

**TC 003.333/2015-9**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade Jurisdicionada:** Ministério do Turismo

**Responsável:** Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39); Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53); Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP (CNPJ 04.939.221/0001-80); Cecília Carvello Guimarães dos Santos (CPF 607.500.651-68)

**Procuradores:** Huilder Magno de Souza, OAB/DF 18.444, e outros, procuradores da Premium e da Sra. Cláudia; Rhuan Luiz de Faria, OAB/GO 32.332 e outros, procuradores da empresa Gemini e da Sra. Cecília (peças 24-25; 40; 46)

**Interessado em sustentação oral:** Premium Avança Brasil e Cláudia Gomes de Melo

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério do Turismo (MTur), em desfavor da entidade Premium Avança Brasil (PAB) e da Sra. Cláudia Gomes de Melo, na condição de presidente dessa entidade, em razão do não encaminhamento de toda a documentação exigida para a prestação de contas dos recursos pactuados por meio do Convênio 578/2009 (SICONV 703857).

## HISTÓRICO

2. As irregularidades destas contas foram certificadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e objeto de seu relatório de auditoria, tendo ciência do Ministro de Estado do Turismo (peça 1, p. 2262-263 e 268). Na instrução precedente (peça 4), na qual consta histórico detalhado das particularidades do convênio, foram relatados aspectos acerca da formalização, da análise que o precedeu a cargo do órgão repassador, da documentação apresentada para fins de prestação de contas e do resultado da reanálise realizada pelo MTur a partir de informações remetidas pela CGU, em virtude de sua fiscalização realizada nos convênios celebrados com aquela entidade; também menciona os apontamentos realizados naquela fiscalização e a atuação do Ministério Público Federal e do TCU em relação a esses fatos (que precederam a instauração destas Contas). Destaquem-se, a seguir, os principais pontos.

### Convênio

3. O convênio foi celebrado em 25/6/2009 com o objeto de apoiar o evento “5ª Edição Goiana do Evento Só Para Mulheres”, previsto para ser realizado no período de 26 a 28/6/2009. A vigência foi estipulada de 25/6 a 31/10/2009 (peça 1, p. 57; 67; 93-95). Os recursos necessários à consecução do objeto pactuado foram da ordem de R\$ 326.700,00, sendo R\$ 300.000,00 à conta do concedente e R\$ 26.700,00 de contrapartida da conveniente, liberados por intermédio das Ordens Bancárias 09OB801234, 09OB801233, 09OB801232, 09OB801231 e 09OB801230, todas de 8/9/2009 (peça 1, p. 67-69; 97) e creditados na conta bancária da entidade em 10/9/2009 (peça 2, p. 15), mais de dois meses após o evento.



4. A celebração do convênio foi precedida de parecer técnico do MTur (peça 1, p. 21-29), elaborado em 24/6/2009, sugerindo a assinatura do pacto, haja vista que a execução dos serviços propostos seria viável tecnicamente e encontrava-se em consonância com os fins institucionais daquele Ministério. Apenas um dia após o parecer técnico, ocorreram o parecer da consultoria jurídica do órgão (peça 1, p. 31-55) e a celebração do convênio (peça 1, p. 57-91). A publicação do ajuste deu-se em 15/7/2009 (peça 1, p. 93), após a data do evento.

5. A presidente da entidade Premium Avança Brasil apresentou a prestação de contas do convênio, posteriormente complementada (peça 1, p. 99; 141; 161-173 e 181; peça 2, p. 5-26; 51-56; 67-108). O órgão repassador, em análises iniciais, apontou diversas pendências (técnico e financeiro - peça 1, p. 101-119; 123-135). Posteriormente, após análise da documentação complementar, o MTur emitiu parecer em que indicou o não saneamento das pendências (peça 1, p. 145-159), e, em seguida, emitiu duas notas técnicas de reanálise por meio das quais reprovou a execução física do convênio (peça 1, p. 175-179) e considerou sanadas algumas ressalvas financeiras – registra-se que não há elementos nos autos que permitam corroborar tal entendimento; inclusive, embora o órgão indique o saneamento no item “ressalvas financeiras”, reprovou a prestação de contas no item “resultado final da reanálise financeira” (peça 1, p. 183-191).

6. Com efeito, o órgão concedente elaborou o Relatório do Tomador de Contas Especial 202/2014 em que trouxe a informação de que não consta dos autos relatório de fiscalização *in loco*, e concluiu pela imputação do débito correspondente à integralidade dos recursos federais repassados à Sra. Cláudia Gomes de Melo, solidariamente com a entidade Premium Avança Brasil (peça 1, p. 215-221).

#### Atuação da CGU e MPF

7. 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 3; este documento também consta da peça 1, p. 232-251, mas, como estava em parte ilegível, optou-se por juntar a estes autos o referido relatório):

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.

8. O Ministério Público Federal, em Ação Civil Pública decorrente 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), teceu as seguintes críticas (trechos da Ação):

Tornou-se público e notório que os órgãos de controle têm reiteradamente localizado ilegalidades ou irregularidades dos mais variados tipos na execução das avenças. Vícios diversos que sempre conduzem a um resultado: a lesão ao patrimônio estatal. E justamente em um Ministério cujas transferências voluntárias crescem a cada ano, afinal, em 2003, o MTur gastou cerca de 116,5 milhões de reais na promoção de festas, enquanto, nos últimos três anos, têm sido gastos cerca de 601,2 milhões de reais por ano. Considerável parcela dessas transferências, ressalte-se, provem de emendas parlamentares.

...

O exame dos procedimentos requisitados ao MTur deixou evidente que não há exame efetivos 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.

#### Atuação do TCU – Processos Conexos

9. As informações do controle interno também chegaram ao TCU e foram objeto de representação, autuada no TC 005.369/2010-0, para a verificação da regularidade da aplicação de recursos financeiros repassados pelo MTur à Premium Avança Brasil, para realizar diversos eventos de cunho turístico em Goiás. Observou-se que esses convênios encontravam-se com atraso na análise de prestação de contas, situação que fundamentou o Acórdão 4.402/2012 – 1ª Câmara (relatado pelo Ministro Augusto Sherman), em que se determinou ao MTur que concluísse a análise das prestações de contas dos convênios firmados com a entidade, apurando integralmente as irregularidades elencadas pela CGU.

10. Para monitorar esse acórdão, a Secex/GO autuou o processo TC 009.209/2013-1. Foi exarado o Acórdão 5.356/2014-TCU-2ª C (relatado pelo mesmo ministro), que considerou cumpridas ou em fase final de cumprimento as determinações constantes daquele acórdão, e arquivou aquele processo de monitoramento, sem prejuízo da eventual autuação de novo processo para apuração de responsabilidades, caso constatada a ausência de envio de algum processo de TCE instaurado a este Tribunal.

11. Pesquisa realizada nos sistemas informatizados deste Tribunal indica a autuação de trinta e três processos de TCE, relativos a trinta e nove convênios firmados entre a Premium e o MTur. Desses processos, treze já haviam sido julgados pelo TCU até 17/4/2018 (TCs 019.890/2012-5, 029.465/2013-3, 029.938/2013-9, 016.990/2014-5, 017.014/2014-0, 017.226/2014-7, 017.227/2014-3, 028.078/2014-4, 000.885/2015-0, 003.280/2015-2, 003.322/2015-7, 003.329/2015-1 e 007.860/2015-3). Em todos houve julgamento pela irregularidade e condenação de responsáveis. Dos demais processos, alguns estão em instrução nesta unidade técnica e outros aguardam parecer do MP/TCU ou julgamento.



12. Diante das ocorrências identificadas pelo TCU, CGU e MPF, percebe-se o ambiente vulnerável naquele Ministério na época da celebração dos convênios com a Premium. Como observaram aqueles órgãos fiscalizatórios (ex: Acórdãos 980/2009 e 2.668/2008, ambos do plenário do TCU, relatados pelos Ministros Walton Alencar e Ubiratan Aguiar), não havia rigor e qualidade nas verificações do MTur, tanto é que celebrou diversos convênios com a Premium e com o IEC sem ao menos checar onde estavam instaladas e qual o relacionamento delas com a recorrente contratada, Conhecer.

13. Essa fragilidade nos procedimentos favoreceu as irregularidades apontadas pela CGU, de esquema de utilização de institutos de fachada e empresas em nome de laranjas, montados para fraudar a aplicação de recursos destinados à realização de eventos financiados com recursos do MTur a partir de emendas parlamentares.

14. Assim como ocorreu em outros convênios, a análise técnica, o parecer jurídico e a celebração do ajuste em comento ocorreram de forma concomitante, ou seja, não houve tempo suficiente para o exame criterioso sobre o objeto pretendido. Essa prática de aprovar às pressas os projetos advindos de emendas parlamentares é comum na Administração Pública Federal. Também, são frequentes liberações de recursos de convênios posteriores à realização do objeto, como ocorreu neste convênio.

## **EXAME TÉCNICO**

15. Na instrução precedente (peça 4), houve a delimitação das responsabilidades pela ocorrência de dano apurado nestas contas, envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis – entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39); Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53), na condição de presidente dessa entidade; empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP (CNPJ 04.939.221/0001-80) e Cecília Carvello Guimarães dos Santos (CPF 607.500.651-68), na condição de dirigente dessa empresa –, e a quantificação do dano ao erário, dando ensejo a proposta de citação solidária deles, que teve a anuência do corpo dirigente da unidade técnica (peça 5) e foi realizada nos seguintes termos (a primeira ocorrência atribuída somente à Premium e Cláudia; a outra a todos os responsáveis):

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;

fraude no processo de cotação de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP 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.

16. Regularmente citados, todos apresentaram defesa. A tabela a seguir retrata detalhadamente a documentação acostada aos autos:

a) Entidade Premium Avança Brasil (conveniente)

| <b>Documento/Finalidade</b>                             | <b>Data</b> | <b>Peça</b> |
|---------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| Ofício de citação 1932/2016-TCU/SECEX-GO                | 12/12/2016  | peça 20     |
| Aviso de Recebimento Of. 1932/2016                      | 22/12/2016  | peça 30     |
| Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia | -----       | peças 26-29 |




---

Defesa apresentada em conjunto com a sua presidente 8/3/2017 peça 39

---

b) Sra. Cláudia Gomes de Melo (presidente da Premium)

| Documento/Finalidade                                    | Data       | Peça        |
|---------------------------------------------------------|------------|-------------|
| Ofício de citação 1933/2016-TCU/SECEX-GO                | 12/12/2016 | peça 22     |
| Aviso de Recebimento Of. 1933/2016                      | 23/12/2016 | peça 31     |
| Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia | -----      | peças 26-29 |
| Defesa apresentada em conjunto com a entidade           | 8/3/2017   | peça 39     |

c) Empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP (contratada pela Premium)

| Documento/Finalidade                                    | Data      | Peça            |
|---------------------------------------------------------|-----------|-----------------|
| Ofício de citação 80/2017-TCU/SECEX-GO                  | 2/2/2017  | peça 35         |
| Aviso de Recebimento Of. 80/2017                        | 13/2/2017 | peça 37         |
| Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia | -----     | peças 41-42     |
| Defesa apresentada em conjunto com a sua dirigente      | -----     | peças 38, 43-45 |

d) Sra. Cecília Carvello Guimarães dos Santos (dirigente da empresa contratada)

| Documento/Finalidade                                    | Data      | Peça            |
|---------------------------------------------------------|-----------|-----------------|
| Ofício de citação 79/2017-TCU/SECEX-GO                  | 2/2/2017  | peça 34         |
| Aviso de Recebimento Of. 79/2017                        | 13/2/2017 | peça 36         |
| Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia | -----     | peças 41-42     |
| Defesa apresentada em conjunto com a empresa            | -----     | peças 38, 43-45 |

17. A entidade Premium e a Sra. Cláudia apresentaram defesa em conjunto, por meio da qual aduziram os seguintes argumentos (peça 39):

a) a celebração do convênio foi precedida de pareceres técnicos do MTur, sugerindo a assinatura do pacto e considerando que os custos contidos no plano de trabalho estavam condizentes com os praticados no mercado local;

b) a prestação de contas do convênio, posteriormente complementada, foi apresentada ao ministério, que, não obstante tenha indicado em seus pareceres o saneamento das ressalvas financeiras, reprovou-a de forma contrária ao seu entendimento anterior. Na referida prestação de contas, há, entre outros, os seguintes elementos: formulários; fotos do evento; cópias do processo interno de contratação, o respectivo contrato e nota fiscal da empresa, extrato da conta bancária, declaração da autoridade local;

c) a finalidade do convênio foi atingida, o evento ocorreu com os repasses dos recursos públicos e não foram apontados indícios de superfaturamento nos valores pagos pelos serviços; o evento foi devidamente realizado no local indicado no plano de trabalho, seguindo as especificações técnicas pactuadas;

d) a realização do evento pode ser comprovada também pelos elementos que ora se apresentam: declaração de autoridade (Diretor de Infraestrutura e Operações Turísticas do Governo do Estado de Goiás) atestando que o evento aconteceu com os recursos do MTur; três DVD's com várias matérias de TV, Spot VT, inúmeras fotos (requerem a devolução dessas mídias ao final do trânsito em julgado do processo, porque alegam tratar-se dos originais);



e) a nota fiscal da empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP apresentada quando da prestação de contas comprova claramente o pagamento realizado à empresa contratada, com descrição detalhada dos itens e valores repassados pelos serviços prestados. Os valores constantes na transferência bancária e nota fiscal não deixam dúvidas acerca da aplicação do recurso oriundo do Poder Público, o que demonstra o nexo de causalidade entre a despesa e receita;

f) a comprovação da despesa ocorreu com a apresentação do documento fiscal e comprovante de pagamento à empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP, sendo descabida exigir-se o comprovante do pagamento de todos os serviços que constavam no plano de trabalho, posto que o próprio convênio não exigia. Se apenas uma empresa foi contratada e emitiu a nota fiscal, não faz sentido exigir aqui todos os pagamentos. A comprovação da contratação daquela empresa se dá com o respectivo contrato de prestação de serviço apresentado;

g) a ausência de fraude nas cotações de preços das contratações realizadas no âmbito do convênio, uma vez que as três cotações de preços foram realizadas com base nas formalidades legais previstas no Decreto 6170/2007 e na Portaria Interministerial 127/2008, e as alegações de conluio não passam de acusações infundadas;

h) o objetivo dos procedimentos era a contratação mais vantajosa à Administração Pública, as propostas foram aprovadas pela área técnica do MTur e, no caso de qualquer impropriedade, era realizada diligência com vistas à correção;

i) as alegações da CGU foram baseadas em outros convênios, não tendo a empresa contratada nenhum vínculo com as defendentes. O presente processo não se enquadra na tese apontada em outros processos de que eram sempre as mesmas empresas contratadas pela conveniente, sendo a empresa Gemini contratada apenas neste convênio;

j) a ausência de violação aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade. A presença de indícios não é suficiente a caracterizar uma possível existência de fraude, e não se deve julgar tendo por base meras conjecturas. A correspondência entre pessoas físicas de ex-sócios e sócios atuais, ou responsáveis, não comprova a ocorrência de vícios ou fraudes, e não se pode confundir a pessoa física do sócio com a pessoa jurídica da sociedade da qual faz parte;

k) os preços contratados estavam de acordo com os praticados no mercado e a situação jurídico-fiscal das empresas estava regular, nada as impediam de participar em licitações públicas. Colaciona precedente do TCU a respeito da impossibilidade de se vedar a participação em licitação de empresas representadas por credenciados que mantenham entre si vínculo de natureza técnica, comercial, econômica familiar ou financeira, devendo esse tipo de ocorrência, em cada caso concreto, ser ponderada com outros elementos para se caracterizar eventual conluio para fraudar o resultado do certame;

l) a ausência de infração à norma legal capaz de macular o conteúdo material e formal da prestação de contas, colacionando precedentes do TCU em que irregularidades na prestação de contas foram saneadas no curso da instrução processual e julgou-se as contas regulares com ressalva;

m) a inexistência nos autos da demonstração de efetivo prejuízo ao erário, e que a condenação à devolução dos recursos representaria enriquecimento sem causa por parte da União;

n) as ressalvas técnicas apontadas são de cunho meramente formal e não prejudicam o alcance dos objetivos pretendidos. Assim, a aplicação de multa é medida desproporcional, considerando que inexistem quaisquer indícios de locupletamento por parte dos responsáveis.

18. Os defendentes requerem o seguinte: a) a realização de perícia técnica, com base no art. 38 da Lei 9.784/1999, caso seja necessário para demonstrar a execução do evento e o cumprimento dos termos do convênio; b) a produção de sustentação oral no julgamento do processo e/ou na apreciação do processo, antes do voto do relator; c) o julgamento destas contas em regulares ou regulares com ressalvas, dando-lhes quitação e afastando o débito; d) a ciência da deliberação que vier a ser proferida.



19. Junto à defesa foram apresentadas cópias dos seguintes elementos (peça 39, p. 24-27):
- documento intitulado “Declaração de Autoridade” supostamente subscrito pelo Diretor de Infraestrutura e Operações Turísticas do Governo do Estado de Goiás, sem o reconhecimento de firma, atestando que o evento foi realizado no Centro de Convenções de Goiânia, no período de 26 a 28/6/2009, com os recursos do MTur;
  - três registros fotográficos, com data indicada de 28/6/2009, de uma pessoa possivelmente palestrante (não houve legenda e não há elementos que as vincule ao evento);
  - mídias (arquivo inserido em “itens não digitalizáveis” da peça 39, dois CDs e um DVD) com imagens nas quais se verifica o seguinte: portal do evento; painel interno do evento; stands/oficinas/espços; pessoas com crachá do evento; apresentação artística (há indicação apenas do artista Luiz Roberto Pinheiro e do coral Piaget); palestras (há indicação de nomes: Rose Vieira; Nelson Motta e Handerson Pancieri; Suelena Verano; Eliano Pellini);
20. A empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP e Cecília Carvello Guimarães dos Santos apresentaram defesas em conjunto, por meio das quais aduziram os seguintes argumentos (peça 38):
- a) a prescrição para os atos analisados, vez que já decorridos cinco anos depois do início do prazo prescricional (contrato objeto do convênio firmado em setembro de 2009 e citação dos responsáveis em 14/2/2017), estipulado pela Lei 9.873/99;
  - b) a ausência de comprovação de prejuízo ao erário ou que a empresa tenha concorrido para tal. E uma eventual aplicação de penalidade à empresa deve ocorrer à luz do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, sendo desarrazoada lhe imputar a penalidade sugerida de devolução de R\$ 300 mil;
  - c) a ocorrência que lhe fora atribuída derivou de mera presunção, sem indícios de fraude por parte da empresa, baseada no *modus operandi* da Premium, ou seja, no histórico de irregularidades por ela cometidas;
  - d) a declaração de fraude requer comprovação, o que não ocorreu. A empresa nunca entrou em contato com as outras participantes no certame (Cenarium e D&M Locação) para ajustar preços com fins de que saísse vencedora;
  - e) a empresa não se enquadra na situação de “empresa de fachada”, pois tem sede, quadro societário, contabilidade e credibilidade no ramo de produção e organização de eventos;
  - f) os preços apresentados foram os de mercado;
  - g) o evento “Só Para Mulheres” aconteceu uma vez por ano e, em 2011, completou sua 10ª edição sob a gerência da empresa;
21. Por fim, os defendentes requerem: extinção da punibilidade da empresa; que se considere, em caso de eventual penalidade da empresa, o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, para que não ultrapasse o limite da sua culpabilidade; notificações relativas ao processo sejam realizadas aos seus procuradores constituídos.
22. Junto à defesa foram apresentadas cópias dos seguintes elementos:
- documentação atinente às atividades da empresa - Certidão de Registro de Protesto de Tabelionato de Protesto da Comarca de Goiânia e Declaração Mensal de Serviços para Prefeitura Municipal de Goiânia no período de agosto/2008 a agosto/2011, para apuração do ISS; há o registro das NFs 73 e 74 emitidas para Premium, no montante de R\$ 326,7 mil (peça 44, p. 2-84);
  - planilha de receitas com parcerias/patrocínio no evento, totalizando R\$ 225.420,00 – juntou cópia de contratos particulares de aquisição de cota de patrocínio e/ou documentos fiscais - emitidos pela empresa para comprovar parceria (contratos foram firmados em 2008 e no primeiro



semestre de 2009) (peça 44; p. 85-213);

– planilha de despesas no evento, totalizando R\$ 250.760,17 – juntou para cada despesa relacionada cópia ou de boleto, ou de cheque/transferência bancária ou de nota fiscal (parte emitida após o evento) (peça 44; p. 214-282);

– documento intitulado de “Relatório de Comunicação Integrada”, em que a empresa Fato Comunicação apresenta as principais atividades por ela realizadas para o evento durante os meses de março a julho/2009 (há informação de que o evento Só Para Mulheres foi realizado pela jornalista Ciza Carvello; destacou programação diversificada, citando nome de palestrantes – Ingrid Guimarães, Nelson Motta, Fernanda Young, Rodrigo Oliveira, Fernanda Pauliv, Andréia Berté, Eliano Pellini, Suelana Verano, Luiz Antônio Demarcki, Fernando Veríssimo – e de espaços no evento; indicou serviços de confecção e distribuição de convites/crachás e de assessoria de imprensa); no documento há também relatório de mídia com peças publicitárias, publicações em jornais e internet e folders sobre o evento (peça 45, p. 3-214);

– notas fiscais de nºs. 26 a 75 emitidas pela Gemini com descrição de serviços no evento (além das duas notas fiscais emitidas para Premium, as demais referem-se à cota de patrocínio e participação/locação de espaço no evento) (peça 45, p. 215-265).

#### Análise

23. Os objetivos da Tomada de Contas Especial (TCE) são obter o ressarcimento ao erário e apurar a responsabilidade pela ocorrência de dano, esta envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao erário.

24. As teses defensivas lançadas pela conveniente e sua presidente resumem-se à: i) integralidade do cumprimento do objeto e a regularidade da gestão financeira dos recursos, em virtude da documentação comprobatória encaminhada a título de prestação de contas ao MTur; ii) regularidade dos procedimentos de cotação dos preços, dada a manifestação técnica favorável do Ministério.

25. Passa-se a analisar a comprovação da execução do objeto do convênio, sob os aspectos físico-financeiro. Os defendentes alegam que a prestação de contas fora apresentada ao MTur. Observa-se a seguinte cronologia das análises: nos primeiros pareceres, o órgão repassador apontou diversas ressalvas, a saber (peça 1, p. 101-119; 123-135):

a) ressalvas técnicas: ausência de fotografias/films datadas e com legenda que comprovem a apresentação dos seis palestrantes e do DJ, conforme plano de trabalho, além de cópia autenticada dos respectivos contratos de prestação de serviços e notas fiscais detalhadas; ausência de notas fiscais detalhadas das passagens aéreas - de cinco palestrantes, além de cópia dos bilhetes utilizados contendo as informações exigidas no termo de convênio; ausência de cópia autenticada dos contratos de prestação de serviço de decoração, de montagem e desmontagem dos estandes, de espaço para realização do evento - Centro de Convenções de Goiânia - e de sonorização e iluminação, além das respectivas notas fiscais detalhadas; ausência de cópia autenticada dos contratos de prestação de serviço de inserção de mídia - com o respectivo relatório de inserção - e de produção dos vídeos, com as respectivas notas fiscais detalhadas, além de DVD com os VT's elaborados para divulgação do evento nos termos descritos no plano de trabalho;

b) ressalvas financeiras: ausência de cópia do extrato de publicação do contrato de exclusividade entre os palestrantes e os empresários contratados; ausência de justificativas para dispensa da licitação e inexigibilidade e para os critérios utilizados no processo de contratação, em especial o critério de julgamento, já que as propostas não discriminaram os palestrantes que iriam realizar as palestras; ausência de cópias de notas fiscais com atesto de recebimento dos serviços; ausência de cópia das ordens bancárias emitidas para o pagamento.

26. Posteriormente, o órgão emitiu nota técnica de reanálise que indicou o não saneamento das



pendências (peça 1, p. 145-159). Houve o envio de documentação complementar pela entidade conveniente, cujos elementos são indicados adiante. A partir da análise desses elementos, emitiu outras duas notas técnicas de reanálise por meio das quais reprovou a execução física do convênio (peça 1, p. 175-179) e considerou sanadas algumas ressalvas financeiras, mas reprova a prestação de contas no item “resultado final da reanálise financeira” (peça 1, p. 183-191).

27. Em que pese a análise do órgão repassador, a qual não se vincula a análise no âmbito deste Tribunal, torna-se imperioso verificar a documentação relativa à prestação de contas do convênio constantes dos autos, mais precisamente quanto à comprovação da execução do objeto do convênio. Podem-se citar, em suma, os seguintes elementos (peça 1, p. 99; 141; 161-173 e 181; peça 2, p. 5-26; 51-56; 67-108):

a) relatório de cumprimento do objeto, relatório de execução física-financeira e relatório de execução da receita e despesa: indicam os itens do plano de trabalho com os respectivos valores;

b) relação de pagamentos efetuados e extrato bancário: indicam dois pagamentos efetuados à empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP, no montante de R\$ 326.700,00, com os correspondentes valores debitados em 2/9 e 10/9; foram apresentadas cópias das transferências. Os documentos fiscais relacionados e apresentados foram as NFs 73 e 74 (nos valores do repasse federal e da contrapartida), com as correspondentes cartas de correção. Esses elementos indicam o repasse dos valores à empresa contratada, mas não comprovam efetivamente a realização dos itens pactuados pela referida empresa com os recursos do ajuste;

c) documento intitulado processo interno de cotação prévia, datado de 25/6/2009 - neste documento há a indicação de que a proposta mais vantajosa foi apresentada pela empresa Conhecer, empresa contratada na maior parte dos convênios firmados com a Premium e sobre a qual há inúmeras irregularidades tratadas em processos no âmbito do TCU (peça 2, p. 19); termo de homologação e adjudicação; contrato entre a Premium e a empresa firmado em 25/6/2009. Em consulta ao Siconv, consta as cotações junto às seguintes empresas: Cenarium Consultoria, Projetos e Eventos Ltda., D & M Locação de Equipamentos Ltda. - EPP e a Gemini. Observa-se descompasso entre as cotações e o documento intitulado processo interno de cotação prévia;

d) justificativas sobre ressalvas financeiras: informa que a cotação de preços exigida pela legislação foi realizada; eventual falha formal (quanto à ausência de contrato de exclusividade entre os palestrantes e os empresários contratados) não deve ser motivar não aprovação das contas; que foi acordado verbalmente entre a Premium e a empresa Gemini que o contrato seria assinado somente na data de empenho do projeto; o MTur aprovou o plano de trabalho, mesmo sem discriminação dos palestrantes;

e) relatório da empresa Gemini com informações sobre os palestrantes e dos respectivos dados quanto às passagens aéreas (trechos, quantidade, valor, datas de embarque de ida/volta). Não se apresentou elementos emitidos/elaborados pelos prestadores desses serviços (como documentação comprobatória das contratações dos palestrantes e dos respectivos pagamentos; também é questionável a regularidade de se realizar procedimento licitatório sem especificar o objeto a ser contratado);

f) relatório da empresa Gemini com informação da mídia eletrônica, apenas indicando programas em que houve veiculação e os respectivos custos. Não se apresentou elementos emitidos/elaborados pelos prestadores desses serviços (como comprovantes de irradiação e lastro contratual com os respectivos comprovantes fiscais/pagamento);

g) um documento intitulado carta de exclusividade para a empresa contratada em relação a um palestrante apenas e para determinado dia. Documento não revestido das formalidades legais e das características necessárias para tal desiderato (ausência de firmas reconhecidas em cartório; contrato e não carta de exclusividade, com a devida publicação; fixação indevida de dia determinado, entre outras);

h) documento com fins de atestar a realização do evento, intitulado “Declaração de

Autoridade” supostamente subscrito pelo Diretor de Infraestrutura e Operações Turísticas do Governo do Estado de Goiás, sem o reconhecimento de firma;

i) mídias com imagens do evento (stands/oficinas/espços; apresentação artística; personalidades presentes; palestras);

j) planilha de receitas com parcerias/patrocínio no evento (totalizando R\$ 225.420,00) e cópia de contratos particulares de aquisição de cota de patrocínio e/ou documentos fiscais - emitidos pela empresa para comprovar parceria). Os contratos foram firmados em 2008 e no primeiro semestre de 2009, ou seja, indicando muito antes da formalização do convênio a Gemini como promotora do evento, tendo diversos patrocinadores;

k) planilha de despesas no evento (totalizando R\$ 250.760,17), e, para cada despesa relacionada, cópia de boleto ou de cheque/transferência bancária ou de nota fiscal (parte emitida após o evento). Merece destaque a despesa com a contratação de serviços junto à empresa Cenarium Consultoria, Projetos e Eventos Ltda., para serviço de “lançamento no Siconv e acompanhamento dos projetos do evento”, levando-se em conta que esta foi uma das empresas que supostamente concorreram para realização do evento – apresentou proposta na cotação de preços (peça 44; p. 226-229);

l) documento intitulado de “Relatório de Comunicação Integrada”, em que a empresa Fato Comunicação apresenta as principais atividades por ela realizadas para o evento durante os meses de março a julho/2009; no documento há também relatório de mídia com peças publicitárias, publicações em jornais e internet e folders sobre o evento;

m) notas fiscais emitidas pela Gemini com descrição de serviços no evento (além das duas notas fiscais emitidas para Premium, as demais referem-se à cota de patrocínio e participação/locação de espaço no evento).

28. Dos elementos do processo, observa-se que o evento em comento contemplava a realização de feira (com espaço para exercícios, meditação, para deixar as crianças, venda de cosmético etc.), palestras e debates. Em pesquisa na internet, verifica-se que o evento era habitual na capital goiana, tanto que em anos seguintes (pelo menos até 2012) há notícias da sua realização (e indicando realização do evento pela jornalista Ciça Carvello, sócia-administradora da empresa Gemini). Adiante se abordará essa particularidade e a contratação da empresa no âmbito do convênio em tela.

29. Embora haja elementos indicando a realização do evento como um todo, não é possível aferir a realização dos itens de custo segundo os parâmetros pactuados (execução física), tampouco se os recursos conveniados foram realmente utilizados para financiar o evento (execução financeira).

30. Assim, levando-se em conta todos os elementos apresentados pela conveniente e pela empresa contratada nestes autos, verifica-se que não houve demonstração a contento da boa e regular aplicação dos recursos conveniados. O quadro abaixo sintetiza as ressalvas por itens pactuados:

| Descrição                                                 | Valor (R\$)                            | Documentos/Ressalvas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contratação de DJ (3 cachês)                              | 7.500,00                               | ausência de cópia autenticada dos respectivos contratos de prestação de serviços e notas fiscais detalhadas e/ou recibo dos cachês que comprovem a apresentação dos seis palestrantes e do DJ; também de contratos de exclusividade entre os palestrantes e os empresários contratados (carta de exclusividade apresentada possui vícios de incorreção, é parcial e sem a formalidade exigida); ausência de critério de julgamento no processo de contratação, já que as propostas não discriminaram os palestrantes que iriam realizar as palestras. |
| Contratação de palestrantes (6 cachês) de renome nacional | 41.000,00<br>(26.700,00 contrapartida) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |



|                                                                                        |           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Prestação de serviço –<br>passagens aéreas p/<br>palestrantes (18<br>passagens)        | 19.831,00 | ausência de notas fiscais detalhadas das passagens aéreas - de cinco palestrantes, além de cópia dos bilhetes utilizados contendo as informações exigidas no termo de convênio (não se prestando o simples relatório apresentado)                                                                                                                   |
| Prestação de serviço de<br>montagem e<br>desmontagem de estandes<br>(15 unid. – 135m2) | 63.004,50 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Prestação de serviço de<br>decoração cenográfica<br>para montagem espaço               | 33.240,00 | ausência de cópia autenticada dos contratos de prestação de serviço de decoração, de montagem e desmontagem dos estandes, de espaço para realização do evento e de sonorização e iluminação, além das respectivas notas fiscais detalhadas e/ou recibos                                                                                             |
| Prestação de serviço de<br>locação de espaço                                           | 53.957,70 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Prestação de serviço de<br>sonorização e iluminação                                    | 7.835,80  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Mídia, produção,<br>gravação e edição de dois<br>VT's de 30' (85<br>inserções)         | 7.800,00  | ausência de cópia autenticada dos contratos de prestação de serviço de inserção de mídia e de produção dos vídeos, com as respectivas notas fiscais detalhadas; também de comprovantes de veiculação devidamente assinados pelas partes, de relatório de divulgação e/ou declaração de veiculação, acompanhados de mídia que comprovem as chamadas. |
| Mídia eletrônica –<br>veiculação de VT (85<br>inserções)                               | 92.531,00 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

Observação: há registros audiovisuais do evento, não obstante tenham sido apresentados sem contemplar e evidenciar parte dos serviços acima; tais elementos, por si só, não comprovam a realização dos serviços;

31. A única forma de comprovar a realização de evento passageiro como o objeto deste convênio é por meio dos documentos/materiais descritos no instrumento do ajuste, como contratos de exclusividade de artistas (palestrantes no presente caso) com empresários, comprovante do recebimento da mercadoria ou serviço; comprovação por meio de fotografia, jornal, vídeo etc., da fixação da logomarca do MTur; quaisquer outros documentos comprobatórios das despesas, inclusive bilhetes utilizados com aquisições de passagens; cópia de anúncio em vídeos, cd's, dvd's, e, ainda, comprovante de veiculação dos anúncios em rádios, tv, jornais (cláusulas terceira, inciso II, alínea "bb"; décima terceira, parágrafo segundo, alíneas "c", "d", "e" e "i", do termo de convênio - peça 1 p. 65 e 83-85).

32. No entanto, não há nos autos documentos comprobatórios suficientes da execução física do objeto firmado. Esperava-se a apresentação dos elementos, como os indicados no quadro acima, em que se pudesse constatar efetivamente a execução do evento nos moldes programados, ou seja, nos dias (26 a 28/6/2009) e no local contratado ("5ª Edição Goiana do Evento Só Para Mulheres", no Centro de Convenções de Goiânia), o que não ocorreu. A suposta declaração de autoridade atestando a realização do evento e os registros audiovisuais apresentados (e que não evidenciaram todos os serviços), por si só, não comprovam a realização efetiva de todos os itens de custo na forma que foram pactuados. Não foram apresentados documentação comprobatória relativa à contratação dos palestrantes e DJ, pedidos de inserção dos anúncios em tv ou mapas de divulgação com identificação inequívoca dos prestadores de serviço, comprovantes de prestação de serviços da infraestrutura do evento, bem como outros meios probatórios como contratos de prestação de serviços e respectivos documentos de despesa. Assim, os elementos apresentados não merecem ser acatados como meios probatórios da execução do objeto.

33. A simples apresentação do contrato de prestação de serviço e dos documentos fiscais

emitidos pela empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP, com os respectivos comprovantes de pagamento, não é suficiente para comprovação da boa e regular aplicação dos recursos conveniados, como desejam os defendentes.

34. Não foi possível constatar se os recursos do convênio destinaram-se ao pagamento pelos serviços descritos no plano de trabalho. Não há recibos e comprovantes de pagamentos aos prestadores de serviço, como os palestrantes, tv e demais prestadores de serviços. A movimentação bancária comprova apenas a transferência dos recursos para a empresa contratada. O evento pode ter sido realizado por recursos de outras fontes que não o do repasse federal (como dos patrocínios e locações de espaços no evento). Dado o cenário de descaso com que a conveniente Premium tratou os recursos conveniados com o MTur, consubstanciado em vários processos de TCE que se encontram em análise neste Tribunal, justifica-se a exigência de que elementos outros sejam disponibilizados pela conveniente para demonstrar, indubitavelmente, o nexo causal ente os recursos geridos e os documentos de despesas.

35. A falta de elementos consistentes para certificar as prestações de serviços programadas, com vista a comprovarem a efetiva realização do evento supostamente promovido com recursos de convênio, não configura mera falha formal, porquanto esses elementos são essenciais para demonstrar a vinculação do evento ao Ministério e a própria realização do objeto do ajuste (Acórdãos 3.909 e 4.916/2016-TCU, ambos da 1ª Câmara e relatados pelo Ministro Bruno Dantas; Acórdão 10.667/2015-TCU-2ª Câmara, relatado pela Ministra Ana Arraes). Ademais, a ausência daqueles elementos que indicariam como se deu a execução dos serviços (se comprovado fossem), não permite aferir a compatibilidade entre o realizado e as especificações e valores pactuados (por exemplo, quantas inserções ocorreram, quais os palestrantes foram efetivamente contratados, quantos stands foram montados/desmontados, quais os valores efetivamente dispendidos em cada item), tampouco vinculam o recurso conveniado com esses itens no evento.

36. Uma vez não comprovada a execução física do objeto, não há como se concluir pela regularidade da gestão financeira dos recursos, ou seja, a ausência de comprovação da aplicação dos recursos impede a verificação da existência de nexo de causalidade e importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa (Acórdão 3.909/2016-TCU-1ª Câmara, citado acima).

37. Outrossim, ainda que fosse comprovada (não a simples realização do evento como um todo, mas a realização nos moldes pactuados) a mera execução física do objeto não comprovaria o emprego regular dos recursos do convênio firmado com a União. É necessária a demonstração do nexo causal ente os recursos geridos e os documentos de despesas (Acórdão 5.170/2015-TCU-1ª Câmara; relatado pelo Ministro Walton Alencar; Acórdão 1.276/2015-TCU-Plenário; relatado pelo Ministro José Múcio).

38. A não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio enseja o julgamento irregular das contas dos responsáveis, na condenação solidária deles a ressarcir aos cofres do Tesouro Nacional a quantia correspondente aos recursos federais repassados e a aplicação de multa proporcional ao dano.

39. Um fato no mínimo intrigante é a razão pela qual a empresa fora contratada para executar um evento que ela mesma já era a detentora e executora há anos. Não se vislumbra que tenha havido interesse recíproco algum nesse convênio. A Sra. Cecília Carvello já realizava o evento há anos e realizaria o de 2009 sem a participação da Premium ou do dinheiro público, como continuou a realizá-lo posteriormente. Esse talvez seja o mais clássico exemplo de subvenção social a evento privado, vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo *caput* do art. 16 da Lei 4.320/1964.

40. Sendo um evento tradicional na cidade, e sempre realizado pela mesma pessoa, não se verifica o “interesse recíproco” da Premium em figurar como conveniente, terceirizando integralmente o objeto para a empresa Gemini. Esta, aliás, já tinha, antes da formalização do contrato de prestação de serviço com a Premium, firmado parcerias com empresas privadas (patrocínios e locação de espaços), auferindo receitas (conforme planilhas apresentadas); ademais, a maior parte das despesas foram

indicadas sem lastro comprobatório adequado (contrato de prestação de serviço acompanhado do respectivo documento fiscal).

41. O questionamento acerca do objeto do convênio ter característica de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, não foi realizado neste processo (e não constou dos ofícios de citação). Cabe, entretanto, registrar que o ingresso de receitas estranhas ao convênio (patrocínios e locação de espaços), uma vez não devidamente comprovado a sua aplicação no objeto conveniado, como neste caso, ensejaria o recolhimento do correspondente montante à conta do Tesouro Nacional; todavia, conforme se verá adiante, não será necessário no presente caso.

42. O Acórdão 96/2008–TCU–Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler (itens 9.6.1 a 9.6.3), exige que eventuais valores arrecadados com a cobrança de ingressos em shows e eventos ou com a *venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em função dos projetos beneficiados com recursos dos convênios* devem ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional. Adicionalmente, referidos valores devem integrar a prestação de contas (item 9.5.2 daquela deliberação). Há obrigação expressa no termo de convênio para que o conveniente proceda daquela forma (cláusulas terceira, inciso II, alínea “cc”, e décima terceira, parágrafo segundo, alínea “k” - peça 1 p. 65 e 85).

43. Entende-se que ao se exigir que os referidos valores devam integrar a prestação de contas, isso ocorra de forma que demonstre por meio de documentos comprobatórios a obtenção da receita e a sua aplicação com reversão dos valores correspondentes para a consecução do objeto conveniado ou recolhimento à conta do Tesouro Nacional, o que não ocorreu de forma adequada e suficiente.

44. Há julgados do TCU indicando que estando comprovada a arrecadação de receitas oriundas da venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em função dos projetos beneficiados com recursos dos convênios, das quais não houve a devida prestação de contas, a ocorrência justifica a imputação do dano no valor dos recursos federais repassados (Acórdão 7.457/2016-TCU-1ª C, relatado pelo Ministro Weder de Oliveira), ou do montante auferido com essas receitas (Acórdão 2.881/2017-TCU-2ª C, relatado pelo Ministro Augusto Nardes).

45. No caso em tela, não houve a comprovação inequívoca do nexo causal entre os recursos repassados por intermédio do convênio e as despesas realizadas para a execução de seu objeto, motivo pelo qual o débito será o montante repassado pela União, não cabendo ao Tribunal a fiscalização dos recursos advindos de outras receitas para o evento. A prestação de contas desses valores deveria haver se houvesse a comprovação da utilização dos recursos federais conveniados, imputando-lhe o débito no montante auferido com essas receitas e limitado ao montante repassado no convênio.

46. Quanto ao ponto da citação relativo à fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP para executar o objeto do convênio, que não ficou comprovado, conforme visto anteriormente, mormente quanto à ausência de comprovação inequívoca do nexo causal entre os recursos repassados por intermédio do convênio e as despesas realizadas para a execução de seu objeto, verifica-se que a situação que ora se analisa difere, em parte, das contratações habituais na maior parte dos convênios firmados entre o MTur e aquela conveniente, quando foram contratadas as empresas Conhecer ou Elo Brasil.

47. No convênio em comento, há pesquisas de preços no Siconv com as empresas Cenarium Consultoria, Projetos e Eventos Ltda., D & M Locação de Equipamentos Ltda. - EPP e Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP.

48. A situação deste convênio é totalmente distinta daqueles em que houve a contratação da empresa Conhecer. Sob a empresa Gemini não recai, *a priori*, suspeita quanto à sua existência de fato. O que se tenta esclarecer com a citação dos responsáveis (empresa e sócia signatários do contrato com

a Premium) é se participaram de fraude para a contratação, se agiram de boa-fé e se devem, solidariamente com a Premium e sua diretora, restituir o erário federal pelo dano causado.

49. Conforme já abordado em outra parte desta análise, cabe esclarecer a razão pela qual a empresa Gemini fora contratada para executar um evento que ela mesma (e/ou sua sócia, Sra. Cecília Carvello) já era a detentora e executora há anos, não se vislumbrando, preliminarmente, interesse recíproco, essencial à firmatura de convênios. Já realizada o evento há anos e realizaria o de 2009 sem a participação da Premium ou do dinheiro público, como continuou a realizá-lo posteriormente. Em sua própria defesa há informação de que o evento “Só Para Mulheres” aconteceu uma vez por ano e, em 2011, completou sua 10ª edição sob a gerência da empresa.

50. Cabe mencionar outro processo no TCU (TC 016.158/2015-6) em que a Premium figura como responsável. Naquele processo, há informação que se refere ao convênio em análise e merece registro.

51. A situação narrada na peça de defesa da empresa contratada para a execução do convênio objeto daquele processo trouxe à lume *modus operandi* da Premium até então não revelado nos demais processos de TCE. A entidade conveniente, por meio de um preposto (no caso, a Sra. Darlene Gomes Alencar), arregimentava promotores de eventos com potencial para receber recursos do MTur. Após as tratativas, registrava a proposta no Siconv e fazia gestão junto a parlamentar detentor de emenda orçamentária para que esse liberasse os recursos para o evento “selecionado”. Para isso, essa “representante” da Premium recebia 2% do valor liberado, ao passo que a “contratada” teria que devolver à Premium o valor relativo à contrapartida que foi depositada em sua conta (peça 46, p. 1-3, daqueles autos, que ora se junto a este processo: peça 47).

52. No “Termo de declarações” da Sra. Darlene perante a Polícia Federal (peça 47), há a informação de que ela também atuou no interesse de Cecília Carvello Guimarães dos Santos, proprietário da empresa Gemini, para a realização do evento em análise.

53. Os elementos ofertados pelos defendentes, em especial pela empresa contratada e sua dirigente, evidenciam que muito antes da formalização do convênio e do contrato com a Premium já se sabia quem seria contratado para executar o evento, tendo a documentação apresentada o intuito de “regularizar” formalmente a parceria que já se tinha. Pode-se citar os seguintes elementos: o convênio e o contrato foram firmados na mesma data, 25/6/2009, um dia antes do início do evento; o processo de cotação datado do mesmo dia da assinatura do convênio indicou indevidamente que a proposta mais vantajosa foi apresentada pela empresa Conhecer (empresa contratada na maior parte dos convênios firmados com a Premium e sobre a qual há inúmeras irregularidades tratadas em processos no âmbito do TCU), e não da Gemini; os contratos particulares de aquisição de cota de patrocínio no evento foram firmados em 2008 e no primeiro semestre de 2009 já tendo a empresa Gemini como promotora do evento; já havia atividades realizadas pela empresa para o evento durante os meses de março a julho/2009, conforme “Relatório de Comunicação Integrada”, da empresa Fato Comunicação que lhe prestou serviços no evento.

54. Ademais, a empresa Cenarium, que apresentou cotação na maioria dos convênios da Premium e sempre foi derrotada (conforme registrou a CGU, peça 3, p. 17), além de ter supostamente participado da cotação de preços deste convênio, fora contratada pela empresa Gemini (vencedora do certame) para executar serviço de “lançamento no Siconv e acompanhamento dos projetos do evento”, o que leva suspeição de ligação/interesse entre as empresas e de cotação de preços forjada.

55. Com efeito, os elementos constantes dos autos indicam que os defendentes já sabiam que a empresa seria contratada. Tal fato, aliado com a declaração da Sra. Darlene feita à Polícia Federal no sentido de que ofertou um patrocínio ao evento, por si só, não permite concluir que agiram de boa-fé. Pelo contrário, repisa-se que há elementos suficientes para indicar que houve uma tentativa de “regularizar” formalmente a contratação que já se tinha acertada.

56. Por fim, em consulta a sistemas informatizados governamentais, em especial do TCU e da Receita Federal, pode-se obter ainda as seguintes informações: não há dados declarados pela empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, indicando possível ausência de empregados e, portanto, de inoperância da pessoa jurídica. A empresa possui situação cadastral ativa e como atividade primária (CNAE) outras atividades de serviços prestados principalmente às empresas não especificadas anteriormente, embora no Cadastro Nacional de Empresa o objeto social cadastrado é prestação de serviços de consultoria em gastronomia, assessoria de comunicação e marketing, eventos e licenciamento de marcas. A empresa aparece apenas neste processo como responsável perante o TCU.

57. Embora não seja razoável inferir que se lhe aplique a mesma simulação de concorrência atribuída às contratações das empresas Conhecer e Elo, dado o *modus operandi* distinto da conveniente Premium nos demais processos em que foram realizadas cotações de preço sob suspeição, com diversos apontamentos da CGU, o presente caso indica vários indícios de que a contratação da empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP foi direcionada sim, pelos vários indícios registrados anteriormente.

58. A concorrência de indícios vários de conluio constitui prova inequívoca de fraude a processo licitatório ou processo de cotações de preços. Nesse sentido, é lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários e convergentes, e os responsáveis não apresentam contra indícios de sua participação nas irregularidades (Acórdão 1.223/2015-TCU-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes). Segundo o STF, indícios vários e concordantes são provas, havendo, pois, nos autos elementos suficientes para comprovar que as empresas entraram em conluio para fraudar o procedimento de cotação de preços (no julgamento do RE nº 68.006-MG).

59. O fato de a empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP e sua dirigente responderem apenas por essa irregularidade não se mostra suficiente para isentá-los de responsabilidade pelo prejuízo imposto ao erário, porque o direcionamento do qual se beneficiaram é elemento essencial à materialização do dano. Esse encaminhamento tem sido adotado nos julgados de processos similares (Acórdãos 586/2016, 848/2016, 849/2016 e 1.178/2016, todos do plenário do TCU, os três primeiros relatados pelos Ministros Walton Alencar, o outro pelo Ministro Augusto Sherman). Logo, eles também devem ser alcançados pelo julgamento irregular das contas e condenação solidária do débito.

60. Por fim, não assiste razão aos defendentes argüirem que eventual ressarcimento de verbas decorrente da imputação de débito caracterizará hipótese de enriquecimento sem causa por parte da União, por não haver nos autos provas de enriquecimento ilícito ou locupletamento. Enriquecimento ilícito da União haveria se houvesse comprovação dos serviços pactuados, o que não ocorreu. Quanto aos defendentes, a condenação em débito independe da ocorrência de conduta dolosa ou de locupletamento, bastando para tanto a constatação de conduta culposa (*stricto sensu*) dos responsáveis pela irregularidade que ocasionou o dano ao erário (Acórdão 5.297/2013-1ª C; Acórdão 2.367/2015-P, relatados pelos Ministros José Múcio e Benjamin Zymler).

61. A solicitação dos defendentes de realização de perícia técnica não pode ser atendida, uma vez que o processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU, não prevê ao Tribunal competência para determinar a realização de perícia para a obtenção de provas. É da iniciativa do responsável trazer aos autos as provas de sua defesa, prescindindo de autorização do Tribunal para tanto (Acórdão 2.262/2015-TCU-P, relatado por Benjamin Zymler).

62. Por outro lado, cabe o atendimento ao pleito dos defendentes (Premium e sua presidente) de pedido de sustentação oral, por estar respaldado no art. 168 do Regimento Interno do TCU. Todavia, registre-se que esta Corte de Contas não intima pessoalmente a parte acerca da data em que será julgado o processo. Tal fato não ofende qualquer princípio constitucional ligado à defesa, 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. Tal entendimento encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS-AgR 26.732/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia).

## CONCLUSÃO

63. O dano ao erário apurado nesta TCE configurou-se pela irregularidade na execução física e financeira do objeto do convênio, ante as seguintes ocorrências: “não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio” e “fraude na contratação realizada pelo conveniente”.

64. Regularmente citados, a conveniente e sua presidente apresentaram defesa, assim como a empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP e a sua dirigente.

65. Em face da análise promovida, conclui-se que as condutas dos responsáveis são reprováveis. Com efeito, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade nas condutas dos responsáveis, propõe-se que sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis e condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito, em vista do disposto nos arts. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 e 209, §§ 5º e 6º, do Regimento Interno do TCU, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 daquela lei.

66. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que os atos em análise foram praticados a partir do exercício de 2009 e a citação foi ordenada em 2016, podendo, portanto, ser aplicada multa aos responsáveis.

67. O pleito dos responsáveis para sustentação oral pode ser acatado por estar respaldado no Regimento Interno do TCU.

68. Diante da gravidade das irregularidades praticadas pela Sra. Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade privada conveniente, na mesma linha adotada em outros acórdãos, a exemplo do Acórdão 29/2018 – TCU – Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), propõe-se a aplicação de pena de inabilitação temporária para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. Entre os atos de extrema gravidade, cabe destacar a fraude perpetrada no processo de seleção da empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP para supostamente executar o objeto do convênio.

69. Em acréscimo, considerando a 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, é 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.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

70. Ante os fatos expostos, submetem-se os autos à apreciação superior, para envio ao Ministério Público junto ao TCU, e posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Nardes, com as seguintes propostas:

I) sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pela entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39), pela Sra. Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53), pela empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP (CNPJ 04.939.221/0001-80) e pela Sra. Cecília Carvello Guimarães dos Santos (CPF 607.500.651-68);

II) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53), da entidade Premium Avanço Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39), da Sra. Cecília Carvello Guimarães dos Santos (CPF 607.500.651-68) e da empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP (CNPJ 04.939.221/0001-80), em vista do disposto nos arts. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 e 209, §§ 5º e 6º, do Regimento Interno do TCU, condenando-os, solidariamente, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor:

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|--------------------|----------------------|
| 10/9/2009          | 300.000,00           |

III) seja aplicada à Sra. Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53), à entidade Premium Avanço Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39), à Sra. Cecília Carvello Guimarães dos Santos (CPF 607.500.651-68) e à empresa Gemini Consultoria e Desenvolvimento de Projetos Ltda. – EPP (CNPJ 04.939.221/0001-80), individualmente, a multa prevista nos arts. 19, *caput*, e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 210, *caput*, e 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV) seja autorizado, desde já, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado por qualquer dos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

V) seja autorizado, desde logo, com fundamento nos art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, conforme prevê o 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

VI) sejam consideradas graves as infrações cometidas pela Sra. Cláudia Gomes de Melo e aplicar-lhe a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

VII) seja solicitada à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992;

VIII) sejam encaminhadas cópias da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que o fundamenta ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás, para a adoção das medidas que entender cabíveis, em conformidade com o art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU;

IX) seja dada ciência da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis e ao Ministério do Turismo.



SECEX-GO, em 24 de abril de 2018.

*(Assinado eletronicamente)*

Paulo Rogério Barbosa Chaves

AUFC – Mat. 5055-5