

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor da instituição sem fins lucrativos Premium Avança Brasil e da Sra. Cláudia Gomes de Melo, presidente dessa entidade, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por intermédio do Convênio 1693/2008 (SICONV 702904), que teve por objeto apoiar o evento “Reveillon Mineiros Feliz 2009”, com vigência estipulada para o período de 31/12/2008 a 12/5/2009.

2. O ajuste foi firmado no valor de R\$ 112.000,00, dos quais R\$ 100.000,00 à conta do concedente e o restante referente à contrapartida do convenente.

3. Conforme histórico que consta do relatório que antecede este Voto, o Ministério do Turismo, na primeira análise das prestações de contas do convênio ora tratado, reprovou as contas apresentadas pelos responsáveis (peça 2, p. 60-66). Contudo, em uma segunda avaliação, a área técnica do MTur recomendou a aprovação das contas (peça 3, p. 89-95).

4. Após a emissão de tal parecer, aquele ministério teve conhecimento da fiscalização realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) em convênios celebrados entre aquela pasta e as entidades Premium Avança Brasil e Instituto Educar e Crescer (IEC), na qual foi identificada a existência de conluio entre empresas e essas entidades com vistas a fraudar os processos de cotações de preços caracterizada pelas contratações direcionadas da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME para executar os objetos dos convênios.

5. Além disso, foi impetrada Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal na qual foram identificadas fragilidades nos controles do MTur referentes a ajustes entre aquele ministério e entidades sem fins lucrativos.

6. Ante tal situação, na qual está incluso o convênio sob análise, aquela pasta retificou seu posicionamento anterior e reprovou a prestação de contas desse ajuste, com a impugnação da totalidade dos recursos federais repassados (R\$ 100.000,00), posicionamento que foi acompanhado pela CGU.

7. No âmbito deste Tribunal, em razão das ações do órgão de controle interno e do MPF acima mencionadas, foram autuadas até a presente data mais de trinta tomadas de contas especiais relacionadas aos convênios celebrados entre a Premium e o MTur, sendo que, neste caso concreto, trata-se especificamente do Convênio 1693/2008, cujo objeto era o apoio ao evento “Reveillon Mineiros Feliz 2009”.

8. No exame preliminar nestes autos (peça 5), a Secretaria de Controle Externo do Estado de Goiás (Secex/GO), além de citar solidariamente a entidade convenente e sua presidente para que apresentassem alegações de defesa ou recolhessem aos cofres do Tesouro Nacional a totalidade dos recursos repassados (R\$ 100.000,00), incluiu entre os responsáveis a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. ME e seu sócio administrador (Luís Henrique Peixoto de Almeida), visto estarem demonstradas nos relatórios da CGU inúmeras evidências de fraudes nas contratações dessa empresa pela Premium (peça 4).

9. Os dois primeiros responsáveis foram citados solidariamente pela não comprovação da regular aplicação dos recursos provenientes do convênio e pela aplicação dos recursos públicos do ajuste em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado. Já a empresa contratada, Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, o Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida e os dois primeiros responsáveis foram citados solidariamente por terem participado do direcionamento na contratação daquela empresa pela convenente.

10. Embora citados de forma regular e válida, a pessoa jurídica contratada (Conhecer) e seu presidente (Sr. Luís Henrique) mantiveram-se silentes, ficando caracterizadas, assim, suas revelias, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

11. A entidade sem fins lucrativos Premium Avança Brasil e a Sra. Cláudia Gomes de Melo apresentaram suas defesas em conjunto à peça 36, a qual foi devidamente analisada pela Secex/GO que, em pareceres uniformes (peças 40 a 42), propõe rejeitar as suas alegações de defesa, julgando suas contas e dos responsáveis considerados revéis pela irregularidade, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito no valor original de R\$ 100.000,00 e à aplicação individual da multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

12. O representante do Ministério Público junto ao TCU, Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, em seu parecer à peça 43, concordou na essência com a instrução da unidade técnica, discordando, contudo, da proposta de irregularidade das contas da empresa Conhecer e de seu sócio-administrador por entender que *“na qualidade de contratados, não figuraram como gestores de recursos públicos, e, portanto, não teriam a obrigação de prestar contas dos valores repassados no âmbito do Convênio 1693/2008”*

13. Feito este breve resumo do processo, passo a decidir.

14. Primeiramente, cabe ressaltar que, no âmbito de fiscalização realizada pela Controladoria-Geral da União, foi identificado que as entidades sem fins lucrativos Premium Avança Brasil (conveniente nestes autos) e o Instituto Educar e Crescer – IEC atuaram em conluio com as empresas por elas contratadas para driblar as regras de licitação vigentes e cometer irregularidades no âmbito dos convênios do MTur, conforme evidências apontadas pela unidade técnica em sua instrução à peça 40 e abaixo transcritas:

- 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 papeleria);
- 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, funcionária 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.

15. Cabe ressaltar que tais irregularidades atingem também o ajuste sob análise. Além disso, nesse caso específico, a entidade Premium Avança Brasil e sua presidente (Sra. Cláudia Gomes de Melo) não trouxeram aos autos documentos que demonstrassem a correta aplicação dos recursos federais repassados, conforme apontado pelo MP/TCU à peça 43, cujo trecho transcrevo abaixo:

Com efeito, o único documento trazido aos autos com o fito de comprovar a realização do evento se refere a matéria veiculada no “Goiás em Pauta” (peça 36, p. 22). As demais fotos juntadas ao processo (peça 3), por não estarem datadas, nem identificarem o correspondente evento, não se mostram hábeis a demonstrar que o festejo ocorreu nos moldes estabelecidos no plano de trabalho.

Nada obstante, ainda que se admita a hipótese de que o evento possa ter ocorrido, não restou demonstrado o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos repassados, constando, apenas, nota fiscal emitida pela Conhecer sem especificação dos serviços prestados (peça 3, p. 35). A par disso, não foi comprovado que os valores transferidos à Conhecer tenham, de fato, custeado o suposto evento — que pode ter sido financiado com recursos de outras fontes —, ou que os eventuais serviços realizados tenham sido efetivamente prestados pela Conhecer.

Ademais, a defesa apresentada não logrou afastar as evidências de conluio entre a Conhecer e a Premium, que indicam a ocorrência de fraude no processo de contratação daquela empresa.

16. Dessa forma, tendo em vista que não ficou demonstrado nos autos a execução do objeto conveniado e que houve a transferência da totalidade dos recursos para a empresa Conhecer (peça 3, p. 25), consinto com a proposta de imputação de débito solidário pelo valor total repassado (R\$ 100.000,00) à conveniente (Premium Avança Brasil), à sua presidente (Sra. Cláudia Gomes de Melo), à empresa contratada (Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME) e ao seu sócio-administrador (Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida), bem como com a aplicação individual da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 a cada um desses responsáveis.

17. No que se refere à proposta de julgamento pela irregularidade das contas dos dois primeiros responsáveis acima mencionados (Premium Avança Brasil – conveniente) e sua presidente (Sra. Cláudia Gomes de Melo), estou de acordo com os pareceres uniforme do MP/TCU e da unidade técnica.

18. Já no que concerne ao julgamento das contas da empresa contratada (Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME) e de seu sócio-administrador (Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida), com as devidas vênias ao **Parquet** especializado, posiciono-me em consonância com o encaminhamento da Secex/GO.

19. Como se pode observar no subitem 12 acima, ficou demonstrado nos autos que houve conluio entre empresas e entidades sem fins lucrativos com vistas a fraudar os convênios do MTur. Uma das constatações lá presente refere-se a existência de vínculos familiares entre os funcionários dessas empresas e entidades, a exemplo do caso de “*a conselheira fiscal da Premium, Mônica Maciel Ramos, ser mãe da presidente do IEC e gerente administrativa da Conhecer, Idalby Cristine Moreno Ramos*”.

20. Tendo em vista que o TC-029.465/2013-3, julgado neste Tribunal por intermédio do Acórdão 586/2016-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, trata de caso semelhante ao ora analisado, transcrevo trecho do voto condutor daquele **decisum**, no qual o nobre relator reafirma a existência de conluio entre a conveniente e as empresas contratadas:

61.4 Reforça os indícios de conluio, o fato de a empresa Conhecer ser a contratada na maior parte dos convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium e IEC. De acordo com levantamento da CGU, dos 38 convênios firmados com a Premium, 26 foram terceirizados à empresa Conhecer (peça 2, p. 73).

61.5 As empresas Clássica e Cenarium (presentes no Convênio 703429/2009) apresentaram cotação na maioria dos convênios da Premium e sempre foram derrotadas (peça 2, p. 73).

61.6 A Conhecer também aparece como a principal contratada do IEC, dos 21 convênios firmados, dezesseis foram com essa empresa (peça 2, p. 73).

21. Ante tal situação, verifico que a empresa contratada e seu dirigente contribuíram para o dano ao erário de maneira que, de acordo com a jurisprudência pacífica desta Corte, é possível que o TCU julgue suas contas, com base em interpretação sistemática das disposições dos arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição Federal c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 (v.g. Acórdãos 8.017/2016-2ª Câmara, 7.500/2017-1ª Câmara e 1.523/2016-Plenário).

22. Neste caso concreto, o julgamento das contas da empresa contratada é reforçado em decorrência dos vínculos existentes entre seus funcionários e da entidade contratante, uma vez que a posição que vem sendo adotada no TCU é no sentido de que *“A contratação de empresa de familiares do gestor ou de sua própria empresa para a execução de objeto conveniado configura descumprimento dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, capaz de causar a irregularidade das contas, com aplicação de multa.”* (Acórdão 992/2015-2ª Câmara, disponível em “jurisprudência selecionada”; Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer).

23. Em adição, entendo que as irregularidades praticadas pela Sra. Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade privada conveniente, são graves o suficiente de maneira 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 de atos irregulares, a fraude perpetrada no processo de seleção da empresa Conhecer Consultoria e Marketing para supostamente executar o objeto do convênio e o uso de documentos fiscais fornecidos por tal empresa para prestar contas de despesas não realizadas na execução do objeto.

24. Diante da gravidade dos atos praticados e dos valores envolvidos nesta e em outras tomadas de contas especiais que envolvem a Premium em irregularidades semelhantes na execução de recursos do Ministério do Turismo, 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.

25. No que se refere à possível declaração de inidoneidade da empresa Conhecer Consultoria e Marketing, transcrevo outro trecho do voto condutor do Acórdão 586/2016-Plenário em decorrência de tratem-se de casos similares:

A prova dos autos demonstra a participação da empresa Conhecer Consultoria e Marketing na fraude havida no procedimento de “cotação de preços”. Conquanto irregular, a conduta da empresa não pode ser punida com declaração de inidoneidade para participar de licitação, porque a cotação de preços realizada por entidade privada, em atendimento ao que dispõem o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, não se conforma à “categoria de procedimento licitatório”. Nesses termos, o ato irregular não se subsume ao tipo legal de que trata o art. 46 da Lei 8.666/1993, inviabilizando a cominação de tal sanção (Acórdão 3.611/2013 do Plenário).

26. Ressalto que esse grande número de tomada de contas especiais nos convênios celebrados pelo Ministério do Turismo decorre de falhas cometidas por servidores daquela pasta na gestão desses ajustes, 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.

27. Em atendimento ao referido julgado, foi autuado o TC 013.668/2016-6, de relatoria do Min. Walton Alecar Rodrigues, em que figuram entre os responsáveis os servidores do Mtur de maneira que tais falhas não devem ser tratadas no âmbito destes autos.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de dezembro de 2017.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator