

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Coordenação de Contabilidade 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 882/2009 (SICONV 704547).

2. O ajuste objetivava apoiar o evento “Festival 100% Planaltina”, realizado no período de 22 e 23/8/2009. Os recursos necessários à consecução do objeto pactuado foram de R\$ 445.000,00, sendo R\$ 400.000,00 à conta do concedente e R\$ 45.000,00 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 contratadas e as entidades sem fins lucrativos, além de descumprimento da legislação.

5. Em sua instrução inicial, a Secex/GO estendeu a responsabilidade pelo débito ao Instituto Caminho das Artes (ICA), contratado pela beneficiária do convênio, e ao seu dirigente, Isaías Alves Alexandre.

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 –, oferecem a unidade técnica e o Ministério Público proposta de mérito pela irregularidade das contas e aplicação de multa aos responsáveis, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir. Destaco que o MPTCU acrescenta, à semelhança do que já foi decidido em diversas outras tomadas de contas especiais envolvendo a Premium Avança Brasil que o Tribunal considere graves as infrações cometidas pela sra. Cláudia Gomes de Melo e lhe aplique a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

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. Foram julgados diversos desses processos, alguns deles com 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
1.418/2019 - Plenário	Augusto Nardes		
683/2019 - Plenário	Augusto Nardes		
590/2019 - Plenário	Walton A. Rodrigues		

Deliberação original		Deliberação no recurso*	
Acórdão	Relator Ministro	Acórdão	Relator Ministro
2193/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
1847/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
1820/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
6868/2018 - 2ª Câmara	Augusto Nardes		
1.847/2018 - Plenário	Augusto Nardes	1.072/2019 - Plenário	Raimundo Carreiro
1569/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
1.498/2018 - Plenário	Augusto Nardes	1.423/2019 - Plenário	Raimundo Carreiro
1.215/2018 - Plenário	Augusto Nardes	1.363/2019 - Plenário	Bruno Dantas
871/2018 - Plenário	Augusto Nardes	176/2019 - Plenário	Vital do Rego
812/2018 - Plenário	Walton A. Rodrigues	1.260/2019 - Plenário	Vital do Rego
811/2018 - Plenário	Walton A. Rodrigues		
516/2018 - Plenário	Augusto Nardes	34/2019 - Plenário	Raimundo Carreiro
488/2018 - Plenário	Walton A. Rodrigues	1.362/2019 - Plenário	Benjamin Zymler
168/2018 - Plenário	Augusto Nardes		
2.873/2017 - Plenário	Augusto Nardes	175/2019 - Plenário	Bruno Dantas
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	888/2018 - Plenário	Aroldo Cedraz
4.868/2014 - 2º Câmara	Marcos Bemquerer		

*as células em branco da planilha referem-se a recursos não interpostos ou ainda não apreciados.

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 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-TCU-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. 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. 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; ausência de capacidade operacional da Premium e delegação integral do objeto do convênio ao Instituto Caminho das Artes (ICA); ausência denexo de causalidade entre os recursos do convênio e a realização do evento pactuado; contratação de uma ONG meramente captadora de recursos; e indícios de fraude na cotação de preços.

14. No caso concreto, não se apresenta razoável imputar as três primeiras irregularidades mencionadas no item anterior ao ICA e ao Sr. Isaiás Alves Alexandre, uma vez que não participaram da execução do convênio e não tinham obrigação de prestar contas ou de atender aos seus requisitos.

15. As irregularidades apontadas, devidamente analisadas no relatório precedente, demonstram a gravidade do cenário encontrado:

- a) documentação apresentada como prestação de contas 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;
- b) ausência de capacidade operacional da Premium Avança Brasil para a execução do objeto pactuado, pois não possuía funcionários e estava sediada em escritório pequeno;
- c) delegação integral do objeto do convênio ao Instituto Caminho das Artes - ICA, o que caracterizou ofensa ao caráter personalíssimo do convênio;
- d) o ICA, contratado para a realização do evento, não é empresa especializada em eventos e sim associação sem fins lucrativos, não fazendo parte das suas atividades econômicas a prestação de serviços de intermediação de apresentações artísticas, de marketing (veiculação de anúncios em jornal, rádio e TV), de locação de infraestrutura para shows (grupo gerador, iluminação, sonorização, palco, barricadas e banheiros químicos), de segurança e de brigadista;
- e) as notas fiscais emitidas pelo ICA apresentam descrição genérica e os campos “Deduções Legais” e “Nota Fiscal Subcontratação nº” encontram-se em branco;
- f) o ICA não possui capacidade operacional para a realização do evento, conforme se depreende de informações extraídas da Rais e obtidas na inspeção realizada no âmbito do TC 026.176/2011-4;
- g) houve outros patrocínios e apoios para a realização do evento (ex: Unitintas, GDF e Administração Regional de Planaltina), cujas receitas e despesas correspondentes não foram declaradas na prestação de contas apresentada ao MTur;
- h) as notas fiscais emitidas por empresas intermediárias em favor do ICA, relativas às apresentações musicais, estão datadas de mais de 2 meses após a data da realização do evento e não vieram acompanhadas do contrato de exclusividade firmado entre os artistas e a empresa intermediária, nem dos recibos dos cachês efetivamente pagos aos artistas;
- i) existe divergência entre os valores de apresentações musicais informados na proposta de preços do ICA e os constantes de notas fiscais e recibo emitidos em favor do ICA;

j) há vínculos entre o ICA e empresas do ramo de produção de eventos e publicidade, que indicam que o ICA é uma ONG meramente captadora de recursos para essas empresas, o que configura ofensa aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia;

k) há diversos indícios de fraude na cotação de preços realizada pela Premium e da qual o ICA se sagrou vencedor.

16. A concorrência de indícios vários e convergentes de conluio constitui prova de fraude a processo licitatório ou a processo de cotação de preços, permitindo ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária (Acórdão 1.223/2015-TCU-Plenário). Segundo o STF, indícios vários e concordantes são provas (RE 68.006-MG). No caso concreto, há, nos autos, elementos suficientes para comprovar que as empresas entraram em conluio para fraudar o procedimento de cotação de preços em análise.

17. O direcionamento do qual o ICA se beneficiou é elemento essencial à materialização do dano. Logo, a empresa foi alcançada pela citação, em regime de solidariedade com a convenente e sua presidente, para o recolhimento do débito na totalidade dos recursos federais repassados por meio do Convênio 1681/2008 (Siconv 702872), conforme precedentes desta Corte (Acórdãos 586/2016, 848/2016, 849/2016 e 1.178/2016, todos do plenário do TCU).

18. Ante tal situação, verifico que a empresa contratada e seu dirigente contribuíram para o dano ao erário de maneira que é possível ao TCU julgar 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). 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 Regimento Interno/TCU.

19. Por sua vez, a entidade convenente e sua presidente respondem pelo conjunto de irregularidades apuradas nestes autos. Suas alegações de defesa 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 as despesas com a contratação do Instituto Caminho das Artes. 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. A ausência de elementos consistentes para certificar as inserções programadas em rádio/TV e publicações em mídia impressa, as contratações dos artistas e dos serviços de segurança e brigadista, e a prestação dos serviços de locações, com vista a comprovarem a efetiva realização desses itens no evento, não configura mera falha formal, uma vez que representam pilares essenciais para demonstrar a vinculação do evento ao Ministério e à 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).

22. Em segundo, os elementos constantes dos autos indicam que houve a delegação integral do objeto ao ICA e que o papel da convenente resumiu-se ao repasse dos recursos pactuados a terceiro para realizar a intermediação que a ela caberia ter realizado. De fato, como assevera a unidade técnica:

se o ICA já iria ganhar (ou foi-lhe dada preferência) os itens relativos às atrações artísticas, por deter da exclusividade da principal atração (e das demais também, segundo a defesa do Instituto; a atração principal representou mais de 70% do valor investido nesse item), que era a desejada, por que houve cotação de preços junto a outros fornecedores? E se já tinha executado evento idêntico em ano anterior, seja ofertando as atrações seja a infraestrutura, por que a necessidade de a Premium figurar como convenente e não ele?

23. Finalmente, o quadro apresentado na cotação de preços do convênio em análise indica a existência de fraude em função de diversos elementos. A cotação da empresa Capital Comunicação & Marketing aponta que a proposta está sendo apresentada pela “Conhecer Capital Comunicação e Marketing”, sendo que a empresa “Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.” participou de fraudes na execução de diversos outros convênios firmados com a Premium, como apurado pela CGU; os valores cotados pelo ICA são exatamente iguais àqueles constantes do plano de trabalho apresentado pela Premium ao MTur; e o diversos indícios de vínculo entre o ICA e a Six Marketing Ltda., empresa que também participou da cotação de preços e está sediada no endereço do Sr. Valdemar Cunha da Silva, ex-presidente do ICA.

24. Por oportuno, registro que a solicitação da conveniente e sua presidente de realização de perícia técnica não pode ser atendida. Consoante jurisprudência desta Casa, 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).

IV

25. Em face da situação narrada, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade nas condutas dos responsáveis, impõe-se julgar irregulares as contas 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.

26. 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, e, nos termos sugeridos pelo MPTCU, 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 do Instituto Caminho das Artes 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.

27. Em acréscimo, considerando a gravidade dos atos praticados e dos valores envolvidos nesta e em outras tomadas de contas especiais que envolvem a empresa Premium em irregularidades semelhantes na execução de recursos do Ministério do Turismo, 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.

28. A prova dos autos demonstra o envolvimento do ICA na fraude havida no procedimento de “cotação de preços”. Apesar de irregular, a conduta da organização 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 24 de julho de 2019.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

