

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU) em face do Acórdão 13.230/2016 proferido pela 2ª Câmara do TCU, ao julgar a tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor do Sr. Manoel Correa Araújo Neto, ex-prefeito de Rio dos Bois/TO (gestão: 2009-2012), diante de irregularidades na execução do Convênio nº 316/2010 destinado a apoiar a realização do “I Festival Cultural de Lazer e Entretenimento Rioboense/TO”.

2. Preliminarmente, entendo que os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos pelo TCU, vez que sobressaem o interesse recursal e a legitimidade da AGU para atuar em nome da Sra. Manoelina Pereira Medrado, na qualidade de consultora jurídica do MTur, diante da multa legal que lhe foi aplicada pelo Acórdão 13.230/2016-TCU-2ª Câmara.

3. No mérito, todavia, entendo que os referidos embargos devem ser rejeitados pelo TCU, uma vez que não restou comprovada a existência de omissão, contradição ou obscuridade na aludida deliberação, pelas razões que passo a expor.

4. No que diz respeito aos presentes embargos, o Acórdão 13.230/2016-2ª Câmara foi originalmente proferido no sentido de:

*“(...) 9.2. rejeitar as razões de justificativa das Sras. Janaína Cristina Machado Pinto Amazonas e Manoelina Pereira Medrado e do Sr. Carlos Alberto da Silva;*

*(...) 9.5. aplicar, individualmente, às Sras. Janaína Cristina Machado Pinto Amazonas e Manoelina Pereira Medrado e ao Sr. Carlos Alberto da Silva a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor; (...)”*

5. A aplicação da referida multa decorreu da rejeição das justificativas apresentadas pela Sra. Manoelina Pereira Medrado, na condição de consultora jurídica do Ministério do Turismo, diante da seguinte falha:

*“(...) pela aprovação de parecer técnico (nº 592/2010, de 7/5/2010), favorável à celebração do Convênio 316/2010 (Siconv 733277/2010), firmado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura de Rio dos Bois/TO, em 7/5/2010, tendo por objeto o apoio ao Projeto ‘I Festival Cultural de Lazer e Entretenimento Rioboense/TO’, conforme Plano de Trabalho, a ser realizado nos dias 8 e 9/5/2010, sem apresentar ressalvas acerca da correlação temporal entre as etapas de execução física do objeto e o repasse dos recursos, quando era sabido que, ante a exiguidade de tempo entre a expedição do parecer e a data de realização do evento, haveria a infringência ao art. 42, caput, ao art. 54, inciso II, ambos da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 (DOU 30/5/2008), resultando no descumprimento previsível dos cronogramas físico-financeiro e do plano de trabalho do convênio, além da malversação dos recursos públicos repassados.”*

6. Para solicitar o conhecimento e o provimento dos presentes embargos, a AGU suscitou a existência de contradição e obscuridade no Acórdão 13.230/2016-2ª Câmara, aduzindo, em suma, que:

*“(...) a) a contradição constante do Acórdão 13.230/2016-Segunda Câmara e em seus fundamentos pressupostos, por ter aplicado multa, no montante de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) à Consultora Jurídica do Ministério do Turismo, sob argumento de omissão no apontamento da necessidade de observância de correlação temporal entre a etapa de execução física do objeto e os repasses de recurso, quando, em verdade, houve a expressa indicação para que a área técnica competente exigisse dos proponentes tal observação;*

b) a contradição quanto à exigência de observância da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, quando, em verdade, todo o parecer jurídico foi fundamentado no referido diploma;

c) a obscuridade quanto às exigências, **a posteriori**, feitas pelo Tribunal, no que entende serem ‘atitudes esperadas’ do parecerista, havendo nítida interferência indevida da Corte no mérito e no estilo do parecer.”

7. Bem se vê que, na verdade, a respeitável embargante procura rediscutir as questões já devidamente apreciadas pelo Acórdão 13.230/2016-2ª Câmara, de modo que a sua pretensão recursal está muito mais alinhada com o recurso de reconsideração interposto pela Sra. Manoelina, à Peça nº 34, do que com os presentes embargos de declaração.

8. A despeito disso, passo a discorrer sobre as principais questões aduzidas pela ora embargante.

9. A suposta contradição (no apontamento da necessidade de observância da correlação temporal entre a etapa de execução física do objeto e os repasses federais) não subsiste no aludido Acórdão 13.230/2016, até porque a rejeição das justificativas da consultora jurídica foi promovida, ao lado dos demais responsáveis, a partir da verificação de que ela não conduziu o seu parecer “*com o necessário dever de cuidado para sequer certificar a plausibilidade da realização do evento no período previsto no correspondente plano de trabalho*”, tendo o aludido parecer sido emitido açodadamente há apenas um dia do início do evento.

10. Por esse prisma, constata-se que o referido jurídico padeceu de erro grosseiro, vez que, no caso concreto, não alertou sobre o exíguo prazo para a operacionalização do convênio, limitando-se a indicar, de maneira meramente “burocrática”, que o plano de trabalho deveria observar a correlação temporal entre as etapas de execução física do ajuste e os repasses dos recursos federais na celebração do convênio, com a mera reprodução da exigência do TCU, quando aduziu, no seu parecer, que:

“(…) 26. *A exigência na descrição e detalhamento das metas, etapas/fases a serem executadas, tem como fundamento, principalmente, quantificar realisticamente ao longo da vigência do Convênio as parcelas de recursos necessárias, ou seja, somente com Planos de Trabalhos com metas, etapas/fases bem detalhadas é possível examinar e aprovar Cronogramas de Desembolso em que haja correlação entre as etapas/fases de execução física e os aportes de recurso. Nesse sentido, o setor técnico competente deverá exigir dos Proponentes a observação da correlação temporal entre as etapas de execução física do objeto e os repasses dos recursos. Trata-se, pois, de exigência do TCU, conforme se infere de parte dos Acórdãos 2.066/2006- Plenário e 1.852/2006-Segunda Câmara, in verbis: (...)*” – destacou-se.

11. Ao agir assim, a consultora jurídica contribuiu para a perpetração das irregularidades na execução do Convênio nº 316/2010, tendo em vista que o previsível descumprimento dos cronogramas físico-financeiros e do plano de trabalho do ajuste resultou na efetiva malversação dos mencionados recursos federais repassados pelo MTur, tendo o dolo ficado evidenciado nos autos a partir da constatação de que a parecerista assumiu o risco de ocorrência das falhas, ao não evidenciar que o aporte de recursos federais se mostrava perigoso diante da patente exiguidade de prazo entre a emissão do parecer e o início do aludido festival cultural, com ofensa aos arts. 42 e 54, II, da então vigente Portaria Interministerial 127/2008.

12. Por seu turno, a suposta contradição (na exigência de observância da Portaria Interministerial 127/2008) também não subsiste na referida decisão do TCU, até mesmo porque, na condução do aludido Acórdão 13.230/2016, fez-se registrar que “*restou evidenciada nos autos a prática de ato com grave infração à norma legal pela liberação dos recursos federais do Convênio nº 316/2010 (em 24/6/2010) em desacordo com os arts. 42, caput, e 54, inciso II, da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008*”.

13. Ocorre que a referida irregularidade foi provocada pela aprovação da proposta de convênio pela consultora jurídica mesmo diante da evidente inviabilidade de se promover a regular realização do evento, vez que era nítido o limitado tempo entre a expedição do aludido parecer (em 7/5/2010: sexta-feira) e a realização do evento (em 8 e 9/5/2010: sábado e domingo), tendo ficado registrado, no parecer da unidade técnica incorporado as razões de decidir do Acórdão 13.230/2016, que:

*“(…) 42. Ao deparar-se com tal situação, o parecerista jurídico deveria ter efetuado alertas sobre a exiguidade de tempo ou ainda sobre a desnecessidade da transferência de recursos públicos para esse evento ou ainda restituído o processo ao setor técnico competente. Caso houvesse o registro esperado em seu parecer, a responsável teria se resguardado e possivelmente não seria ouvida em audiência. (…)”* – destacou-se.

14. Já a alegada obscuridade (pela suposta interferência indevida do TCU sobre o parecer) também não se mostra procedente, visto que não se reprovou a capacidade técnica da consultora jurídica, mas a sua falha na emissão do aludido parecer jurídico, com dolo e erro grosseiro, de tal modo que, com má-fé: pela consciente aprovação do ajuste sem o necessário dever de cuidado quanto à flagrante irregularidade, ela permitiu o seguimento do aporte de recursos federais para o malsinado evento, salientando, nesse ponto, que, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, cabia à consultora jurídica não apenas examinar, mas reprová-la a correspondente proposta de convênio.

15. Anote-se, aliás, que o suposto impeditivo legal de o TCU responsabilizar o advogado público, no exercício de sua função consultiva perante a administração federal, restou devidamente afastado pelo STF, tendo o ilustre Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, na condução do Acórdão 458/2017-Plenário, anotado que:

*“(…) 48. Há muito a questão acerca da competência desta Corte para apreciar atos de consultores jurídicos resta elucidada. Por meio do Mandado de Segurança 24.584/DF (Relator Ministro Marco Aurélio de Melo, julgado em 9/8/2007), o Supremo Tribunal Federal deixou assente que o advogado público não pode deixar de atender ao chamamento desta Corte de Contas, em ementa que foi vazada nos seguintes termos:*

*ADVOGADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/93 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS. Prevedo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos.*

*49. No âmbito desta Corte, cito os seguintes acórdãos que reconhecem a competência deste TCU para apreciar atos de consultores jurídicos: 1.151/2015-P, 3.193/2014-P, 1.851/2015-P, 2.890/2014-P, 1.443/2013-P, 4.996/2012-P.”*

16. Anote-se, enfim, que o TCU tem se preocupado com a emissão de pareceres jurídicos há poucas horas do início de eventos patrocinados com recursos federais aportados pelo MTur, tendo até mesmo a imprensa chamado a atenção para essa estranha questão, quando, na matéria do Correio Braziliense (Política, p. 2) sob o título “Pareceres do Turismo estão na mira do TCU”, em 11/3/2013, ficou anotado que:

*“Tribunal analisa legalidade em autorizações de repasses da pasta. Algumas foram aprovadas pela consultoria jurídica em menos de 24 horas e a maioria beneficia emendas do PMDB, partido do ministro.*

*A legalidade e a legitimidade dos convênios celebrados pelo Ministério do Turismo (MTur) em 2012 estão sendo postas à prova pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que abriu processo para investigar pelo menos 17 autorizações de repasses de recursos federais a prefeituras no ano passado. O relatório de acompanhamento foi aberto por decisão do plenário do TCU, após a constatação de irregularidades em outras três fiscalizações, feitas em 2009, 2010 e 2011.*

*O Correio analisou todos os 21 convênios relativos a eventos e ações de promoção de atrativos turísticos assinados e empenhados pelo MTur no ano passado a partir de emendas parlamentares. A pesquisa foi feita no Sistema de Convênios do Governo Federal (Siconv). O levantamento revela a existência de pareceres jurídicos emitidos no mesmo dia da entrada do processo na consultoria jurídica. Apesar de contar com três advogados públicos, os convênios que receberam pareceres favoráveis foram analisados apenas por advogados comissionados não vinculados à Advocacia-Geral da União (AGU). Mais da metade deles recebeu emendas de deputados e senadores do PMDB, mesmo partido do ministro Gastão Vieira, no cargo desde setembro de 2011.*

*Vinte e um convênios firmados em 2012 estavam baseados em recursos aprovados pelo Congresso. Juntos, eles representaram repasses de R\$ 6 milhões. Onze deles contaram com emendas de peemedebistas que, juntas, somaram quase R\$ 2 milhões. Do total, cinco convênios receberam pareceres jurídicos no mesmo dia em que a proposta chegou à Consultoria Jurídica do MTur (Conjur). Um deles teve duas manifestações, uma no mesmo dia e outra no dia seguinte. Outros cinco convênios tiveram pareceres jurídicos favorável no dia seguinte à chegada do processo à consultoria jurídica da pasta.*

*Em entrevista ao Correio, a consultora jurídica do Ministério do Turismo, Manoelina Pereira Medrado, se recusou a informar os nomes dos advogados que atuam na Conjur, alegando defesa da privacidade. Ela admite, no entanto, que todos os cinco pareceristas responsáveis por analisar convênios de eventos firmados no ano passado são comissionados e que nenhum é dos quadros da AGU. Ela justificou a escolha, a princípio, afirmando que os advogados públicos não ficam até a noite elaborando pareceres. Em seguida, afirmou que os integrantes da AGU que atuam na pasta não gostam de analisar convênios por considerá-los mais simples, 'bobinhos', não demandando pesquisas.*

*O diretor de Relações Institucionais da União dos Advogados Públicos Federais do Brasil (Unafe), Felipe Hessmann Dutra, estranhou as declarações da consultora jurídica do MTur. 'Desconheço a informação de que advogados públicos não ficam no serviço após as 18h. Em muitas situações, o advogado público passa do horário dele, sim. E advogado público está ali para analisar processos independentemente de eles serem simples ou complexos', afirmou. Para ele, cargos comissionados interferem na independência técnica do parecerista, mantendo-o subordinado aos interesses do gestor. Em relação às emendas do PMDB, o MTur informou que o partido do parlamentar não é levado em consideração no momento da análise da proposta.*

*Sobre a celeridade na emissão dos pareceres jurídicos, Manoelina Medrado alegou que a consultoria tem acesso às propostas de convênios antes da data registrada no Siconv. A própria equipe do ministério reconheceu, no entanto, que a informação é impossível de ser confirmada, já que não está registrada. A celeridade, em si, não é considerada uma falha, posto que não há regras que fixem prazos mínimos para que o processo de um convênio seja analisado pela consultoria jurídica. A celeridade é justificada pela urgência e complexidade da proposta. Mas, em alguns casos, pode abrir brecha para irregularidades.*

#### *Fiscalização falha*

*Em acórdão emitido no ano passado, o ministro do TCU José Múcio Monteiro chamou a atenção para a 'aprovação exageradamente célere, sem a devida verificação quanto aos requisitos legais', de convênio para a capacitação de 18 mil profissionais ligados ao setor do turismo no Nordeste. O acordo, proposto pelo Instituto para Preservação do Meio Ambiente e Promoção do Desenvolvimento Sustentável (Iatec), previa repasse R\$ 7,2 milhões dos cofres do Ministério do Turismo. O ministro do TCU concluiu que o convênio, assinado em 31 de dezembro de 2010, apenas dois dias após o início da tramitação da proposta na pasta, tinha vícios que acarretavam a nulidade do acordo.*

*Entre elas, foi constatada ausência de capacidade técnica e operacional do Iatec. Segundo apuração do TCU, o instituto não havia atuado na área do turismo antes da celebração do convênio com o MTur. No voto, Monteiro afirmou que 'o Ministério do Turismo firmou o convênio apenas dois*

*dias após a protocolação da proposta, deixando de adotar providências necessárias para a celebração do ajuste, tal como o exame adequado da capacidade técnica e operacional do Iatec, violando dispositivos legais pertinentes ao assunto’.*

*O Ministério do Turismo defende que casos como esse não ocorrem mais. Em portaria assinada pelo ministro Gastão Dias Vieira e publicada em março do ano passado, ficou determinado que ‘as propostas deverão ser enviadas com antecedência mínima de 50 dias da data máxima legal fixada para o empenho orçamentário’. A diferença do convênio de 2010 que acabou sendo anulado por determinação do TCU para os pareceres relâmpagos verificados no levantamento do Correio em convênios do ano passado é que, no primeiro caso, foi comparada a data da assinatura com a chegada da proposta ao ministério. No caso dos convênios de 2012, houve celeridade no trâmite dentro da consultoria jurídica.*

*O Ministério do Turismo afirma que não há irregularidade em nenhum dos convênios com emendas parlamentares empenhados em 2012 e diz que o papel da assessoria jurídica é verificar a minuta do convênio, se todos os documentos necessários foram juntados, se a entidade está adimplente, se os recursos foram empenhados e se a manifestação da consultoria técnica do ministério foi favorável. Dos 10 acordos celebrados com recursos aprovados pelo Congresso que receberam parecer jurídico favorável no mesmo dia ou no dia seguinte à chegada do processo à Conjur, nove estão na lista de acordos que têm a legalidade e a legitimidade analisadas pelo Tribunal de Contas da União.” – destacou-se.*

17. Por tudo isso, a despeito da eventual preclusão lógica entre a interposição dos presentes embargos pela AGU concomitantemente com a oposição do referido recurso de reconsideração pela aludida consultora jurídica, entendo que os embargos de declaração devem ser conhecidos pelo TCU para, no mérito, serem rejeitados, sem prejuízo do subsequente envio dos autos à Serur para a análise dos recursos de reconsideração interpostos por Manoelina Pereira Medrado (Peça nº 34), Carlos Alberto da Silva (Peça nº 54) e Janaína Cristina Machado Pinto Amazonas (Peça nº 55).

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de abril de 2017.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Relator