

TC 003.318/2015-0

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); Júlio e Edésio Ltda. (CNPJ 01.076.333/0001-67 – razão social atual “Os Forgado Eventos e Transportes Ltda.”); Júlio César Braz (CPF 497.787.061-15); Edésio Pereira de Queiroz (CPF 397.282.851-91)

Procuradores: Huilder Magno de Souza, OAB/DF 18.444, e outros, procuradores de todos os responsáveis (peças 32-33 e 42-44)

Interessado em sustentação oral: Todos os responsáveis

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Comissão de Tomada de Contas Especial 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 1136/2008 (SICONV 629759).

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. 252-253 e 258). Na instrução precedente (peça 5), 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 18/7/2008 com o objeto de apoiar o evento “XVIII Expoagro – Exposição Agropecuária, Industrial e Comercial de Luziânia-GO”, previsto para ser realizado de 6 a 10/8/2008. A vigência foi estipulada de 18/7/2008 a 2/11/2008 (peça 1, p. 6-10 e 42-78, 82). Os recursos necessários à consecução do objeto pactuado foram da ordem de R\$ 286.000,00, sendo R\$ 260.000,00 à conta do concedente e R\$ 26.000,00 de contrapartida da convenente, liberados por intermédio da Ordem Bancária 08OB900891, de 19/8/2008 (peça 1,

p. 84) e creditados na conta bancária da entidade em 21/8/2008 (peça 3, p. 38-39), após a data prevista para o evento.

4. A celebração do convênio foi precedida de parecer técnico do MTur (peça 1, p. 12-14), elaborado em 17/7/2008, 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. Um dia depois do parecer técnico, ocorreram o parecer da consultoria jurídica do órgão (peça 1, p. 20-40) e a celebração do convênio (peça 1, p. 78). A publicação do ajuste deu-se em 7/8/2008, após o período previsto para a realização do evento (peça 1, p. 80).

5. A presidente da entidade Premium Avança Brasil apresentou a prestação de contas do convênio em 21/9/2009, posteriormente complementada (peça 3, p. 32-107; 120-139). O órgão repassador, em análises iniciais, apontou algumas pendências (peça 3, p. 113-118); posteriormente, julgou suficientes as informações apresentadas, opinando pela aprovação da prestação de contas do convênio (peça 3, p. 141-144). Em que pese ter esse parecer, o MTur efetuou reanálise naquelas contas (peça 3, p. 176-181), por meio das quais reprovou as execuções física e financeira, em virtude da gravidade das irregularidades constatadas pela CGU (relatadas adiante).

6. Com efeito, o órgão concedente elaborou o Relatório do Tomador de Contas Especial 185/2014, em que trouxe a informação de que houve a devolução de R\$ 530,00 em 29/8/2008, conforme Guia de Recolhimento da União, 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. 206 e 222-232). No Relatório de Auditoria da CGU, consta a informação de não houve fiscalização *in loco* (peça 1, p. 250).

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 1, p. 128-154):

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 oito convênios firmados entre a Premium e o MTur. Desses processos, doze já haviam sido julgados pelo TCU até 14/3/2018 (TCs 019.890/2012-5, 029.465/2013-3, 029.938/2013-9, 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 007.903/2015-4). 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 5), 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 Júlio e Edésio Ltda. (CNPJ 01.076.333/0001-67); Júlio César Braz (CPF 497.787.061-15) e Edésio Pereira de Queiroz (CPF 397.282.851-91), na condição de dirigentes 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 6) e foi realizada nos seguintes termos (as duas primeiras ocorrências atribuídas somente à Premium e Cláudia; a terceira 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;



objeto do convênio com característica de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei 4.320/1964, conforme entendimento do Acórdão/TCU 96/2008 – Plenário;

fraude no processo de cotação de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Júlio e Edésio Ltda. para executar o objeto do convênio, em desrespeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade, bem como em infringência ao art. 11 do Decreto 6.170/2007 e art. 45 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008;

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

a) Entidade Premium Avança Brasil (conveniente)

Documento/Finalidade	Data	Peça
Ofício de citação 1901/2016-TCU/SECEX-GO	9/12/2016	peça 25
Aviso de Recebimento Of. 1901/2016	16/12/2016	peça 37
Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia	-----	peças 34-38
Defesa apresentada em conjunto com a sua presidente	2/3/2017	peça 53

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

Documento/Finalidade	Data	Peça
Ofício de citação 1902/2016-TCU/SECEX-GO	9/12/2016	peça 29
Aviso de Recebimento Of. 1902/2016	16/12/2016	peça 39
Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia	-----	peças 34-38
Defesa apresentada em conjunto com a sua presidente	2/3/2017	peça 53

c) Empresa Júlio e Edésio Ltda. (contratada pela Premium)

Documento/Finalidade	Data	Peça
Ofício de citação 1904/2016-TCU/SECEX-GO	9/12/2016	peça 27
Aviso de Recebimento Of. 1904/2016	27/12/2016	peça 41
Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia	-----	peças 45-49
Defesa apresentada em conjunto com os seus dirigentes	2/2/2017	peça 52

d) Sr. Júlio César Braz (dirigente da empresa contratada)

Documento/Finalidade	Data	Peça
Ofício de citação 1905/2016-TCU/SECEX-GO	9/12/2016	peça 31
Aviso de Recebimento Of. 1905/2016	22/12/2016	peça 40
Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia	-----	peças 45-49
Defesa apresentada em conjunto com a empresa	2/2/2017	peça 52



e) Sr. Edésio Pereira de Queiroz (dirigente da empresa contratada)

Documento/Finalidade	Data	Peça
Ofício de citação 1903/2016-TCU/SECEX-GO	9/12/2016	peça 30
Aviso de Recebimento Of. 1903/2016	12/1/2017	peça 48
Pedido/concessão de prorrogação de prazo, vista e cópia	-----	peças 45-49
Defesa apresentada em conjunto com a empresa	2/2/2017	peça 52

17. A entidade Premium e a Sra. Cláudia apresentaram defesa em conjunto, por meio da qual aduziram os seguintes argumentos (peça 53):

a) a celebração do convênio foi precedida de pareceres técnicos do MTur, sugerindo a firmatura 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 foi apresentada ao ministério, que a aprovou. Sobreveio parecer que determinou a regularização de algumas pendências, o que resultou no encaminhamento de nova documentação por parte da convenente. Em seguida, o órgão aprovou a prestação de contas. A reprovação das contas pelo ministério se deu apenas após as acusações infundadas da CGU, mesmo sem demonstrar nexo de causalidade entre o que ocorrera nos convênios por ela examinados com esse;

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;

d) a nota fiscal da empresa Júlio e Edésio Ltda. 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;

e) a comprovação da despesa ocorreu com a apresentação do documento fiscal e comprovante de pagamento à empresa Júlio e Edésio Ltda., 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;

f) as alegações de fraude na cotação de preços ou direcionamento de licitação não merece prevalecer, diversas empresas poderiam ter participado do pregão. A convenente poderia fazer apenas uma cotação prévia de preços no mercado (segundo art. 45 da Portaria Interministerial 127/2008), mas preferiu fazer uma licitação formal (modalidade Pregão Presencial, nos moldes das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002);

g) a licitação, na modalidade Pregão Presencial 1/2008, ocorrida no dia 29/7/2008, do tipo Menor Preço, foi divulgada no Diário Oficial da União (DOU) no dia 18/7/2008, Sessão 3, página 133 (peça 3, p. 204). Por meio da publicidade geral, almejou-se oportunizar o conhecimento dos atos praticados na licitação e foi voltada para os interessados partícipes do certame. Na modalidade Pregão, diferentemente da modalidade Convite, não há necessidade de que haja pelo menos três propostas validadas, para que seja dada continuidade ao certame;

h) o fato de ter comparecido apenas uma empresa interessada não impede de dar continuidade à licitação e habilitá-la quando oferecer uma proposta condizente com os preços

praticados no mercado. Se legítimas as exigências do edital e respeitados os prazos e os meios de publicidades, o certame poderia continuar com a presença de um único licitante;

i) a empresa contratada tomou conhecimento da licitação mediante a referida publicação no DOU; foi declarada vencedora com a proposta de R\$ 285.470,00, e habilitada por apresentar documentação completa (peça 3, p. 85). A homologação e adjudicação foram publicadas no DOU em 25/8/2008, Sessão 3, página 133 (peça 3, p. 89);

j) a empresa possuía condições para contratar no que tange à capacidade jurídica, regularidade fiscal, capacidade técnica e idoneidade financeira, verificados antes da contratação, além de ter apresentado preço mais vantajoso para a Administração;

k) as alegações da CGU foram baseadas em outros convênios, quando foram realizadas cotações prévias. O fato de as defendentes terem realizado outros convênios sobre os quais recaiu a reprovação por indícios de fraude, não é prova suficiente a alcançar este convênio. São situações distintas, neste processo houve um processo licitatório, com divulgação atendendo aos prazos e condições legais (Lei 10.520/2002 e Decreto 3.555/2000), cláusulas editalícias ou contratuais sem restrição ao caráter competitivo e a natureza do objeto não era incompatível com a referida modalidade de licitação;

l) 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;

m) os preços contratados estavam de acordo com os praticados no mercado e a situação jurídico-fiscal da empresa estava regular, nada a impedia de participar em licitações públicas. Colaciona precedente do TCU a respeito da impossibilidade de glosa dos valores repassados, inexistindo indícios de prejuízo ao erário e estando comprovado que o objeto conveniado foi executado com os recursos do ajuste, mesmo em caso de contratação irregular por inexigibilidade de licitação ou outras impropriedades remanescentes;

n) 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;

o) 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;

p) 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;

q) os valores arrecadados com a venda de ingressos foram revertidos para a consecução do objeto. O acórdão do TCU sequer era conhecido à época do convênio.

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. A empresa Júlio e Edésio Ltda. e os senhores Júlio César Braz e Edésio Pereira de Queiroz apresentaram defesas cujo teor é similar, por meio das quais aduziram, além dos



argumentos já citados pela convenente e sua presidente acima (alíneas “f” a “p”), os seguintes argumentos (peças 50-52):

a) as alegações da CGU foram baseadas em outros convênios, sobre os quais não possuem conhecimento. Ademais, as empresas apontadas foram outras. Também não há nexos de causalidade entre o que ocorrera naqueles convênios e esse, e os defendentes foram contratados apenas para execução desse evento, não tendo qualquer vínculo com a Premium;

b) a empresa não participou de nenhuma cotação de preços de nenhum outro convênio da convenente, apenas do pregão presencial neste convênio em que houve ampla divulgação na imprensa escrita, inexistindo fraude no procedimento de contratação;

c) o evento foi executado de acordo com o plano de trabalho, demonstrando a correta aplicação dos recursos públicos.

20. Por fim, os defendentes realizam petição idêntica aos demais responsáveis, acima relatadas. Foram apresentadas juntamente com a defesa as cópias dos seguintes elementos: publicação do aviso de licitação e de homologação e adjudicação no DOU; edital de abertura; Ata de Realização do Pregão 1/2008 (já constavam nestes autos - peça 52, p. 29-40).

Análise

21. 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.

22. As teses defensivas lançadas pelos defendentes 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 do procedimento de contratação da empresa, dado que realizou licitação formal na modalidade pregão presencial e não cotação de preços; iii) recursos obtidos em virtude da venda de ingressos do evento foram revertidos para a consecução do objeto do convênio.

23. Registra-se, inicialmente, que não foram apresentados junto à defesa da Premium e sua presidente nenhuma documentação. Ou seja, os elementos que estão carreados aos autos já foram considerados quando da instrução de citação, não tendo sido apresentado nenhum novo elemento. Os defendentes cingiram-se a asseverar a realização física do objeto e o nexos de causalidade entre os recursos federais transferidos e a despesa com a contratação da empresa Júlio e Edésio Ltda. Na defesa desta foram apresentados alguns elementos relativos ao procedimento licitatório apenas, acima mencionados.

24. Passa-se a analisar a comprovação da execução do objeto do convênio, sob os aspectos físico-financeiro.

25. Os defendentes alegam que a prestação de contas fora aprovada pelo MTur. Observa-se a seguinte cronologia das análises: nos primeiros pareceres, o órgão repassador apontou algumas ressalvas financeiras (ausência de justificativa para o saque no valor de R\$ 285.470,00 e sobre a arrecadação de ingressos do evento). No parecer técnico subsequente, opinou-se pela aprovação da prestação de contas do convênio, sem fazer menção àquelas ressalvas (peça 3, p. 113-118 e 141-144). As justificativas apresentadas pela convenente foram, em suma, as seguintes: os recursos sacados foram totalmente dirigidos ao objeto avençado, apresentando declaração do banco informando a transferência dos valores diretamente na conta do credor (empresa); as receitas oriundas dos ingressos foram aplicadas no objeto, apresentando planilhas de receitas e despesas e recibo da empresa contratada (peça 3, p. 121-139). Ato conseqüente, após ter ciência das constatações da CGU em processos da Premium, o MTur efetuou reanálise naquelas contas, por

meio da qual reprovou as execuções física e financeira, em virtude de diversas ressalvas (peça 3, p. 176-181). Por fim, após a conveniente apresentar justificativas para as ocorrências e alguns novos elementos, adiante mencionados, o ministério ratificou a reprovação das contas considerando a gravidade do que fora constatado pela CGU (peça 3, p. 224-225; 229-231). Em suma, os apontamentos do órgão repassador foram:

a) ressalvas técnicas: a.1) na contratação de três atrações artísticas de renome nacional (relatório de cumprimento do objeto não especifica o nome das atrações; relatório fotográfico faz menção a cinco atrações; divergência entre a proposta e a nota fiscal com o recibo e a tabela de custos do evento apresentados, seja nos valores seja nos quantitativos informados - no documento fiscal há indicação de três atrações, por exemplo; no recibo quatro; os valores das atrações indicados na tabela estão na maioria acima dos valores da proposta da empresa); a.2) na confecção de panfletos e cartazes (ausência de declaração de recebimento e guarda do material, com o quantitativo previsto no plano de trabalho); a.3) na inserção de mídia em TV (ausência de mapas de irradiação informando os quantitativos e as datas de veiculação das chamadas; VT sem áudio); a.4) na inserção de mídia em rádio (mapas de irradiação sem assinaturas das partes contratantes; Spot com áudio em péssima qualidade);

b) ressalvas financeiras: nota fiscal sem atesto de recebimento, sem identificação do convênio, com data de emissão rasurada e sem AIDF (autorização de impressão de documento fiscal); ausência de contratos de exclusividade entre os artistas e os empresários contratados, bem como recibos individuais das atrações artísticas; ausência de especificação da destinação da verba arrecadada com a cobrança de valores;

c) ressalvas da CGU: conluio nos processos de escolha de fornecedores e direcionamento da licitação; impossibilidade de comprovação da existência dos fornecedores; impossibilidade de verificação da veracidade dos documentos comprobatórios dos gastos; vínculos entre as empresas que apresentaram cotação de preços e a conveniente; vínculo entre as convenientes Premium e IEC.

26. 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 3, p. 32-107, 120-139 e 185-222).

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 um pagamento efetuados à empresa Júlio e Edésio Ltda., no valor de R\$ 285.470,00, e uma devolução de recursos via GRU, no valor de R\$ 530,00, com os correspondentes valores debitados. O valor indicado como pagamento à empresa foi sacado da conta específica (não transferência entre contas ou cheque); foi apresentado aviso de lançamento na conta bancária da empresa contratada indicando ser transferência de recursos oriundos da conta específica (Ag. 0941-5, conta 37.621-3);

c) processo de contratação, como proposta da empresa, edital do pregão presencial, termo de homologação e adjudicação, publicações no DOU do aviso da licitação e da homologação/adjudicação, contrato entre a Premium e a empresa (não consta no termo de referência da licitação, na proposta da empresa ou no contrato a indicação das atrações artísticas); nota fiscal de serviço emitida pela empresa no valor de R\$ 285.470,00: indicam o repasse do valor à empresa, mas não comprovam efetivamente a realização dos itens pactuados pela empresa



contratada – há ausência de contratos de prestação de serviços de confecção de cartazes e panfletos, de inserção de mídia em TV e rádio, com os respectivos documentos fiscais e/ou recibos; ausência de contratos de exclusividade e recibo dos cachês dos artistas;

d) atesto da execução dos serviços assinado pela presidente da Premium e declaração de autoridade local (supostamente assinada por Secretário de Indústria Comércio e Turismo de Luziânia/Goiás, sem o reconhecimento de firma): informam a execução do evento, mas por si só não são suficientes para comprová-lo;

e) fotos do evento: registros fotográficos sem visibilidade e sem indicação de data e legenda de itens de infraestrutura e de artistas (posteriormente apenas citou as datas e os shows), não permitem identificar as ações supostamente realizadas tampouco vinculá-las ao evento. Ou seja, não comprovam a efetiva realização do evento e dos itens do plano de trabalho nos termos pactuados;

f) comprovantes de irradiação - mídia (rádio): não possuem as formalidades exigidas (assinaturas e indicação dos assinantes, CNPJ das empresas contratante e executoras) e carecem de lastro contratual com os respectivos comprovantes fiscais/pagamento;

g) carta de correção da nota fiscal emitida, especificando os itens de custo nos termos do plano de trabalho: apresentou nova tabela de custos do evento possivelmente na tentativa formal de sanar as divergências indicadas pelo ministério;

h) justificativa sobre a divergência quanto às atrações musicais: a informação prestada foi de que a licitação fora realizada para contratação de três atrações de renome nacional, segundo o plano de trabalho; posteriormente definiram as cinco apresentações, oportunidade que observaram que os valores cobrados estavam acima do informado no plano de trabalho, fato que motivou complementar o valor com recursos de bilheteria e próprios se fosse necessário. Das atrações artísticas, três foram pagas parcialmente com recursos do convênio e com recursos próprios ou de bilheteria (dupla Victor e Léo, dupla Jorge e Mateus e dupla João Neto e Frederico, cachês nos valores de R\$ 125 mil, R\$ 90 mil e R\$ 85 mil, respectivamente – indicou que R\$ 81 mil para cada uma das três foram custeados com recursos do convênio), uma só com recursos de bilheteria (banda Nechiville, cachê de R\$ 70 mil) e outra com recursos da prefeitura. Não apresentou documentação comprobatória das contratações dos artistas e dos respectivos pagamentos; também é questionável a efetividade e regularidade de se realizar procedimento licitatório sem especificar o objeto a ser contratado (as atrações musicais, sobretudo);

i) declaração da própria conveniente de que recebera o material relativo à confecção de panfletos e cartazes.

27. 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 atrações nacionais (3 cachês)	243.000,00	ausência de: fotografias/vídeos em plano aberto, datadas e com legendas; recibos dos cachês; contratos de exclusividade;
Prestação de serviço de confecção de cartazes (1.000) e panfletos (75.000)	19.750,00	ausência de contrato de prestação de serviço e respectivo documento fiscal e/ou recibos, além de registros audiovisuais e comprovantes de recebimento dos produtos.



Mídia em TV local (40 chamadas)	12.800,00	ausência de comprovante de veiculação devidamente assinados pelas partes, de relatório de divulgação e/ou declaração de veiculação com atesto dos prestadores de serviço, com indicação do assinante das contratadas e carimbo CNPJ das empresas, acompanhados de mídia que comprovem as chamadas (VT) e inserções (Spot). Ausência de contratos de prestação de serviço de inserção das mídias rádio e tv com os respectivos documentos fiscais.
Mídia em rádio (320 inserções)	9.920,00	

Observação: o montante pactuado foi de R\$ 286.000,00, mas o contratado pela convenente junto à empresa foi de R\$ 285.470,00. A diferença, de R\$ 530,00, foi devolvida pela convenente.

28. 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 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; cópia de anúncio em vídeos, cd's, dvd's, e, ainda, comprovante de veiculação dos anúncios em rádios, tv, jornais; exemplar de cada peça com o termo de recebimento do material e termo de distribuição do material promocional e peças produzidas (cláusulas terceira, inciso II, alínea "bb"; décima terceira, parágrafo segundo, alíneas "c", "d", "e", "i" e "j", do termo de convênio - peça 1 p. 52 e 70).

29. No entanto, não há nos autos documentos comprobatórios da execução física do objeto firmado. Esperava-se a apresentação de registros audiovisuais e outros elementos em que se pudesse constatar efetivamente a execução do evento nos moldes programados, ou seja, no dia (no período de 6 a 10/8/2008) e no local contratado ("XVIII Expoagro – Exposição Agropecuária, Industrial e Comercial de Luziânia-GO"), o que não ocorreu. As fotos anexadas estão com a visualização comprometida e não se vinculam à localidade/data do evento; não foram apresentados documentação comprobatória relativa à contratação dos artistas, pedidos de inserção dos anúncios em rádio e tv ou mapas de divulgação com identificação inequívoca dos prestadores de serviço, comprovantes de recebimento/confecção/distribuição dos cartazes e panfletos, 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.

30. As defendentes tinham ciência de que aqueles documentos por ela apresentados ao MTur não constituíram prova do alegado, e, nesta fase, cingiram-se a asseverar a realização física do objeto, mas não carregaram aos autos elementos adicionais de defesa – fotografias, filmagens, cópias da veiculação do evento na mídia na época dos fatos, entre outros. A simples apresentação de documento fiscal emitido pela empresa Júlio e Edésio Ltda. com o respectivo comprovante de pagamento não é suficiente para comprovação da boa e regular aplicação dos recursos conveniados, como desejam os defendentes.

31. 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 artistas, tv/rádio e fornecedores dos cartazes/panfletos. 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. Dado o cenário de descaso com que a convenente 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 nexa causal ente os recursos geridos e os documentos de despesas.

32. A falta de elementos consistentes para certificar as prestações de serviços programadas (inserções em tv/rádio, contratações dos artistas e confecções de cartazes/panfletos), 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 chamadas/inserções ocorreram, quanto material de divulgação fora executado e distribuído, a adequação da veiculação e do material, quais os artistas foram efetivamente contratados, quais os valores efetivamente dispendidos em cada item), tampouco vinculam o recurso conveniado com esses itens no evento.

33. Logo, ainda que fosse comprovada, a mera execução física do objeto não comprovaria o emprego regular dos recursos de convênios firmados com a União. É necessária a demonstração do nexa 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).

34. 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 nexa 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).

35. 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, descontado o valor já ressarcido, e a aplicação de multa proporcional ao dano.

36. O ingresso de receitas estranhas ao convênio (cobrança de ingressos no evento), uma vez não devidamente comprovado a sua aplicação no objeto conveniado, ensejaria o recolhimento do correspondente montante à conta do Tesouro Nacional; todavia, conforme se verá adiante, não será necessário no presente caso.

37. O eventual 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, seria melhor direcionado aos gestores/servidores do MTur, cuja apuração da responsabilidade se dará em processo específico (TC 013.668/2016-1) para o “exame global das práticas administrativas irregulares daqueles servidores na formalização e condução dos convênios firmados com a Premium” (em cumprimento ao Acórdão 586/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar).

38. Do lado do conveniente, foi apresentada uma proposta que se concretizou em convênio, sendo desarrazoado exigir dele que verificasse a pertinência temática do objeto do ajuste às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional do Turismo; se o objeto do convênio se destinava ao cumprimento do interesse público; o impacto potencial da consecução do objeto

avencado sobre o setor turístico. Essa atribuição cabe ao MTur, conforme Acórdão 96/2008–TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler (itens 9.6.1 a 9.6.3).

39. Essa mesma deliberação 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). O argumento da Premium de que aquele acórdão não era conhecido à época do convênio não se sustenta, seja porque nos pareceres técnicos do MTur já havia o alerta sobre o disposto na referida decisão, seja porque 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. 52 e 70).

40. A obtenção de receita alheias aos recursos conveniados, como a receita da venda de ingressos, ficou evidenciada por meio de panfleto com propaganda do evento que indica a cobrança de ingressos para entrada em camarote, do relatório de execução de receita apresentado pela Premium e do recibo da empresa Júlio e Edésio Ltda. indicando diversas despesas custeadas com recursos de bilheteria – tanto recibo como planilhas apenas indicam as rubricas e os montantes, que, aliás, diferem entre si (peça 3, p. 106-107 e 122-125). Ou seja, à Premium caberia exigir a utilização de verbas obtidas pela venda de ingressos ou similares para a consecução do objeto ou sua reversão ao Tesouro Nacional (em estrita observância à jurisprudência do Tribunal e ao termo de convênio), o que não ficou demonstrada.

41. A simples indicação das receitas dessas fontes e das despesas correspondentes, por meio de relatório que apenas indica rubricas e montantes, não é suficiente para demonstrar que os recursos obtidos alheios aos conveniados foram aplicados no objeto do convênio, como exige aquela deliberação (item 9.5.2 do Acórdão 96/2008–TCU-Plenário). 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. Destarte, entende-se que ao não realizar tal demonstração, o conveniente contribuiu para caracterizar o evento como de interesse fundamentalmente privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, devendo essa ocorrência ser atribuída aos responsáveis.

42. Quanto à venda de ingressos, cabe transcrever trecho do Voto condutor do Acórdão 4.935/2016-TCU-P, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, que realizou uma interpretação sistemática do item 9.5.2 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário.

20. É incontestável que tal determinação tem como maior objetivo proteger o dinheiro arrecadado, mitigando as possibilidades de desvio e enriquecimento sem causa já que, se houve a cobrança de ingressos efetivamente não utilizados para a consecução do objeto do convênio, não haveria necessidade de o Ministério do Turismo custear tais eventos.

21. No meu entender, esses recursos auferidos assemelham-se a um aumento da contrapartida do município para a execução do ajuste, desonerando a União integral ou parcialmente em sua participação para o fim proposto. Por outro lado, caso o município venda ingressos e arrecade valor superior ao montante recebido pela União, tal recurso “extra” a ele pertence.

22. Sendo assim, não vislumbro a possibilidade de a União solicitar o recolhimento de valor superior ao montante dos recursos repassados, amparado no inadimplemento do item 9.5.2 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário ou de cláusula do convênio, sob o risco de enriquecimento sem causa.

(...)

25. Disso advém o entendimento de que, uma vez distratada a obrigação principal, não subsiste a acessória. Ou seja, no caso de o município não lograr êxito na comprovação inequívoca do nexos causal entre os recursos repassados por intermédio do convênio e as despesas realizadas para a execução de seu objeto torna sem efeito a obrigação acessória e, portanto, não mais caberá a esta Corte a fiscalização dos recursos advindos da venda de ingressos para o evento.

26. De outra parte, uma vez justificada a regular aplicação de qualquer parcela dos recursos repassados, caberá ao responsável o dever de comprovar a aplicação dos valores arrecadados com a cobrança de ingressos na consecução do objeto conveniado ou recolher o correspondente montante à conta do Tesouro Nacional, limitado o total de eventual débito ao montante recebido da União, como mencionei acima. (Grifou-se)

43. Há outros julgados que podem ser destacados ainda, 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).

44. No caso em tela, não houve a comprovação inequívoca do nexos 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 da venda de ingressos (e 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 (cujo demonstrativo apresentado indicou o valor de R\$ 513.815,00) e limitado ao montante repassado no convênio.

45. Quanto ao ponto da citação relativo à fraude no processo de contratação dos serviços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Júlio e Edésio Ltda. para executar o objeto do convênio, que não ficou comprovado, conforme visto anteriormente, verifica-se que a situação 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.

46. Os indícios mais robustos consignados na fiscalização da CGU se referem às entidades Premium e IEC, assim como às empresas contratadas Conhecer e Elo Brasil. Há vários indicativos de vínculos entre elas (funcionários em comum e/ou parentesco entre si, formato/preenchimento idêntico de documentos fiscais, capacidade operacional questionável dos convenientes, endereços das empresas contratadas indicados no sistema CNPJ não existiam). O MTur celebrou diversos convênios com a Premium e com o IEC sem ao menos checar onde estavam instaladas e qual o relacionamento delas com as empresas contratadas.

47. No caso desse convênio, a empresa Júlio e Edésio Ltda. foi contratada, e a respeito dela não houve nenhum apontamento da CGU. Não há, nos autos, elementos que vinculem a Premium com a empresa contratada, como ocorrera com outras empresas em diversos processos no âmbito desta Corte de Contas. A empresa fora contratada pela Premium apenas neste convênio, e não por procedimento de cotação de preço, como ocorreu na maioria dos convênios em que a conveniente foi parte, mas por um procedimento licitatório na modalidade pregão presencial. Nesses pontos assiste razão aos defendentes.



48. O cerne é verificar se a referida contratação, seja qual forma tenha ocorrido, foi direcionada, 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.

49. A legislação citada dispõe que as entidades privadas sem fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade. Se optou por realizar procedimento licitatório na modalidade pregão, cujo rito procedimental é mais amplo e abrangente, cabe verificar a observância dele à legislação pertinente e àqueles princípios.

50. A ressalva indicada na instrução precedente foi o fato de que no pregão houve apenas o comparecimento da empresa Júlio e Edésio Ltda. e, mesmo sem haver competitividade, foi prosseguido o certame, resultando na contratação dessa empresa. A participação de apenas um licitante, por si só, não é suficiente para comprovar a existência da intenção da Premium de direcionar a licitação, porém é um fato que merece ser analisado no conjunto dos elementos constantes nestes autos e obtidos de outras fontes de pesquisa.

51. A publicação do aviso da licitação ocorreu, como alegado pelos defendentes; em que pese a Lei 10.520/2002 (art. 4º, inciso II) indicar a necessidade de constar do aviso a definição do objeto da licitação, o aviso do pregão em comento fez referência apenas à contratação de empresa especializada em eventos para prestação de serviços na realização e organização de *parte* da festa (peça 3, p. 204), sem especificá-lo adequadamente. Informações outras, embora não obrigatórias, poderiam ser prestadas para permitir aos eventuais interessados o pleno conhecimento da situação, como indicação da origem/fonte de financiamento (recursos públicos) e do montante estimado.

52. O edital do pregão presencial foi datado de 15/7/2008, antes da data de formalização do convênio, que foi em 18/7/2008. O rito do procedimento licitatório descrito na Ata de Realização do Pregão 1/2008 também apresenta questionamentos. Informa a data de abertura dos envelopes como sendo 29/7/2008, tendo ocorrido uma primeira oferta da empresa no valor de R\$ 298.200,00 – superior ao valor de R\$ 286 mil ajustado no convênio, e a oferta acordada ficou em R\$ 285.470,00, mas a proposta da empresa juntada aos autos, datada um dia antes – 28/7/2008, já apresentava o valor que fora acordado/contratado, ou seja, indica no mínimo que não houve a suposta primeira oferta e a negociação com o pregoeiro (peça 3, p. 41 e 85).

53. Outra situação que causa enorme estranheza é o fato de que o Termo de Referência da licitação e a proposta da empresa com a correspondente contratação não tenham em nenhum momento especificado as três atrações de renome nacional (representam 85% do montante pactuado); ou seja, é questionável a efetividade e regularidade de se realizar procedimento licitatório sem especificar o objeto a ser contratado (peça 3, p. 41, 51, 86-87). Há exigência legal de que a definição do objeto seja precisa, suficiente e clara (Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II).

54. Ao tentar justificar a divergência apontadas pelo órgão repassador quanto às atrações musicais, a convenente prestou informação de que a definição das apresentações artísticas ocorreu em momento posterior à licitação. Na ocasião, observou que os valores cobrados a título de cachês estavam acima do informado no plano de trabalho, fato que motivou complementar o valor com recursos de bilheteria e próprios se fosse necessário. Ora, como a convenente estimou o valor da contratação se desconhecia o custo do item mais relevante do evento? Como a empresa orçou um valor sem a informação de quais apresentações artísticas ofereceria?

55. 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 Júlio e Edésio Ltda. na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, indicando possível



ausência de empregados e, portanto, de inoperância da pessoa jurídica ou sua inexistência fática. Em que pese não se ter constatada ligação entre conveniente e contratada, observa-se que a contadora da empresa é a mesma da Premium (Márcia Maria de Castro). A empresa possui situação cadastral ativa e como atividade primária (CNAE) o transporte rodoviário de cargas, embora no Cadastro Nacional de Empresa o objeto social cadastrado é promoção de shows, eventos, e etc. (outras atividades). A empresa aparece apenas neste processo como responsável perante o TCU.

56. 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* da conveniente Premium nos demais processos em que foram realizadas cotações de preço sob suspeição, com diversos apontamentos da CGU, o presente caso indica que a contratação da empresa Júlio e Edésio Ltda. foi direcionada sim, pelos vários indícios registrados anteriormente.

57. 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).

58. Em suma, as alegações de defesa apresentadas não são suficientes para elidir a ocorrência de fraude no processo licitatório, a partir dos elementos que indicam o seguinte: restrição à competitividade (publicação do aviso licitatório e elaboração do termo de referência e da proposta da empresa sem especificar adequadamente o objeto da licitação) e indícios de simulação na execução da licitação (edital do pregão presencial datado antes da data de formalização do convênio e rito do procedimento descrito na ata de realização do pregão incompatível com os elementos apresentados), tornando questionável a efetividade e regularidade do procedimento licitatório; impossibilidade de comprovação da atuação real do fornecedor (a empresa não apresentou movimentação na RAIS e a sua atividade primária era estranha ao objeto conveniado); impossibilidade de verificação da efetiva aplicação dos recursos dos convênios na consecução dos objetos pactuados.

59. O fato de a empresa Júlio e Edésio Ltda. e seus dirigentes 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. O costumeiro nos demais convênios da entidade Premium foi realizar o procedimento de cotação de preços. Em que pese a ocorrência de fraude naqueles procedimentos, conduzido pela entidade sem fins lucrativos conveniente, configurar desrespeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade, infringindo o art. 11 do Decreto 6.170/2007 e o art. 45 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, a participação nos processos de forma fraudulenta das empresas não as sujeitaram à penalidade de ser declarada inidônea pelo TCU para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/92, uma vez que aqueles casos não se enquadravam no tipo legal daquela sanção, que abrange apenas os procedimentos licitatórios *strictu sensu*, entendimento com arrimo na jurisprudência desta Corte

de Contas (Acórdão 3.611/2013-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler).

61. Todavia, no presente caso, a entidade Premium, mesmo não obrigada a fazê-lo, contratou a empresa Júlio e Edésio Ltda. por meio de procedimento licitatório *strictu sensu*, qual seja, Pregão Presencial 1/2008, motivo pelo qual recai sobre aquela empresa a possibilidade de a referida sanção (declarada inidônea pelo TCU) ser-lhe aplicada. Há julgados precedentes desta Corte de Contas em que se declarou inabilitada empresa contratada por entidade privada sem fins lucrativos por fraude a processo licitatório na modalidade pregão presencial (ex.: Acórdãos 2.317/2017 e 652/2014, ambos do Plenário, relatados pelo Ministro Aroldo Cedraz).

62. 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).

63. 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).

64. Por outro lado, cabe o atendimento ao pleito dos defendentes 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

65. 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”, “objeto do convênio com característica de subvenção social” (ante a ausência de demonstração da obtenção da receita com a venda de ingressos e outros serviços e a sua aplicação com reversão dos valores correspondentes para a consecução do objeto conveniado ou recolhimento à conta do Tesouro Nacional) e “fraude na contratação realizada pelo conveniente”.

66. Regularmente citados, a conveniente e sua presidente apresentaram defesa, assim como a empresa Júlio e Edésio Ltda. e os seus respectivos dirigentes.

67. 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.

68. 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 2008 e a citação foi ordenada em 2016, podendo, portanto, ser aplicada multa aos responsáveis.

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

70. 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 Júlio e Edésio Ltda. para supostamente executar o objeto do convênio. Tal fato deve ensejar na declaração de inidoneidade daquela empresa para participar de licitação na Administração Pública Federal.

71. 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

72. 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 Júlio e Edésio Ltda. (CNPJ 01.076.333/0001-67 – razão social atual “Os Forjado Eventos e Transportes Ltda.”) e pelos senhores Júlio César Braz (CPF 497.787.061-15) e Edésio Pereira de Queiroz (CPF 397.282.851-91);

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 Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39), do Sr. Júlio César Braz (CPF 497.787.061-15), do Sr. Edésio Pereira de Queiroz (CPF 397.282.851-91), e da empresa Júlio e Edésio Ltda. (CNPJ 01.076.333/0001-67 – razão social atual “Os Forjado Eventos e Transportes Ltda.”), 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\$)
21/8/2008	260.000,00 (Débito)
29/8/2008	530,00 (Crédito)

III) seja aplicada à Sra. Cláudia Gomes de Melo (CPF 478.061.091-53), à entidade Premium Avança Brasil (CNPJ 07.435.422/0001-39), ao Sr. Júlio César Braz (CPF 497.787.061-15), ao Sr. Edésio Pereira de Queiroz (CPF 397.282.851-91), e à empresa Júlio e Edésio Ltda. (CNPJ 01.076.333/0001-67 – razão social atual “Os Forgado Eventos e Transportes Ltda.”), 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) seja declarada inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, a empresa Júlio e Edésio Ltda. (CNPJ 01.076.333/0001-67 – razão social atual “Os Forgado Eventos e Transportes Ltda.”), em razão de fraude a processo licitatório no Pregão Presencial 1/2008 realizado pela Premium Avança Brasil;

IX) 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;

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



SECEX-GO, em 19 de março de 2018.

(Assinado eletronicamente)

Paulo Rogério Barbosa Chaves

AUFC – Mat. 5055-5