

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 1136/2008 (SICONV 629759).

2. O ajuste objetivava apoiar o evento “XVIII Expoagro – Exposição Agropecuária, Industrial e Comercial de Luziânia-GO”, previsto para ser realizado de 6 a 10/8/2008. 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.

3. A prestação de contas apresentada pela convenente 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 Júlio e Edésio Ltda. (razão social atual “Os Forgado Eventos e Transportes Ltda.”), e seus dirigentes Júlio César Braz e Edésio Pereira de Queiroz.

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, aplicação de multa aos responsáveis, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública da Sra. Cláudia Gomes de Melo e inidoneidade da empresa Júlio e Edésio Ltda., que contou com anuência do Ministério Público junto a este Tribunal, 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 convenente.

8. Até o momento, foram julgados por este Tribunal 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
873/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
872/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
871/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
870/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
516/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
488/2018 - Plenário	Walton A. Rodrigues		

Deliberação original		Deliberação no recurso	
Acórdão	Relator Ministro	Acórdão	Relator Ministro
168/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
29/2018 - 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	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
586/2016 - Plenário	Walton A. Rodrigues		
4.868/2014 - 2º 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 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 sua competência.

10. 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 trazem irregularidades semelhantes. Nestas 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. Por esse motivo, este Tribunal deliberou por meio do Acórdão 1.090/2018-Plenário (TC 013.668/2016-1), relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, em processo autuado para exame global das práticas administrativas irregulares dos servidores do Ministério do Turismo (MTur), pela cominação de multa aos responsáveis, além da realização de nova audiência para avaliação da necessidade de 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.

III

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

- ✓ *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.*

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 Júlio e Edésio Ltda. (razão social atual “Os Forgado Eventos e Transportes Ltda.”), e a seus dirigentes, 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 à estes responsáveis a irregularidade referente à fraude na cotação de preços, da qual participou e se beneficiou, conforme detalha a unidade técnica no relatório precedente.

16. Diversos são os fatos que demonstram a fragilidade da contratação: o aviso do pregão fez referência apenas à contratação de empresa especializada em eventos para prestação de serviços na realização e organização de parte da festa, sem especificá-lo adequadamente; 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 Termo de Referência da licitação e a proposta da empresa com a correspondente contratação não apresentavam em nenhum momento especificado as três atrações de renome nacional, mesmo representando 85% do montante pactuado; e inexistência de dados declarados pela empresa Júlio e Edésio Ltda. na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, indicando ausência de empregados e, portanto, de inoperância da pessoa jurídica ou sua inexistência fática; 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).

17. Ante tal situação, verifico que a empresa contratada contribuiu 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). Destaco que, em sintonia com deliberações já proferidas por esta Corte (e.g., Acórdãos 2.590/2013 e 4.407/2016, ambos da 1ª Câmara), o fato de a citação ter ocorrido antes da decisão deste Relator quanto à aplicação da desconsideração da personalidade jurídica da empresa não prejudicou a defesa do responsável, sendo possível a convalidação pelo colegiado da citação promovida, com fundamento no art. 172 do RI/TCU.

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 Júlio e Edésio Ltda. Não existem nos autos registros audiovisuais ou outros elementos consistentes, 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.

21. Em segundo, a apresentação de documento fiscal emitido pela empresa 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.

IV

22. 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.

23. 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 Júlio e Edésio Ltda. 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.

24. Em acréscimo, considerando a gravidade dos atos praticados e dos valores envolvidos nesta e em outras tomadas de contas especiais que envolvem a entidade 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.

25. Por fim, dirijo pontualmente da proposta formulada pela Secex/GO no sentido de que, diferentemente dos demais casos apreciados pelo TCU, neste, a Premium, mesmo não obrigada a fazê-lo, teria contratado a empresa Júlio e Edésio Ltda. por meio de procedimento licitatório **strictu sensu**, qual seja, Pregão Presencial 1/2008, motivo pelo qual recairia a possibilidade de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade. No caso em análise, a conveniente é uma entidade privada sem fins lucrativos, não estando sujeita à obrigação de licitar. Os procedimentos a serem observados pela empresa estão previstos no Decreto 6.170/2007 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, cujos dispositivos estabelecem que, no mínimo, deveria ser realizada cotação prévia de preços, observando os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade. Apesar de ter sido observado afronta aos citados princípios, o fato não se aplica ao tipo legal da pretendida sanção. Nesses termos, o ato irregular não se subsume ao tipo legal de que trata o art. 46 da Lei 8.443/1992, inviabilizando a cominação de tal sanção.



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 15 de agosto de 2018.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator