

VOTO

Em análise tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo – Mtur -, em desfavor da entidade Premium Avança Brasil (PAB) e de Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade, em razão do não encaminhamento da documentação exigida para a prestação de contas dos recursos pactuados por meio do Convênio 696/2009 (Siconv 704115), cujo objeto foi apoiar a realização do evento “Festa do Peão de Heitorai - GO”, no período de 17 a 19/7/2009.

O convênio vigeu de 16/7 a 19/9/2009 e previu o montante de R\$ 106.000,00 para a realização do objeto, sendo R\$ 6.000,00 de contrapartida da conveniente e R\$ 100.000,00 à conta do concedente (peça 1, p. 49 a 83), os quais foram liberados por meio da Ordem Bancária 09OB801155, de 10/8/2009 (peça 1, p. 87) e creditados na conta bancária da entidade em 11/8/2009 (peça 8, p. 81).

Os pareceres técnico (peça 1, p. 17-23) e jurídico (peça 1, p. 25-47) que precederam o convênio, bem como a assinatura do ajuste foram subscritos no mesmo dia - 16/7/2009 -, e a publicação da avença ocorreu em 29/7/2009 (peça 1, p. 85), após o período previsto para a realização do evento.

A tomada de contas especial foi instaurada em razão da insuficiência de informações apresentadas para comprovar a realização do objeto, o que ensejou a reprovação das respectivas contas. O tomador de contas verificou as seguintes irregularidades: ausência de fotos que comprovando as locações de palco, sonorização, arquibancada e iluminação, e a apresentação da banda; ausência de mapa de divulgação e atesto das inserções de mídia em rádio (peça 1, p. 183-189).

Concluiu pela imputação do débito correspondente à integralidade dos recursos federais repassados à Cláudia Gomes de Melo e à entidade Premium Avança Brasil, em regime de solidariedade (peça 1, p. 213-221).

A irregularidade das contas das responsáveis foi certificada pela Controladoria-Geral da União (CGU), tendo o Ministro de Estado do Turismo tomado ciência do encaminhamento proposto (peça 1, p. 238 e 255).

No âmbito desta Corte, foi realizada a citação da Premium, de Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade e signatária do convênio, da empresa Elo Brasil Produções Ltda.-ME, contratada e beneficiária do pagamento realizado com os recursos da avença, e de seu dirigente, Mauro Garcez Mourão; para que apresentassem alegações de defesa ou, em solidariedade, recolhessem a totalidade dos valores repassados.

Nos expedientes de citação, foi franqueada, aos responsáveis, a oportunidade de justificarem as seguintes ocorrências, sendo as duas primeiras atribuídas somente à Premium e à Cláudia e, a terceira, a todos os responsáveis:

a) não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio, uma vez que a documentação apresentada como prestação de contas desse convênio não revela a realização efetiva do evento pactuado e não demonstra o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto, o que implica no descumprimento do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, além da cláusula décima terceira do respectivo termo de convênio;

b) aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, o que caracteriza subvenção social a entidade privada, que é

vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei 4.320/1964, conforme entendimento do Acórdão/TCU 96/2008 – Plenário;

c) cometimento de fraude no processo de cotações de preços e escolha da empresa Elo Brasil Produções Ltda.-ME para executar o objeto do convênio, em desrespeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade, bem como em infringência ao art. 11 do Decreto 6.170/2007 e art. 45 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008.

Regularmente citadas, a conveniente e sua presidente apresentaram defesa.

A empresa Elo Brasil e Mauro Garcez Mourão não receberam a citação via carta registrada e, após esgotadas as providências com vistas a localizar esses responsáveis, conforme pesquisas no CNPJ, no CPF e no Detran/GO, a unidade técnica promoveu as citações por meio de edital.

A empresa Elo Brasil e Mauro Garcez Mourão mantiveram-se silentes, operando-se contra eles a revelia, prevista no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Avaliadas as respostas apresentadas pela Premium e por Cláudia, e levando em consideração as informações já apuradas pela CGU, pelo MPF e pelo TCU em processos análogos, a Secex/GO concluiu pela irregularidade na execução física e financeira do objeto do Convênio 696/2009, ante a não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos repassados e os indícios de fraude na contratação realizada pela conveniente. A unidade técnica eximiu os responsáveis da ocorrência “objeto do convênio com característica de subvenção social”, uma vez que o fato não foi confirmado.

Propôs o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis e sua condenação, em regime de solidariedade, ao pagamento do débito na totalidade dos recursos federais repassados, nos termos dos arts. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 e 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, bem como a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

O MP/TCU alinhou-se à proposta da unidade técnica.

II

Anuo às análises da unidade técnica e as incorporo às minhas razões de decidir.

O *modus operandi* observado no convênio em análise é o mesmo descrito pela unidade técnica no item “Atuação da CGU e MPF” da sua instrução (peça 46), em que elenca alguns apontamentos do órgão de controle interno no âmbito da fiscalização por ele realizada em convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium Avançar Brasil e o Instituto Educar e Crescer – IEC (peça 1, p.113-153):

“7. Os achados da fiscalização realizada pela CGU em convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium Avançar Brasil e o Instituto Educar e Crescer (IEC) foram contundentes para evidenciar o conluio entre as empresas e as entidades sem fins lucrativos a fim de driblar o cumprimento da legislação. Destacam-se os seguintes apontamentos (peça 1, p. 158-186):

a) a Premium celebrou 38 convênios com o MTur, no montante de R\$ 9.957.800,00, e o IEC 19 convênios no total de R\$ 9.534.000,00;

b) não há evidências da capacidade operacional dos convenientes para gerenciar o montante de recursos recebidos (no endereço informado pela Premium funcionava uma papelaria);

c) a Premium e o IEC possuem vínculos entre elas, uma vez que foram constatados mesmos modelos de documentos em ambas entidades, justificativas iguais para contratação da Conhecer e da Elo Brasil, servidora identificada como Delania Miranda da Silva possuía vínculo empregatício com o IEC e ao mesmo tempo atuava como tesoureira na Premium;

d) as empresas Elo Brasil e Conhecer, que apresentaram cotação de preços, são vinculadas (a mesma Delania assinava documentos dessas duas empresas; as notas fiscais possuíam formato gráfico semelhante e foram preenchidas com a mesma grafia);

e) a presidente da Premium Cláudia Gomes possuía vínculo empregatício com a Conhecer; a presidente do IEC, Idalby Cristine Moreno Ramos, possuía vínculo empregatício com a Conhecer; a conselheira fiscal da Premium, Mônica Maciel Ramos, é mãe da presidente do IEC e gerente administrativa da Conhecer, Idalby Cristine Moreno Ramos; a presidente da Premium Cláudia Gomes, a tesoureira do IEC Caroline da Rosa Quevedo e a gerente administrativa da Conhecer integram a entidade Rede de Empresas para Integração Brasileira Ltda.;

f) a empresa Conhecer foi contratada na maior parte dos convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium e IEC; em segundo lugar, foi a empresa Elo;

g) as empresas Clássica Com. Eletrônicos e Produções Ltda., Cenarium Consultoria, Projetos e Eventos Ltda. e a Prime Produções Culturais Ltda. figuram como principais empresas que apresentaram cotações realizadas pela Premium e pelo IEC e sempre foram derrotadas;

h) os endereços das empresas Conhecer, Elo, Cenarium, Prime e Clássica indicados no sistema CNPJ não existem;

i) na prestação de contas dos convênios analisados não há comprovação documental para as demais receitas que custearam os eventos, inclusive venda de ingressos;

j) as prestações de contas apresentam, geralmente, nota fiscal genérica da empresa contratada pelo conveniente e não há nenhuma comprovação de que o recurso efetivamente foi gasto no evento.”

No aludido relatório da CGU consta ainda “que o ‘modus operandi’ das convenientes foi realizar uma suposta cotação com três empresas, após o ingresso da proposta no SICONV, e escolher a de menor valor para suposta contratação, sempre igual ao valor do convênio.”(peça 1, p. 117)

No presente caso, participaram da cotação de preços a Cenarium (peça 8, p. 85 e 86) e a Prime (peça 8, p.89), além da Elo (peça 8, p. 87 e 88), que foi contratada.

Na justificativa apresentada pela Premium para a contratação da empresa Elo, a entidade declara que a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda-ME apresentou a cotação mais vantajosa, embora a Conhecer não tenha participado da cotação, neste caso:

“Portanto respaldados pela Lei, realizamos as três cotações no mercado e as apresentamos anexada a Proposta SICONV 26701/2009, origem do convênio. Todas as cotações seguem anexadas, sendo que a mais vantajosa apresentada foi da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda-ME, perfazendo um total da ordem de R\$ 106.000,00 (cento e seis mil reais) contemplando todos os itens do projeto.” (peça 8, p.84)

Por conseguinte, o vínculo entre a Premium e as empresas Elo Brasil e Conhecer é evidente (documentos assinados por uma mesma pessoa e documentos fiscais com formato gráfico semelhante e preenchidos com a mesma grafia). Ademais, há indícios de que essas empresas, de fato, não existem, tendo em vista que não foram localizadas nos endereços cadastrados na base de dados da

Receita Federal. É possível concluir que as empresas Clássica, Cenarium e Prime se prestaram a simular competição em várias cotações realizadas pela Premium, inclusive no caso ora avaliado.

Na defesa apresentada, a Premium e Cláudia restringiram-se a afirmar a integralidade do cumprimento do objeto e a regularidade da gestão financeira dos recursos, tendo em vista a documentação comprobatória encaminhada a título de prestação de contas ao MTur; a regularidade dos procedimentos de cotação dos preços, dada a manifestação técnica favorável do Ministério do Turismo; e a ausência de subvenção social para subsidiar interesses privados, pois não haveria recursos obtidos da venda de ingressos do evento.

As responsáveis, porém, não trouxeram novos documentos em sua defesa – fotografias, filmagens, cópias da veiculação do evento na mídia na época dos fatos, entre outros.

Não elidiram, portanto, os indícios de fraude na cotação de preços, evidenciados pelo conluio no processo de escolha dos fornecedores, e a ausência do nexo de causalidade entre os recursos do convênio e as despesas executadas para a realização do objeto pactuado.

Além disso, a homologação do objeto à Elo e a assinatura do Contrato 21/2009, celebrado entre a aludida empresa e a Premium (peça 8, p. 91 e 92) ocorreram na mesma data da subscrição do convênio e dos pareceres técnico e jurídico que o aprovaram, no âmbito do MTur. Essa coincidência de datas é recorrente em outras TCEs apuradas por este TCU, envolvendo as mesmas entidades.

Sobre esse assunto, a unidade técnica assim transcreveu trechos da Ação Civil Pública em razão de irregularidades na atuação e constituição de entidades sem fins lucrativos para a prestação de serviços mediante convênios com o MTur (peça 12 do TC 015.672/2013-1), em que o Ministério Público Federal tece as seguintes críticas:

“O exame dos procedimentos requisitados ao MTur deixou evidente que não há exame efetivo das propostas, mas tão somente a verificação de check list dos documentos formalmente exigidos. Tudo opera-se apenas no campo da formalidade, sem qualquer verificação de conteúdo, permitindo entrever o descaso do destino a ser dado aos recursos públicos. É de clareza solar o descumprimento ao normativo do próprio ministério, como pode constatar-se da comparação com o art. 28 da Portaria MTur nº 153/09.”

Diante da situação narrada, julgo irregulares as contas das pessoas naturais e jurídicas arroladas nesta TCE, condenando-as ao ressarcimento do dano provocado ao Erário na totalidade dos recursos repassados por meio do convênio e ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

A concorrência de indícios vários e convergentes de conluio constitui prova inequívoca de fraude a processo licitatório ou a processo de cotação de preços, permitindo ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária (Acórdão 1.223/2015-TCU-Plenário). Segundo o STF, indícios vários e concordantes são provas (RE nº 68.006-MG), havendo, nos autos, elementos suficientes para comprovar que as empresas entraram em conluio para fraudar o procedimento de cotação de preços em análise.

Ante a fraude praticada pela empresa contratada, Elo Brasil Ltda.-ME e os elementos dos autos caracterizam a atuação em conluio, utilizando a fachada da personalidade jurídica para a realização de condutas irregulares, é pertinente a desconsideração da sua personalidade jurídica, com fundamento no art. 50 do Código Civil, para que seu dirigente responda pelo débito apurado neste processo, em solidariedade com os demais responsáveis.

A entidade conveniente e sua presidente respondem pelo conjunto de irregularidades objeto de suas citações.

Ademais, as irregularidades praticadas por Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade privada conveniente, revestem-se de gravidade suficiente a autorizar o Tribunal a sancioná-la com a pena de inabilitação temporária para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. Destaco, no conjunto dessas irregularidades, a fraude perpetrada no processo de seleção da empresa Elo Brasil Ltda.-ME para, supostamente, executar o objeto do convênio.

Tendo em vista a gravidade dos atos praticados e o volume de recursos públicos desta e de outras tomadas de contas especiais que envolvem a Premium em irregularidades semelhantes na execução de convênios celebrados com o Ministério do Turismo (a entidade recebeu, ao todo R\$ 9.957.800,00, conforme levantamento da CGU), entendo pertinente solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do MPTCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992.

O valor atualizado da dívida até o momento é de R\$ 165 mil.

No que se refere às irregularidades cometidas pelos servidores do Ministério do Turismo, na gestão dos convênios celebrados entre a Premium e o MTur – entre os quais o que dá origem a estas contas especiais – registro que por ocasião da apreciação do TC 029.465/2013-3, este Plenário, por intermédio do Acórdão 586/2016, determinou a autuação de processo específico para “o exame global das práticas administrativas irregulares daqueles servidores na formalização e condução dos quarenta e três convênios firmados com a Premium”, sem embargo de encaminhar cópia ao MPF para apuração da fraude e exercício dos atos de sua competência.

Em atendimento ao referido julgado, foi autuado o TC 013.668/2016-6, de minha relatoria, em que figuram entre os responsáveis servidores do Mtur envolvidos na aprovação do convênio avaliado nestes autos.

Quanto ao pedido de sustentação oral dos defendentes, está respaldado no art. 168 do Regimento Interno do TCU. Entretanto, esta Corte de Contas não intima pessoalmente a parte na data em que será julgado o processo, haja vista que a publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União é suficiente para conferir publicidade ao ato processual e permitir a participação de todos na sessão de julgamento.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de março de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator