

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 017.117/2014-3

Natureza: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Premium Avança Brasil (07.435.422/0001-39)

Recorrentes: Cláudia Gomes de Melo (478.061.091-53); Cleone Luiz Gomes (387.346.131-53); Instituto Caminho das Artes - ICA (03.572.065/0001-08); Isaias Alves Alexandre (795.260.201-20); LBS Transportes e Eventos Ltda. ME (09.431.348/0001-08); Premium Avança Brasil (07.435.422/0001-39)

Representação legal: Fábio Santos Martins (21.828/OAB-GO) e outros, representando Cleone Luiz Gomes e LBS Transportes e Eventos Ltda. ME; Valdemar Cunha Silva e outros, representando Instituto Caminho das Artes - ICA.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MINISTÉRIO DO TURISMO. ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. FRAUDE NO PROCESSO DE COTAÇÃO DE PREÇOS. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DAS ENTIDADES CONTRATADAS PARA QUE SEUS DIRIGENTES SEJAM RESPONSABILIZADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. ARRESTO DE BENS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento dos autos até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise do processo (peça 168), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 169-170):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela *Premium Avança Brasil* e a Sra. Cláudia Gomes de Melo (peça 103), na condição de presidente dessa entidade; pelo Sr. Cleone Luiz Gomes (peça 123), na condição de responsável legal pela empresa LBS Transportes e Eventos Ltda. - ME (CNPJ 09.431.348/0001-08); e pelo Instituto Caminho das Artes (ICA) e o Sr. Isaias Alves Alexandre (peça 125), na condição de dirigente do mencionado instituto; contra o Acórdão 2682/2018-TCU-Plenário (peça 88), rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. tornar insubsistente o Acórdão 811/2018-Plenário;

9.2. 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 dos responsáveis elencados, condenando-os, em regime de solidariedade, ao pagamento das importâncias a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento do débito ao Tesouro Nacional:

9.2.1. Premium Avança Brasil; Claudia Gomes de Melo, ICA Instituto Caminho das Artes; e Isaias Alves Alexandre:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
10/12/2009	450.000,00

9.2.2. Premium Avança Brasil; Claudia Gomes de Melo; LBS Transportes e Eventos Ltda. ME; e Cleone Luiz Gomes:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
27/11/2009	50.000,00

9.3. aplicar aos responsáveis a seguir identificados, individualmente, a multa prevista no art. 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. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), 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:

9.3.1. Premium Avança Brasil, R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

9.3.2. Claudia Gomes de Melo, R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

9.3.3. ICA Instituto Caminho das Artes, R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais);

9.3.4. Isaias Alves Alexandre, R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais);

9.3.5. LBS Transportes e Eventos Ltda. ME, R\$ 15.000,00 (quinze mil reais);

9.3.6. Cleone Luiz Gomes, R\$ 15.000,00 (quinze mil reais);

9.4. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. considerar graves as irregularidades cometidas por Claudia Gomes de Melo;

9.6. aplicar à Claudia 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 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.7. 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;

9.8. 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;

9.9. dar ciência desta deliberação ao Ministério do Turismo;

9.10. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) que:

9.10.1. **oriente** as unidades técnicas a ela vinculadas para o correto cadastramento das partes e dos seus representantes legais nos sistemas eletrônicos de processos, mantendo-os sempre atualizados, e **exija** que os titulares das unidades técnicas confirmem e certifiquem a correção das informações cadastrais antes da tramitação dos processos aos gabinetes dos relatores;

9.10.2. **oriente** as unidades técnicas a ela vinculadas que:

9.10.2.1. da ausência ou falha na indicação incorreta do nome do representante legal, para efeito de publicação da pauta da sessão, não é possível presumir-se, de forma direta e absoluta, prejuízo a defesa do responsável, por, supostamente, não ter podido exercer seu direito de realizar sustentação oral e de distribuir memoriais, no dia do julgamento;

9.10.2.2. somente será expurgado o ato processual administrativo que causar lesão ao interesse público ou aos direitos e garantias individuais, em atenção ao princípio da segurança jurídica e ao art. 171 do Regimento Interno do TCU, que assim estabelece: *'nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada'*;

9.10.2.3. a ausência ou indicação equivocada do representante legal da parte em acórdão deste Tribunal e na pauta de julgamentos será corrigida somente se a parte, reputando-se prejudicada, alegar, na primeira oportunidade de manifestação, a ocorrência da eventual nulidade e demonstrar os prejuízos experimentados em razão dela, nos termos do art. 278 do CPC, sob pena de preclusão do direito de apontar a falha e de convalidação do ato deste Tribunal;

9.10.2.4. para caracterizar o prejuízo de que trata o item anterior é suficiente a alegação do profissional de que pretendia produzir sustentação oral ou distribuir memoriais.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de conta especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor da *Premium* Avança Brasil (PAB) e da Sra. Cláudia Gomes de Melo, na condição de presidente dessa entidade, em razão de impugnação integral das despesas dos Convênios 1001/2009 (Siconv 704854/2009) e 992/2009 (Siconv 704843/2009), este com o objeto de apoiar a implementação da 'Festa de Setembro' e aquele com o objeto de apoiar a implementação do 'Festival 100% Fagama' (peças 1, p. 85 e 204-212; e 2, p. 38 e 173-178).

2.1.A partir dos exames da fase externa desta TCE (peças 11-12), realizou-se a citação das responsáveis mencionadas no item 2 supra; da empresa LBS Transportes e Eventos Ltda - ME e do Sr. Cleone Luiz Gomes, na condição de responsável legal pela mencionada empresa; do Instituto Caminho das Artes (ICA) e do Sr. Isaias Alves Alexandre, na condição de dirigente do mencionado instituto (peças 35, 37-41), em virtude das seguintes irregularidades:

a) **irregularidade 1:** não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes dos Convênios 1001/2009 (Siconv 704854/2009) e 992/2009 (Siconv 704843/2009);

a.1) responsáveis: PAB e Sra. Cláudia Gomes de Melo

a.2) condutas: não apresentar documentação suficiente como prestação de contas para comprovar a correta aplicação dos recursos;

b) **irregularidade 2:** objeto dos Convênios 1001/2009 (Siconv 704854/2009) e 992/2009 (Siconv 704843/2009) com característica de subvenção social à entidade privada;

b.1) responsáveis: PAB e Sra. Cláudia Gomes de Melo;

b.2) condutas: aplicar os recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito;

c) **irregularidade 3:** fraude na contratação realizada pela conveniente no âmbito do Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009);

c.1) responsáveis: PAB, Sra. Cláudia Gomes de Melo, ICA, e Sr. Isaias Alves Alexandre;

c.2) condutas da PAB e da Sra. Cláudia Gomes de Melo: direcionar a contratação do ICA para executar o objeto do Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009);

c.3) condutas do Instituto Caminho das Artes (ICA) e do Sr. Isaias Alves Alexandre: participar de processo de cotações de preços direcionado que resultou na sua escolha para executar o objeto do Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009);

d) **irregularidade 4:** fraude na contratação realizada pela conveniente no âmbito do Convênio

992/2009 (Siconv 704843/2009);

d.1) responsáveis: PAB, Sra. Cláudia Gomes de Melo, LBS Transportes e Eventos Ltda. - ME, e Sr. Cleone Luiz Gomes;

d.2) condutas da PAB e da Sra. Cláudia Gomes de Melo: direcionar a contratação da empresa LBS para executar o objeto do Convênio 992/2009 (Siconv 704843/2009); e

d.3) condutas da LBS Transportes e Eventos Ltda. - ME e do Sr. Cleone Luiz Gomes: participar de processo de cotações de preços direcionado que resultou na sua escolha para executar o objeto do Convênio 992/2009 (Siconv 704843/2009).

2.2. Em face do acolhimento das alegações de defesa da empresa LBS Transportes e Eventos Ltda. - ME, do Sr. Cleone Luiz Gomes, do ICA e do Sr. Isaias Alves Alexandre; bem como o acolhimento parcial das alegações de defesa das demais responsáveis; a unidade técnica propôs o julgamento pela irregularidade das contas da PAB e da Sra. Cláudia Gomes de Melo e respectiva condenação em débito e aplicação de multa (peças 72-74).

2.3. Depois, o MPTCU, em seu parecer à peça 75, anuiu à proposta da unidade técnica, exceto no que se refere à imputação de débito alusiva ao Convênio 704854/2009 (R\$ 450.000,00) - haja vista ter entendido pela execução do Festival 100% Fagama.

2.4. Posteriormente, por ocasião da apreciação do processo, o Ministro-Relator discordou de ambas as propostas de encaminhamento (unidade técnica e MPTCU), tendo se manifestado, em seu voto (peça 78), pela responsabilização de todas as pessoas físicas e jurídicas citadas pelo TCU no âmbito deste processo.

2.5. Diante das razões expostas pelo Ministro-Relator, esta Corte de Contas, mediante o Acórdão 811/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, julgou irregulares as contas da *Premium* Avança Brasil, da Sra. Cláudia Gomes de Melo, da LBS Transportes e Eventos Ltda. ME, do Sr. Cleone Luiz Gomes, do Instituto Caminho das Artes, e do Sr. Isaias Alves Alexandre; condenando-os em débito e lhes aplicando, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. No mesmo *decisum*, este Tribunal aplicou à Sra. 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 cinco anos, e solicitou à Advocacia-Geral da União (AGU), por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito.

2.6. Em seguida, tendo sido verificado erro material no Acórdão 811/2018-TCU-Plenário, esse foi tornado insubsistente pelo Acórdão 2682/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, não tendo havido reparos ou acréscimos ao mérito da decisão anterior.

2.7. Irresignados, a *Premium* Avança Brasil, a Sra. Cláudia Gomes de Melo, o Sr. Cleone Luiz Gomes, o Instituto Caminho das Artes (ICA) e o Sr. Isaias Alves Alexandre interuseram recursos de reconsideração (peças 103, 123 e 125) contra o Acórdão 2682/2018-TCU-Plenário (peça 88), espécie de recurso objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 117-118), acolhido por despacho do Relator, Ministro Bruno Dantas, que conheceu do recurso interposto pela *Premium* Avança Brasil e Sra. Cláudia Gomes de Melo, com a atribuição de efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.3, 9.3.1, 9.3.2, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 2682/2018-TCU-Plenário, em relação aos recorrentes (peça 124).

3.1. Outrossim, reitera-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 136-138), acolhidos por despacho do Relator, Ministro Bruno Dantas, que conheceu dos recursos interpostos pelo Sr. Cleone Luiz Gomes, e pelo Instituto Caminho das Artes - ICA e Sr. Isaias Alves Alexandre, com a atribuição de efeito suspensivo aos itens 9.3, 9.3.6 e 9.4 do acórdão recorrido quanto ao primeiro recorrente; e aos itens 9.2, 9.2.1, 9.3, 9.3.3 e 9.4 no que concerne aos recorrentes Instituto Caminho das Artes - ICA e Sr. Isaias Alves Alexandre (peça 140).

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto dos presentes recursos definir as seguintes questões:

a) preliminar:

a.1) cerceamento de defesa;

b) mérito:

b.1) comprovação da correta e regular aplicação dos recursos; e

b.2) ausência de fraude ou direcionamento no processo de cotação de preços;

4.2. Registra-se que o presente exame atentará para a questão da responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), mormente no que concerne aos arts. 22 e 28 da novel legislação.

Preliminar

5. Cerceamento de defesa

5.1. A *Premium* Avança Brasil, a Sra. Cláudia Gomes de Melo e o Sr. Cleone Luiz Gomes trazem a tese de que teria havido nesta TCE prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, tendo aduzido, para tanto, a seguinte linha argumentativa (peças 103, p. 9-12; e 123, p. 2-3):

a) a negativa de realização de realização de prova pericial teria o condão de macular os princípios da ampla defesa, do contraditório, da verdade real, e do devido processo legal (peça 103, p. 9-11);

b) o erro na indicação do representante legal (advogado) do recorrente e da empresa LBS Transportes e Eventos Ltda - ME teria ensejado prejuízo à defesa dessas partes, o que demandaria a anulação do acórdão recorrido (peça 123, p. 2); e

c) o erro na indicação do representante legal (advogado) do recorrente e da empresa LBS Transportes e Eventos Ltda – ME teria obstado a apresentação de memoriais e oferta de sustentação oral (peça 123, p. 2-3).

Análise:

5.2. De início, no tocante à realização de prova pericial, ressalta-se que não se harmonizam com o controle externo, cujo caráter é eminentemente administrativo, as formalidades do processo judicial, o que poderia gerar atrasos que privariam sua atuação de qualquer eficácia. Por isso, a legislação preferiu, legitimamente, a aceitação somente de provas sob a forma escrita, dispensando a convocação de testemunhas ou peritos, o que confere ao processo a necessária agilidade. Destaque-se ainda que a produção de provas periciais e testemunhais não advém da Constituição, mas decorre do Código de Processo Civil, cuja aplicabilidade nos processos deste Tribunal é subsidiária.

5.3. Dessa forma, a jurisprudência desta Corte de Contas informa que a exigência contida no art. 162 do Regimento Interno do TCU, o qual determina que as provas produzidas perante o TCU devam sempre ser apresentadas de forma documental, o que exclui a produção de prova testemunhal e pericial, é absolutamente constitucional e legal, encontrando-se preservados todos os princípios emanados da Constituição que lhe digam respeito, dentre os quais a ampla defesa e o contraditório. Nesse sentido são os Acórdãos 352/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER, 1623/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES, 1481/2016-TCU-Plenário, rel. Ministra ANA ARRAES, 3535/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES, 1292/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS, e 1856/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS.

5.4. No que concerne à alegação de que haveria erro na indicação do representante legal (advogado) do recorrente e da empresa LBS Transportes e Eventos Ltda. - ME a ensejar prejuízo à defesa dessas partes, tem-se que essa não merece prosperar.

5.5. Com efeito, o erro mencionado pelo recorrente ocorreu em relação ao Acórdão 811/2018-TCU-Plenário (peça 77), rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, *decisum* esse invalidado por ocasião da prolação do Acórdão 2682/2018-TCU-Plenário (peça 88), rel. Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES. Com o advento da decisão retificadora, as partes, Sr. Cleone Luiz Gomes e a empresa LBS Transportes e Eventos Ltda - ME, por meio de seus procuradores Fábio Santos Martins (OAB/GO 21.828) e Júlio Wglesio Neres Magalhães (OAB/GO 30.570), tiveram oportunidade de se manifestar na sessão de julgamento de 21/11/2018 - com a apresentação de memoriais e oferta de sustentação oral, haja vista a publicação da pauta desse no Diário Oficial da União datado de 19/11/2018.

5.6. Ora, a publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União supre a comunicação pessoal aos interessados sobre a data de julgamento, de modo que a ausência da comunicação não ofende os princípios constitucionais ligados à defesa, devendo os interessados acompanhar o andamento processual e a publicação feita no Diário Oficial, que é suficiente para conferir publicidade ao ato processual e permitir a participação nas sessões do TCU (Acórdão 2997/2015-TCU-2ª Câmara). Nesse mesmo sentido, tem-se os Acórdãos TCU 2271/2019-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN, 537/2018-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER, 1480/2017-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, 2234/2015-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER, 751/2015-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, 8103/2014-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER, 1417/2014-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, 356/2014-Plenário, rel. Ministro RAIMUNDO CARREIRO, 5463/2013-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, 4488/2013-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ, 2361/2013-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, 4619/2012-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, 1251/2012-Plenário, rel. Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA, e 257/2006-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA.

5.7. Em face do exposto, propõe-se **rejeitar** a tese dos recorrentes.

Mérito

6. Comprovação da correta e regular aplicação dos recursos

6.1. Todos os recorrentes apresentam a tese de que os elementos trazidos aos autos comprovariam a realização dos eventos e a aplicação dos recursos públicos repassados mediante os Convênios 1001/2009 (Siconv 704854/2009) e/ou 992/2009 (Siconv 704843/2009), tendo eles oferecido as seguintes alegações (peças 103, p. 4-9; 123, p. 13, 16 e 19-24; e 125, p. 8-10, 13, 16, 20, 36-67, 75-94):

- a) o MPTCU emitiu parecer no sentido de que o evento 'Festival 100% Fagama' referente ao Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009) teria sido executado (peças 103, p. 4-5; e 125, p. 13);
- b) haveria nos presentes autos os elementos necessários para ensejar a aprovação da prestação de contas acerca do evento 'Festa de Setembro', alusivo ao Convênio 992/2009 (Siconv 704843/2009), salientando-se que o evento teria sido realizado conforme o plano de trabalho - além de que a contratada teria afirmado que o evento foi realizado e comprovado o nexo causal sobre a correta aplicação dos recursos (peça 103, p. 5);
- c) os elementos carreados aos autos seriam hábeis a comprovar a realização dos eventos relacionados aos Convênios 1001/2009 (Siconv 704854/2009) e 992/2009 (Siconv 704843/2009) - peça 103, p. 5;
- d) teria sido comprovada a correta e regular aplicação dos recursos transferidos por força dos convênios, pois a documentação contida nos autos evidenciaria o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto (peça 103, p. 5 e 8);
- e) os valores das transferências bancárias e das notas fiscais das contratadas (descrição detalhada dos itens e valores repassados pelos serviços prestados) comprovariam os pagamentos realizados e a aplicação dos recursos públicos (peça 103, p. 5);
- f) os documentos anexados à prestação de contas teriam sido desconsiderados e ignorados em análise posterior do órgão concedente (peça 103, p. 6);

- g) a ausência de fotografias, filmagens e relatórios de preenchimento pelo conveniente, por si só, não demonstrariam necessariamente a ocorrência de dano ao erário (peça 103, p. 6-8);
- h) os eventos decorrentes dos convênios teriam sido efetivamente executados, em que pese o acórdão combatido ter desconsiderado as fotografias encaminhadas em sede de alegações de defesa (peça 103, p. 8);
- i) a realização dos eventos teria sido conferida e atestada por autoridade pública local (Prefeito do Município de Aurilândia/GO, e Assessor da Vice-Governadoria do Distrito Federal), sendo que tal documento teria fé pública, gozando, pois, de presunção de veracidade (peça 103, p. 8-9);
- j) ainda que a fé pública da declaração não fosse absoluta, o conjunto probatório contido nos autos comprovaria indubitavelmente onexo causal entre os recursos públicos repassados e as despesas do convênio (peça 103, p. 9);
- k) cópia de declaração de quitação, com firma reconhecida, expedida pela banda 'Racyne e Rafael' acerca do recebimento dos valores atinentes à 'Festa de Setembro' comprovaria a regularidade da contratação da aludida banda bem como a existência de nexode causalidade entre as despesas e a execução do Siconv 704843/2009 (peça 123, p. 13 e 16);
- l) cópia de declaração de quitação, com firma reconhecida, expedida pela banda 'Racyne e Rafael' acerca do recebimento dos valores atinentes à 'Festa de Setembro' - Convênio 992/2009 (Siconv 704843/2009), bem como cópia de notas fiscais de outras apresentações da banda para fins de demonstração de valor de mercado e relação duradoura com a LBS Transportes e Eventos Ltda - ME (peça 123, p. 13, 16 e 19-24);
- m) não teria ocorrido dano ao erário, haja vista que restou comprovada a execução do evento e o nexocausal entre as despesas executadas e os recursos repassados por meio do Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009), além de que seria desnecessário apresentar comprovantes de cachês de artistas pelo fato de que o ICA teria demonstrado ser empresário exclusivo dos artistas/bandas - peça 125, p. 8-10, 16;
- n) não teriam sido descritos os serviços executados no evento por meio da nota fiscal do ICA, pois essa possui apenas nove linhas, sendo que a descrição completa exigiria 38 linhas (peça 125, p. 20); e
- o) cópias do seguinte arcabouço documental: (i) contratos de prestação de serviço com os artistas/bandas; (ii) anúncios maiores e menores do 'Festival 100% Fagama', (iii) documentos da empresa Brasiliatur fornecidos pela empresa Artway; (iv) notas fiscais e/ou recibos dos artistas empresariados; (v) matéria do portal BSB, com identificação da programação do 'Festival 100% Fagama' (peça 125, p. 36-67, 75-94).

Análise:

6.2. Nos últimos exames realizados pelo órgão concedente em relação aos Convênios 1001/2009 e 992/2009, foram emitidas, respectivamente, as Notas Técnicas de Análise 190/2011 - Siconv 704854/2009, de 14/6/2011 (peças 1, p. 159-174; e 9, p. 66-74, 80-88) e 021/2011 - Siconv 704843/2009, de 25/1/2011 (peças 2, p. 142-154; e 10, p. 56-62); ambas pelo diligenciamento ao conveniente, haja vista a existência de diversas ressalvas. As diligências do órgão concedente não foram atendidas pela conveniente em relação aos dois ajustes (peças 1, p. 4; 9, p. 91; e 10, p. 65).

6.3. Nesse ponto, ao contrário do alegado pelas recorrentes PAB e Cláudia Gomes de Melo, o Mtur, em seu posicionamento final quanto ao aspecto técnico da prestação de contas dos convênios, considerou a documentação enviada pela conveniente a título de prestação de contas (peças 1, p. 137; 2, p. 80; 9, p. 4-49; e 10, p. 4-24); havendo nessas notas técnicas diversas menções a tais documentos, conforme se observa abaixo:

a) Nota Técnica de Análise 190/2011 - Siconv 704854/2009: seções II 'Apresentação de documentação obrigatória' - itens 1-4; III 'Ressalvas Técnicas' - itens 36-37; 'Análise Financeira dos Requisitos' - itens 1, 3-4, 7, 9-10; 'Ressalvas Financeiras' - item 2 (peças 1, p. 161, 166-170; e 9, p. 67, 70-72, 81, 84-86); e

b) Nota Técnica de Análise 021/2011 - Siconv 704843/2009: seções II 'Apresentação de

documentação obrigatória' - itens 1 e 2; V 'Análise Financeira dos Requisitos' - itens 1, 3-4, 7, 9, 11; VI 'Ressalvas Financeiras' - item 2 (peças 2, p. 144-145, 148-150; e 10, p. 57-60).

6.4. De igual forma, não merece acolhida a arguição de que o acórdão combatido teria desconsiderado as fotografias encaminhadas em sede de alegações de defesa (peça 68). Ora, tais elementos foram tratados no âmbito da decisão condenatória, conforme se observa nos itens 23 e 32 do relatório (peça 79) e nos seguintes trechos do voto condutor (peça 78, p. 4 e 8-9):

Os documentos apresentados pelo MTur, pela Premium, por Claudia Gomes de Melo Gomes de Melo, pelo ICA e por Isaias Alves Alexandre, referentes ao Convênio 1001/2009, foram acostados, aos autos, às peças 1 (TCE instaurada pelo MTur), 9 (prestação de contas encaminhada pelo MTur em resposta a diligência efetuada por este TCU), 36 (Nota Técnica da CGU, contendo análise de convênios celebrados com MTur, envolvendo entidades privadas para a realização de eventos, entre elas, a Premium e o ICA); 68 (alegações de defesa de Claudia Gomes de Melo e da Premium) e 69 (alegações de defesa do ICA e de Isaias Alves Alexandre).

Os documentos apresentados não elidem as irregularidades apontadas pelo MTur.

(...)

Os documentos apresentados pelo MTur, pela Premium, por Claudia Gomes de Melo, pela empresa LBS e por Cleone Luiz Gomes, referentes ao Convênio 992/2009, foram acostados aos autos às peças 2 (TCE instaurada pelo MTur), 10 (prestação de contas encaminhada pelo MTur em resposta a diligência efetuada por este TCU), 36 (Nota Técnica da CGU, contendo análise de convênios celebrados com MTur, envolvendo entidades privadas para a realização de eventos, entre elas, a Premium e a LSB); 68 (alegações de defesa de Claudia Gomes de Melo e da Premium); 66 e 67 (alegações de defesa de Cleone Luiz Gomes) e 71 (alegações de defesa da empresa LBS).

Os documentos apresentados não elidem as irregularidades apontadas nesta TCE. (Grifou-se).

6.5. Nesse ponto, deve-se salientar que é legítima a decisão prolatada com base em motivação sucinta, não se podendo arguir omissão ou nulidade por falta de fundamentação extensa (Acórdão 2921/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER). Relatório, voto e acórdão formam um conjunto que se complementam, motivo pelo qual não há omissão se os elementos supostamente faltantes no voto puderem ser obtidos no relatório que fundamenta o acórdão (Acórdão 2330/2007-TCU-Plenário, rel. Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA).

6.6. Quanto à alegação de que os valores das transferências bancárias e das notas fiscais das contratadas (descrição detalhada dos itens e valores repassados pelos serviços prestados) comprovariam os pagamentos realizados e a aplicação dos recursos públicos, tem-se que essa não deve ser acolhida. Com efeito, as notas fiscais do ICA (nos valores de R\$ 50.000,00 e R\$ 450.000,00) e da LBS Transportes e Eventos Ltda - ME (nos valores de R\$ 25.000,00 e R\$ 28.000,00) apresentam detalhamento genérico dos custos (bens e serviços) incorridos, não havendo nos autos documentos que evidenciem a ocorrência de cada um dos serviços prestados para a efetiva consecução do evento (peças 9, p. 15-16, 25-26; e 10, p. 21-22). Em outras palavras, as mencionadas notas fiscais apenas se prestam a declarar a prestação de serviços da empresa contratada para realizar o evento como um todo, não havendo elementos probatórios (a exemplo de recibos e comprovantes de pagamentos aos prestadores de serviço e fornecedores de materiais) hábeis a atestar a execução dos serviços subcontratados específicos e necessários para caracterizar propriamente a realização dos trabalhos que compõem o todo do evento, conforme previsto nos planos de trabalho e de aplicação referentes aos Convênios 1001/2009 (Siconv 704854/2009) e 992/2009 (Siconv 704843/2009).

6.7. Demais disso, os próprios termos dos convênios (peças 1, p. 85-119; e 2, p. 38-72) previam a obrigação da conveniente de executar os respectivos planos de trabalho pactuados (cláusula terceira, inciso II, alínea 'a') - documentos esses constantes das peças 1, p. 15-23; e 167, p. 4; bem como prestar contas no sentido de apresentar, dentre outros, cópia dos termos de contratos firmados com terceiros para a consecução do objeto conveniado e documentação comprobatória de sua execução, e das faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios das despesas com a execução do convênio (cláusula décima terceira, parágrafo segundo, alíneas 'c' e 'e'); dentre outros documentos (por exemplo: cláusula décima terceira, parágrafo segundo, alíneas 'd', 'g', 'h', 'i' e 'j').

6.8. A pessoa jurídica de direito privado que firma avença com o Poder Público ou que angaria recursos públicos, com o objetivo de alcançar uma finalidade pública ou prestar serviços de natureza e fins públicos, assume a condição de gestora pública, advindo daí o dever de comprovar o bom e regular emprego dos valores recebidos, consoante as regras de direito público que regem a sua aplicação (Acórdãos 2256/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS, e 814/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES).

6.9. A falta de elementos consistentes para certificar as prestações de serviços programadas, com vista a comprovarem a efetiva realização do evento supostamente promovido com recursos de convênio, não configura mera falha formal, porquanto esses elementos são essenciais para demonstrar a vinculação do evento ao Mtur à própria realização do objeto do ajuste (Acórdãos 3909/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS, 4916/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS, e 10667/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES).

6.10. Soma-se a esse contexto dos Convênios 1001/2009 (Siconv 704854/2009) e 992/2009 (Siconv 704843/2009), o advento de evidente quebra do nexos de causalidade financeira entre os recursos repassados (10/12/2009 e 27/11/2009, respectivamente) e a realização dos eventos (11/9/2009 a 13/9/2009 e 10/9/2009 a 13/9/2009, respectivamente), conforme documentos às peças 1, p. 127; 2, p. 78; 9, p. 4, 6, 15-17 e 27-28; 10, p. 4, 11 e 23-24. Ou seja, os valores federais foram repassados ao conveniente a título de ressarcimento, após a realização do evento, situação que infringe o art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008; além de que os eventos, se comprovados fossem, poderiam ter sido realizados por recursos de outras fontes que não o dos repasses federais.

6.11. Ressalta-se que descrições de serviços nas quatro notas fiscais das empresas contratadas (peças 9, p. 25-26; e 10, p. 21-22) desacompanhadas dos documentos das subcontratadas que comprovem os itens listados estabelecendo o nexos causal entre as despesas realizadas e os contratos/ convênios a que se referem também não socorrem aos recorrentes. Nesse sentido, não merece acolhida a argumentação do ICA e do Sr. Isaias Alves Alexandre de que a não descrição dos serviços executados no evento alusivo ao Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009), nas notas fiscais à peça 9, p. 25-26, seria pelo fato de esses documentos possuírem apenas nove linhas, sendo que a descrição completa exigiria 38 linhas. Ora, tal argumento mostra-se irrelevante, pois ainda que houvesse espaço no documento fiscal e tivesse ocorrido a descrição completa dos serviços, isso seria insuficiente para a comprovação da execução dos serviços subcontratados.

6.12. A propósito, no que tange à alegação da contratada no bojo do Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009) de que seria desnecessário apresentar comprovantes de cachês de artistas pelo fato de que o ICA teria demonstrado ser empresário exclusivo dos artistas/bandas, entende-se que tal argumento não procede, porquanto não constam dos autos elementos suficientes a indicar o pleno cumprimento da cláusula terceira, inciso II, alínea 'jj'.

6.13. Nesse ponto (a título de adendo aos itens 6.11 e 6.12 - argumentos trazidos pelo ICA e que se relaciona ao dever de prestar contas), é oportuno consignar que, embora essa pessoa jurídica contratada e as pessoas físicas e/ou jurídicas subcontratadas não possuam a obrigação de prestar contas da aplicação dos recursos públicos, o mesmo não pode ser dito em relação à entidade conveniente. Efetivamente, quando o débito decorre da não demonstração da correta aplicação dos recursos do convênio, e não de irregularidades na execução do contrato gerido pelo conveniente, não cabe imputar responsabilidade ao contratado, uma vez que, diferentemente do gestor, que possui o ônus de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, o contratado não é responsável pela prestação de contas (Acórdão 4423/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

6.14. No que concerne ao fato de haver declarações de autoridades públicas locais (Assessor da Vice-Governadoria do Distrito Federal e Prefeito do município de Aurilândia/GO, datadas de 2/12/2009 e 22/9/2009, a atestar, respectivamente, a realização dos eventos objeto dos Convênios 1001/2009 (Siconv 704854/2009) e 992/2009 (Siconv 704843/2009), ocorridos em setembro de 2009 - peças 9, p. 28; e 10, p. 24; tem-se que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos

transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado.

6.15. Segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (Acórdãos 6942/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 6723/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; 7580/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; 8938/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto ANDRÉ DE CARVALHO; 512/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro RAIMUNDO CARREIRO; 9548/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES; 3875/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro VITAL DO RÊGO, entre outros).

6.16. Assim, compete ao gestor provar a regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. A comprovação adequada do destino dado aos recursos públicos federais sob sua responsabilidade é decorrente de expresso dispositivo constitucional contido no art. 70, parágrafo único, 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.

6.17. No caso concreto, ao contrário do que afirmam os recorrentes, não há nos autos elementos probatórios que atestem a boa e regular gestão dos recursos públicos federais repassados no âmbito dos Convênios 1001/2009 (Siconv 704854/2009) e 992/2009 (Siconv 704843/2009). Senão, veja-se.

6.18. Compulsando os autos, no que tange especificamente ao **Convênio 992/2009** (Siconv 704843/2009), verificou-se a ausência de elementos a indicar a forma e maneira como se deu a execução dos serviços, não permitindo a aferição da compatibilidade entre o realizado e as especificações e valores pactuados [(infraestrutura do evento - sonorização, iluminação e utilização da logomarca do MTur; e mídia volante – carros de som e/ou programação da empresa que alugou os carros) - valor despendido, quantidade e especificação de cada item], tampouco vinculam o recurso conveniado com esses itens no evento. *In casu*, em que pese a existência de declaração de quitação, com firma reconhecida, expedida pela banda ‘Racyne e Rafael’ acerca do recebimento dos valores atinentes à ‘Festa de Setembro’ (peça 123, p. 19-24), não há nos autos fotos do local do evento e do *show* realizado pela mencionada banda.

6.19. Nesse diapasão, repisa-se, declarações possuem baixa força probatória, atestando tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (Acórdãos 6942/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 6723/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; 7580/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; 8938/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto ANDRÉ DE CARVALHO; 512/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro RAIMUNDO CARREIRO; 9548/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES; 3875/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro VITAL DO RÊGO, entre outros).

6.20. Em outras palavras, 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, CDs, DVDs, em que fosse possível constatar efetivamente a execução do evento ‘Festa de Setembro’ nos moldes programados. As cópias de notas fiscais de outras apresentações da banda ‘Racyne e Rafael’ podem servir como demonstração de valor de mercado e relação duradoura com a LBS Transportes e Eventos Ltda - ME, todavia em nada comprovam a execução física e financeira do evento pactuado.

6.21. Quanto ao **Convênio 1001/2009** (Siconv 704854/2009), peculiarmente, investigando-se os autos, constatou-se a insuficiência de elementos a indicar a forma e maneira como se deu a execução dos serviços, não permitindo a aferição da compatibilidade entre o realizado e as especificações e valores pactuados [(locação de alambrados, de tendas 6x6 e 4x4, de grupo gerador

de 260kVA, de barricadas, de banheiro químico, de extintores; prestação de serviços de profissionais encarregados de transportar equipamentos e figurino, de limpeza, de brigadistas, de segurança, de auxiliares para assessoria a equipe técnica e músicos nos camarins do palco de cultura popular, e de coordenador de palco; e declaração de exibição de vídeo institucional.

6.22. No caso concreto; embora tenham sido apresentados aos autos cópias de seis contratos de artistas/bandas contratados para o 'Festival 100% Fagam. a' (peça 125, p. 37-54), três notas fiscais alusivas a oito artistas/bandas para o referido evento (peça 125, p. 76, 81 e 87), anúncios maiores e menores do 'Festival 100% Fagama' (peça 125, p. 55-60), documentos da empresa Brasiliatur fornecidos pela empresa Artway (peça 125, p. 61-67), e matéria do portal BSB, com identificação da programação do 'Festival 100% Fagama' (peça 125, p. 89-94); verificou-se a ocorrência de diversas inconsistências na prestação de contas apresentada voluntariamente pela contratada, quais sejam:

- a) existência de nota fiscal no valor de R\$ 55.000,00 (engloba serviços de seis bandas/artistas - peça 125, p. 87), emitida por uma única empresa (MRSimons Produções e Eventos Ltda. - ME), para pagamento de serviços descritos em quatro contratos feitos entre o ICA e três pessoas físicas não relacionadas a tal empresa (peças 125, p. 37-42 e 49-54; e 167, p. 32-35);
- b) existência de nota fiscal na importância de R\$ 150.000,00 (peça 125, p. 76), emitida por empresa (H.G.P. Promoções e Eventos Ltda.), localizada em Altinópolis/SP, para pagamento de serviços descrito no Contrato 004/2009, celebrado entre o ICA e pessoa física (residente em Brasília/DF) não relacionada a tal empresa (peças 125, p. 43-45; e 167, p. 36-37);
- c) a nota fiscal de R\$ 150.000,00 (peça 125, p. 76) não corresponde ao valor contratado com o artista/banda - R\$ 170.000,00 (peça 125, p. 43-45);
- d) existência de nota fiscal de R\$ 17.625,00 (peça 125, p. 81), valor esse menor do que valor contratado com o artista/banda - R\$ 25.000,00 (peça 125, p. 46-48);
- e) a mesma empresa emissora da nota fiscal no valor de R\$ 55.000,00 (peça 125, p. 87) emitiu outra nota fiscal no valor de R\$ 15.000,00 (peça 125, p. 77), alusiva à prestação de serviço de supervisão, gerência e atendimento das bandas contratadas pelo ICA para o 'Festival 100% Fagama', atividade essa que não consta do plano de trabalho à peça 1, p. 15-23 e no plano de aplicação à peça 1, p. 27-39;
- f) recibo da empresa *Lord Tour* Turismo (CNPJ 10.261.225/0001-55), no valor de R\$ 1.750,00 – referente à locação de vans para as bandas 'Calcinha Preta' e 'Kleber Lucas' para o 'Festival 100% Fagama' (peça 125, p. 78-79 e 82-83), atividade essa que não consta do plano de trabalho à peça 1, p. 15-23 e no plano de aplicação à peça 1, p. 27-39;
- g) recibo da empresa Cays Turismo (Embratur 21301.00.41) – no valor de R\$ 3.700,00, concernente a passagens aéreas e hospedagem da Banda 'Calcinha Preta' para o 'Festival 100% Fagama' (peça 125, p. 80), atividade essa que não consta do plano de trabalho à peça 1, p. 15-23 e no plano de aplicação à peça 1, p. 27-39;
- h) recibo da Cays Turismo (Embratur 21301.00.41) à empresa Artway - no valor de R\$ 5.913,12, concernente a passagens aéreas da Banda 'Kleber Lucas' (peça 125, p. 84-85), atividade essa que envolve a empresa Artway (sem indícios de subcontratação junto à contratada e/ou a conveniente), além de não constar do plano de trabalho à peça 1, p. 15-23 e no plano de aplicação à peça 1, p. 27-39; e
- i) recibo da empresa Cays Turismo (Embratur 21301.00.41) – no valor de R\$ 6.925,00, atinente a oito passagens aéreas e excesso de bagagem do artista 'Kleber Lucas e banda' (peça 125, p. 86), atividade essa que não consta do plano de trabalho à peça 1, p. 15-23 e no plano de aplicação à peça 1, p. 27-39.

6.23. Ainda quanto à documentação encaminhada a título de prestação de contas (peça 125, p. 37-67 e 89-94), insta consignar que essas não possuem o condão de comprovar a efetiva realização do evento 'Festival 100% Fagama', haja vista a inexistência nos autos de registros audiovisuais ou outros elementos consistentes, a exemplo de comprovante do recebimento da mercadoria ou

serviço, fotografia, jornal, vídeo, cópia de anúncio em vídeos, CDs, DVDs, em que fosse possível constatar efetivamente a execução do evento nos moldes programados.

6.24. *Argumentandum tantum*, ainda que a entidade conveniente tivesse executado o evento ‘Festival 100% Fagama’ (Convênio 1001/2009), do ponto de vista da execução física, como entendido pelo MPTCU (peça 75), isso seria insuficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. De fato, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinado objeto conveniado tenha sido executado com os recursos transferidos.

6.25. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 2024/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES; 1449/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES; 11236/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES; 11222/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES; 7612/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; 3356/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES e 3547/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIM ZYMLER.

6.26. Nesse ponto, cabe salientar que a apresentação de material audiovisual relativo ao evento objeto de convênio celebrado com o Ministério do Turismo, como filmagens e fotografias contendo o nome e a logomarca do órgão concedente, constitui prova suficiente para demonstrar a execução física do objeto, sendo insuficiente, contudo, por si só, para comprovar o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas realizadas (Acórdão 13715/2019-TCU-1ª Câmara). Ademais, nas filmagens e fotografias que devem constar nas prestações de contas de convênios celebrados com o Ministério do Turismo para a realização de eventos, é imprescindível à comprovação do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas efetuadas que as imagens evidenciem a identificação do evento e dos artistas eventualmente contratados (Acórdão 2867/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto ANDRÉ DE CARVALHO).

6.27. Por fim, deve-se ressaltar que os pareceres exarados pelo MPTCU possuem natureza opinativa, não detendo elas caráter vinculante às decisões colegiadas desta Corte de Contas, formada por seus ministros e ministros-substitutos. A competência para julgar as contas dos administradores públicos encontra-se no art. 71, inciso II, da Magna Carta.

6.28. No que concerne à questão da responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), cabe assinalar que as alterações promovidas pela norma legal, em especial a inclusão do art. 28, não provocam modificação nos requisitos necessários à responsabilidade financeira pelo débito – o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa (Acórdãos 2391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER, e 5547/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

6.29. Importa mencionar, ainda, que, na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que delas provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º (Acórdão 2463/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS). Para fins de aplicação de sanções pelo TCU, deve-se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público (Acórdão 11762/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER).

6.30. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (Acórdãos 1689/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES, 2924/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, e 2391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

6.31. *In casu*, conclui-se que a irregularidade cometida (não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos federais repassados à entidade *Premium Avança Brasil* para a execução dos Convênios 1001/2009 e 992/2009) foi praticada por ela e sua presidente por não apresentarem documentação suficiente como prestação de contas para comprovar a correta aplicação dos recursos), de modo que agiram, no mínimo, com culpa grave (por negligência e/ou imprudência), tendo elas assumido todos os riscos envolvidos na prática do ato administrativo, pois era de se esperar delas o pleno cumprimento das cláusulas terceira, inciso II, alínea 'a' e décima terceira, parágrafo segundo, alíneas 'c', 'd', 'e', 'g', 'h', 'i' e 'j') - peças 1, p. 85-119; e 2, p. 38-72 e dos respectivos plano de trabalho (peças 1, p. 15-23; e 167, p. 4).

6.32. Efetivamente, para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro o descumprimento de regra expressa em instrumento de convênio. Tal conduta revela nível de atenção aquém ao de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio, o que configura culpa grave, passível de multa (Acórdão 2681/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

6.33. Salienta-se, por oportuno, não haver nos presentes autos elementos hábeis a comprovar a ocorrência de circunstâncias práticas, ainda que de ordem estrutural, a limitar ou condicionar a ação das responsáveis ora recorrentes na consecução plena e imaculada do objeto pactuado conforme o plano de trabalho.

6.34. Em face do exposto, conclui-se que o dano ao erário decorrente da não comprovação da correta e regular aplicação de recursos resta sobejamente demonstrado, razão pelo qual se propõe a **rejeição** da tese dos recorrentes.

7. Ausência de fraude ou direcionamento no processo de cotação de preços dos convênios

7.1. O ICA e o Sr. Isaias Alves Alexandre oferecem a tese acerca de que não teria ocorrido fraude ou direcionamento no processo de cotação de preços ocorrido no bojo do Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009); e o Sr. Cleone Luiz Gomes a mesma tese, aplicada ao Convênio 992/2009 (Siconv 704843/2009), tendo eles aduzido as seguintes alegações (peças 123, p. 5-12; e 125, p. 3-8, 11-19, 21-31 e 68-74):

a) teria ocorrido omissão no âmbito da decisão condenatória ao não indicar a materialidade da conduta do Sr. Cleone Luiz Gomes que poderia configurar fraude à cotação decorrente de dolo (peça 123, p. 5-9);

b) desconhecimento do Sr. Cleone Luiz Gomes acerca da natureza dos recursos utilizados para pagamento dos serviços prestados pela LBS Transportes e Eventos Ltda – ME à conveniente (peça 123, p. 5);

c) o fato de o preço do orçamento ser igual àquele constante do plano de trabalho não demonstraria fraude à cotação, haja vista que tal coincidência teria sido uma mera readequação de preços para atender a disponibilidade de recursos da conveniente (peça 123, p. 5-6);

d) as falhas na inserção de justificativa da adjudicação do objeto do Convênio 992/2009 (Siconv 704843), por parte da conveniente, com referência a outro convênio (Siconv 20020/2009) e indicação da vitória da empresa Conhecer, consistiram em mero erro de digitação, de modo que esse não conduz à conclusão de orçamento montado (peça 123, p. 6);

e) não haveria elementos a demonstrar fraude na cotação, situação essa reconhecida mediante manifestação da unidade técnica do TCU quanto a este TCE e em outro caso (Acórdão 565/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES) - peça 123, p. 8-9;

f) no trabalho de fiscalização da CGU (Nota Técnica 3096/DRTES/DR/SFC/CGU-PR), não teria verificado elemento que atrelasse o Sr. Cleone Luiz Gomes ao grupo de empresas com que a entidade mantinha vínculos, sendo que a contratação ocorrida no bojo do Convênio 992/2009 (Siconv 704843) seria uma exceção ao *modus operandi* da conveniente, inexistindo-se, pois, conduta a indicar o cometimento de fraude na cotação de preços (peça 123, p. 8-9);

g) à época do Convênio 992/2009 (Siconv 704843/2009) seria comum a admissão pela

Administração Pública de ‘cartas de exclusividade’ específicas para o dia do evento, não tendo constado do mencionado ajuste a necessidade de apresentação de ‘contrato de exclusividade’ dos artistas com os empresários registrados em cartório (peça 123, p. 10-11);

h) a questão acerca da documentação necessária a comprovar a representação exclusiva de artistas era controvertida (mesmo com a prolação do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, tendo sido aclarada somente em 2011 (Acórdão 2163/2011-TCU-2ª Câmara), havendo, ainda, decisão do TCU (Acórdão 1435/2017-Plenário), em resposta à consulta do Ministério do Turismo, a esclarecer o entendimento da Corte de Contas sobre a temática (peça 123, p. 11-12);

i) o ICA teria apresentado os ‘contratos de exclusividade’ dos artistas que se apresentaram no evento ‘Festival 100% Fagama’ - Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009), fato que justificaria a ausência de pluralidade de opções e, conseqüentemente, a desnecessidade de cotação prévia (peça 125, p. 3 e 11-12 e 15);

j) o modelo de ‘contrato de exclusividade’ utilizado pelo ICA teria sido aceito pelo órgão concedente, o qual examinou cada meta do plano de trabalho antes da celebração do Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009) - peça 125, p. 4;

k) o Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009) teria sido celebrado sem o atendimento de recomendação da Consultoria Jurídica acerca do cumprimento do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, além de que o órgão concedente não teria repassado as orientações da aludida decisão ao conveniente e à contratada (peça 125, p. 4-7);

l) as exigências de registro em cartório dos ‘contratos de exclusividade’ não estão previstas no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, além de que a inexigibilidade de licitação – ao contrário do insinuado por grande parte dos pareceristas do MTur, estaria em conformidade com o referido dispositivo (peça 125, p. 3-4 e 11-12);

m) os preços praticados pelo ICA estariam consonantes com o mercado, não tendo havido majoração desses por motivo de sua atuação como interveniente, salientando que os técnicos do MTur teriam examinado os valores de mercado antes da celebração do contrato (peça 125, p. 7-8);

n) não seria necessária a apresentação de contrato de exclusividade, desde que comprovado o pagamento pelo serviço ao artista ou a seu empresário exclusivo, além de que não seria função do TCU envolver-se em questões de arbitragem de ganhos entre os artistas/bandas e seus empresários exclusivos (peça 125, p. 11-13);

o) a prática de empresários exclusivos não seria irregular, ressaltando-se, ainda, que o ICA (entidade atuante em regime de parceria com o Poder Público) não é regido pela Lei 8.666/1993 (peça 125, p. 14);

p) a contratação do Instituto Caminho das Artes (ICA) para execução do objeto do Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009) seria hipótese de inexigibilidade de licitação, sendo que a justificativa para tanto não seria incumbência do contratado tampouco da conveniente (peça 125, p. 15);

q) ainda que fosse necessária a justificativa, o órgão concedente não teria demandado documentos a caracterizar a hipótese de inexigibilidade de licitação (tais como comprovantes dos cachês aos artistas), à época do convênio, de modo que tais exigências revelar-se-iam infrutíferas após passados aproximados dez anos da contratação (peça 125, p. 15);

r) erros formais apontados pelo Ministério do Turismo (divergências, em documentos, de datas de realização do evento ‘Festival 100% Fagama’) e a pluralidade de patrocinadores e apoiadores do evento não seriam motivos para responsabilizar o terceiro contratado (peça 125, p. 16-19);

s) a contratação do ICA para a realização do ‘Festival 100% Fagama’ seria totalmente diferente de outras contratadas pela conveniente, haja vista que o instituto seria ‘empresário exclusivo’ de bandas de sucesso a atrair grandes multidões, razão pelo qual a conveniente teria se empenhado em contratá-la (peça 125, p. 21-23);

t) em todas as TCEs que se referiam a contratos da Premium e do ICA, inclusive esta, a unidade

técnica do TCU propôs o acolhimento das alegações de defesa do ICA e do seu presidente, havendo um julgado (Acórdão 2847/2018-TCU-2ª Câmara) aquiescendo a proposta da unidade técnica instrutiva (peça 125, p. 22-25);

u) o MPTCU emitiu parecer no sentido de que o evento ‘Festival 100% Fagama’ referente ao Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009) teria se manifestado pela não verificação de fraude (peça 125, p. 22-23);

v) o único apontamento da CGU acerca do ICA (localização em escritório pequeno, sem evidências externas a indicar capacidade operacional para execução de grandes eventos) seria esclarecido acaso os agentes públicos tivessem conhecido as instalações internas da entidade (peça 125, p. 25);

x) estaria comprovada nos autos a capacidade operacional do ICA para a realização de eventos (peça 125, p. 25-26, 29-30 e 68-74);

y) a imputação de débito ao ICA configuraria enriquecimento sem causa da União, salientando-se que não haveria provas significativas de cometimento, de sua parte, de irregularidade (peça 125, p. 26 e 29);

z) o processo de cotação de preços do Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009) teria sido acompanhado e aprovado pela AGU (peça 125, p. 27);

aa) não competiria à contratada prestar contas dos pagamentos de cachês dos artistas (peça 125, p. 28); e

ab) o ICA não atuou em conluio (má-fé) com vista a direcionamento da contratação ocorrida no âmbito do Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009), salientando-se que os valores recebidos percebidos pelo instituto teriam sido destinados exclusivamente aos artistas/bandas por ela empresariados (peça 125, p. 31).

Análise:

7.2. Inicialmente, insta consignar que, ao contrário do alegado pelo Sr. Cleone Luiz Gomes, sua conduta ensejadora de fraude encontra-se devidamente materializada nos presentes autos, conforme se extrai à peça 11, p. 14. Quanto ao argumento desse recorrente de que desconheceria a natureza dos recursos utilizados para pagamento dos serviços prestados pela LBS Transportes e Eventos Ltda - ME à conveniente, tem-se que esse não merece prosperar.

7.3. Com efeito, na cláusula terceira, parágrafo único, do contrato celebrado entre a aludida empresa e a conveniente (excerto à peça 10, p. 19) consta claramente a fonte dos recursos para fins de pagamento, além de que havia diversas menções ao Convênio Siconv 704843/2009 no próprio contrato (cláusula sexta) e nas duas notas emitidas pela LBS Transportes e Eventos Ltda. - ME (peça 10, p. 21-22). Decerto, tal alegação configura infração ao princípio *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, sendo, pois, imprestável para a defesa do recorrente.

7.4. No que concerne ao argumento de que o processo de cotação de preços do Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009) teria sido acompanhado e aprovado pela AGU, tem-se que a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que os pareceres da AGU, ainda que referendados pelo Presidente da República, vinculam tão somente os órgãos do Poder Executivo, não alcançando a atuação do TCU, cuja independência e jurisdição acham-se delineadas nos artigos 70 a 73 da Constituição Federal (Acórdãos 228/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro VITAL DO RÊGO; 2318/2014-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ JORGE, 2738/2014-Plenário, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER, 1763/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; 1152/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; 982/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; 1588/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; e 1109/2018-TCU-Plenário, rel. Ministra ANA ARRAES).

7.5. Nesse ponto, importa esclarecer que os pareceres exarados pelo MPTCU e os pronunciamento de unidades técnicas do TCU possuem natureza opinativa, não detendo elas caráter vinculante às decisões colegiadas desta Corte de Contas, formada por seus ministros e ministros-substitutos (art. 73 da Constituição Federal). A competência para julgar as contas dos administradores públicos

encontra-se no art. 71, inciso II, da Magna Carta. Esclarece-se, ainda, que, no âmbito do controle externo, em homenagem ao princípio da verdade material, cada processo é julgado a partir do juízo das circunstâncias do caso concreto (excludentes de responsabilidade e de culpabilidade e situações agravantes) e de evolução da jurisprudência, razão pelo qual podem haver divergências de julgamento em casos que tratam de matérias semelhantes. Nesse sentido, tem-se o Acórdão 1435/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro VITAL DO RÊGO, e 3974/2015-TCU-1ª Câmara.

7.6. Quanto à atuação do órgão concedente, insta consignar que a responsabilidade dos envolvidos está sendo apurada no âmbito desta Corte de Contas no âmbito do TC 013.668/2016-1, processo autuado para exame global das práticas administrativas irregulares dos servidores do Ministério do Turismo (MTur). No bojo desse processo, este Tribunal deliberou, por meio do Acórdão 1090/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, pela aplicação, aos responsáveis, de multa individual capitaneada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; e, posteriormente, decidiu, mediante o Acórdão 1450/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, pela aplicação, aos responsáveis, da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

7.7. Demais disso, a aprovação pelos técnicos do órgão concedente de atos praticados pela entidade conveniente não reveste necessariamente tais atos de legalidade tampouco é suficiente para afastar a responsabilidade pelo ressarcimento do dano ao erário, haja vista a má gestão da verba pública federal e da fraude constatada nestes autos.

7.8. Em relação à temática alusiva aos ‘contratos de exclusividade’, refuta-se, de plano, as alegações do recorrente Cleone Luiz Gomes de que, à época do Convênio 992/2009, seria comum a admissão pela Administração Pública de ‘cartas de exclusividade’ específicas para o dia do evento, não tendo constado do mencionado ajuste a necessidade de apresentação de ‘contrato de exclusividade’ dos artistas com o empresário registrado em cartório; bem como de que a questão acerca da documentação necessária a comprovar a representação exclusiva de artistas era controvertida.

7.9. Efetivamente, anteriormente à celebração dos Convênios 992/2009 (Siconv 704843/2009) e 1001/2009 (Siconv 704854/2009), já havia orientação jurisprudencial desta Corte de Contas materializada no Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER, especificamente em seu item 9.5.1, *in verbis*:

9.5. determinar ao Ministério do Turismo que, em seus manuais de prestação de contas de convênios e nos termos dessas avenças, informe que:

9.5.1. quando da contratação de artistas consagrados, enquadrados na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei 8.666/1993, por meio de intermediários ou representantes:

9.5.1.1. deve ser apresentada cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório. Deve ser ressaltado que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento;

9.5.1.2. o contrato deve ser publicado no Diário Oficial da União, no prazo de cinco dias, previsto no art. 26 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sob pena de glosa dos valores envolvidos. (Grifou-se).

7.10. Cabe ressaltar que a observância do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário constava nos próprios termos dos convênios objeto desta TCE (peças 1, p. 85-119; e 2, p. 38-72), exatamente na cláusula terceira, inciso II, alínea ‘jj’, dispositivo esse cujo atendimento em relação à apresentação dos contratos de exclusividade não restou evidenciado nos autos.

7.11. Não obstante isso, cabe assinalar que a apresentação de autorização/atesto/carta que confere exclusividade ao empresário do artista consagrado para dias e eventos específicos, em vez do necessário contrato de exclusividade registrado em cartório, para fins de contratação por inexigibilidade de licitação, representa impropriedade na execução do convênio e, por si só, não

implica o julgamento pela irregularidade das contas, tampouco condenação em débito (Acórdão 1435/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro VITAL DO RÊGO).

7.12. Note-se que esse último *decisum* não invalida, de maneira alguma, o item 9.5.1.1 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, mas sim esclarece que a apresentação de outros documentos que confirmam exclusividade ao empresário ao invés do contrato de exclusividade não enseja, por si só, a irregularidade das contas e a condenação em débito. Esse é exatamente o que se observa no caso do Convênio 992/2009 (Siconv 704843/2009), conforme peça 123, p. 16.

7.13. De todo modo, deve-se destacar, nesse contexto, que a irregularidade das contas e a condenação em débito dos recorrentes que levantaram a tese aqui examinada (item 7) não advém da presença ou não dos contratos de exclusividade, mas de fraude nos processos de cotação havidos no bojo dos Convênios 1001/2009 (Siconv 704854/2009) e 992/2009 (Siconv 704843) - irregularidade essa acerca da qual cabe tecer as considerações daqui em diante.

7.14. A CGU, em sua Nota Técnica 3096/DRTES/DR/SFC/CGU-PR (peças 2, p. 100-138; e 10, p. 35-54), concluiu, inclusive por meio de inspeção *in loco*, pela existência de diversos indícios de irregularidades caracterizadoras de fraude na cotação de preços de diversos ajustes (abarcados os Convênios 704843/2009 e 704854/2009 - peças 2, p. 138; e 10, p. 54).

7.15. Na aludida fiscalização, verificou-se a ocorrência de *modus operandi* da conveniente (suposta cotação com três empresas, após o ingresso da proposta no Siconv, e escolher a de menor valor para suposta contratação, sempre igual ao valor do convênio). Tal situação foi, de fato, observada no âmbito dos Convênios 1001/2009 (Siconv 704854/2009) e 992/2009 (Siconv 704843) no que concerne à contratação de infraestrutura dos eventos a que se destinavam, a saber:

a) Convênio 1001/2009 (Siconv 704854): processo de cotação em 11/9/2009, propostas de preço datadas de 20/8/2009, ingresso da proposta no Siconv em 22/7/2009, último movimento da proposta em 11/9/2009, total da contratação idêntica ao valor conveniado (peças 9, p. 18-21; 68, p. 22-29; e 167, p. 11-14, 25-31; e

b) Convênio 992/2009 (Siconv 704843): processo de cotação em 10/9/2009, propostas de preço datadas de 9/9/2009, ingresso da proposta no Siconv em 30/4/2009, último movimento da proposta em 10/9/2009, total da contratação idêntica ao valor conveniado (peças 10, p. 10-18; e 167, p. 7-10, 15-24.

7.16. À primeira vista, é de se vislumbrar a ocorrência de fraude nos processos de cotação dos convênios objeto desta TCE. Todavia, examinando-se detidamente o teor da Nota Técnica 3096/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, conclui-se que, no caso concreto, os indícios trazidos à baila pelo órgão de controle interno não se revelam suficientes para caracterizar a irregularidade de fraude. Senão, veja-se. Compulsando o conjunto da prova indiciária contida na multicitada nota técnica, verifica-se a não aplicação das seguintes situações ao caso concreto:

a) relação entre as empresas que apresentaram cotação (peças 2, p. 110-112; e 10, p. 40-41);

b) relação entre as empresas que apresentaram cotação e as convenientes (peças 2, p. 114; e 10, p. 42); e

c) empresas que apresentaram cotação e sempre foram derrotadas nas cotações realizadas pela *Premium* (peças 2, p. 116, 120-124; e 10, p. 43 e 45-47).

7.17. No que concerne ao Convênio 992/2009 (Siconv 704843), tem-se que a empresa LBS Transportes e Eventos Ltda - ME: (i) venceu duas das 38 cotações de preço realizadas pela conveniente (peças 2, p. 116; e 10, p. 43); (ii) não consta da relação de empresas em que se verificaram indícios de fraude na inspeção *in loco* (peça 2, p. 118-120; e 10, p. 44-45); e (iii) suas concorrentes no certame [Sandro Vitor de Jesus Queiroz (CNPJ 00.599.809/0001-81) e E.A. Alves de Comunicação - ME (CNPJ 08.767.320/0001-83) – peça 10, p. 15-18] não constam da lista de empresas que apresentaram cotação e sempre foram derrotadas nas cotações realizadas pela *Premium* (peças 2, p. 116, 120-124; e 10, p. 43 e 45-47).

7.18. Assim sendo, a mera existência de falha na inserção de justificativa da adjudicação do objeto

por parte da convenente (peça 10, p. 13-14), com indicação da vitória da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. - ME (amplamente mencionada na Nota Técnica 3096/DRTES/DR/SFC/CGU-PR), bem como a presença de *modus operandi* da convenente (item 7.15, alínea 'b'); não representa, por si só, elemento indiciário hábil a apontar fraude à cotação de preço no âmbito do Convênio 992/2009. Nesse ponto, é importante esclarecer que, na aludida justificativa, o erro em questão não se refere a outro convênio, mas sim ao nº da proposta do Convênio 704843, qual seja 20020/2009 (peça 167, p. 1). Por oportuno, insta consignar que não foram constatados indícios de fraude no que tange às empresas participantes da cotação de preços (vínculos entre empresas, empresas com destinação diversa da atividade pactuada), salientando-se que a empresa vencedora do certame, além de possuir como atividade econômica secundária a produção musical, possuía, à época da contratação, dentre outras, atividade econômica compatível com o objeto pactuado (promoção de eventos) - peças 167, p. 48-54; e 38, p. 12-20, do TC 003.329/2015-1.

7.19. Em relação ao Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009), tem-se que a entidade Instituto Caminho das Artes (ICA): (i) venceu três das 38 cotações de preço realizadas pela convenente (peças 2, p. 116; e 10, p. 43); (ii) foi localizada no endereço constante do Sistema CNPJ (peças 2, p. 120; e 10, p. 45); e (iii) suas concorrentes no certame [MKTRF-Rinaldo Feitosa Marketing e Participações Ltda. (CNPJ 10.344.873/0001-75) e Sixmaps Consultoria Treinamento e Turismo Eireli (CNPJ 05.957.364/0001-88) - peça 68, p. 22-29] não constam da lista de empresas que apresentaram cotação e sempre foram derrotadas nas cotações realizadas pela *Premium* (peças 2, p. 116, 120-124; e 10, p. 43 e 45-47).

7.20. O único indício de fraude trazido pela CGU e que faz alusão ao ICA (escritório pequeno, sem evidências externas que indiquem capacidade operacional para execução de grandes eventos), por si só, não se mostra suficiente para sustentar, no bojo desta TCE, a ocorrência de fraude no processo de cotação do Convênio 1001/2009, consoante se extrai dos seguintes documentos/informações:

- . a) o ICA é entidade que exerce atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte (peça 2, p. 60, do TC 003.337/2015-4);
- . b) em visita *in loco* procedida por equipe de fiscalização do TCU no ICA, em 20/9/2011, constatou-se a existência material da entidade e seu regular funcionamento, bem como se registrou o fato de não se ter fotografado o interior do escritório por haver grande quantidade de funcionários trabalhando (relatório de visitas à peça 45, p. 1-2, do TC 003.337/2015-4);
- . c) o Convênio 1001/2009 (Siconv 704854/2009) não fez parte do escopo da retromencionada fiscalização (peça 46, p. 40-41, do TC 003.337/2015-4); e
- . d) atestados de capacidade operacional do ICA (peça 125, p. 68-74).

7.21. Quanto às empresas participantes da cotação de preços no bojo do Convênio 1001/2009, tem-se que a MKTRF-Rinaldo Feitosa Marketing e Participações Ltda. (CNPJ 10.344.873/0001-75) possui atividade empresarial completamente diversa daquela demandada para a realização do evento, conforme documento à peça 167, p. 38-39. Todavia, ao se examinar cuidadosamente os documentos das participantes da cotação à peça 68, p. 22-23, verifica-se que, em verdade, a empresa participante denomina-se Conhecer Capital Comunicação e Marketing, cujo orçamento consta subscrito pela Sra. Manuela Lopes. Tais inconsistências, em princípio, impossibilitam qualquer conclusão acerca da empresa participante da cotação. Ocorre que, analisando-se noutros autos documento com formato semelhante e mesma autoria daquele à peça 68, p. 22-23, verificou-se que o CNPJ da empresa Conhecer Capital Comunicação e Marketing é 07.586.566/0001-96 (peça 39, p. 25-27, do TC 003.337/2015-4). Ao se proceder à consulta na base de dados da Receita Federal, constata-se que a pessoa jurídica, em questão, detém a seguinte denominação Capital Comunicação & Marketing Ltda., e se localiza próxima à empresa MKTRF-Rinaldo Feitosa Marketing e Participações Ltda., com diferença no nº da sala (peça 167, p. 40-41). Importa salientar que as atividades econômicas da Capital Comunicação & Marketing Ltda. são compatíveis com o objeto da cotação de preços (engloba a atividade 'serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas').

7.22. No que tange à empresa Sixmaps Consultoria Treinamento e Turismo Eireli, vê-se que essa possui atividade econômica secundária compatível com aquela demandada para a realização do evento, conforme documento à peça 167, p. 42-43, a saber: ‘serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas’. Dito isso, passa-se a examinar as situações levantadas pelo MPTCU acerca dessa empresa nos autos do TC 003.337/2015-4, quais sejam (peça 58 do TC 003.337/2015-4):

. a) o Sr. Valdemar Cunha Silva, presidente do ICA entre 29/12/1999 a 5/3/2007, pai da Sra. Megle Caetano Cunha Moraes (sócia da empresa Sixmaps Consultoria Treinamento e Turismo Eireli entre 26/9/2003 e 10/7/2013), e

. b) endereço da empresa SIXMAPS Consultoria Treinamento e Turismo Eireli coincidente com o endereço residencial do Sr. Valdemar Cunha Silva e da Sra. Marli Caetano Cunha Silva (SHIS QI 29, conjunto 10, casa 13 - Lago Sul - Brasília/DF).

7.23. Quanto ao primeiro possível vínculo entre o ICA e a empresa Sixmaps, constata-se que o período de gestão do Sr. Valdemar Cunha Silva a frente do ICA entre 29/12/1999 a 5/3/2007 é anterior à cotação havida no bojo do Convênio 1001/2009 (Siconv 704854), qual seja, propostas de preço datadas de 20/8/2009, época essa, inclusive, que a Sra. Megle Caetano Cunha Moraes não constava do quadro societário da empresa SixMaps, o que ocorreu no período de 28/12/2011 a 10/7/2013 (peça 167, p. 42, 44, 46-47). Ora, o fato de o pai da Sra. Megle Caetano Cunha Moraes ter presidido o ICA mais de dois anos antes da cotação de preços e essa ter sido sócia da SixMaps mais de dois anos após tal certame não indica que o procedimento tenha sido irregular. O indício de fraude somente ocorreria, no caso concreto, se pai e filha estivessem respondendo por tais entidades contemporaneamente.

7.24. No que concerne ao segundo possível vínculo entre o ICA e a empresa Sixmaps, tem-se que, de fato, o endereço residencial do Sr. Valdemar Cunha Silva, pai da Sra. Megle Caetano Cunha Moraes, coincide com o da empresa Sixmaps Consultoria Treinamento e Turismo Eireli, porém tal fato não implica em vício na cotação de preços ocorrida em 2009. Mais uma vez, há que se atentar para a questão temporal. Em 2009, como visto alhures (item precedente), o Sr. Valdemar Cunha Silva já não possuía vínculo formal com o ICA.

7.25. Cabe ressaltar que a mera existência de erros formais apontados pelo MTur (divergências, em documentos, de datas de realização do evento ‘Festival 100% Fagama’) e a pluralidade de patrocinadores e apoiadores do evento, bem como a presença de *modus operandi* da conveniente (item 7.15, alínea ‘a’); não representam, por si só, elementos indiciários hábeis a apontar fraude à cotação de preço no âmbito do Convênio 1001/2009.

7.26. Em face do exposto, ante a insuficiência de indícios a trazer à superfície fraude nas cotações de preço perpetradas nos Convênios 992/2009 (Siconv 704843) e 1001/2009 (Siconv 704854/2009) - única irregularidade atribuída aos contratados no âmbito desta TCE, propõe-se **acolher** a tese dos recorrentes, excluindo-os do pólo passivo desta TCE.

7.27. Por conseguinte, haja vista se tratar de circunstâncias objetivas, propõe-se, ainda, com fulcro no art. 281 do Regimento Interno do TCU, a também **exclusão** da empresa LBS Transportes e Eventos Ltda - ME desta relação processual e a **insubsistência** da sanção imposta à Sra. Cláudia Gomes de Melo por meio do item 9.6 do Acórdão 2682/2018-TCU-Plenário, haja vista o seguinte trecho do voto condutor (peça 89, p. 15):

Além disso, as cotações de preços fraudulentas subscritas por Claudia Gomes de Melo, presidente da Premium, que resultaram na seleção do ICA e da empresa LBS para, supostamente, executar o objeto dos convênios, revestem-se de gravidade suficiente a autorizar o Tribunal a sancioná-la com a pena de inabilitação temporária para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se pelo **provimento parcial** do recurso da entidade *Premium* Avança Brasil e da Sra. Cláudia Gomes de Melo, e pelo **provimento** dos recursos dos demais

responsáveis:

a) não houve cerceamento de defesa no âmbito desta TCE, salientando-se que:

a.1) a jurisprudência desta Corte de Contas informa que a exigência contida no art. 162 do Regimento Interno do TCU, o qual determina que as provas produzidas perante o TCU devam sempre ser apresentadas de forma documental, o que exclui a produção de prova testemunhal e pericial, é absolutamente constitucional e legal;

a.2) não houve erro na indicação do representante legal (advogado) do Sr. Cleone Luiz Gomes e da empresa LBS Transportes e Eventos Ltda – ME em relação ao acórdão ora guerreado (Acórdão 2682/2018-TCU-Plenário), mas sim a outro *decisum* por ele anulado (Acórdão 811/2018-TCU-Plenário);

a.3) a publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União supre a comunicação pessoal aos interessados sobre a data de julgamento, de modo que a ausência da comunicação não ofende os princípios constitucionais ligados à defesa, devendo os interessados acompanhar o andamento processual e a publicação feita no Diário Oficial, que é suficiente para conferir publicidade ao ato processual e permitir a participação nas sessões do TCU;

b) não houve comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por força dos Convênios 992/2009 (Siconv 704843/2009) e 1001/2009 (Siconv 704854/2009), haja vista a insuficiência de elementos a comprovar a execução física e financeira (inclusive o nexo de causalidade) dos eventos pactuados; e

c) insuficiência de indícios a trazer à superfície fraude nas cotações de preço perpetradas nos Convênios 992/2009 (Siconv 704843) e 1001/2009 (Siconv 704854/2009).

8.1. Com base na conclusão trazida da alínea ‘c’ do item precedente, propõe-se o provimento dos recursos do Sr. Cleone Luiz Gomes, e do Instituto Caminho das Artes - ICA e Isaias Alves Alexandre, para excluí-los do pólo passivo desta TCE.

8.2. Propõe-se, ainda, nos termos do art. 281 do Regimento Interno do TCU, haja vista que a conclusão está baseada em circunstâncias objetivas, a extensão dos efeitos do provimento à empresa LBS Transportes e Eventos Ltda - ME (exclusão da relação processual) e à Sra. Cláudia Gomes de Melo (exclusão da pena do art. 60 da Lei 8.443/1992) - consoante motivação expressa no voto condutor do *decisum* condenatório.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. 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, pelo Sr. Cleone Luiz Gomes, e pelo Instituto Caminho das Artes (ICA) e o Sr. Isaias Alves Alexandre, contra o Acórdão 2682/2018-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** dos recursos interpostos pelo Sr. Cleone Luiz Gomes, e pelo Instituto Caminho das Artes - ICA e Sr. Isaias Alves Alexandre, e, no mérito, dar-lhes **provimento**, para excluí-los do pólo passivo desta TCE e, conseqüentemente, isentá-los do dano ao erário presente nesta TCE e. tornar sem efeito as multas objeto dos itens 9.3.3, 9.3.4 e 9.3.6 do acórdão recorrido;

c) estender, com fulcro no art. 281 do Regimento Interno do TCU, os efeitos do provimento do recurso interposto pelo Sr. Cleone Luiz Gomes à empresa LBS Transportes e Eventos Ltda. - ME, haja vista que a conclusão está baseada em circunstâncias objetivas, para excluí-la do pólo passivo desta TCE e, conseqüentemente, isentá-la do dano ao erário presente nesta TCE e. tornar sem efeito a multa objeto do item 9.3.5 do acórdão recorrido;

d) estender, com fulcro no art. 281 do Regimento Interno do TCU, os efeitos do provimento dos recursos interpostos pelo Sr. Cleone Luiz Gomes, e 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 9.5 e 9.6 do acórdão recorrido; e

e) 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.

2. Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCU divergiu da proposta apresentada pela Serur, por entender que a comprovação de fraude no processo de cotações de preços acarreta a responsabilidade não apenas da conveniente, mas também das empresas contratadas. Transcrevo a análise (peça 171) a seguir:

“Entendo - concordando, assim, com a Serur - que o Tribunal deva conhecer de todos os recursos de reconsideração ora em exame. Todavia, com as vênias de estilo, e pelas razões adiante expostas, permito-me apresentar, quanto aos méritos daqueles recursos, proposta de encaminhamento distinta da que foi formulada por aquela unidade técnica.

Após proceder ao exame das razões recursais, a Serur apresenta, em síntese, as seguintes conclusões sobre os méritos dos recursos de reconsideração (página 21 da peça 168): (1ª) ‘não houve comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por força dos Convênios 992/2009 (Siconv 704843/2009) e 1001/2009 (Siconv 704854/2009), haja vista a insuficiência de elementos a comprovar a execução física e financeira (inclusive o nexo de causalidade) dos eventos pactuados’; e (2ª) há ‘insuficiência de indícios a trazer à superfície fraude nas cotações de preço perpetradas nos Convênios 992/2009 (Siconv 704843) e 1001/2009 (Siconv 704854/2009)’ e, **em razão disso**, deve-se dar ‘provimento dos recursos de Cleone Luiz Gomes, e do Instituto Caminho das Artes - ICA e Isaias Alves Alexandre, para excluí-los do pólo passivo desta TCE’ e operar-se, ‘haja vista que a conclusão está baseada em circunstâncias objetivas, a extensão dos efeitos do provimento à empresa LBS Transportes e Eventos Ltda - ME (exclusão da relação processual) e a Cláudia Gomes de Melo (exclusão da pena do art. 60 da Lei 8.443/1992) - consoante motivação expressa no voto condutor do decisum condenatório’.

Concordo com a primeira daquelas conclusões. Com efeito, os elementos trazidos aos autos não logram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos à PAB para executar os objetos dos Convênios 1001/2009 e 992/2009.

Discordo, porém, da segunda conclusão. Ainda que restasse comprovado não terem ocorrido fraudes nos processos de seleção, mediante cotações de preços, das entidades ou empresas que seriam contratadas pela PAB com vistas à execução dos objetos dos Convênios 1001/2009 e 992/2009, isso, por si só, não permitiria concluir que o Instituto Caminho das Artes - ICA e a empresa LBS Transportes e Eventos Ltda - ME, bem como seus representantes legais, não concorreram para os danos constatados na execução dos objetos daquelas avenças. Ou, em outros termos, sobre o ICA e a LBS, bem como sobre seus representantes, não pesa apenas, no caso presente, o envolvimento em fraudes nos processos de seleção que culminaram na contratação, pela PAB, daquele instituto (Convênio 1001/2009), e daquela empresa (Convênio 992/2009). Sobre todos eles pesa, também, e principalmente, o fato de terem concorrido para os danos constatados na execução daqueles convênios. Nesse sentido, é de se frisar que a condenação em débito, mediante o Acórdão 2.682/2018-Plenário, do ICA, da LBS e de seus representantes legais, não decorreu do envolvimento daqueles responsáveis em fraudes, mas do fato de terem todos eles concorrido para a ocorrência de prejuízos aos cofres da União na execução dos referidos convênios.

A insuficiência de indícios de fraude nas cotações de preço realizadas pela PAB com vistas à execução dos objetos dos Convênios 1001/2009 e 992/2009, como concluiu a Serur, poderia, no máximo, redundar na redução dos valores das multas aplicadas aos responsáveis mediante o acórdão recorrido e, talvez, na supressão da pena de inabilitação prevista no artigo 60 da Lei 8.443/1992 aplicada a Cláudia Gomes de Melo. No entanto, o que se evidencia, no caso presente, é que as fraudes efetivamente ocorreram naqueles processos de seleção, conforme restou demonstrado nos seguintes trechos do voto condutor do Acórdão 2.682/2018-Plenário, apresentado

pelo Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (grifos do original):

‘No que se refere ao Convênio 1001/2009 (Siconv 704854)

(...)

Quanto aos indícios de fraude na cotação dos preços concernentes à infraestrutura do evento, o ICA figura na nota técnica da CGU (peça 36), como uma das empresas reiterada e irregularmente contratadas pela Premium, com recursos de convênios celebrados com o MTur, para promoção de eventos, por meio de cotações de preços fraudulentas.

O item ‘E.1) PREMIUM AVANÇA BRASIL’ da Nota Técnica da CGU (peça 36, p. 116) identifica as entidades vencedoras das cotações fraudulentas realizadas pela Premium, entre elas, o ICA Instituto Caminho das Artes, vencedor de 3 cotações, tendo recebido o total de R\$ 1.279.000,00 de recursos de convênios com o MTur.

A CGU relata ainda que o modus operandi da Premium foi realizar uma suposta cotação com três empresas, após o ingresso da proposta no Siconv, e escolher a de menor valor para a suposta contratação, sempre igual ao valor do convênio.

Neste caso, não há, na prestação de contas encaminhada pelo MTur (peça 8), documentos que comprovem a realização da cotação de preços prévia. Depois de citadas, a Premium e Claudia Gomes de Melo, em sua defesa, apresentaram cotações de preços junto às empresas Conhecer Capital Comunicação e Marketing (peça 68, p.22 e 23) e Six Marketing Ltda. (peça 68, p.22 e 23), além da cotação do ICA (peça 68, p.27 e 28), contratado. As três cotações foram subscritas com a data de 20/9/2009, posterior à data de envio da proposta ao MTur (20/8/2009).

Mais estranhamente ainda, a cotação do ICA é idêntica aos valores apresentados no plano de trabalho, incluindo o número de centavos, embora tenha sido realizada posteriormente ao envio da proposta (peça 1, p.27-37).

Portanto, não obstante as empresas Conhecer Capital Comunicação e Marketing e Six Marketing Ltda. não estejam entre as elencadas pela CGU, que sempre apresentavam propostas vencidas nas cotações de preços para simular competição, no mais, o caso em análise coincide exatamente com o modus operandi identificado pelo órgão de controle interno.

Em consulta ao Siconv e conforme relatado pelo MTur, a cotação prévia, fundamentada no art. 45 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/08, não foi apresentada à época, tampouco na prestação de contas ou em resposta às solicitações do tomador de contas, na fase interna da TCE. Foi preciso o TCU citar a Premium e sua dirigente para que documentos com esse propósito viessem aos autos.

A mera apresentação destes orçamentos, sem outros documentos que comprovem que essa cotação de preços efetivamente aconteceu, naquela época, como a troca de mensagens eletrônicas entre a Premium e as empresas e a cópia do processo formalmente constituído para a seleção da empresa que executaria e infraestrutura do evento, atendendo aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da economicidade, não elide os indícios de fraude no processo de contratação do ICA, pelos quais todos os responsáveis foram citados.

Acrescento que, os pareceres do MTur favoráveis à assinatura do convênio, afirmando que os custos indicados no projeto são condizentes com o praticado no mercado local (peça 1, p.57) não conferem regularidade à eventual cotação de preços realizada.

Configuram, sim, indício de irregularidade grave no ato desses servidores do MTur, evidenciada pela falta de exame efetivo das propostas. Seus pareceres restringem-se à verificação de *check list* de documentos formalmente exigidos; análise esta efetuada apenas no campo da formalidade, sem verificação de conteúdo. Assim ocorreu com este e com outros convênios: a análise técnica, o parecer jurídico e a celebração do ajuste, subscritos na mesma data, geralmente na véspera ou no primeiro dia do evento, sem tempo suficiente para o exame criterioso do objeto pretendido. Pelo exposto, baldadas as alegações de defesa do Instituto Caminho das Artes, de Isaias Alves Alexandre, da Premium Avança Brasil e de Claudia Gomes de Melo, quanto às múltiplas fraudes

existentes na contratação do ICA.

(...)

Quanto ao Convênio 992/2009 (Siconv 704843)

(...)

Entre os documentos da prestação do Convênio 992/2009 (peça 10, p. 12-18), há justificativa para a seleção da empresa vencedora de cotação de preços prévia eventualmente realizada, fazendo referência a outro convênio (Siconv 20020/2009) e indicando que se sagrou vencedora a empresa Conhecer, que sequer teria participado da cotação; mas foi contratada em inúmeros outros convênios.

A cotação foi realizada somente para os itens relacionados à execução de infraestrutura do evento, e os orçamentos apresentados pelas empresas LBS, Sandro Vitor de Jesus Queiroz e E.A. Alves Comunicação ME são datados de 9/9/2009, sendo, portanto, posteriores à apresentação do plano de trabalho junto ao MTur, o que ocorreu em 30/4/2009. Não obstante a cotação ser posterior ao envio da proposta ao MTur, a cotação da LBS coincide exatamente com os valores da proposta da Premium.

Os pareceres técnico e jurídico aprovando o convênio, bem como a assinatura da avença, ocorrerem em 10/9/2009, data de início da ‘Festa de Setembro’.

Assim como ocorreu no Convênio 1001/2009 (Siconv 704854), neste caso, também é possível verificar o mesmo modus operandi da Premium, descrito na nota técnica da CGU: realizar uma suposta cotação com três empresas, após o ingresso da proposta no Siconv, e escolher a de menor valor para a suposta contratação, sempre igual ao valor do convênio.

A empresa LBS figura, na nota técnica da CGU, como vencedora de duas cotações de preços promovidas pela Premium, no âmbito dos convênios celebrados com o MTur para apoio a eventos.

A inserção de justificativa da adjudicação do objeto do Convênio 992/2009 (Siconv 704843) à LBS, fazendo referência a outro convênio (Siconv 20020/2009), e indicando que se sagrou vencedora a empresa Conhecer (que sequer participou da cotação), é mais um indício de montagem da cotação de preços para dar ares de legalidade à seleção da empresa LBS.

Portanto, não restou elidido o indício de fraude na cotação de preços e de direcionamento na contratação da empresa LBS para a execução da infraestrutura do evento.’

- III -

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU propõe ao Tribunal que conheça dos recursos de reconsideração interpostos pela entidade Premium Avança Brasil, por Claudia Gomes de Melo, por Cleone Luiz Gomes, pelo Instituto Caminho das Artes e por Isaias Alves Alexandre em face do Acórdão 2.682/2018-Plenário para, quanto aos seus méritos, negar-lhes provimento.”

É o relatório.