

Processo TC nº 029.938/2013-9
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo em desfavor da Premium Avança Brasil, “*entidade sem fins lucrativos que vem atuando na valorização e desenvolvimento do turismo, buscando o reconhecimento do potencial turístico de municípios mais interioranos do país*” (peça 1, p. 7), bem assim de sua então presidente, Sra. Cláudia Gomes de Melo. O processo se deve a irregularidades constatadas no âmbito dos Convênios nºs 700/2009 e 259/2009, cujos objetos consistiram em apoiar a realização, respectivamente, da 1ª Exposição Agropecuária do Município de Posse/GO e da Festa Junina de Guarani de Goiás/GO.

2. O Convênio nº 700/2009 assomou R\$ 100.000,00 em transferências federais e apresentou a seguinte cronologia:

a) o evento ocorreu entre 17 e 19/07/2009;

b) o convênio foi celebrado em 16/07/2009, véspera do evento; e

c) a transferência bancária dos recursos federais ocorreu em 11/08/2009, vinte e três dias após o evento (peça 1, p. 97).

3. Em 25/01/2011, o Ministério concluiu pela insuficiência da prestação de contas ofertada pela convenente, ante a ausência dos seguintes elementos: fotos, filmagem ou matérias de jornal, revista ou TV que comprovassem a realização do evento e do show; contratos com as empresas licitadas visando à locação de sonorização, locação de palco, locação de arquibancadas, inserções de rádio e mídia volante; identificação das emissoras de rádio que veicularam o “*spot*”, acompanhado da comprovação da veiculação; declaração da prestadora do serviço de mídia volante; declaração de gratuidade do evento ou, no caso de cobrança de ingresso, as devidas justificativas. Diante dessas constatações, o Ministério do Turismo rejeitou as contas do convênio, atribuindo à Premium Avança Brasil e a sua presidente o débito no valor integral dos repasses.

4. O Convênio nº 259/2009, a seu turno, envolveu R\$ 50.000,00 em valores da União e também se caracterizou pela extemporaneidade no repasse dos valores, pois:

a) o evento ocorreu em 19 e 20/06/2009;

b) embora o convênio tenha sido celebrado em 21/05/2009 e publicado em 08/06/2009, a transferência bancária dos recursos federais ocorreu em 25/06/2009, cinco dias após o evento (peça 2, p. 130).

5. Em 30/12/2009, o Ministério identificou deficiências na prestação de contas da convenente, quais sejam: ausência de comprovação de fiscalização *in loco*; ausência de justificativa para inexigibilidade de licitação para contratar espetáculo artístico, bem assim para escolha da proposta mais vantajosa do *show* contratado; fotos ou filmagem que comprovassem as locações, ornamentação e *show*, assim como cópia do contrato firmado com as empresas de locação. Amparando-se nesses argumentos, o órgão concedente decidiu rejeitar as contas do convênio, considerando em débito a entidade e sua dirigente.

6. Neste ponto, cabe registrar que, em fiscalização realizada em acordos firmados entre o Ministério do Turismo e a Premium Avança Brasil, a Controladoria-Geral da União detectou conluio entre a convenente e as empresas por ela contratadas (a saber: Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., Ello Brasil Produções Ltda., Clássica Com. Eletrônicos e Produções Ltda. e Prime Produções Culturais Ltda.), a fim de burlar o processo seletivo operado no âmbito dos convênios. Tais achados ensejaram a autuação de trinta processos de TCE neste Tribunal, relativos a trinta e dois convênios (peça 120, p. 5), havendo até o momento um julgado (Acórdão nº 4868/2014-2ª Câmara), por meio do qual se condenou a

Continuação do TC nº 029.938/2013-9

Premium Avança Brasil em débito e multa, face a não comprovação da regular aplicação dos recursos providos no cerne do Convênio nº 135/2009 (apoio à XIV Exposição Agropecuária de Edéia/GO).

7. Assim, tendo ingressado a vertente TCE nesta Corte de Contas, procedeu-se à citação da conveniente e de sua representante legal, à oitiva das empresas que participaram do processo de seleção de preços e à audiência de servidores do Ministério do Turismo, conforme doravante se discorre.

II

8. Em vista dos indícios de dano ao Erário, foram regularmente citadas não apenas a entidade Premium Avança Brasil (peças 24 e 63) e sua presidente, Sra. Cláudia Gomes de Melo (peça 35 e 45), como também a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. (peças 82 e 87), adrede contratada pela conveniente no âmbito dos Convênios nºs 700/2009 e 259/2009, e seu dirigente, o Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida (peça 83 e 88). As irregularidades apontadas na citação consistiram em:

a) não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes dos convênios, em virtude da ausência de documentação suficiente para comprovar a execução do objeto;

b) cometimento de fraude no processo de cotação de preços e escolha da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.; e

c) aplicação dos recursos dos convênios em apoio a eventos de interesse fundamentalmente privado, o que caracteriza subvenção social a entidade privada.

9. Muito embora regularmente citados, não houve nos autos manifestação dos referidos agentes. Nesse passo, a unidade técnica pugnou pela declaração de revelia dos responsáveis, julgando-se irregulares suas contas e condenando-os ao ressarcimento do débito e pagamento de multa nos moldes do art. 57 da Lei Orgânica da Casa.

10. Entendo irreparável a proposta da secretaria quanto ao resultado das citações efetuadas, eis que fielmente alinhada à jurisprudência desta Corte. A deficiência na prestação de contas impede a conclusão inequívoca de que os valores federais transferidos se destinaram à execução do objeto conveniado, ensejando a presunção de débito no valor integral dos valores repassados (v.g. Acórdãos nºs 1886/2015-1ª Câmara e 717/2008-2ª Câmara).

III

11. Quanto à oitiva dos participantes da cotação prévia realizada pela Premium Avança Brasil no bojo dos convênios sob exame, foram acionadas as seguintes sociedades empresariais: Clássica Com. Eletrônicos e Produções Ltda. (edital de peça 117); Prime Produções Culturais Ltda. (edital de peça 118); Ideia 7 Comunicação e Marketing Ltda. – que ostentava, à época dos fatos, a razão social Calypso Produções Artísticas do Brasil (A.R. de peça 111); e Ello Brasil Produções Ltda. (A.R. de peça 96).

12. Em resposta à oitiva, somente a Ideia 7 Comunicação e Marketing Ltda. pronunciou-se, arguindo, em síntese, que:

a) não tinha ciência de que o processo de contratação estava sendo realizado por organização não-governamental, a expensas do erário, desconhecendo também que o trâmite legal estaria sendo ludibriado por conluio entre os demais participantes; e

b) ainda que se reconhecesse a ilegalidade indicada, afigurar-se-ia incabível a declaração de sua inidoneidade, tendo em conta que, conforme decidido no Acórdão nº 3611/2013-Plenário, o art. 46 da Lei nº 8.443/92 refere-se expressamente a “licitação” e “licitante”, conceitos que não se confundem com a cotação prévia de preços.

13. Em reanálise dos elementos contidos no processo, concluiu a Secex/GO que:

Continuação do TC nº 029.938/2013-9

a) a conveniente Premium Avança Brasil e as empresas Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. e Ello Brasil Produções Ltda. possuem inequívoco liame, consistente, entre outros fatores, em vínculos empregatícios recíprocos entre seus dirigentes, relações familiares entre conselheira e gerente administrativa, documentos preenchidos com idêntica grafia, mesmos funcionários nas duas entidades (e.g. tesoureira); e

b) embora as empresas Clássica Com. Eletrônicos e Produções Ltda. e Prime Produções Culturais Ltda. “se prestaram a dar aparência de competitividade (ou simularam competição) em várias cotações realizadas pela Premium” (peça 120, p. 11), havendo fortes indícios de tratar-se de “empresas de fachada”, a Ideia 7 Comunicação e Marketing Ltda. apresenta situação cadastral ativa na base de dados da Receita Federal e apresentou resposta à oitiva, além de não guardar relação com as demais empresas ouvidas.

14. Acolhendo as considerações da Ideia 7 Comunicação e Marketing Ltda. e estendendo tal entendimento às demais sociedades ouvidas, a unidade regional deixou de propor a declaração de inidoneidade às envolvidas no conluio delatado, sob o pálio de que “o presente caso não se enquadra no tipo legal daquela sanção, que abrange apenas os procedimentos licitatórios strictu sensu, entendimento com arrimo na jurisprudência desta Corte de Contas” (peça 120, p. 12). Ademais, a secretaria argumenta que, ante a ausência de dano ao erário advindo da conduta das empresas ouvidas, deveriam elas ser excluídas do rol de responsáveis desta TCE.

15. Ante a relevância das teses levantadas, cumpre comentá-las apartadamente, ainda que de forma breve. Assim, quanto ao primeiro ponto, vale revisitar a redação do art. 46 da Lei nº 8.443/92: “Verificada a ocorrência de fraude comprovada à **licitação**, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal” (grifo acrescido).

16. A fim de delimitar o alcance do termo “licitação”, tal como empregado no dispositivo suso, entendo inadequado reportar-se diretamente à Lei nº 8.666/93, tal como pretende a Ideia 7 Comunicação e Marketing Ltda. Com efeito, o instituto licitatório tem sede constitucional, radicando-se no art. 37, inciso XXI, da Lei Fundamental, que assim prescreve:

“XXI - *ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante **processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*” (grifei).

17. Destarte, consiste a licitação em gênero do qual são espécies não apenas as modalidades encartadas na Lei nº 8.666/93, mas também nas Leis nºs 10.520/2002 (pregão) e 12.462/2011 (regime diferenciado de contratação – RDC) e nos demais processos de contratação de “obras, serviços, compras e alienações” carreados pela Administração Pública.

18. Ao se albergar acriticamente o raciocínio da Ideia 7 Comunicação e Marketing Ltda., prosperando o entendimento de que o art. 46 da Lei Orgânica aplica-se tão somente aos procedimentos calcados na Lei nº 8.666/93, os particulares que fraudassem certames realizados sob modalidade pregão ou RDC automaticamente furtar-se-iam à declaração de inidoneidade por parte do Tribunal de Contas, em injustificável contradição com a amplitude de sentido que a Constituição confere à locução “processo de licitação pública”.

19. Reconheço, contudo, que o presente caso concreto – qual seja, cotação de preço realizada por entidade forânea ao aparelho de Estado – refoge ao conceito constitucional de licitação, já que o *caput* do art. 37 da Carta expressamente endereça a obrigatoriedade de licitar à Administração Pública:

Continuação do TC nº 029.938/2013-9

“Art. 37. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

(...)

“XXI - *ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*” (grifei).

20. Assim, aquiesço à conclusão pela impossibilidade de enquadrar as empresas Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., Ello Brasil Produções Ltda., Clássica Com. Eletrônicos e Produções Ltda. e Prime Produções Culturais Ltda. na *fattispecie* do art. 46 da Lei nº 8.443/92, em harmonia com o decidido no Acórdão nº 3611/2013-Plenário.

21. Quanto ao segundo ponto, dissinto, com as vênias de estilo, da proposta de excluir as mencionadas empresas do rol de responsáveis. Com efeito, a verificação de débito não constitui condição *sine qua non* para o julgamento pela irregularidade das contas, conforme entendimento exteriorizado no Voto condutor do Acórdão nº 5769/2015-1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler):

“*A existência do débito não é, a meu ver, pressuposto para o julgamento das contas, pois a Lei 8.443/1992 estabelece duas hipóteses independentes da ocorrência de dano ao erário, que são: a omissão no dever de prestar contas (art. 16, inciso III, alínea ‘a’) e a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (art. 16, inciso III, alínea ‘b’). Existindo uma dessas hipóteses, o Tribunal pode julgar irregulares as contas dos responsáveis.*”

22. Considerando que, ao se organizarem em conluio no âmbito dos Convênios nºs 700/2009 e 259/2009, a convenente infringiu norma regulamentar em concurso com as empresas retrocitadas, compreendo aplicável o art. 16, inciso III, alínea **b**, da Lei Orgânica do TCU. Por conseguinte, opino por que o Tribunal declare a revelia e julgue irregulares as contas das empresas Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., Ello Brasil Produções Ltda., Clássica Com. Eletrônicos e Produções Ltda. e Prime Produções Culturais Ltda., excluindo da relação processual apenas a Ideia 7 Comunicação e Marketing Ltda., contra a qual não mais pesa, a meu sentir e no entender da unidade técnica, a suspeita de participação no embuste.

IV

23. Em seguida, cumpre examinar o resultado da audiência dos Srs. Claudinei Pimentel Mota, secretário-executivo substituto do Ministério do Turismo, Airton Nogueira Pereira Júnior, titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, e Carla de Sousa Marques, coordenadora-geral de Análise de Projetos substituta, todos atuantes na celebração do Convênio nº 700/2009.

24. No atinente ao Convênio nº 259/2009, ouviram-se em audiência os Srs. Mário Augusto Lopes Moyses, secretário-executivo do Ministério do Turismo (peça 64), Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues, coordenadora-geral de Análise de Projeto, e Sr. Airton Nogueira Pereira Júnior, titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo.

25. Entre os agentes acima, permaneceram inertes os Srs. Claudinei Pimentel Mota, Airton Nogueira Pereira Júnior e Carla de Sousa Marques, tendo apresentado razões de justificativa os Srs. Mário Augusto Lopes Moyses e Marta Feitosa Lima Rodrigues.

26. Conclui a unidade regional que, apesar de revel, o Sr. Claudinei Pimentel Mota beneficiar-se-ia das ponderações trazidas pelo Sr. Mário Augusto Lopes Moyses, uma vez que teriam exercido a mesma

Continuação do TC nº 029.938/2013-9

função (secretário-executivo) e teriam sido instados a se manifestar pelas mesmas condutas. Assim, a Secex/GO reconheceu que a análise técnica e jurídica dos convênios, bem assim a fiscalização e acompanhamento das avenças, competiam à Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e à Coordenação Geral de Análise de Projetos, desbordando as atribuições dos secretários executivos. Propõe, assim, que o Tribunal acolha os argumentos do Sr. Mário Augusto Lopes Moyses e o isente, assim como ao Sr. Claudinei Pimentel Mota, da responsabilidade pelos achados.

27. A outro turno, percebe-se que as razões ofertadas pela Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues não merecem guarida, não tendo aquela coordenadora se desvencilhado da constatação inicial de que o exame realizado sobre o plano de trabalho descuro de aspectos basilares para o êxito do convênio. Em consequência, a Secex/GO propôs a rejeição parcial do arrazoado trazido aos autos e sua condenação ao pagamento da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92. Idêntica condenação é proposta em relação aos agentes revéis.

28. Considero escorreito, por seus próprios fundamentos, o encaminhamento sugerido pela unidade estadual. Sublinho, em particular, a gravidade de conduta imputável aos agentes públicos mencionados (embora não tenha constado da citação endereçada aos secretários-executivos): a celebração de convênio com cronograma de execução notoriamente incompatível com o período de realização do evento. Recorde-se que o âmbito do Convênio nº 700/2009 foi firmado em 16/07/2009 e a respectiva efeméride ocorreu entre 17 e 19/07/2009. A transferência, como bem notado pela Secex, ocorreu vinte e três dias após o evento (peça 1, p. 97).

29. A reprovabilidade de tal conduta reside, fundamentalmente, no evidente rompimento do liame entre os recursos repassados e as despesas realizadas, conforme realça o Voto condutor do Acórdão nº 7307/2013-1ª Câmara (rel. Min. Valmir Campelo):

“Além das graves irregularidades descritas anteriormente, todos os repasses realizados pelo Ministério do Turismo foram efetivados em datas posteriores aos eventos patrocinados, configurando [incúria] dos responsáveis, pois havia prévio conhecimento da data de realização de cada evento/festividade, por conta dos projetos e planos de trabalho aprovados (fls. 66). Sendo assim, conclui-se que os recursos repassados foram utilizados pela conveniente para fins diversos daquele contido no objeto dos respectivos termos.”

30. Ademais, a aprovação de convênios nessa situação facilmente identificável, anote-se *en passant*, contraria frontalmente a proscrição de transferir recursos federais para cobrir despesas já realizadas (art. 8º, inciso VI, da IN/STN nº 1/1997 e art. 39, inciso V, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008), consoante se depreende do Voto condutor do Acórdão nº 4310/2015-1ª Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro):

“2. No curso da fase interna da tramitação do processo, a consultoria jurídica do MTur manifestou-se favoravelmente à celebração do acordo em 31/05/2004 (peça 1, pp. 53-4), mesma data em que foi assinado o convênio (peça 1, pp. 56-64). Tudo isso ocorreu apenas dois dias antes do início do evento, programado para acontecer de 2 a 20/06/2004. Como era de se esperar, o dinheiro foi efetivamente transferido somente após a conclusão das atividades que visava financiar.

3. Esse comportamento desidioso do Ministério do Turismo propicia o cometimento de várias irregularidades ao promover a inversão cronológica entre as receitas e despesas, em clara afronta ao art. 8º, inciso VI, da IN-STN 1/1997, que veda a atribuição de efeitos financeiros retroativos ao ajuste” (ênfase acrescentada).

31. Diante das ponderações acima, aduzo à proposição da secretaria técnica a de que seja dada ciência ao Ministério do Turismo de que constitui irregularidade grave, a ensejar sanção dos agentes envolvidos, a assinatura de convênios e a transferência de recursos destinados ao patrocínio de eventos sem antecedência que possibilite à entidade beneficiada efetuar os procedimentos licitatórios cabíveis.

Continuação do TC nº 029.938/2013-9

32. Por fim, repara que a unidade instrutora alerta, na conclusão de sua instrução (peça 120, p. 25), para a copiosidade de processos em que figuram os agentes acima, tendo em conta que as irregularidades verificadas em diversos convênios do Ministério do Turismo ocorreram em condições de tempo, lugar e maneira de execução semelhantes. Nesse sentido, a Secex/GO formula a salutar proposta de que a circunstância acima seja sopesada quando da dosimetria das multas a serem individualmente impingidas.

33. Quanto à ideia de autuação de processo autônomo para julgamento global das práticas administrativas irregulares dos servidores do Ministério do Turismo, aventada pela unidade (peça 120, p. 25), reputo-a impertinente face à diversidade de estágios em que se encontram os vários processos em trâmite neste Tribunal, conjugada às razões estampadas no Voto condutor do Acórdão nº 4310/2015-1ª Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro) – que, em precedente análogo, entendeu o Colegiado que “o benefício de tal medida não supera o custo decorrente da retroação do processo ao estágio anterior, postergando seu julgamento”.

VI

34. Ante o exposto, este representante do Ministério Público perfilha, em essência, a proposta da unidade técnica, opinando por que nela se promovam os seguintes ajustes:

a) sejam julgadas irregulares as contas das empresas Clássica Com. Eletrônicos e Produções Ltda. – ME (CNPJ 01.031.550/0001-30), Prime Produções Culturais Ltda. – ME (CNPJ 04.142.495/0001-44), Elo Brasil Produções Ltda. – ME (CNPJ 10.760.664/0001-02);

b) seja excluída do rol de responsáveis arrolados neste processo a empresa Ideia 7 Comunicação e Marketing Ltda. – ME (CNPJ 07.158.872/0001-21);

c) seja dada ciência ao Ministério do Turismo de que constitui irregularidade grave, a ensejar sanção dos agentes envolvidos, a assinatura de convênios e a transferência de recursos destinados ao patrocínio de eventos sem antecedência que possibilite à entidade beneficiada efetuar os procedimentos licitatórios cabíveis.

Ministério Público, em fevereiro de 2016.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral