

VOTO

Em análise tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo – MTur, em desfavor de Premium Avança Brasil (PAB) e de Claudia Gomes de Melo, presidente da entidade, em razão de irregularidades na execução do Convênio 1681/2008 (SICONV 702872), cujo objeto foi apoiar a realização do evento “Reveillon Recreio dos Bandeirantes/RJ”, previsto para ser realizado em 31/12/2008.

O convênio vigeu de 31/12/2008 a 8/6/2009 (peça 1, p. 61-95, 97, 105) e previu o montante de R\$ 334.000,00 para a realização do objeto, sendo R\$ 66.800,00 de contrapartida da conveniente e R\$ 267.200,00 à conta do concedente (peça 1, p. 97), os quais foram liberados por meio da Ordem Bancária 2009OB800248, de 10/3/2009 (peça 1, p. 103) e creditados na conta bancária da entidade em 13/3/2009 (peça 8, p. 100).

O plano de trabalho apresentou três itens a serem contratados com recursos do convênio: *show* de fogos e divulgação em mídia radiofônica e televisiva, com inserções regionais, antes e durante o evento (peça 1, p.19).

O parecer técnico (peça 1, p. 27-31) e o parecer jurídico (peça 1, p. 33-59), que precederam e aprovaram a celebração do convênio, bem como o termo do ajuste (peça 1, p. 95), todos foram subscritos no mesmo dia – 31/12/2008 – sendo que a publicação da avença ocorreu em 23/1/2009 (peça 1, p. 97), após o período previsto para a realização da festa.

A tomada de contas especial foi instaurada em razão de reanálises realizadas pelo MTur (peça 1, p. 218-228), após ter ciência de fiscalização realizada pela Controladoria-Geral da União – CGU – nos convênios firmados com as entidades Premium Avança Brasil e Instituto Educar e Crescer (IEC), em que aponta diversas irregularidades, por meio da Nota Técnica 3.096/DRTES/DR/SFC/CGU-PR.

Em vários processos, o órgão de controle interno concluiu *"pela existência de situações inquinadas de irregulares, para as quais urgem providências saneadoras por parte do Gestor Federal dos recursos"* e recomendou, dentre outras ações: *"Rever as Prestações de Contas das entidades referidas anteriormente que já se encontrem aprovadas (...)"*.

Concluída a fase interna da TCE, o tomador de contas propugnou pela imputação do débito, em regime de solidariedade, a Claudia Gomes de Melo e a Premium Avança Brasil, correspondente à integralidade dos recursos federais repassados por meio do Convênio 1681/2008 (peça 1, p. 249-259).

A irregularidade das contas dos responsáveis foi certificada pela CGU, tendo o Ministro de Estado do Turismo tomado ciência do encaminhamento proposto (peça 1, p. 287 e 294).

No âmbito desta Corte, foi realizada a citação da Premium, de Claudia Gomes de Melo, presidente da entidade e signatária do convênio, da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., contratada e beneficiária do pagamento realizado com os recursos da avença, e de seu dirigente, Luiz Henrique Peixoto de Almeida, 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 justificar as seguintes ocorrências, sendo as duas primeiras atribuídas somente a Premium e a Claudia Gomes de Melo 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) objeto do convênio com característica de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, 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) fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. 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 citados, a conveniente e sua presidente apresentaram defesa.

A empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. e Luiz Henrique Peixoto de Almeida não receberam a citação via carta registrada e, após esgotadas as providências para localizar esses responsáveis, por meio de pesquisas no CNPJ, no CPF e no Detran/GO, a unidade técnica promoveu as citações por edital.

A empresa Conhecer e Luiz Henrique Peixoto de Almeida 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 Claudia Gomes de Melo, 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 1681/2008 (Siconv 702872), 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 se teria 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, sem prejuízo de tecer algumas considerações.

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 40), em que registra alguns apontamentos do órgão de controle interno, no âmbito da fiscalização realizada em convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium Avança Brasil e o Instituto Educar e Crescer – IEC (peça 9, p.1-20):

“8. Os achados da fiscalização realizada pela CGU em convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium Avança 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 Claudia 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 Claudia 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.”(grifei)

Como visto, o vínculo entre a Premium e as empresas Conhecer e Elo Brasil é evidente (documentos sempre assinados pela mesma pessoa e documentos fiscais com formato gráfico semelhante, preenchidos com a mesma grafia).

Ademais, há fortes indícios de que essas empresas não existem de fato. Elas 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.

No presente caso, participaram da cotação de preços a Clássica Com. Eletrônicos e Produções Ltda. (peça 8, p. 108) e a Doremix Som & Iluminação Ltda. (peça 8, p.109), além da Conhecer (peça 8, p. 107), que foi contratada.

Reitero que a Clássica está entre as principais empresas que apresentaram cotação de preços nos convênios da Premium (16 convênios) e que sempre foi derrotada (peça 1, p. 174).

A empresa Conhecer, contratada pela Premium, emitiu nota fiscal genérica, sem especificação dos serviços eventualmente executados. A Premium, por sua vez, não acostou aos autos outros elementos que comprovem o emprego dos recursos conveniados nas despesas executadas.

O item “E.1) PREMIUM AVANÇA BRASIL” da Nota Técnica 3.096/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, da CGU (peça 9, p. 9), identifica as entidades vencedoras das cotações fraudulentas realizadas pela Premium, entre elas a Conhecer, vencedora de 26 cotações, tendo recebido o total de R\$ 7.040.000,00 de recursos de convênios com o MTur.

Na aludida nota técnica 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 9, p. 2).

Na cotação de preços realizada para o convênio em exame, os orçamentos apresentados pelas empresas Conhecer, Clássica e Doremix são datados de 26 e 29/12/2008. São, portanto, posteriores à apresentação do plano de trabalho junto ao MTur, o que ocorreu em 10/12/2008. Apesar disso, os valores orçados pela Conhecer (peça 8, p.107) coincidem exatamente com aqueles da proposta contida no plano de trabalho (peça 1, p. 19).

Além disso, a homologação do objeto à Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. e a assinatura do Contrato 4/2008, celebrado entre a aludida empresa e a Premium (peça 8, p. 110-112) ocorreram na mesma data da subscrição do convênio e dos pareceres técnico e jurídico que o aprovaram, no âmbito do MTur (31/12/2008). 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.”

A Premium e Claudia Gomes de Melo, em suas alegações de defesa, restringem-se a afirmar a integralidade do cumprimento do objeto e a regularidade da gestão financeira dos recursos, tendo em vista a documentação comprobatória que teria sido encaminhada a título de prestação de contas ao MTur e a manifestação técnica favorável do concedente, bem como, a gratuidade do evento. Tais alegações foram apresentadas desacompanhadas de documentação comprobatória. Os defendentes não carregaram aos autos elementos adicionais de defesa.

A alegação da mera execução física do objeto não é suficiente para a comprovação do emprego regular dos recursos de convênios firmados com a União, sendo imprescindível a demonstração do nexos causal entre os recursos geridos e os documentos de despesas (acórdãos 5.170/2015-TCU-1ª Câmara e 1.276/2015-TCU-Plenário).

A má gestão dos recursos públicos e a ausência de comprovação de sua aplicação nas despesas pactuadas já são razões suficientes para julgar irregulares as contas da Premium e de sua presidente e condená-las ao ressarcimento do débito, na totalidade dos recursos repassados, bem como aplicar-lhes a multa proporcional prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Ademais, a Premium e Claudia Gomes de Melo não elidiram os indícios de fraude na cotação de preços evidenciados pelo conluio no processo de escolha do fornecedor.

A Conhecer, beneficiária do pagamento impugnado e seu dirigente não compareceram aos autos para justificar a irregularidade relacionada à atuação em conluio com vistas ao direcionamento da respectiva contratação para a execução do objeto do convênio.

A concorrência de indícios vários e convergentes de conluio constitui prova 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 68.006-MG). No caso concreto, há, nos autos, elementos suficientes para comprovar que as empresas entraram em conluio para fraudar o procedimento de cotação de preços em análise.

O direcionamento do qual a Conhecer se beneficiou é elemento essencial à materialização do dano. Logo, a empresa foi alcançada pela citação, em regime de solidariedade com a conveniente e sua presidente, para o recolhimento do débito na totalidade dos recursos federais repassados por meio do Convênio 1681/2008 (Siconv 702872), conforme precedentes desta Corte (Acórdãos 586/2016, 1.178/2016, 848/2016 e 849/2016, todos do plenário do TCU).

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 federais repassados por meio do Convênio 1681/2008 (Siconv 702872) e ao pagamento da multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Além disso, a cotação de preços fraudulenta subscrita pela presidente da Premium, que resultou na seleção da Conhecer para, supostamente, executar o objeto do convênio, reveste-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.

O valor atualizado da dívida neste processo até o momento é de R\$ 452 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, que está em instrução, razão pela qual, deixo de chamar os gestores nestes autos.

Quanto à solicitação de perícia técnica pelos responsáveis, para “*comprovação da execução do convênio em apreço*”, as provas necessárias para a comprovação da boa e regular gestão dos recursos, no âmbito de convênios, são, em regra, pré-constituídas e decorrem do correto uso das verbas públicas. Nessa moldura normativa, as provas periciais tornam-se geralmente prescindíveis e desnecessárias ao convencimento do julgador, visto que os elementos probantes, expressamente exigidos na legislação de regência da prestação de contas, em tese, são os elementos aptos a demonstrar o regular emprego dos recursos públicos.

Neste caso, a questão controversa contida nos autos versa sobre o que não foi apresentado, cuja ausência impede a demonstração do nexo causal entre a utilização dos recursos e a execução do objeto do Convênio.

Daí o porquê de as provas periciais serem quase que refratárias aos processos de prestação e tomada de contas, pois a perícia é eminentemente documental, só pode ser realizada nos documentos apresentados, e o que se verifica, via de regra, é a intencional ausência desses documentos, tal como no caso presente.

Uma vez que não é possível cogitar, sequer em tese, a forma como eventual perícia nos documentos apresentados seria capaz de suprir as lacunas verificadas, resta plenamente caracterizada a desnecessidade de sua realização. Aliás, no caso concreto, a solicitação da perícia se revela como burla ao procedimento, com o intuito de paralisá-lo, uma vez que vantagem nenhuma traz à defesa.

A indispensabilidade da realização de prova pericial haverá de ser sempre sopesada e autorizada pelo juiz, tão somente, se houver controvérsia em torno de fato que exija opinião técnica especializada, cujo conhecimento seja essencial ao julgamento de mérito da prestação de contas, o que é absolutamente raro em um processo singelo de prestação de contas de recursos federais, repassados a empresa, com largo passado de irregularidades, para a realização de evento turístico.

No caso, estão presentes requisitos suficientes para o indeferimento da produção da prova pericial, nos termos do art. 464, do novo CPC, seja porque o exame das provas documentais não exige conhecimento especial por parte dos auditores que integram a Secretaria do TCU, seja porque não se vislumbra a necessidade de produção da prova pericial nos termos em que foi solicitada:

Art. 464 A prova pericial consiste em exame, vistoria ou avaliação.

§ 1º O juiz indeferirá a perícia quando:

I – a prova do fato não depender de conhecimento especial de técnico;

II – for desnecessária em vista de outras provas produzidas;

III – a verificação for impraticável.

Indefiro, assim, a solicitação de produção de prova pericial elaborada pelos responsáveis.

Registro, por fim, a existência de pedido de sustentação oral dos responsáveis (peça 39, p.19).

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 18 de abril de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator