

Processo TC 003.337/2015-4 (com 149 peças)
Tomada de Contas Especial
Recursos de Reconsideração

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Premium Avança Brasil, Cláudia Gomes de Melo (peça 111), Instituto Caminho das Artes (ICA) e Isaias Alves Alexandre (peça 115) contra o Acórdão 1.676/2019-Plenário (peça 92), proferido nestes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em razão da não apresentação de documentação complementar exigida para a prestação de contas dos recursos do Convênio 704.547/2009, firmado em 21/8/2009, que teve por objeto incentivar o turismo, por meio do apoio à realização do projeto denominado “Festival 100% Planaltina” (peça 1, pp. 50/84), conforme plano de trabalho aprovado (peça 1, pp. 120/4).

A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Caminho das Artes e convalidar, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno do TCU, a citação de Isaias Alves Alexandre;
9.2. considerar revel para todos os efeitos o Sr. Isaias Alves Alexandre, nos termos dos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;
9.3. julgar irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Cláudia Gomes de Melo, da entidade Premium Avança Brasil, do Sr. Isaias Alves Alexandre e do Instituto Caminho das Artes, condenando-os, solidariamente, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
26/10/2009	400.000,00

9.4. aplicar aos responsáveis a seguir identificados, a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, nos valores especificados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da respectiva quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente entre a data do presente acórdão e a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.4.1. Premium Avança Brasil, R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais);

9.4.2. Cláudia Gomes de Melo, R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais);

9.4.3. Isaias Alves Alexandre, R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

9.4.4. Instituto Caminho das Artes, R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis, o parcelamento das

dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.7. considerar graves as infrações cometidas por Cláudia Gomes de Melo;

9.8. aplicar à Cláudia Gomes de Melo a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de 6 (seis) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992;

9.10. remeter cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para ajuizamento das ações judiciais que entender cabíveis;

9.11. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e ao Ministério do Turismo.

Vossa Excelência conheceu dos recursos de reconsideração, com efeito suspensivo (peça 120).

A Secretaria de Recursos (Serur) examinou as alegações recursais e formulou a seguinte proposta de encaminhamento (peças 147 a 149):

11. Ante todo o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pela *Premium Avança Brasil* e pela Sra. Cláudia Gomes de Melo, e pelo Instituto Caminho das Artes (ICA) e o Sr. Isaias Alves Alexandre; contra o Acórdão 1676/2019-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) **conhecer** do recurso interposto pela *Premium Avança Brasil* e Sra. Cláudia Gomes de Melo, e, no mérito, dar-lhes **provimento parcial**;

b) **conhecer** do recurso interposto pelo Instituto Caminho das Artes (ICA) e Sr. Isaias Alves Alexandre, e, no mérito, dar-lhes **provimento**, para excluí-los do polo passivo desta TCE e, conseqüentemente, isentá-los do dano ao erário presente nesta TCE e tornar sem efeito as multas objeto dos itens 9.4.3 e 9.4.4 do acórdão recorrido;

c) estender, com fulcro no art. 281 do Regimento Interno do TCU, os efeitos do provimento do recurso interposto pelo Instituto Caminho das Artes (ICA) e Sr. Isaias Alves Alexandre, à Sra. Cláudia Gomes de Melo, haja vista que a conclusão está baseada em circunstâncias objetivas, para tornar sem efeito os itens 9.7 e 9.8 do acórdão recorrido; e

d) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada às recorrentes, ao Ministério do Turismo, à Controladoria-Geral da União, à Procuradoria da República no Estado de Goiás, e aos demais interessados.

II

O Ministério Público de Contas diverge da proposta de encaminhamento formulada pela Serur, pois entende que deve ser negado provimento aos recursos de reconsideração.

Segundo o Auditor da Serur, merecem ser acolhidas as alegações recursais apresentadas pelo Instituto Caminho das Artes (ICA) e por Isaias Alves Alexandre, aproveitando-as em favor da recorrente Cláudia Gomes de Melo (presidente da *Premium Avança Brasil*), a fim de descaracterizar a ocorrência de fraude na cotação de preços realizada pela *Premium Avança Brasil*, da qual se sagrou vencedor o ICA. Em razão da descaracterização da fraude, o Auditor propõe que o ICA e seu então presidente, Isaias Alves Alexandre, sejam excluídos do polo passivo da TCE, e que seja afastada a penalidade de inabilitação aplicada a Cláudia Gomes de Melo.

Contudo, ao ver do MP de Contas, os argumentos recursais não foram suficientes para descaracterizar a fraude à cotação de preços nem outras irregularidades que fundamentaram a condenação em débito do ICA e do seu ex-presidente.

Cumprir lembrar que a citação do ICA e de Isaías Alves Alexandre se baseou nas seguintes irregularidades, conforme proposto no parecer do MP de Contas à peça 58:

a) ausência de nexo de causalidade entre os recursos do convênio e a realização do evento pactuado, caracterizada pelas seguintes ocorrências:

a.1) 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. Assim, não há nexo entre as notas fiscais emitidas pelo ICA e os serviços supostamente realizados por essa associação;

a.2) as notas fiscais emitidas pelo ICA apresentam descrição genérica e os campos “Deduções Legais” e “Nota Fiscal Subcontratação n°” encontram-se em branco;

a.3) 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;

a.4) 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;

a.5) 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;

a.6) há 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;

b) 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;

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

Embora se reconheça que o dever primário de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 704.547/2009 é da entidade conveniente (Premium Avança Brasil) e de sua presidente (Cláudia Gomes de Melo), é sabido que a condenação em débito também recai sobre terceiros que, de qualquer modo, tenham concorrido para o cometimento do dano (art. 16, § 2º, “b”, da Lei 8.443/1992).

No caso em apreço, o ICA foi contratado pela Premium Avança Brasil para, na condição de empresa especializada em eventos, prestar de serviços na realização e na organização de parte do evento Festival 100% Planaltina (Contrato 29/2009, datado de 21/8/2009 - peça 2, pp. 18/9). Como decorrência do contrato, emitiu as Notas Fiscais 252 e 256, nos valores de R\$ 45.000,00 e R\$ 400.000,00, nas datas de 23/9/2009 e 26/10/2009, respectivamente, contendo a seguinte descrição genérica: “*realização do evento Festival 100% Planaltina no período de 22 e 23/ago relativo ao Convênio n° 704.547*” (peça 2, pp. 21/2).

Considerando-se que o ICA não é empresa especializada em eventos, e sim associação sem fins lucrativos, e que não faz 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, conclui-se que as notas fiscais emitidas pelo ICA não se prestam para comprovar a execução dos aludidos serviços, sendo, pois, inidôneas.

Reitera-se, aqui, o seguinte excerto do parecer à peça 58:

No cadastro do ICA junto à Receita Federal do Brasil, consta que sua atividade econômica principal consiste em “*atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte*” e que suas atividades econômicas secundárias consistem em “*atividades associativas não especificadas anteriormente*” (peça 2, p. 60). Segundo as definições do Cnae (Classificação Nacional de Atividades Econômicas), as atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte (código da subclasse 9493-6/00) compreendem as atividades de associações com objetivos dominantes nas áreas culturais e artísticas, como os clubes literários, de cinema e de fotografia, as associações de música e de arte, e as demais organizações associativas ligadas à cultura e à arte, como as de artesanato, de colecionadores, carnavalescas, etc., e não compreendem, entre outras, as atividades artísticas, criativas e de espetáculos (grupo 90.0), nem as atividades das organizações associativas artísticas com interesse profissional (código da subclasse 9412-0/00). Já a subclasse 9499-5/00, denominada de “*atividades associativas não especificadas anteriormente*”, compreende as atividades de organizações associativas diversas criadas para a defesa de causas de caráter público ou objetivos particulares não relacionados a qualquer atividade classificada em outras classes, tais como os movimentos ecológicos e de defesa do meio ambiente, as organizações que prestam apoio a serviços municipais e educativos, as associações feministas, as organizações de proteção de grupos étnicos e minoritários, as associações de consumidores, as associações de pais de alunos, as associações e clubes estudantis e as fraternidades (peça 2, pp. 61/2).

Fica claro, pois, que não se insere nas atividades econômicas do ICA a prestação de serviços empresariais de publicidade e de produção de eventos, o que põe em sérias dúvidas a idoneidade do Contrato 29/2009 e das notas fiscais 252 e 256, haja vista que não há nexo entre o objeto contratado, tipicamente empresarial, e objeto social do ICA.

Sobre o tema, traz-se à colação a seguinte jurisprudência do TCU:

A participação de associações em processo licitatório constitui burla ao princípio da isonomia, pois tais entidades, além de gozarem de privilégios tributários e trabalhistas, também lhes é vedado o exercício de atividade econômica (art. 53 da Lei 10.406/2002). (Acórdão 618/2015-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO)

A nota fiscal declarada inidônea e de natureza incompatível com a transação realizada não é apta a comprovar o nexo de causalidade entre o recurso federal gerido e o objeto executado, requisito este essencial para a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos conveniados. (Acórdão 3940/2014-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN)

A liquidação da despesa não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a Administração. Compete ao gestor impedir a liquidação das despesas com base em notas fiscais inidôneas, cuja emissão não tenha sido autorizada pelo fisco. (Acórdão 2131/2014-Primeira Câmara | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO)

Tampouco foram afastados os indícios de falta de capacidade operacional do ICA para realizar eventos, pois, além de não possuir nenhum empregado em 2009, nos casos em que o instituto atuou como conveniente (Convênio 732.146/2010 – Festival 100% Taguatinga; e Convênio 748.225/2010 – Feira de Desenvolvimento de Cultura e Arte de Taguatinga), teve que contratar junto a terceiros todos os serviços de infraestrutura, divulgação, segurança e apresentações musicais (TC 027.637/2015-8 e TC

030.255/2015-5).

Ao emitir notas fiscais inidôneas, o ICA contribuiu para o dano apurado nos autos, razão pela qual merece ser condenado em débito, solidariamente com seu dirigente à época dos fatos e os demais responsáveis.

Além disso, as razões recursais não descaracterizaram os fortes indícios de fraude na cotação de preços realizada pela Premium, em especial os seguintes:

a) a cotação foi realizada em 19/8/2009, ou seja, apenas 3 dias antes do início da realização do evento (22/8/2009), não sendo razoável supor que, na véspera da realização do evento, ainda não se soubesse quem iria ser o responsável por sua divulgação e realização;

b) na cotação da empresa Capital Comunicação & Marketing, consta que a proposta está sendo apresentada pela “**Conhecer** Capital Comunicação e Marketing” (peça 39, p. 25), sendo que a empresa **Conhecer** Consultoria e Marketing Ltda. participou de fraudes na execução de diversos convênios firmados com a Premium Avança Brasil e com o Instituto Educar e Crescer - IEC, como apurado pela Controladoria-Geral da União (peça 2, pp. 63/77, destes autos; e peça 2, pp. 23/39, do TC 005.369/2010-0);

c) os valores cotados pelo ICA, que apresentou o menor preço global, são exatamente iguais (peça 39, pp. 28/9) aos valores constantes do plano de trabalho apresentado pela Premium ao Ministério do Turismo (peça 1, pp. 120/4);

d) há vínculo entre o ICA e a Six Marketing Ltda., que também participou da cotação de preços.

Analisando-se as alegações de defesa apresentadas pelo ICA, verifica-se que o instituto acabou admitindo que a cotação de preços foi uma farsa, pois não houve real competição, a teor dos seguintes excertos da peça defensiva (peça 26, grifou-se)

4. O ICA ao ser contratado pela PREMIUM teve o papel de proporcionar importantes ações artístico-culturais no projeto sócio turístico-cultural, na qual se propôs a prestar. Serviços estes que possuíam características especiais e ímpares, onde apenas o ICA poderia fornecer, e ainda, diante de um objeto singular de modo que se torna impossível a realização de uma competição, como é o caso de empresariamento de profissional de qualquer setor artístico, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

(...)

19. Da mesma forma que não se contrata um médico por licitação, porque o médico a ser contratado dependeria da confiança e experiências passadas junto a seu cliente, como também, não se contrata um advogado por licitação, há que se ter o elemento confiança entre contratante e contratado, daí a inviabilidade de competição, também por isso.

20. Este é um serviço que exige conhecimento especial e deflui ser inexigível a licitação quando inviável a competição, mercê da singularidade do serviço técnico empreendido.

DA CONTRATAÇÃO DO ICA.

21. Inicialmente o ICA foi contatado pela PREMIUM para viabilizar a vinda dos artistas regionais e nacionais que faziam parte de seu *kest* de empresariamentos.

(...)

25. Os artistas que foram selecionados pela PREMIUM da nossa lista do *kest* (elenco) que tínhamos à época, aliado as suas composições de sucesso, atraíram mais de 30 mil pessoas sendo um sucesso de público e mídia pós-evento.

26. O ICA foi contratado pela PREMIUM para participar da agenda artística conforme os ditames da Lei de Licitações, lei 8.666/93, pelo art. 25 inciso III, por inexigibilidade de licitação, por se tratar de profissionais do setor artístico.

(...)

31. (...). Alem do mais, a PREMIUM confidenciou a época, que tanto o pessoal do Ministério do Turismo, quanto o pessoal da Administração de Planaltina, desejavam a contratação do grupo Calcinha Preta (que fazia grande sucesso à época) para atender aquela necessidade

pública demandada por sua população.

32. Como o ICA era empresário exclusivo do grupo de forró (na ocasião) foi contatada por inexigibilidade de licitação.

(...)

80. Não houve irregularidade interpretada pelo auditor ao definir haver direcionamento quando na realidade se desejou contratar os artistas regionais e nacionais do *kest* do ICA, que atuou como empresário exclusivo, E ASSIM, foi aplicado o art. 25 inciso III da lei 8.666/93.

(...)

116. Portanto, o ICA participou de cotação na parte que tratava de infraestrutura (e venceu legitimamente com o menor preço).

117. O ICA foi contratado por inexigibilidade na parte de cachê artístico, em razão de deter a exclusividade dos artistas contratados.

Depreende-se, pois, que a contratação do ICA não foi motivada por uma verdadeira competição entre os três participantes da cotação de preços, e sim pelo fato de o ICA supostamente possuir a exclusividade na representação da banda Calcinha Preta (peça 115, p. 43). Embora o ICA tente separar a contratação das atrações artísticas da contratação dos itens de infraestrutura e divulgação do evento, o fato é que houve um único procedimento de cotação de preços (peça 39, pp. 23/9), homologado pela Premium em 21/8/2009 (peça 2, p. 20), do qual decorreu um único contrato (Contrato 29/2009), que apresenta exatamente o mesmo valor que constou da proposta de celebração do convênio, datada de 30/4/2009 (peça 145, p. 19).

Outrossim, não foi afastada a existência de vínculo entre o ICA e a Six Marketing Ltda. (CNPJ: 05.957.364/0001-88), caracterizada pelo fato de que o presidente do ICA (Isaías Alves Alexandre) era, em 2009, empregado da empresa Pro Stage Estruturas Metálicas Ltda. (peça 44, p. 20), a qual tinha como sócia, em 2009, Endie Caetano Cunha de Jesus (CPF 816.665.0001-00 – peça 44, p. 31), que é irmã de Megle Caetano Cunha Moraes (CPF: 893.310.361-91), sócia administradora da Six Marketing Ltda. nos períodos de 20/10/2003 a 7/8/2007 e de 28/12/2011 a 10/7/2013 (peça 44, p. 8). Em 2009, o sócio-administrador da Six Marketing Ltda. era Pedro Henrique Moraes Almeida (CPF: 784.053.781-20 – peça 44, p. 9), cônjuge de Megle Caetano Cunha Moraes e pai de Lucas Caetano Cunha Moraes Almeida (CPF 056.141.011-95).

Os diversos indícios de fraude no procedimento de cotação de preços evidenciam violação aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, com grave infração ao art. 11 do Decreto 6.170/2007, o que justifica a manutenção da penalidade de inabilitação aplicada a Cláudia Gomes de Melo, em sintonia com o Acórdão 2.682/2018-Plenário.

Sendo assim, não há razões para a alteração do acórdão recorrido, de modo que deve ser negado provimento aos recursos de reconsideração.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o TCU conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Premium Avança Brasil, Cláudia Gomes de Melo, Instituto Caminho das Artes (ICA) e Isaías Alves Alexandre contra o Acórdão 1.676/2019-Plenário, e, no mérito, negar-lhes provimento.

Brasília, em 15 de dezembro de 2020.

Júlio Marcelo de Oliveira
 Procurador