

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 das prestações de contas relativas aos convênios 144/2009 (SICONV 703217), 745/2009 (SICONV 704195), 629/2009 (SICONV 704009), 660/2009 (SICONV 704055) e 706/2009 (SICONV 704124), cujos objetos estão detalhados no relatório precedente.

2. Em face da diretriz estabelecida no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, a presente TCE abarca cinco convênios firmados com a entidade Premium Avança Brasil, tendo em vista que o valor do débito, individualmente, é inferior ao constante da referida norma. Desses convênios, quatro envolvem a contratação pela referida entidade da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME e um da empresa 2 Produções e Eventos Ltda.

3. As prestações de contas apresentadas pela conveniente foram reprovadas 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 às empresas contratadas pela beneficiária do convênio e a seus dirigentes.

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 e inabilitação da Sra. Cláudia Gomes de Melo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, 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
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		

Deliberação original		Deliberação no recurso	
Acórdão	Relator Ministro	Acórdão	Relator Ministro
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
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. 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. Em resumo, as irregularidades tratadas nos presentes autos são as seguintes: não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio; objeto do convênio com característica de subvenção social à entidade privada; e fraude na contratação realizada pelo conveniente.

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 às empresas Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.- ME e 2 Produções e Eventos Ltda., assim com a seus diretores Luiz Henrique Peixoto de Almeida, Alessandro Nascimento e Leandro Rabelo Chaer, 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 as irregularidades referentes à fraude na cotação de preços, da qual participaram e se beneficiaram. A propósito, consoante registro da unidade técnica no item 22 do relatório precedente, *“era prática comum da Premium realizar pesquisa de preços com empresas convidadas, sendo que, mais tarde, foi constatado pela CGU o conluio entre as empresas pesquisadas com a empresa contratada para execução dos serviços”*.

16. Considerando que as peculiaridades do caso concreto nas contratações das duas empresas guardam nuances específicas, passo a tratar em primeiro lugar dos débitos relativos à contratação da empresa Conhecer, para, posteriormente, abordar a da 2 Produções e Eventos Ltda.

17. A empresa Conhecer foi contratada na maior parte dos convênios celebrados entre o MTur e a entidade Premium. De acordo com levantamento da CGU, dos 38 convênios firmados com a Premium, 26 foram terceirizados para aquela empresa. 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).

18. 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). 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.

19. Neste caso concreto, o julgamento dos responsáveis 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).

20. Desse modo, 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, em especial 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. 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.

21. Por sua vez, 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-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler).

22. A mera 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.

23. Por outro lado, a situação do convênio 703217, no qual a Premium contratou a 2 Produções Ltda. para execução do evento "14ª Edição da Festa da Fantasia", é diferente daquelas em que houve a contratação da empresa Conhecer.

24. A mencionada empresa existe de fato e possui endereço e atuação no ramo para o qual foi constituída. Entretanto, neste caso, a situação é intrigante, uma vez que 2 Produções acabou por ser contratada para executar parte de um evento que ela mesma coordenava há 14 anos, sem qualquer utilização do dinheiro público ou da Premium, e continuou a realizá-lo posteriormente, até mesmo em relação à edição prevista para 2018.

25. A documentação apresentada pela defesa corrobora o caráter privado do evento e a alta demanda pelos ingressos vendidos pela organização. No documento acostado à peça 46, em matérias veiculadas pela mídia com os títulos: "Festa da fantasia: na folia mais esperada do ano, baladeiros capricham nas roupas e agitam a noite toda com muita alegria e bom humor" e "Por trás da fantasia: com ingressos esgotados, 15ª edição da festa de fantasia aposta em planejamento, estrutura cheia de mimos e time de super DJs para manter o posto de festa mais aguardada de Goiânia".

26. A propósito, em relação à cobrança de ingressos, este Tribunal firmou entendimento no Acórdão 96/2008-TCU-Plenário de que *"os 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"*.

27. E esse comando foi incorporado na cláusula décima terceira do termo de convênio. 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.

28. Interessante registro foi realizado pela unidade técnica no relatório precedente em relação ao *modus operandi* da Premium na gestão desses convênios firmados com o MTur: *"A entidade conveniente, por meio de um preposto (no caso, a Sra. Darlene Gomes Alencar), arregimentava promotores de eventos com potencial para receber recursos do MTur. Após as tratativas, registrava a proposta no Siconv e fazia gestão junto a parlamentar detentor de emenda orçamentária para que esse liberasse os recursos para o evento 'selecionado'. Para isso, essa 'representante' da Premium recebia 2% do valor liberado (peça 46, p. 2), ao passo que a 'contratada' teria que devolver à Premium o valor relativo à contrapartida que foi depositada em sua conta"*.

29. Os elementos presentes nos autos, aliados às alegações dos defendentes, especialmente quanto à situação passiva que guardaram em relação à contratação, onde não agiram ativamente para a

obtenção de recursos, e à declaração da Sra. Darlene feita à Polícia Federal, no sentido de que apenas ofertou patrocínio ao evento, bem como o recolhimento de valores aos cofres públicos, não permitem concluir que agiram de boa-fé. Valem, portanto, as mesmas considerações realizadas no item 18 deste voto.

IV

30. Em face da situação narrada, impõe-se julgar irregulares as contas dos responsáveis arrolados nesta TCE, condenando-os a ressarcir o dano provocado ao Erário, descontado dos valores já restituídos, 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.

31. Diante da gravidade das irregularidades praticadas por Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade privada convenente, 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.

32. 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.

33. A prova dos autos demonstra a participação das empresas contratadas pela beneficiária do convênio. Apesar de irregular, a conduta das empresas 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 8.443/1992, 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 tagDataSessao.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator