

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério do Turismo (MTur) contra a entidade Premium Avança Brasil (PAB) e a sua presidente, Sra. Cláudia Gomes de Melo, diante da não aprovação da prestação de contas relativa ao Convênio 52/2009 (SICONV 703005).

2. O ajuste objetivava apoiar o evento “Carnaval Guaratuba 2009”, realizado no período de 25/9 a 12/12/2009. Os recursos necessários à consecução do objeto pactuado foram da ordem de R\$ 112.000,00, sendo R\$ 100.000,00 à conta do concedente e R\$ 12.000,00 de contrapartida da conveniente.

3. A prestação de contas apresentada pela conveniente foi reprovada em razão das irregularidades identificadas em auditoria promovida pela Controladoria-Geral da União (CGU) em convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium Avança Brasil e Instituto Educar e Crescer.

4. Os achados da fiscalização realizada pela CGU evidenciaram conluio entre as empresas e as entidades sem fins lucrativos, além de descumprimento da legislação.

5. Em sua instrução inicial, a Secex/GO estendeu a responsabilidade pelo débito à empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., contratada pela beneficiária do convênio, e ao seu dirigente, Luiz Henrique Peixoto de Almeida.

6. Realizadas as citações e oitivas pertinentes, colhidas as manifestações daqueles que compareceram ao processo e certificada a revelia dos demais – prosseguindo-se o processo, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992 –, oferece a unidade técnica proposta de mérito pela irregularidade das contas e aplicação de multa aos responsáveis, que contou com anuência do Ministério Público, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

II

7. Oportuno registrar que as irregularidades analisadas nesta tomada de contas especial ocorreram de modo reiterado em diversos convênios firmados pelo Ministério do Turismo com a entidade Premium Avança Brasil. Segundo pesquisa realizada nos sistemas informatizados deste Tribunal, foram autuados trinta e três processos de TCE relativos a trinta e oito convênios firmados entre o MTur e o mesmo conveniente.

8. Foram julgados diversos desses processos, alguns deles já com a apreciação de recursos interpostos, cujas deliberações indicaram a irregularidade das contas, a aplicação de multa aos responsáveis e a inabilitação da Sra. Cláudia Gomes de Melo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de 6 (seis) anos. Dessas decisões, destaco as seguintes:

Deliberação original		Deliberação no recurso	
Acórdão	Relator Ministro	Acórdão	Relator Ministro
516/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
488/2018 - Plenário	Walton A. Rodrigues		
168/2018 – Plenário	Augusto Nardes		
2.873/2017 - Plenário	Augusto Nardes		
2.295/2017 - Plenário	Walton A. Rodrigues		
2.188/2017 - Plenário	Walton A. Rodrigues		
1.178/2016- Plenário	Augusto Sherman Cavalcante	1.168/2017 – Plenário	Benjamin Zymler
849/2016- Plenário	Walton A. Rodrigues	1.878/2017 – Plenário	Vital do Rego
848/2016- Plenário	Walton A. Rodrigues	1.544/2017 – Plenário	Augusto Nardes

Deliberação original		Deliberação no recurso	
Acórdão	Relator Ministro	Acórdão	Relator Ministro
586/2016 - Plenário	Walton A. Rodrigues		
4.868/2014 - 2ª Câmara	Marcos Bemquerer		

9. Em cenário de tamanha gravidade, é importante a reflexão a respeito da responsabilidade não apenas do recebedor dos recursos, mas também dos servidores que atuaram no órgão repassador. O Ministro Walton Rodrigues tem externado essa preocupação na relatoria dos outros processos apreciados pelo Plenário que trataram dos convênios celebrados entre a entidade Premium e o MTur, cujas deliberações contemplaram comando para a autuação de processo específico para o “*o exame global das práticas administrativas irregulares daqueles servidores na formalização e condução dos quarenta e três convênios firmados com a Premium*”, bem como o encaminhamento de cópia ao MPF para apuração da fraude e exercício dos atos de competência do **Parquet**.

10. Nesse particular, informo que a Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás autuou o TC 013.668/2016-1, processo no qual estão sendo apuradas irregularidades cometidas por gestores do ministério repassador. A propósito, registro importante foi realizado pelo Ministro Raimundo Carreiro em declaração de voto no Acórdão 586/2016 – Plenário:

3. A meu ver, é inegável que há uma total falta de planejamento na destinação de recursos do Orçamento da União. Na realidade, muitas vezes, a ausência de planejamento tem ares de ação deliberada, para beneficiar determinadas ONG's. Enfim, a desorganização e falta de controle por parte da Administração terminam por sustentar os esquemas criminosos criados para lesar os cofres públicos, tal como o que ocorreu no âmbito da Operação Sanguessuga.

4. Dessa maneira, penso que não só os convenientes devem ser responsabilizados, mas também os gestores do órgão concedente, pois estes têm, igualmente, a responsabilidade de bem gerir os recursos públicos que lhes são confiados, sempre observando os princípios que regem a Administração Pública, insculpidos no art. 37, *caput*, da CF/88, em especial o da moralidade e da eficiência, e as normas que disciplinam a descentralização de recursos federais.

11. De fato, a dinâmica da análise individual de processos de tomada de contas especial por este Tribunal em função de danos materializados por ocasião de repasses, com a responsabilização da entidade recebedora dos recursos e de seus agentes, deve ser aprimorada para identificar situações nas quais outros processos com o mesmo conveniente e concedente tragam irregularidades semelhantes. Nessas oportunidades, é preciso avaliar a responsabilidade dos servidores que atuaram no órgão repassador, uma vez que existe a probabilidade de terem agido sem a observância dos deveres funcionais.

12. Entendi oportuno trazer essa reflexão novamente, apesar da questão específica já ter sido resolvida por meio da determinação formulada no subitem 9.5 do Acórdão 586/2016 – TCU – Plenário, porque acredito que este Tribunal não pode receber elevada quantidade de processos de tomadas de contas especiais todos os anos, muitos relativos a casos que deixam claras a desídia, a falta de planejamento ou a inobservância de cuidados mínimos dos agentes encarregados pelo repasse de recursos federais, sem adotar medidas para a responsabilização desses em conjunto com os recebedores dos recursos.

III

13. Conforme detalhado no relatório precedente, decorre o débito apurado nestes autos da seguinte conclusão:

- i. *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;

- ii. *objeto do convênio com característica de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, o que é vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei 4.320/1964, conforme entendimento do Acórdão/TCU 96/2008 – Plenário;*
- iii. *fraude no processo de cotações de preços caracterizada pela contratação direcionada da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME 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.*

14. No caso concreto, não se apresenta razoável imputar as irregularidades afetas à não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio e à infringência da Lei de Responsabilidade Fiscal à empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.- ME e a Luiz Henrique Peixoto de Almeida uma vez que não participaram da execução do convênio e não tinham obrigação de prestar contas ou de atender aos seus requisitos.

15. Entretanto, subsiste em relação a esses responsáveis a irregularidade referente à fraude na cotação de preços, da qual participaram e se beneficiaram. Vale destacar os indícios de conluio, uma vez que a empresa Conhecer foi contratada na maior parte dos convênios celebrados entre o MTur e a Premium. De acordo com levantamento da CGU, dos 38 convênios firmados com a Premium, 26 foram terceirizados para aquela empresa.

16. O vínculo entre a Premium e a Conhecer, conforme destaca a unidade técnica, é inequívoco, considerando os documentos assinados por uma mesma pessoa, documentos fiscais com formato gráfico semelhante e preenchidos com a mesma grafia, e ausência de endereço cadastrado na base de dados da Receita Federal (número inexistente na rua em relação à empresa Conhecer).

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

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

19. Por sua vez, a entidade conveniente e sua presidente respondem pelo conjunto de irregularidades apuradas nestes autos. As alegações apresentadas não são suficientes para elucidar as questões suscitadas por este Tribunal.

20. Em primeiro lugar, pelo fato de os defendentes apenas insistirem na suposta realização física do objeto, sem a apresentação de documentação comprobatória, e no nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e a despesa com a contratação da empresa Conhecer. Apesar do atesto da autoridade municipal, não existem nos autos registros audiovisuais ou outros elementos, a exemplo

de comprovante do recebimento da mercadoria ou serviço, fotografia, jornal, vídeo, cópia de anúncio em vídeos, CD's, DVD's, em que fosse possível constatar efetivamente a execução do evento nos moldes programados (cláusula décima terceira, parágrafo segundo do termo de convênio - alíneas "d", "e", e "f" - peça 1, p. 63).

21. Em segundo, a apresentação de documento fiscal emitido pela empresa Conhecer é insuficiente para comprovação da boa e regular aplicação dos recursos conveniados, como pretendem os responsáveis, principalmente pelo indício de fraude ocorrido no processo de cotação de preços que alcança contratante e contratada.

22. E esse comando foi incorporado nas cláusulas terceira, inciso II, alínea "cc", e décima terceira, parágrafo segundo, alínea "k" (peça 1, p. 51 e 69). Contudo, não foram apresentados pela defesa os comprovantes das despesas custeadas com o montante arrecadado. O simples registro da relação de receitas e despesas no processo de prestação de contas não esclarece a irregularidade apontada, de acordo com o subitem 9.5.2 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário.

IV

23. Em face da situação narrada, impõe-se julgar irregulares as contas dos responsáveis arroladas nesta TCE, condenando-os a ressarcir o dano provocado ao Erário e pagar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, definida em valor proporcional à participação de cada um deles nas irregularidades analisadas neste processo.

24. Diante da gravidade das irregularidades praticadas por Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade privada conveniente, entendo cabível, na mesma linha adotada nos acórdãos mencionados no início deste voto, 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. Destaco, no conjunto de atos irregulares, a fraude perpetrada no processo de seleção da empresa Conhecer Consultoria e Marketing para supostamente executar o objeto do convênio e o uso de documentos fiscais fornecidos por tal empresa para prestar contas de despesas não realizadas na execução do objeto.

25. 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, entendo pertinente solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do MPTCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992.

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

Ante o exposto, voto por que este Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de abril de 2018.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator