

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 680/2009 (SICONV 704090/2009).

2. O ajuste objetivava apoiar o evento “21ª Exposição Agropecuária de Cristalina”, previsto para ser realizado de 16/7 a 19/7/2009. Os recursos necessários à consecução do objeto pactuado foram de R\$ 474.000,00, sendo R\$ 450.000,00 à conta do concedente e R\$ 24.000,00 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 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 –, 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.

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		
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		

Deliberação original		Deliberação no recurso*	
Acórdão	Relator Ministro	Acórdão	Relator Ministro
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 processos sem interposição de recursos ou recursos ainda não apreciados.

9. Em cenário de tamanha gravidade, é importante a reflexão a respeito da responsabilidade não apenas do receptor 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. 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 receptora 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, pela avaliação global das práticas

administrativas irregulares dos servidores do Ministério do Turismo (MTur). Em decorrência, foi prolatado o Acórdão 1.450/2018-Plenário nos seguintes termos:

- 9.1. considerar graves as condutas de Mário Augusto Lopes Moysés, Airton Nogueira Pereira Júnior, Carlos Paulo de Sousa, Marta Feitosa Lima Rodrigues e Carla de Souza Marques;
- 9.2. aplicar a Mário Augusto Lopes Moysés, Airton Nogueira Pereira Júnior, Carlos Paulo de Sousa, Marta Feitosa Lima Rodrigues e Carla de Souza Marques a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal pelos períodos a seguir elencados, aferidos de acordo com a gravidade das respectivas condutas:
 - 9.2.1. Mário Augusto Lopes Moysés: 8 anos;
 - 9.2.2. Airton Nogueira Pereira Júnior: 8 anos;
 - 9.2.3. Carlos Paulo de Sousa: 5 anos;
 - 9.2.4. Marta Feitosa Lima Rodrigues: 6 anos;
 - 9.2.5. Carla de Souza Marques: 5 anos.

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 à Conhecer; ausência de nexo de causalidade entre os recursos do convênio e a realização do evento pactuado; objeto do convênio com característica de subvenção social à entidade privada; e fraude na contratação realizada pelo convenente.

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), além dos seguintes pontos:

- 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 convenentes 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) 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) 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.

17. 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.

18. O direcionamento do qual a empresa Conhecer se beneficiou é elemento essencial à materialização do dano. Logo, a empresa foi alcançada pela citação, em regime de solidariedade com a conveniente 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).

19. 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”; Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa).

20. 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.

21. A propósito, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica encontra amparo em diversos precedentes deste Tribunal, como, por exemplo, Acórdãos 2.854/2010, 1.694/2011, 3.019/2011, 1553/2011, 802/2014, 2252/2018, todos do Plenário.

22. Nos termos do art. 50 do Código Civil, em caso de abuso da personalidade jurídica, materializado pelo desvio de finalidade ou confusão patrimonial, os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações podem alcançar os bens particulares de seus administradores ou sócios. Com efeito, com a ocorrência desse tipo de desvio, a sociedade passa a perseguir fins não previstos contratualmente ou proibidos por lei, sendo que no caso de confusão patrimonial, não se pode identificar a separação entre o patrimônio da sociedade e do sócio ou do administrador.

23. Na presente situação, o conjunto das irregularidades detalhadas no relatório precedente, ocorridas em elevado número de processos em tramitação neste Tribunal, com **modus operandi** similar, confirma a ocorrência de abuso da personalidade jurídica da contratada, com desvio de finalidade, pois não é razoável supor a instituição formal de tal entidade para atuar em contrariedade a seus objetivos sociais ou às normas legais, por meio de fraude a licitações e desvio de recursos.

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

25. Em primeiro lugar, pelo fato de os defendentes apenas insistirem na suposta realização física do objeto, sem a apresentação de documentação comprobatória, e no nexos de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas 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.

26. 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.

IV

27. 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.

28. Diante das irregularidades praticadas por Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade privada convenente, as quais considero graves, entendo cabível, na mesma linha adotada nos acórdãos mencionados no início deste voto, e, em acréscimo as propostas apresentadas pela unidade técnica e 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 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.

29. 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, 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.

30. 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 11 de setembro de 2019.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator