

Processo TC nº 017.014/2014-0
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, *“pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, [que] tem por finalidade promover o desenvolvimento do turismo, do lazer, da educação, da saúde, do esporte, da cultura, da agricultura, da defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, da defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável”* (peça 1, p. 5), bem assim de sua então presidente, Sra. Cláudia Gomes de Melo.

2. O processo se deve a irregularidades verificadas no âmbito do Convênio nº 703524/2009, cujo objeto consistiu em apoiar o “Arraiá na Chapada dos Veadeiros”, no Município de Alto Paraíso/GO. O ajuste envolveu o repasse de R\$ 200.000,00 da parte do concedente e apresentou a seguinte cronologia:

a) o convênio foi assinado em 02/06/2009, mesma data dos pareceres técnico e jurídico;

b) a festividade ocorreu entre 19 e 21/06/2009;

c) o extrato do convênio foi publicado no Diário Oficial da União de 22/06/2009, dia seguinte ao término do evento patrocinado;

d) a transferência bancária dos recursos federais ocorreu em 28/08/2009, mais de dois meses após a realização do evento (peça 1, p. 105).

3. Em 18/01/2010, o Ministério concluiu pela insuficiência de documentos a compor a prestação de contas ofertada pela conveniente, conclusão ratificada em posterior reanálise provocada por fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU). Diante dessa situação, 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. Neste ponto, cabe registrar que, em fiscalização realizada sobre acordos firmados entre o Ministério do Turismo e a Premium Avança Brasil, a CGU detectou conluio entre a ora conveniente e empresas participantes do processo seletivo operado no âmbito dos convênios.

5. Tais achados ensejaram a autuação de trinta processos de TCE neste Tribunal, relativos a trinta e dois convênios, havendo até o momento um julgado (Acórdão nº 4868/2014-2ª Câmara), por meio do qual se condenou a 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).

6. Tendo ingressado a presente 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 se passa a examinar.

II

7. Em vista dos indícios de dano ao erário, foram regularmente citadas não apenas a conveniente Premium Avança Brasil (peça 31) e sua presidente, Sra. Cláudia Gomes de Melo (peça 30), como também a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. (peça 65), adrede contratada pela conveniente no âmbito do Convênio nº 703524/2009, e seu dirigente, o Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida (peça 66). As irregularidades apontadas na citação consistiram em:

a) não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do Convênio nº 703524/2009, uma vez que a documentação apresentada não demonstra o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas para execução dos objetos;

Continuação do TC nº 017.014/2014-0

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

c) aplicação dos recursos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, o que caracteriza subvenção social à entidade privada.

8. Muito embora regularmente citados, não houve nos autos manifestação dos aludidos 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 da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica da Casa.

9. Acompanho a proposta da secretaria quanto ao resultado das citações efetuadas, eis que fielmente alinhada à jurisprudência desta Corte. As deficiências na prestação de contas impedem 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 recursos repassados (v.g. Acórdãos nºs 1886/2015-1ª Câmara e 717/2008-2ª Câmara).

III

10. 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: Cenarium Consultoria, Projetos e Eventos Ltda. (peça 61) e Vinícius Rodrigues Produções e Eventos Ltda. (peça 70).

11. Em resposta à oitiva, apenas a empresa Vinícius Rodrigues Produções e Eventos Ltda. optou por pronunciar-se, em que pese à Cenarium Consultoria, Projetos e Eventos Ltda. ter postulado e obtido prorrogação para tanto. A Secex/GO (peça 82, p. 8) habilmente resumiu as alegações daquela primeira entidade nos seguintes termos:

“a) a empresa sempre agiu de boa fé e dentro da legalidade, não tendo nenhuma participação em qualquer ato ilícito que por ventura possa ter ocorrido no processo de cotação em análise; jamais realizou qualquer ato visando favorecer outras empresas, muito menos a empresa Conhecer, com a qual não possui nem nunca possuiu qualquer vínculo;

b) a empresa não obteve qualquer tipo de vantagem no processo de cotação e desconhece qualquer suspeita de ocorrência de atos ilícitos por parte dos contratantes, dos quais não tem nenhuma espécie de vínculo;

c) a empresa não aparece em nenhuma ocasião nas investigações que constatarem possíveis ligações entre as empresas investigadas (realizadas pela CGU).”

12. Em reanálise dos elementos contidos no processo, concluiu a Secex/GO não haver indícios de vínculo ou de inexistência fática da empresa Vinícius Rodrigues Produções e Eventos Ltda., não tendo a Controladoria-Geral da União se referido a ela nas investigações desenvolvidas. Quanto à Cenarium Consultoria, Projetos e Eventos Ltda., a unidade regional considera que a circunstância de ter participado de inúmeras cotações e sempre ter sido preterida é indício que surge isolado, já que em processo análogo (TC nº 029.465/2013-3) a empresa respondeu a oitiva de maneira convincente.

13. Com base nessas considerações, a secretaria propõe a exclusão das sociedades Cenarium Consultoria, Projetos e Eventos Ltda. e Vinícius Rodrigues Produções e Eventos Ltda. do rol de responsáveis desta TCE, medida com a qual manifesto plena concordância. Indemonstrado o liame entre as participantes da cotação de preço e os integrantes do conluio (quais sejam: Premium Avança Brasil e Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.), aquelas não têm contas a prestar e, portanto, devem ser excluídas da relação processual.

14. Entrementes, embora graves os fatos apurados, a Secex/GO deixou de propor a declaração de inidoneidade da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. sob o pálio de que o art. 46 da Lei nº

Continuação do TC nº 017.014/2014-0

8.443/92 versa expressamente sobre fraudes a licitações, não abarcando nesse conceito a cotação de preços realizada. Ante a relevância da tese levantada para o deslinde deste feito e de casos análogos, impende comentá-las apartadamente, ainda que de forma breve.

IV

15. Com o fito de delimitar o alcance do termo “licitação”, tal como empregado no art. 46 da Lei nº 8.443/92, entendo inadequado reportar-se diretamente à Lei nº 8.666/93, tal como pretende a unidade técnica. Com efeito, o instituto licitatório tem sede constitucional, radican-do-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.)

16. 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.

17. Ao se albergar acriticamente o raciocínio dimanado pela secretaria técnica, 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”.

18. Reconheço, contudo, que o presente caso concreto – qual seja, cotação de preço realizada por entidade exterior 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:

*“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.)

19. Assim, registradas as ponderações acima, aquiesço à conclusão pela inviabilidade de enquadrar a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. na figura reitora do art. 46 da Lei nº 8.443/92, em harmonia com o decidido no Acórdão nº 3611/2013-Plenário.

V

20. Na sequência, cumpre examinar o resultado da audiência dos Srs. Mário Augusto Lopes Moyses, secretário-executivo do Ministério do Turismo (peça 48), Airton Nogueira Pereira Júnior, titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (peça 37), e Marta Feitosa Lima Rodrigues,

Continuação do TC nº 017.014/2014-0

coordenadora-geral de Análise de Projeto (peça 38). De plano, verifica-se que o Sr. Airton Nogueira Pereira Júnior deixou transcorrer *in albis* o prazo para ofertar razões de justificativa, quedando-se revel.

21. Acolhendo os argumentos do Sr. Mário Augusto Lopes Moyses, 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 das atribuições de seu cargo. Pugna, pois, por que o Tribunal o isente da responsabilidade pelos achados. Aduzo à proposta da unidade técnica o julgamento pela regularidade das contas do gestor, coerentemente com o acolhimento de suas razões.

22. 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 ao Sr. Airton Nogueira Pereira Júnior.

23. Considero correto, por seus próprios fundamentos, o encaminhamento sugerido pela unidade estadual. Sublinho, em particular, a gravidade de conduta dos Srs. Airton Nogueira Pereira Júnior e Marta Feitosa Lima Rodrigues: a celebração de convênio com cronograma de execução incompatível com o período de realização do evento, havendo publicação e transferência de recursos extemporâneos. Recorde-se que o evento objeto do Convênio nº 703524/2009 ocorreu entre 19 e 21/06/2009, havendo publicação do extrato em 22/06/2009 e transferência de recursos financeiros em 28/08/2009.

24. A reprovabilidade de tal conduta reside, fundamentalmente, na completa obliteração 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.”

25. 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 1/97 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).

26. Diante das ponderações acima, opino por 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 017.014/2014-0

27. Por fim, reparo 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.

28. 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 82, p. 21-22), reputo-a impertinente face à diversidade de estágios em que se encontram os processos em trâmite neste Tribunal, conjugada às razões estampadas no Voto condutor do Acórdão nº 4310/2015-1ª Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro) – em que, apreciando 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

29. 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 regulares as contas do Sr. Mário Augusto Lopes Moyses; e

b) 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