

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 033.167/2014-1

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Associação de Preservação do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e Difusão da Cultura e Educação – Apreced (06.047.127/0001-42).

Responsáveis: Celso Gasparino (080.106.058-32), Freda Azevedo Dias (782.175.556-72), Francisca Regina Magalhães Cavalcante (142.838.833-87), Luciano Paixão Costa (603.391.101-63) e Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda. - ME (10.514.307/0001-64).

Interessados: Ministério do Turismo e Ministério do Esporte.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. VERIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS E TERMOS DE PARCERIA FIRMADOS PARA A QUALIFICAÇÃO DE PROFISSIONAIS COM VISTAS AO ATENDIMENTO AO PÚBLICO DA COPA DO MUNDO DE 2014. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DIRECIONAMENTO E FRAUDE NA LICITAÇÃO. DIVERSAS IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DOS AJUSTES. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DE PARTE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de mérito do auditor federal de controle externo responsável pelo exame do processo no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (peça 76), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente da referida unidade técnica (peças 77/78):

“INTRODUÇÃO

Tratam os autos de representação autuada a partir de determinação contida no Acórdão 7.193/2014-TCU-2ª Câmara (peça 1), proferido nos autos do TC 007.701/2012-8, Relatório de Auditoria realizada em entidades privadas do estado de São Paulo, no período de março a julho/2012, tendo por objetivo verificar a regularidade na execução de catorze convênios e um termo de parceria destinados à, qualificação de profissionais para atendimento ao público da Copa do Mundo de 2014 dentre outros objetos, firmados entre os Ministérios do Turismo, do Trabalho e Emprego, do Esporte, da Ciência, Tecnologia e Inovação, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e as seguintes entidades: Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Cultural – Indesc; Instituto Quero-Quero; Associação de Preservação do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e Difusão da Cultura e Educação – Apreced; e Instituto de Cidadania Raízes (peça 2).

Nos termos do Acórdão 7.193/2014-TCU-2ª Câmara, o Exmo. Sr. Ministro Relator Raimundo Carreiro e o Colegiado deste Tribunal determinaram à Secex/SP: *autue processos de representação apartados para cada uma das entidades fiscalizadas, mediante cópia do relatório de auditoria e da presente deliberação, e efetue, nos respectivos processos, as audiências e oitivas correspondentes, propostas no item V.2 dos autos, acrescidas dos indícios*

de irregularidades registrados nos itens I.1, I.2, II.1, II.2, III.1, III.2, III.3, III.4, III.5, III.6, III.7, III.8, IV.1, IV.2, da instrução, arquivando-se o presente processo.

Em atendimento à determinação, foi autuado o presente processo de representação apartado, para realização de audiências propostas no TC 007.701/2012-8, relacionadas à fiscalização na Associação de Preservação do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e Difusão da Cultura e Educação – Apreced (CNPJ 06.047.127/0001-42)

HISTÓRICO

Em cumprimento ao Acórdão 295/2012-TCU-Plenário, realizou-se auditoria nas entidades acima relacionadas, no período de março a julho/2012, tendo sido autuado inicialmente o TC 007.701/2012-8, processo de Relatório de Auditoria. Compuseram a fiscalização as questões de auditoria relacionadas à peça 2, p. 8 e 9.

A equipe de fiscalização examinou os seguintes convênios na Associação de Preservação do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e Difusão da Cultura e Educação – Apreced: 731466/2009 e 756188/2011, celebrados com o Ministério do Turismo e com o Ministério do Esporte, respectivamente (peças 10, p. 1-18; 17, p. 1-11).

O Convênio 731466/2009 foi firmado no valor de R\$ 1.450.805,00, com vistas à execução de projeto de qualificação e aperfeiçoamento profissional para prestação de serviços, no segmento de Turismo, na região do Grande ABC de São Paulo. Já o Convênio 756188/2011, no valor de R\$ 108.695,65, objetivou a realização do 23º Enarel – Encontro Nacional de Recreação e Lazer, em Avaré, São Paulo. Quando da realização da fiscalização, ambos os ajustes não se encontravam mais em execução.

As entidades convenientes celebraram os convênios com base nos ditames da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (vigente à época dos fatos), Decreto 6.170/2007 e, no caso de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscip, termo de parceria, consoante disposto na Lei 9.790/1999.

No tocante ao Convênio 731466/2009, firmado com o Ministério do Turismo, verificou-se que ocorreu acompanhamento do ajuste durante sua execução, bem como a apresentação da prestação de contas parcial e a respectiva análise pelo concedente, conforme informações obtidas pela equipe de auditoria (peça 22, p. 27-39). Por meio do Ofício 365/2012/AECI/MTur, de 28/5/2012, informou-se que, àquela data, o ajuste havia sido recentemente analisado por Grupo de Trabalho constituído pela Portaria MTur 23, de 9/11/2011, e que não havia passado, ainda, por exame da área técnica responsável. Assim, mesmo com o envio da prestação de contas final do convênio para análise pelo Ministério do Turismo, não havia sido emitido parecer final sobre a aprovação ou reprovação das contas do conveniente (peça 22, p. 2-7).

Quanto ao Convênio 756188/2011, celebrado com o Ministério do Esporte, houve o acompanhamento **in loco** do evento por parte do concedente, com emissão de parecer técnico, em 23/11/2011, concluindo pela regularidade da execução (peça 22, p. 41-47).

Em 11/3/2015 foi feita consulta ao Sistema Siconv, no qual consta que a prestação de contas final do Convênio 756188/2011, enviada em 20/4/2012, está em exame no órgão repassador dos recursos (Ministério do Esporte) - peça 28, p. 1-4. Sobre o Convênio 731466/2009, consta apenas registro de que a prestação de contas final do ajuste foi enviada em 23/12/2011 ao Ministério do Turismo para análise (peça 28, p. 5-7). Nova consulta realizada em 28/3/2016 indicou “Situação: prestação de contas enviada para análise” para ambos os convênios (peça 75, p. 1).

Em relação à fiscalização do Convênio 731466/2009, também foram solicitadas informações, por meio de diligência, à Prefeitura do Município de Santo André/SP, conforme registrado às peças 7, 19 e 25, local da sede da Apreced (conveniente) e da empresa Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda. (CNPJ 10.514.307/0001-64), contratada com recursos federais no âmbito do mencionado convênio, no valor de R\$ 438.880,00. Ademais, dados referentes à movimentação e à aplicação financeira dos recursos federais destinados ao Convênio 731466/2009 foram apresentados pela Caixa Econômica Federal, em sede de diligência, nos termos das informações às peças 4, p. 9, e 13.

Considerando que o Convênio 731466/2009 encontrava-se com execução já encerrada à data do início da fiscalização, a equipe enviou esforços em contatar alunos relacionados nas listagens de turmas fornecidas pela Apreced como concluintes dos cursos realizados pela Associação com

recursos do mencionado convênio (seleção de turmas por amostragem; contato via carta, telefone e/ou e-mail), a fim de avaliar a execução do objeto do ajuste por meio de questionários (peça 12). As informações pertinentes à análise da efetividade na obtenção de respostas aos questionários estão registradas à peça 24.

No curso da auditoria, foram detectados inúmeros achados, referentes a ocorrências com responsabilização de grande quantidade de responsáveis, dirigentes das entidades, gestores dos órgãos concedentes e diversas empresas contratadas na execução dos ajustes. Consoante entendimento contido no Acórdão 2.678/2010-TCU- Plenário, a abertura de representações apartadas permitiria maior racionalidade, considerando que o TC 007.701/2012-8, processo originário, contém mais de 160 peças, envolvendo nos mesmos autos quatro diferentes entidades fiscalizadas.

Dessa forma, não obstante esta Unidade Técnica tenha, inicialmente, constituído um único processo para a fiscalização, ou seja, o TC 007.701/2012-8, que abrangeu catorze convênios e um termo de parceria, celebrados por quatro diferentes entidades convenientes, e cinco órgãos concedentes de recursos federais (conforme relatado no item 1 desta instrução), a equipe de auditoria, na proposta de encaminhamento do relatório, propôs, para cada uma das entidades fiscalizadas, a formação de processo de representação apartado, com fulcro no art. 37 da Resolução TCU 191/2006 (vigente à época), para realização das audiências dos responsáveis e oitivas das empresas contratadas com recursos dos convênios. A medida objetivou dar maior celeridade às futuras instruções, visto que o objeto estabelecido para a fiscalização era extenso e complexo.

Ainda no tocante aos achados de auditoria, além das propostas de audiências e oitivas de empresas, quanto às ocorrências consideradas pela equipe de maior gravidade na execução dos convênios fiscalizados (ausência de comprovação da existência de fato e do funcionamento regular de empresas contratadas com recursos dos ajustes; participação de dirigentes e/ou funcionários das convenientes em empresas contratadas; não utilização de conta corrente do convênio para movimentação dos recursos federais), foi proposta a instauração de processo de tomada de contas especial pelo concedente, nos termos do art. 82 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011, para que, no âmbito da TCE, fossem consideradas como débito as despesas irregulares apontadas no relatório, sem prejuízo de glosa de outras ocorrências verificadas pelo órgão repassador dos recursos.

Contudo, no Acórdão 7193/2014-TCU-2ª Câmara (TC 007.701/2012-8), foi determinado à Secex/SP:

autue processos de representação apartados para cada uma das entidades fiscalizadas, mediante cópia do relatório de auditoria e da presente deliberação, e efetue, nos respectivos processos, as audiências e oitivas correspondentes, propostas no item V.2 dos autos, **acrescidas dos indícios de irregularidades registrados nos itens I.1, I.2, II.1, II.2, III.1, III.2, III.3, III.4, III.5, III.6, III.7, III.8, IV.1, IV.2**, da instrução, arquivando-se o presente processo (grifamos).

Ante o exposto, verifica-se que foram aprovadas as propostas de audiências e oitivas registradas no item V.2 da proposta de encaminhamento do relatório de fiscalização do TC 007.701/2012-8 – peça 2, p. 89-107. No tocante às propostas de determinação de adoção de providências, de glosa de despesas e de instauração de processos de TCE por parte dos órgãos repassadores, contidas nos itens I.1, I.2, II.1, II.2, III.1, III.2, III.3, III.4, III.5, III.6, III.7, III.8, IV.1, IV.2 (peça 2, p. 81- 88), foi deliberado pelo Colegiado deste Tribunal que as ocorrências relacionadas a esses itens fossem inseridas nas audiências e oitivas a serem realizadas. Desse modo, a redação inicialmente constante nos mencionados itens foi adaptada para integrar o texto das audiências e oitivas já constantes do item V.2. Ademais, as propostas de determinação aos órgãos repassadores consignadas nos itens I.3, I.4, II.3, II.4, II.5, III.9, III.10, III.11, III.12, IV.3, IV.4 e IV.5 e a proposta contida no item V.1 não foram acolhidas (peça 2, p. 81, 82, 86, 87, 89).

A instrução anterior (peça 31) consolidou as irregularidades abordadas no relatório de peça 2 que se referiam à Apreced e, em seguida, propôs a realização de audiências e oitivas dos responsáveis.

Nesta instrução será feita a análise das respostas das audiências.

EXAME TÉCNICO

I. Audiência do Sr. Celso Gasparino, na qualidade de presidente da Associação de Preservação do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e Difusão da Cultura e Educação – Apreced (peças 38, 44 e 51)

Contratação de empresa sem comprovação de existência de fato e regular funcionamento

O relatório de auditoria (peça 2, p. 13) aponta contratação da empresa Veneto Produções Artísticas (CNPJ 10.514.307/0001-64), pertencente ao próprio presidente da Apreced, Sr. Celso Gasparino, pelo valor de R\$ 438.880,00, tendo como objeto a locação de equipamentos, realização de eventos, contratação de professores, elaboração de apostilas, divulgação e criação e manutenção de hotsite (peça 11, p. 208).

Em visita (em 24/5/2012) ao endereço cadastrado na Jucesp (peça 11, p. 99-100) e constante no Sistema CNPJ da Receita Federal para a empresa Veneto, Rua Holanda, 301 - Santo André/SP (peça 11, p. 108-115), constatou-se no imóvel o funcionamento de um salão de beleza. Em edificações à direita e à esquerda do estabelecimento, ainda com a mesma numeração no logradouro (nº 301), foram verificados pela equipe de auditoria imóveis aparentemente residenciais. Embora tenha sido tentado contato com os moradores, não houve resposta, com indícios de não haver residentes no local naquele momento.

O antigo endereço da empresa Veneto, Rua Espanha, 557, Santo André/SP, é o atual endereço da Apreced, bem como consta como antigo endereço residencial do Sr. Celso Gasparino, presidente da entidade, conforme registro na ficha da Jucesp (peças 9, p. 125; 11, p. 99-115).

Diligenciada a Prefeitura de Santo André/SP, foi informado que não há registro de emissão de alvará para a empresa Veneto na Rua Holanda, 301, mas apenas inscrição no Cadastro Tributário (peça 19). Após conclusão do trabalho de campo de auditoria, em outubro/2012, a Secretaria de Finanças do Município de Santo André informou que a referida empresa não funciona mais no local (peça 25).

Resposta à audiência

O responsável limita-se a informar (peça 51, p. 1) que a empresa está sim sediada à Rua Holanda, 301. No entanto, à peça 47, p. 1, consta resposta feita pela empresa Veneto, que recebeu oitiva tratando da mesma ocorrência. Esta última peça é mais detalhada, e dela se extraem as seguintes explicações:

de fato há no local um salão de beleza, mas há também uma casa, no mesmo lote, na qual funciona a empresa;

como a empresa não trabalha com portas abertas e não possui funcionários fixos (secretárias e recepcionistas) não é sempre que se encontra alguém no local;

além disso, funciona em horários alternativos, sendo este um dos motivos pelos quais seus telefones de contato são todos telefones celulares, e não fixos (11 98332-3737 e 11 98542-6767);

não há identificação externa de que se trata de uma empresa devido ao risco de assalto;

um de seus clientes é a própria Prefeitura de Santo André, para a qual já realizou locação de equipamentos de áudio e vídeo, bem como já prestou serviços de produção artística, serviços de comunicação, de representação artística, etc., abrangendo as Secretarias – Cultura e Turismo, Gestão de Recursos Naturais.

a empresa emite dezenas de notas fiscais pela Prefeitura, tendo causado surpresa a alegação da Secretaria de Finanças acerca da inexistência da Veneto, já que é justamente ela a responsável pelos pagamentos.

À peça 47, p. 4 e seguintes, constam cópias de documentos que comprovariam o regular funcionamento da entidade: certidão negativa de tributos, certidão de inscrição municipal, certidão de registro cadastral, ficha cadastral completa, declarações de parceiros e fornecedores, cópias de notas fiscais, registros fotográficos do espaço físico, DVD de programa gravado em seu estúdio.

Análise

Nota fiscal, por si só, não comprova que uma empresa de fato exista, tendo em vista que a nota pode ter sido emitida apenas para dar aparência de legalidade a determinada transação financeira. No entanto, como as notas fiscais apresentadas envolvem clientes que, a priori, são independentes da Veneto ou de seu sócio majoritário, tais como o Sesc (peça 47, p. 11 e 12), e a

Prefeitura de Santo André (peça 47, p. 13, 14, 15 e 16), conclui-se pela existência de fato da citada entidade.

Destaca-se ainda que, entre as declarações apresentadas, consta a da Diretora de Cultura da Secretaria de Cultura e Turismo da Prefeitura de Santo André (peça 47, p. 17) e de Assistente da Secretaria de Gestão de Recursos Naturais (peça 47, p. 18).

Por fim, as fotografias apresentadas, retratando o interior do imóvel visitado pela equipe de auditoria, de fato mostram um estúdio de gravação de áudio e outro de gravação de vídeo, reforçando a tese de que há de fato uma empresa em funcionamento no local.

Por estes motivos, propõe-se acatar as razões de justificativa.

Participação societária de dirigentes da convenente em empresa contratada com recursos do convênio. Direcionamento de licitação

Trata-se de dois achados diferentes, mas que serão analisados em conjunto, dada a proximidade das ocorrências.

A Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda. (CNPJ 10.514.307/0001-64) pertencente ao Sr. Celso Gasparino (CPF 080.106.058-32), presidente da Apreced, recebeu, mediante o convênio, o total de R\$ 438.880,00 (peça 11, p. 208-260), correspondente a aproximadamente 30% do valor total do ajuste, para a prestação de serviços diversos (recrutamento, seleção de professores e contratação de professores de línguas, elaboração de conteúdo de apostilas para os cursos, realização de eventos, locação de equipamentos, criação e manutenção de site).

Tal prática ofenderia o art. 37, caput, da Constituição Federal e o art. 45 da Portaria Interministerial 127/2008.

Esta mesma ocorrência deu origem a um segundo achado no relatório de auditoria, qual seja, o direcionamento das cotações de preço das quais participou a empresa Veneto.

Resposta à audiência

Em síntese, o responsável aponta que o serviço foi de fato executado, conforme Nota Técnica 87/2011/DCPAT/SNPDTUR-Mtur (peça 51, p. 2). Explica ainda que a opção por empresa do dirigente da convenente se deu para otimizar o prazo de contratação, reduzir custos e garantir a entrega.

Análise

De início, seria perfeitamente possível questionar sim a execução contratual, caso a única comprovação seja a emissão de notas fiscais. Como o Sr. Celso Gasparino é responsável tanto pela entidade que emite a nota (prestadora de serviço) quanto pela que recebe a nota, há completa dependência entre as contratantes, e perde-se qualquer confiança de que a transação de fato tenha ocorrido.

A preocupação em eliminar efeitos de transações entre partes relacionadas é recorrente nas regras contábeis, dada a facilidade com que tais operações podem ser maquiadas. O Comitê de Pronunciamentos Contábeis obriga a divulgação de transações entre partes relacionadas, e a eliminação dos saldos intercompanhias existentes com outras entidades do mesmo grupo (Pronunciamento CPC 05). A lógica básica é a de que tais valores não foram validados pelo mercado, em uma operação não forçada, e sob condições correntes de compra e venda.

No entanto, apesar destes aspectos, o que foi realmente questionado no relatório de auditoria não foi a execução contratual, mas sim a participação de dirigente da convenente em empresa contratada com recursos do convênio. A jurisprudência do TCU é firme no sentido da vedação de participação, em licitações, de empresas ligadas a gestores do órgão, ou a membros da comissão de licitação, ou a funcionários de entidade convenente, com poder de influenciar o resultado do certame, a parentes de funcionários de entidade convenente, com poder de influência na contratante, ou aos próprios dirigentes das entidades convenentes. Em todos estes casos, resta prejudicado, frontalmente, o princípio da moralidade.

Segue voto condutor do Acórdão 2057 /2014-Plenário:

20. Em relação à existência de sócio de empresa contratada com relação de parentesco com funcionários da [associação], observo que a Lei 8.666/1993 não estabelece explicitamente tal vedação. Entretanto, em respeito ao princípio da moralidade, aplicando-se analogicamente o disposto no art. 9º dessa norma, o TCU possui reiterada jurisprudência no sentido de que a

administração pública está, em determinadas situações, impedida de contratar com empresas de cujo quadro dirigente figurem parentes de servidores do órgão contratante.

21. Nesse sentido, mencione as seguintes decisões:

VOTO condutor do Acórdão 1.632/2006-Plenário: [...]

VOTO condutor do Acórdão 1893/2010-Plenário: [...]

VOTO condutor do Acórdão 607/2011 - Plenário: [...]

VOTO condutor do Acórdão 1.019/2013-Plenário: [...]

VOTO condutor do Acórdão 1.941/2013-Plenário: [...]

[...]

23. Dessas deliberações, extrai-se que a vedação de parentesco de servidor do órgão contratante com sócio/dirigente da empresa contratada somente ocorre quando esse servidor possui de alguma forma poder de influência sobre a condução da licitação, quer por participar diretamente do procedimento quer em razão de sua posição hierárquica sobre aqueles que participam do procedimento de contratação.

24. Com efeito, poder-se-ia demonstrar desarrazoada e até mesmo comprometer a busca pela proposta mais vantajosa pela administração a extensão da vedação a situações que não tenham o potencial de comprometer os princípios que regem as contratações públicas. Veja-se a respeito o disposto o voto condutor do Acórdão 1893/2010-Plenário:

"As deliberações dos Tribunais de Contas trazidas pelo justificante, sobretudo a Decisão 603/1997 - TCU - Plenário apenas vedam a proibição generalizada da participação de parentes do servidor do órgão licitante, o que poderia causar prejuízos à Administração e demais interessados. De fato, seria desproporcional proibir a participação de empresa de parente de servidor da entidade contratante, desde que o agente público em questão não tivesse influência no processo de escolha da contratada." (grifei)

25. Ressalte-se que o Decreto 7.203/2010 - que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal - estabeleceu norma de conteúdo semelhante a esse entendimento em seu art. 3º, parágrafo único:

"3º É vedada também a contratação direta, sem licitação, por órgão ou entidade da administração pública federal de pessoa jurídica na qual haja administrador ou sócio com poder de direção, familiar de detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável pela demanda ou contratação ou de autoridade a ele hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão e de cada entidade." (grifei)

26. No mesmo sentido, o disposto na Lei 12.462/2011 - que institui o Regime Diferenciado de Contratação - segundo a qual:

Art. 37. É vedada a contratação direta, sem licitação, de pessoa jurídica na qual haja administrador ou sócio com poder de direção que mantenha relação de parentesco, inclusive por afinidade, até o terceiro grau civil com:

I - detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável pela demanda ou contratação; e

II - autoridade hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão ou entidade da administração pública. (grifei)

Do Voto Condutor e Relatório que antecederam o Acórdão 992/2015-2ª Câmara extrai-se caso análogo ao verificado nestes autos. Gestor responsável por execução de convênio contratou empresas pertencentes à sua mãe e sua irmã, o que ofende aos princípios da moralidade e impessoalidade. Ressaltou-se que as convenientes são obrigadas a seguirem os princípios aplicáveis à Administração Pública. Aquelas contas foram julgadas irregulares e o responsável foi condenado ao pagamento de multa. Outros precedentes no mesmo sentido são os Acórdãos 3397/2008-1ª Câmara e 2599/2011-Plenário

Propõe-se rejeitar as razões de justificativa.

Ainda relacionado a este achado, o Relatório de Fiscalização propôs determinar ao Ministério do Turismo que conclua a análise da prestação de contas, verificando as despesas junto à empresa Veneto. Nesta instrução será retomada tal proposta.

Ausência de movimentação dos recursos em conta corrente específica para o ajuste

Na documentação pertinente ao Convênio 731466/2009, celebrado entre a Apreced e o Ministério do Turismo, consta declaração da Caixa Econômica Federal (Caixa), datada de

21/1/2010, de que a Apreced abriu a conta específica para o projeto ABC do Turismo, na agência 2969, de número 2969-003-00000365/3 (peça 9, p. 187). No entanto, verificou-se, mediante consulta ao Siafi e ao Siconv, que as ordens bancárias emitidas para a Apreced foram feitas a crédito da conta 2969.003.00000404-8, da mesma agência, e que é esta a conta cadastrada no sistema Siconv para esse convênio. Os extratos à peça 9, p. 188-221, confirmam que os recursos foram transferidos pelo Ministério para a conta 2969.003.00000404-8, a qual foi utilizada para as movimentações bancárias.

Demandados esclarecimentos ao gerente geral de agência 2969 da Caixa Econômica Federal, foi informado, em 5/6/2012, que a conta efetivamente movimentada, 2969.003.00000404-8, não é específica do convênio (peça 13), sendo utilizada para outras finalidades da entidade, em inobservância à cláusula terceira, inciso II, alínea "w", e à cláusula sétima do termo do ajuste (peça 9, p. 3 e 8) e aos arts. 42, § 1º, e 50 da Portaria Interministerial 127/2008.

Resposta à audiência

Segue resposta dada pelo responsável, à peça 51, p. 3:

Constatamos que a Agência efetuou cobranças de taxas (TED e DOC) indevidamente, situação comprovada pelo Anexo 3, que apresenta a troca de mensagens do sistema de Convênios que informava a abertura da conta modalidade "convênio" e outra mensagem recebida da Agência da Caixa Econômica Federal, agência 2969, confirmando as tarifas cobradas indevidamente, bem como o registro no sistema referente a isenção de tarifas.

Análise

A resposta apresentada pelo responsável não guarda relação com a ocorrência objeto da audiência, pois aquela trata de tarifas indevidamente cobradas pela Caixa, e esta aborda utilização de conta particular para movimentação de recursos do convênio.

No entanto, a documentação anexada pelo responsável permite sim justificar a ocorrência. Ele apresenta e-mail disparado automaticamente pelo Siconv, informando de abertura de conta bancária, automaticamente, vinculada ao convênio (peça 51, p. 44). Apresenta ainda e-mail da agência 2696 da Caixa Econômica, comunicando que de fato houve equívoco na cobrança de tarifas de TED e DOC, pois a conta era sim vinculada ao convênio (peça 51, p. 49)

Além disso, consultas ao Siafi e ao Siconv demonstram que a conta cadastrada no sistema, e na qual foram feitos os depósitos, é de fato a indicada pelo responsável (peças 72 e 73).

Propõe-se acatar as razões de justificativa.

Não aplicação de recursos no mercado financeiro

No Convênio 731466/2009, celebrado entre a Apreced e o Ministério do Turismo, identificou-se, mediante análise dos extratos bancários (peça 9, p. 188-221), que os recursos não foram aplicados em caderneta de poupança, em descumprimento à cláusula terceira, inciso II, "b", e à cláusula sétima, parágrafo quinto, do termo de convênio (peça 9, p. 2 e 9), ao art. 10, § 4º, do Decreto 6.170/2007 e ao art. 42, § 1º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008. Convém observar que o valor total do repasse dos recursos do convênio corresponde a R\$ 1.274.660,00, movimentados entre maio/2010 a novembro/2011, fim do período de vigência do convênio. Dessa forma, os valores que deixaram de ser auferidos em razão da ausência de aplicação financeira não são de baixa materialidade.

Resposta à audiência

O responsável explica que houve atraso no desembolso por parte do concedente, de modo que, tão logo os valores caíam em conta corrente, eram quase imediatamente utilizados para pagar fornecedores que estavam em atraso.

Análise

A resposta do responsável não é suportada pelos extratos bancários à peça 9, p. 189 e seguintes. Como exemplo, tome-se o mês de junho de 2010, que iniciou com saldo bancário de R\$ 153.328,40. Não houve créditos e ainda restaram R\$ 90.503,01 ao final do período. Em julho de 2010 também não houve créditos, e restaram R\$ 32.892,26 ao final do mês. Em agosto tudo se repete – sem créditos, restando R\$ 23.315,50 ao final do período. Em setembro idem – nada de créditos, com saldo final de R\$ 11.982,96.

Em outubro de 2010 há um saldo inicial de R\$ 11.982,96 e um crédito de R\$ 537.330,00 no dia 7/10/2010. Tais quantias foram suficientes para cobrir todas as despesas de maio e ainda fechar o mês com R\$ 389.641,59 de saldo credor.

Foram também suficientes para pagar todas as despesas de novembro, e ainda sobrar R\$ 253.289,32 de saldo credor. O mesmo ocorreu para pagar as despesas de dezembro e ainda sobrar um saldo credor de R\$ 131.151,97 (observação: em dezembro houve ingressos menores, da ordem de R\$ 1.000,00. Houve também devoluções de DOC e TED, desconsideradas, pois trata-se, na prática, de mero estorno de despesa anteriormente feita).

Em janeiro de 2011 não há créditos na conta, e mesmo assim apresenta um saldo final de R\$ 81.815,63.

Em novembro de 2011 não há créditos, e sobra no final do mês o montante de R\$ 283.469,91. O mesmo padrão se repete nos demais meses – há poucas entradas de valores, suficientes para manter o giro financeiro durante meses.

Logo, não houve de fato rápida utilização dos valores depositados. Portanto, são materialmente relevantes os valores que deixaram de ser auferidos em razão da ausência de aplicação financeira. Propõe-se rejeitar as razões de justificativa.

Despesas vedadas pela legislação

Segundo o Relatório de fiscalização, no Convênio 731466/2009, celebrado entre a Apreced e o Ministério do Turismo, foram identificadas as seguintes despesas vedadas pela legislação pertinente, sujeitas a glosa em face da irregularidade dos dispêndios:

despesas com produção e confecção de 2.000 DVDs, os quais não tinham caráter didático, mas promocional, no valor de R\$ 20.000,00 (peça 9, p. 33), mediante contratação desses e de outros serviços junto à empresa Mundo S/A Propaganda Ltda. (peça 9, p. 130-133), constituindo despesa vedada pelo art. 39, inciso IX, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, sem efetiva comprovação de que os DVDs tenham sido entregues aos participantes, conforme informações contidas nos questionários respondidos (por amostragem) pelos alunos que participaram dos cursos objeto do convênio (peça 12); os objetivos pretendidos pela Apreced, ao produzir os DVDs, "de prestar contas e apresentar os resultados do convênio" (peça 11, p. 18), poderiam ser alcançados documentalmente, sem esse dispêndio;

despesas com taxas bancárias, nas operações de DOC e TED realizadas na conta 2969.003.404-8 - agência 2969 - Caixa Econômica Federal, a qual foi utilizada para a movimentação financeira dos recursos do ajuste (peça 9, p. 188-221), mas que, segundo informações prestadas pela gerência geral da agência, trata-se de conta não específica do convênio (peça 13), sendo utilizada para outras finalidades da entidade, razão pela qual não possui isenção de tarifas, incorrendo em pagamento de despesa vedada pela cláusula terceira, inciso II, alínea "q", do termo do ajuste (peça 9, p. 4) e pelo art. 39, inciso VII, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008; registre-se que os valores deveriam ter sido movimentados na conta específica do convênio junto à Caixa Econômica Federal de número 2969.003.00000365-3 (peça 9, p. 187).

Razões de justificativa

Sobre os DVDs, o responsável assim se manifestou:

Devido ao atraso no desembolso da última parcela, em contato telefônico com o corpo técnico do Ministério do Turismo – DCAPT/SNPDTUR foi acordado que haveria um prazo muito curto para a realização de pesquisa dos destinos turísticos, sendo necessário modificar a estratégia de produção dos DVDs com conteúdo dos sete municípios contemplados pelo projeto, substituindo a ação pela produção de um material contendo relatos de experiências dos participantes, apresentando resultados, bem como as atividades realizadas em sala e estudo do meio durante o projeto. Sendo assim, não se trata de material promocional simplesmente por ter sido distribuído aos participantes durante os eventos de encerramento, e sim de um produto gerado pelas próprias atividades desenvolvidas pelos participantes dos cursos. Além dos participantes dos cursos, todos os exemplares dos DVDs foram distribuídos para os parceiros, prestadores de serviço, órgãos públicos apoiadores do projeto e outras empresas parceiras.

Em relação às taxas bancárias, informa que entende que as cobranças feitas pela Caixa Econômica Federal foram indevidas, e remete à mesma documentação já analisada nos itens 45 e 46 desta instrução.

Análise

O responsável confirma o que já havia sido apontado pelo relatório de auditoria – o objetivo dos DVDs foi o de apresentar partes do trabalho feito, o que demonstra que não tinha de fato caráter

didático. A sua distribuição para parceiros, prestadores de serviço, órgãos públicos apoiadores do projeto, e outras empresas parceiras reforça se tratar de instrumento promocional.

Quanto ao fato de os treinandos não terem recebido os DVDs, não houve manifestação.

Tendo em vista que os DVDs foram entregues ao final do evento, após o término do treinamento, e contendo imagens de atividades que já tinham sido realizadas em sala, de fato não se trata de conteúdo educativo.

Quanto à cobrança das taxas bancárias, o próprio responsável confirma que foram irregulares. Portanto, deveria a convenente ter atuado junto ao banco para a restituição das taxas, ou reembolsado a conta bancária às suas expensas, tendo em vista que a despesa não era permitida pelo Termo de Convênio.

Propõe-se rejeitar as razões de justificativa.

Despesas antieconômicas

Segundo o Relatório de Fiscalização (peça 2, p. 58):

Quanto ao Convênio 756188/2011, celebrado entre a Apreced e o Ministério do Esporte, para realização do evento "Enarel" - Encontro Nacional de Recreação e Lazer, verificou-se o pagamento de despesas antieconômicas, visto que foi realizado gasto no valor de R\$ 16.000,00 para transporte de quarenta convidados no trajeto São Paulo/Avaré (local do evento)/São Paulo (peça 23, p. 2-7 e 23). Considerando que a passagem de ônibus neste trecho corresponde a aproximadamente R\$ 114,95 (peça 21), ida e volta, por passageiro, e foi contratado o serviço ao custo de R\$ 400,00, cabe ao órgão concedente examinar os dispêndios de forma pormenorizada.

Razões de justificativa

O responsável informa que:

o serviço foi terceirizado;

no trajeto São Paulo / Avaré havia dois locais de partida diferentes (aeroportos de Congonhas e Cumbica); havia também dois locais de destino para o trajeto de volta, portanto, o valor de R\$ 114,95 por passageiro não se aplica.

a empresa organizadora provavelmente contabilizou margem de lucro sobre este e outros serviços.

Análise

As cotações feitas pela equipe de auditoria foram de compras de passagens referentes a linhas regulares entre São Paulo e Avaré, operadas por empresas particulares. Portanto, tais valores também incluem margem de lucro. Logo, este fator não pode ser o responsável pela diferença de preços.

Como sobredito, a equipe de auditoria cotou passagens avulsas, que não têm a vantagem econômica proveniente da contratação em volume. Uma aquisição conjunta para transportar 40 pessoas tem a vantagem de contar com o efeito de escala – a empresa responsável pelo transporte já sabe antecipadamente que o veículo vai com determinada lotação. Já uma empresa de transporte regular tem que estar preparada para operar tanto com ônibus lotado, quanto com ônibus praticamente vazio, sem poder alterar o preço de passagem conforme a lotação.

Ainda que o fato de haver partida de dois aeroportos diferentes de algum modo justificasse o preço mais caro (o que, diga-se de passagem, não foi demonstrado), deve-se lembrar que a diferença de preços verificada não é pequena. O valor contratado é cerca de 3,5 vezes maior que o que seria obtido com compra direta de passagens, representando uma discrepância bastante elevada.

Propõe-se rejeitar as razões de justificativa.

Para este achado há proposta no relatório de fiscalização de determinar ao Ministério do Esporte que examine esta irregularidade na prestação de contas, avalie as demais despesas, e encaminhe ao TCU o resultado final da análise da prestação de contas. Tal proposta será retomada na presente instrução.

II. Oitiva da empresa Veneto, contratada pela Apreced (peças 42, 43 e 47)

A empresa Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda. foi ouvida em oitiva sobre:

Ausência de constatação de sua existência;

Indícios de direcionamento de sua contratação por parte da Apreced, tendo em vista que o Sr. Celso Gasparino integra seu quadro societário e é dirigente da convenente.

Em relação ao primeiro item, a resposta da empresa já foi analisada nos itens 24 a 29 da presente instrução, quando do exame de audiência do Sr. Celso Gasparino, tendo havido proposta por afastar o questionamento.

Quanto ao segundo item, a resposta da empresa, em essência, é a mesma já analisada nos itens 30 a 40 desta instrução, tendo havido proposta para rejeitar as razões de justificativa. Apesar disso, a resposta será abaixo reproduzida, na íntegra (peça 47, p. 3):

Justificativa dos itens -b: A empresa Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda. realmente executou os serviços para a Apreced no Projeto ABC do Turismo, nos anos de 2010 e 2011. Apesar de aparentar indícios de direcionamento ou favorecimento, em decorrência de um dos sócios da empresa Veneto ser o dirigente da entidade conveniada é importante ressaltar que todos os serviços foram devidamente planejados e executados. A equipe de coordenação do Projeto contatou a empresa, durante a fase de cotações de preços, mostrando interesse pela capacidade técnica comprovada da empresa para executar parte das atividades necessárias de realização do projeto.

Garanto que em momento algum ocorreu o direcionamento para execução de serviços e muito menos a tentativa de esconder o fato de ser um sócio da empresa. Tudo foi feito as claras e com total transparência. E empresa Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda., é uma empresa idônea, com 220 notas fiscais de serviços prestados, emitidas até hoje. Nunca teve problemas com a justiça, sem dívidas, com todos os tributos em dia (municipais, estaduais e federais). Todos os serviços foram prestados com excelência, pontualidade e profissionalismo.

Análise

A empresa Veneto foi vencedora para cotações de preço que representaram mais de 50% dos valores gastos nesta modalidade de contratação, conforme tabela abaixo, elaborada a partir de dados constantes do Siconv:

Cotação	Objeto	Empresa selecionada	Valor
182011	Consultoria para monitoramento e avaliação do projeto	KLL Consultoria e Avaliação Educacional Ltda.	60.000,00
22010	Carro de som, panfletagem e hot site	Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda.	32.080,00
32010	Locação de espaço físico, com serviço de buffet em hotéis da região	Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda.	42.000,00
112010	Psicólogo	Juci Maria Negrão	43.500,00
102010	Alimentos e bebidas	Maria Aucília da Silva Rodrigues ME	9.600,00
42010	Consultoria para elaboração de matriz curricular	KLL Consultoria e Avaliação Educacional Ltda.	149.190,00
12010	Peças publicitárias	Mundo da propaganda Ltda.	43.220,00
52010	Recursos humanos	Lissandra Pellisson	45.000,00
72010	Hot site	Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda.	14.400,00
82010	Impressão de material didático	Caex Copiadora	16.660,00
172011	Material gráfico	Mundo da propaganda Ltda.	23.500,00
192011	Eventos de encerramento	Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda.	18.000,00
122010	Locação de salas e equipamentos	Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda.	198.000,00

152011	Recrutamento e seleção de professores de inglês	Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda.	180.000,00
92010	Kits dos alunos	Mundo da propaganda	49.500,00
Total			924.650

As cotações de preço nas quais foi escolhida a empresa Veneto totalizam R\$ 484.480,00 e abarcam objetos muito díspares entre si, envolvendo panfletagem, carro de som, hot site, locação de espaço físico, recrutamento e seleção de professores de inglês (pela quantia de R\$ 180.000,00), locação de salas e equipamentos (valor de R\$ 198.000,00).

Por uma questão lógica, é inviável que haja efetiva competição quando a empresa que participa da cotação de preços tem como sócia a mesma pessoa titular da entidade que vai julgar a citada cotação. Não há independência entre as partes – quem apresenta o preço e quem recebe o preço são no fundo a mesma pessoa – Celso Gasparino. Tal prática configura irregularidade grave, conforme já demonstrado nos itens 35 a 41 desta instrução.

Dado que no Siconv não constam os arquivos referentes às cotações, com as cópias das solicitações de valores, as descrições dos objetos, nem as respostas das empresas consultadas, o que por si só já é uma irregularidade grave, não é possível apontar outros indicativos da fraude. Mas o simples fato de o sócio da empresa contratada ser o mesmo responsável pela conveniente contratante já é suficiente para indicar frustração completa do caráter competitivo de uma cotação de preços. O fato ainda de sequer haver cópia da documentação referente às cotações, de a mesma empresa vencer mais de 50% das cotações (em volume financeiro), para objetos completamente díspares, e em alguns casos ser a única concorrente (peça 75, p. 7 e 9), forma um conjunto de indícios, vários e coincidentes, que apontam para a ocorrência de fraude à licitação.

A jurisprudência do TCU é no sentido de que indícios vários e coincidentes que apontam para a prática de fraude à licitação, consubstanciada na prática de atos capazes de restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório e de promover o direcionamento do certame, constituem prova (Acórdãos 502/2015-Plenário, 333/2015-Plenário).

Eventual execução do serviço, ainda que por preço de mercado, em nada altera a análise, já que não é necessária a existência de benefício comprovado à empresa contratada (Acórdão 3145/2014-Plenário).

Por fim, caso se alegue que não há que se falar em fraude, dado que a conveniente não era obrigada a seguir a íntegra da Lei de Licitações, deve-se lembrar que os princípios aplicáveis à Administração Pública devem ser observados por quem administra recursos públicos (art. 45 da Portaria Interministerial 127/2008 e Termo de Convênio, Cláusula Terceira, II, “h” (peça 9, p. 4).

Propõe-se manter o apontamento, e declarar a empresa inidônea para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, com base no art. 46 da Lei 8.443/92.

III. Audiências dos servidores do Ministério do Turismo acerca da aprovação do plano de trabalho (peças 39, 40, 45, 48, 62 e 70)

Segue descrição do Relatório de Auditoria (peça 2, p. 66):

Além do exposto, nos convênios a seguir, houve a aprovação de plano de trabalho que, de antemão, possuía despesas inadequadas, por serem desnecessárias e antieconômicas, a exemplo das seguintes:

I) Convênio 731466/2009, celebrado entre a Apreced e o Ministério do Turismo, tendo como objeto o Projeto de Qualificação e Aperfeiçoamento Profissional para prestação de serviços no segmento de Turismo na região do Grande ABC de São Paulo:

a) despesas com sete eventos de abertura, cada um com 120 pessoas, no valor de R\$ 42.000,00 (peça 9, p. 20 e 24-26), dispêndios que não eram necessários, haja vista que, nos demais convênios auditados, tendo como objeto qualificação profissional, a não realização desse tipo de despesa não fez falta para a execução dos convênios;

b) despesas com criação e produção de 2.000 DVDs, no valor de R\$ 20.000,00 (peça 37, p. 19 e 130-133), os quais não tiveram conteúdo didático, sem haver efetiva comprovação de que foram recebidos pelos alunos, e conforme informações contidas nas respostas a questionários

aplicados por amostragem a alunos participantes dos cursos ministrados (peça 43, p. 4-7 e 24-30).

(...)

As ocorrências configuram infringência ao art. 22 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008. Mediante pesquisa ao Sistema Siconv, foram identificados os seguintes responsáveis, gestores à época dos fatos, por aprovar os planos de trabalho dos referidos convênios:

a) Convênio 731466/2009 (Apreced): Sr. Luciano Paixão Costa, Coordenador-Geral de Qualificação e Certificação do Ministério do Turismo, e Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, Diretora de Qualificação e Certificação e Produção Associada ao Turismo (Nota Técnica 214/2009/DCPAT/SNPDTur/MTur, de 31/12/2009) - peça 29;

(Referência de peças ajustada para corresponder às peças do presente processo)

Foram ouvidos em audiência Luciano Paixão Costa e Francisca Regina Magalhães Cavalcante, que aprovaram o plano de trabalho (peça 29).

Antes mesmo de iniciar a análise das respostas, deve-se destacar que a ocorrência se refere à aprovação indevida de plano de trabalho, e os responsáveis foram aqueles que assinaram o documento correspondente. Logo, no que se refere ao item “b” acima transcrito, não há que se questionar a ausência de entregas dos DVDs, pois isso em nada guarda relação com a aprovação do plano de trabalho. Esta falha, se confirmada, é referente à execução do convênio e também à aprovação da prestação de contas, não cabendo responsabilização de quem apenas aprova o plano de trabalho.

Para ficar mais clara a argumentação, suponha-se que tais DVDs tivessem de fato conteúdo educativo, e, deste modo, fossem aprovados (regularmente) quando da verificação do plano de trabalho. Posteriormente, durante a execução do convênio, não são entregues, o que é irregular. Se mesmo assim a prestação de contas é aprovada, resta claro que a falha houve apenas na análise da prestação de contas, não na aprovação do plano de trabalho. Este cenário hipotético deixa claro como a ausência de entrega de DVD é totalmente independente de aprovação de plano de trabalho.

Portanto, sequer serão transcritas as partes das defesas que adentrarem neste ponto, pois o questionamento não é compatível com o cerne das audiências, nem com a evidência apresentada, nem com o nexo de causalidade pretendido.

Já o segundo aspecto relacionado aos DVS foi o fato de não trazerem conteúdo didático, sendo, portanto, vedados pela legislação. Este aspecto sim tem relação com as evidências apresentadas, está de acordo com o nexo de causalidade demonstrado, e será abordado na análise abaixo.

Respostas às audiências

A defesa do Sr. Luciano Paixão Costa, à peça 62, inicia contextualizando o Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial do Turismo. Explica que além de programas de qualificação, também havia ações de sensibilização e mobilização de diferentes segmentos sociais no tocante à importância do turismo para o desenvolvimento econômico e social do país. Deste modo, cada proposta cobriria todas as necessidades específicas para a qualificação do profissional alvo, incluindo não só o treinamento, mas também as já citadas mobilização e divulgação. Por isso, todas as propostas incluiriam estratégia de mobilização e seleção de público alvo.

Alega ainda que o custo praticado neste item foi baixo, de apenas R\$ 20,00 por pessoa. Reforça que entende adequada a previsão, no plano de trabalho, dos eventos de abertura.

Sobre os DVDs, foca apenas na falta de comprovação de entrega, aspecto que, como sobredito, não será analisado. O responsável não se manifestou sobre o apontamento de que tais DVDs não possuíam conteúdo didático.

A resposta da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante consta da peça 70. Seu conteúdo é similar à da defesa do Sr. Luciano Costa. Ela contextualiza o Plano Nacional de Turismo, e ressalta que é importante mobilizar e sensibilizar potenciais participantes, para que adiram aos cursos.

Motivar os profissionais ou mesmo alunos em potencial para participarem de projetos de qualificação profissional sempre foi o grande gargalo no Setor do Turismo. Também a compatibilização dos turnos de trabalho, carga horária e o envolvimento dos empresários muitas vezes sem qualificação suficiente para investir no aperfeiçoamento dos seus profissionais.

Para superar estes desafios, passamos a estimular várias estratégias junto as entidades parceiras. A primeira delas dava conta de conscientizá-las sobre a importância das ações de sensibilização e de mobilização dos candidatos aos programas de qualificação, destacando que eram itens fundamentais para serem contemplados no Plano de Trabalho.

Neste sentido, a realização de eventos sociais e técnicos para os participantes de Programas de Qualificação Profissional, pré e pós cursos como também sorteios de prêmios, viagens de reconhecimento entre outras estratégias, eram adotadas como boas práticas para atingir o objetivo de qualificar o profissional com sucesso.

A responsável também não se manifestou sobre o conteúdo dos DVDs.

Análise

De fato, o Plano Nacional de Turismo 2007 – 2010 fala em mobilização e sensibilização como uma das ações integrantes dos projetos de qualificação (peça 74, p. 39).

Neste programa inclui-se o conjunto de ações relativas à qualificação dos diversos tipos de profissionais que integram a cadeia produtiva do turismo, bem como de ações voltadas à sensibilização da população local quanto à importância de sua participação para o sucesso e o desenvolvimento sustentável do turismo. Propõe-se rejeitar as razões de justificativa.

Pode-se eventualmente até se discordar da real utilidade destas ações, mas o fato é que estão previstas no Plano Nacional de Turismo, cabendo aos servidores do Ministério utilizá-lo como guia para analisarem cada caso concreto.

Sobre os DVDs não terem conteúdo educativo, os responsáveis não se manifestaram. Conforme já analisado nesta instrução (itens 61 – 63), é irregular o custeio de ações promocionais, conforme art. 39, inciso IX, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008.

Propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa do Sr. Luciano Paixão Costa e da Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, acatando-as em relação à despesa com os eventos de abertura, e rejeitando-as com relação à aprovação de plano de trabalho contendo despesa indevida com DVDs promocionais.

IV. Audiências dos servidores do Ministério do Turismo sobre aprovação indevida da prestação e contas (peças 40, 45, 59, 61, 62, 63 e 70)

Segue descrição do relatório de auditoria (peça 2, p. 71):

Convênio 731466/2009, celebrado entre a Apreced e o Ministério do Turismo: Apesar das diversas irregularidades apontadas neste relatório, algumas facilmente detectáveis, como ausência de movimentação dos recursos em conta específica, pagamentos de taxas bancárias, ausência de aplicação financeira dos recursos não utilizados e execução de 30% dos recursos do convênio por meio de empresa da qual presidente da conveniente compõe o quadro societário, para prestação de serviços de naturezas muito diversas (locação de equipamentos, realização de eventos, contratação de professores, elaboração de apostilas, divulgação, criação e manutenção de hot site), a prestação de contas parcial do convênio foi aprovada pela Sra. Freda Azevedo Dias, então Coordenadora-Geral de Qualificação e Certificação do Mtur, e pela Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, ex-Diretora de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo, consoante Nota Técnica 87/2011 DCPAT/SNPDTur-MTur, em 26/4/2011 (peça 11, p.79-85), em descumprimento à cláusula terceira, inciso I, alíneas "e" e "f", e à cláusula nona do termo de convênio (peça 37, p. 2 e 10-11) e aos arts. 51, 53 e 54 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008.

Foram ouvidas em audiência as Sras. Francisca Regina Magalhães Cavalcante e Freda Azevedo Dias.

Respostas às audiências

A Sra. Freda Azevedo Dias explica, à peça 63, que a Nota Técnica 87/2011 não analisou aspectos financeiros, contábeis e administrativos, mas apenas a execução física das metas. A análise administrativa, financeira e contábil seria atribuição da Coordenação de Prestação de Contas, no âmbito da Coordenação Geral de Convênios, conforme arts. 17, incisos IV, V e VI, 24, incisos IV, V e VI, e art. 25, inciso I ao VI, todos do Regimento Interno do Ministério do Turismo. Segue trecho de sua defesa:

A análise que comprovava o atendimento parcial do objeto do convênio 731466/2009, sob o aspecto estritamente técnico, foi realizada por meio de relatório e documentação robusta

encaminhada fisicamente pela Convenente e também pelas inseridas no Siconv, resultando em subsídios suficientes a ensejar a compreensão pelo cumprimento parcial do objeto.

As ocorrências exaradas no Ofício 1510/2015-TCU/SECEX-SP, de 12/6/2015, referem-se apenas sobre o aspecto de análise documental quanto as questões administrativas, financeiras e contábeis, notadamente procedimentos legais, incluindo licitações, cotações prévias, contratações e pagamentos (ausência de aplicação financeira dos recursos não utilizados e execução de 30% dos recursos do convênio por meio de empresa da qual o presidente da convenente compõe o quadro societário...), questões que, comprovadamente, nunca foram de atribuições funcionais da Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação/CGQC.

Esclareço, contudo, que a menção na Nota Técnica nº 87/2011 -DCPAT/SNPDT sobre os valores pagos ou comprometidos referentes à parcela anteriormente repassada, não pode ser confundida com a análise financeira, pois se trata apenas de um "registro" em relação ao documento técnico analisado. Reafirmo que não é atribuição da área técnica a verificação comprobatória dos documentos financeiros encaminhados e/ou inseridos no Siconv. E ainda, que a análise financeira é procedida apenas quando da prestação de contas final, pelo outro setor da pasta, conforme Regimento Interno, informado anteriormente.

Não posso deixar de registrar que para identificar quaisquer irregularidades, existe a necessidade de manifestação de análise e parecer concomitantemente das duas áreas - técnica e financeira, mas essa apreciação só ocorre quando da análise das prestações de contas final.

Para elucidação dos fatos aqui esclarecidos, vale ressaltar que a análise da Prestação de Contas Parcial era exigida quando da vigência da Instrução Normativa nº 01/1997 da STN, onde todos os setores envolvidos eram obrigados a emitir análise e parecer, sobre os aspectos técnicos e financeiros, em conformidade com a atribuição de cada área. Esse procedimento foi alterado com a publicação da Portaria Interministerial nº 127/2008. Ou seja, a exigência de análise da Prestação de Contas Parcial, deixou de valer a partir 29 de maio de 2008, além disso, o Siconv não tinha as funcionalidades previstas para o acompanhamento da execução de convênio.

Portanto, com a edição da Portaria Interministerial nº 127/2008, durante a execução do objeto do convênio, as análises e pareceres relacionados à realização das ações dos convênios eram procedidas por meio da verificação das informações dos relatórios apresentados pela Convenente, apenas no que se refere à realização das atividades previstas no Plano de Trabalho quanto ao cumprimento do objeto do convênio, sendo que os aspectos administrativos, contábeis e financeiros, somente "seriam avaliados na Prestação de Contas Final".

Contudo, cabe trazer a luz desse digno Tribunal, após a elucidação dos fatos acima, que a denominação utilizada pela área técnica de "análise de prestação de contas parcial", é utilizada por vício de linguagem, pois nada mais é do que a análise da realização física das metas, feita com base em relatório de execução encaminhado pela Convenente e alguns outros documentos inseridos no Siconv à época.

Portanto, para que se possa considerar uma "análise de prestação de contas", deve-se necessariamente conter análise e parecer das duas áreas distintas - técnica e financeira -, o que ocorre apenas na prestação de contas final, segundo a legislação em vigor.

Por fim, destaco ainda que, a Nota Técnica nº 87/2011, foi atestada como um ato de rotina administrativa comum a todos os Convênios, no estrito cumprimento de dever funcional, tendo o processo do convênio posteriormente tramitado por outras instâncias administrativas do Ministério do Turismo.

Assim, solicito que seja acatada as minhas razões e justificativas em relação a aprovação da Nota Técnica nº 87/2011, que teve por objetivo à análise e parecer da execução das metas físicas do Convênio 731466/2009. Explica ainda que a análise financeira é avaliada apenas quando da prestação de contas final.

A Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, em sua resposta à peça 70, reforça que a análise financeira não era competência de seu setor. Explica ainda que, à época dos fatos, o Siconv tinha funcionamento precário. Somente em 2013 passaram a existir funcionalidades relativas a acompanhamento das prestações de contas. Informa ainda que os técnicos não tinham conhecimento do funcionamento do sistema, pois não havia cursos de qualificação dentro do Órgão.

Análise

Existem dois aspectos a se considerar. O primeiro é o referente ao escopo de atuação da Coordenação Geral de Qualificação e Certificação (CGQC). Como bem demonstrado pela Sra. Freda Azevedo Dias, não era de competência do setor avaliar aspectos administrativos, financeiros e contábeis, o que retira de sua alçada a verificação da movimentação de recursos em conta específica, a falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro, e o pagamento de taxas bancárias.

No entanto, se a unidade serve apenas para atestar a execução física do convênio, e se ela não tem trabalhos de campo para acompanhar a execução, a única forma que resta de fazê-lo é sim conferir a veracidade dos documentos apresentados pela conveniente que demonstrem a execução do objeto. Do contrário, se a CGQC se limitar a repetir informações apresentadas pela conveniente, sequer pode-se chamar seu trabalho de “análise”, seria mera repetição de informações.

Um elemento bastante relevante para comprovação de execução são notas fiscais, pelo fato de que são documentos não emitidos diretamente pela conveniente, e sim por empresas por ela contratadas, a priori independentes daquela. Se sequer se verificar se as notas fiscais têm mínimas condições de serem aceitas, como, por exemplo, identificando que foram emitidas por empresa do próprio presidente da Apreced, a “Análise da prestação de contas parcial” perde grande parte de sua utilidade.

O segundo aspecto refere-se à obrigação de se efetuar a análise de prestação de contas parcial. Como explicado pela Sra. Freda Dias, a Portaria Interministerial 127/2008 suprimiu a prestação de contas parcial. Deste modo, não há qualquer critério legal que possa ser utilizado para indicar que a CGQC tinha a obrigação de efetuar determinada análise, mas não efetuou.

Ora, se o concedente não era obrigado a realizar a análise da prestação de contas parcial, e mesmo assim o faz, ainda que de forma precária, meramente consolidando e repetindo informações não checadas, não há como imputar conduta irregular.

O termo de convênio, em sua Cláusula Nona (peça 9, p. 10), regula o acompanhamento e fiscalização de sua execução. Segundo o § 2º, deveria haver acompanhamento **in loco**, que, caso, não ocorresse, deveria ser devidamente justificado. Presume-se que não tenha ocorrido, dado que não há registros dos apontamentos feitos pelo servidor designado a acompanhar as ações.

O § 3º estipula que, caso não pudesse ser feito o acompanhamento **in loco**, deveria haver a análise dos documentos indicados nas alíneas “d”, e “g” a “k”, do parágrafo segundo, da Cláusula Décima Terceira, e abaixo transcritos:

comprovação, por meio de fotografia, jornal, vídeo etc, da fixação da logomarca do Ministério do Turismo no material promocional;

cópia do comprovante de veiculação e fotografia com o endereço do anúncio em *outdoor*, *frontlight* ou luminoso, se for o caso;

fotografia de *banners*, faixas, troféus e medalhas, de cada peça afixada ou entregue;

exemplar de cada peça com o termo de recebimento do material e termo de distribuição do material promocional e peças produzidas, quando for o caso;

comprovante de aplicação, na consecução do objeto deste convênio, dos valores arrecadados com a cobrança de ingressos em show e eventos, ou com venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos no âmbito deste instrumento.

Nenhuma das checagens se refere a aspectos questionados no relatório de auditoria. Por este motivo, propõe-se acatar as razões de justificativa das Sras. Francisca Regina Magalhães Cavalcante e Freda Azevedo Dias.

Por último, deve-se apenas registrar que, caso houvesse sim a obrigação de avaliar a prestação de contas parcial, eventual precariedade do Siconv não poderia ser justificativa para ilidir a irregularidade. Lembre-se de que o convênio, em sua Cláusula Décima Terceira, §2º, exige uma série de documentos a serem apresentados ao concedente, caso não possam ser inseridos no Siconv.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Em atendimento ao Acórdão 7193/2014-TCU-2ª Câmara, foram ainda autuados os seguintes processos de representação, conexos a estes autos:

TC 033.165/2014-9 - Instituto Quero-Quero;

TC 033.168/2014-8 – Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Cultural – Indesc;

TC 033.169/2014-4 – Instituto de Cidadania Raízes.

Cabe observar que os responsáveis do Ministério do Turismo, ouvidos em audiência nesta representação, também estão respondendo a audiências em alguns dos processos acima relacionados, visto que foram detectados indícios de irregularidades pertinentes a convênios celebrados entre as outras entidades e o Ministério.

CONCLUSÃO

A partir da análise efetuada nos itens 20 a 72 desta instrução, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa de Celso Gasparino, na qualidade de presidente da Apreced, acatando-as no que se refere à contratação de empresa sem comprovação de existência de fato e regular (itens 20 a 23), e ausência de movimentação de recursos em conta corrente específica (itens 42 e 43); e rejeitando-as no que se refere à participação de dirigente da conveniente no quadro societário de empresa contratada, direcionamento de licitação (itens 30 a 33), não aplicação de recursos no mercado financeiro (item 49), despesas vedadas pela legislação (itens 58 e 59), e despesas antieconômicas (item 66). Propõe-se ainda a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92.

Cabe ainda retomar proposta feita pela equipe de fiscalização, para que se determine ao Ministério do Turismo e ao Ministério do Esporte que concluam a análise da prestação de contas dos Convênios 731466/2009 e 756188/2011, respectivamente, verificando os aspectos tratados nesta representação, bem como as demais despesas, e enviem o resultado ao TCU.

Sendo instauradas tomadas de contas especiais, é possível que o Sr. Celso Gasparino seja condenado em débito, havendo também a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, *caput*, da Lei 8.443/92. Neste caso, a aplicação de uma segunda penalidade não implica *bis in idem* em relação à multa anterior, ainda que a conduta reprovada seja a mesma, pois a causa de eventual nova sanção é a ocorrência de débito, aspecto não contemplado na pena anterior. Deve-se, no entanto, abater na segunda sanção o montante da multa antecedente (Acórdão 2813/2015-Plenário).

Em relação à empresa Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda. (CNPJ 10.514.307/0001-64), propõe-se rejeitar sua defesa, declarando sua inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/92, consoante análise efetuada nos itens 76 a 84.

Tendo como referência a análise feita nos itens 104 a 112, propõe-se acatar as razões de justificativa da Sra. Freda Azevedo Dias.

Em relação à Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante, propõe-se acatar parcialmente suas razões de justificativa, acatando-as no que se refere à aprovação indevida da prestação de contas (item 100), e com relação às despesas com eventos de abertura (item 85); e rejeitando-as com relação à aprovação de plano de trabalho contendo despesa indevida com DVDs promocionais (item 85).

Por fim, quanto ao Sr. Luciano Paixão Costa, propõe-se acatar parcialmente suas razões de justificativa, acatando-as no que se refere às despesas com eventos de abertura (item 85); e rejeitando-as com relação à aprovação de plano de trabalho contendo despesa indevida com DVDs promocionais (item 85).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- em relação ao Convênio 731466/2009, firmado pelo Ministério do Turismo com a Associação de Preservação do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e Difusão da Cultura e Educação – Apreced, com vistas à execução de projeto de qualificação e aperfeiçoamento profissional para prestação de serviços, no segmento de Turismo, na região do Grande ABC de São Paulo, determinar ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 10, §8º, do Decreto 6.170/2007, com redação dada pelo Decreto 8.244/2014, que conclua a análise da prestação de contas, considerando os apontamentos feitos neste processo, e encaminhe o resultado final ao TCU, no

prazo de 90 dias, tendo em vista que a ausência de análise conclusiva da prestação de contas após o prazo máximo de 2 anos ofende ao citado normativo;

- em relação ao Convênio 756188/2011, firmado pelo Ministério do Esporte com a Associação de Preservação do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e Difusão da Cultura e Educação – Apreced – para realização do 23º Encontro Nacional de Recreação e Lazer, determinar ao Ministério dos Esportes, com fundamento no art. 10, §8º, do Decreto 6.170/2007, com redação dada pelo Decreto 8.244/2014, que conclua a análise da prestação de contas, considerando os apontamentos feitos neste processo, e encaminhe o resultado final ao TCU, no prazo de 90 dias, tendo em vista que a ausência de análise conclusiva da prestação de contas após o prazo máximo de 2 anos ofende ao citado normativo;

- acatar as razões de justificativa da Sra. Freda Azevedo Dias;

- acatar parcialmente as razões de justificativa do Sr. Celso Gasparino, na qualidade de presidente da Apreced, acatando-as no que se refere à contratação de empresa sem comprovação de existência de fato e regular (itens 20 a 23), e ausência de movimentação de recursos em conta corrente específica (itens 42 e 43); e rejeitando-as no que se refere à participação de dirigente da conveniente no quadro societário de empresa contratada, direcionamento de licitação (itens 30 a 33), não aplicação de recursos no mercado financeiro (item 49), despesas vedadas pela legislação (itens 58 e 59), e despesas antieconômicas (item 66);

- acatar parcialmente as razões de justificativa de Francisca Regina Magalhães Cavalcante, acatando-as no que se refere à aprovação indevida da prestação de contas (item 91), e com relação às despesas com eventos de abertura (item 76); e rejeitando-as com relação à aprovação de plano de trabalho contendo despesa indevida com DVDs promocionais (item 76);

- acatar parcialmente as razões de justificativa de Luciano Paixão Costa, acatando-as no que se refere às despesas com eventos de abertura (item 76); e rejeitando-as com relação à aprovação de plano de trabalho contendo despesa indevida com DVDs promocionais (item 76);

- aplicar aos Srs. Celso Gasparino (CPF: 080.106.058-32), Luciano Paixão Costa (CPF: 603.391.101-63), e à Sra. Francisca Regina Magalhães Cavalcante (CPF: 782.175.556-72), a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento;

- autorizar, desde logo, caso requerido pelos responsáveis, o pagamento das dívidas em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar dos recebimentos das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal a correspondente atualização monetária, na forma prevista na legislação em vigor;

- autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

- alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RITCU;

- rejeitar a defesa da empresa Veneto Produções Artísticas, Comunicação e Consultoria Ltda. (CNPJ 10.514.307/0001-64), declarando sua inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/92.”

É o Relatório.