

TC 013.668/2016-1

Tipo: Representação

Unidade Jurisdicionada: Ministério do Turismo

Responsáveis: Mário Augusto Lopes Moyses (CPF 953.055.648-91) – ex-secretário executivo; Airton Nogueira Pereira Júnior (CPF 614.247.147-53), ex-titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Marta Feitosa Lima Rodrigues (CPF 232.407.093-68), ex-coordenadora-geral de Análise de Projeto; Carla de Sousa Marques (CPF 031.636.674-90), ex-coordenadora-geral de Análise de Projetos substituta; Carlos Paulo de Sousa (CPF 054.498.208-87), ex-coordenador-geral de Análise de Projetos

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (audiência)

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação autuada em decorrência de determinação do TCU, nos termos do item 9.5 do Acórdão 586/2016 – Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, para exame global das práticas administrativas irregulares dos servidores do Ministério do Turismo (MTur), na formulação e condução de quarenta e três convênios firmados com a Premium Avança Brasil (peça 1).

HISTÓRICO

2. A deliberação referida se deu no âmbito de um dos inúmeros processos de tomada de contas especial instaurada pelo MTur (TC 029.465/2013-3), em desfavor daquela entidade e de sua presidente, em razão do não encaminhamento de toda a documentação exigida para a prestação de contas dos recursos pactuados por meio de convênios.

3. Quando da análise dos primeiros processos de TCE relativos a esses convênios, a Secex-GO se deparou com possíveis irregularidades na formalização e no acompanhamento/fiscalização dos convênios em comento que se relacionavam à atuação dos servidores do MTur.

4. No âmbito do processo de TCE (TC 029.465/2013-3), foram analisadas essas ocorrências a partir das razões de justificativas apresentadas por servidores do órgão demandados a se manifestarem. Todavia, na ocasião, em que pese tenha sido realizada proposta de encaminhamento acerca da atuação deles naqueles autos, registrou-se uma medida alternativa para o exame global da matéria, a saber (peça 4, p. 22-23):

75.A problemática da questão processual das audiências dos servidores do MTur foi abordada na instrução precedente (peça 3). Considerando que há mais de trinta processos de TCE esperados decorrentes dos 43 convênios existentes entre a Premium e o MTur; que servidores do MTur colaboraram para as ocorrências tratadas nestes autos, por meio de práticas administrativas indevidas por eles efetuadas dentro das atribuições que lhes competiam; que tais práticas ensejam audiência daqueles servidores, e que serão comuns provavelmente em quase todos os processos e praticadas por titulares dos mesmos cargos públicos, o melhor caminho seria o exame global dessas práticas para fins de responsabilização desses agentes públicos, mediante audiência única para cada responsável que englobasse todos os convênios em que tivesse atuado.



76. Todavia, em virtude de limitação que a própria organização interna do Tribunal impõe – divisão da clientela no âmbito das unidades da Segecex, cabendo à unidade do TCU responsável pelo MTur (SecexDesen) a iniciativa da realização dessa tarefa, optou-se, num primeiro momento, (a) realizar audiência dos responsáveis nos processos que se encontravam à época disponíveis para instrução de citação (TC's 029.465/2013-3, 029.938/2013-9, 017.014/2014-0, 017.226/2014-7 e 017.227/2014-3; outros quatro tiveram proposta preliminar de diligência ao órgão repassador), e (b) ciência dos fatos àquela Secretaria para que avaliasse a conveniência de promover avaliação dos atos administrativos praticados pelos gestores do MTur no âmbito dos vários processos de tomadas de contas especiais instauradas e a instaurar de convênios celebrados entre aquele órgão federal e a Premium Avança Brasil.

77. A SecexDesen teve ciência por meio do encaminhamento de cópias da instrução de citação do TC 029.938/2013-9 e da Nota Técnica 3096/DRTES/DR/SFC/CGU-PR. O Ministro Relator daqueles autos autorizou a realização das citações, audiências e oitivas, sem haver autuação de processo autônomo para realização das audiências (peças 6 e 37 daqueles autos). Com efeito, idênticas medidas preliminares foram adotadas nestes autos, em face da delegação de competência conferida pelo Relator.

78. Analisadas nestes autos as razões de justificativa apresentadas, entendeu-se necessária a responsabilização e, conseqüentemente, a apenação de parte dos servidores. Ocorre que eles também foram ouvidos em audiência (e provavelmente serão ouvidos) em outros processos similares, fato que deve ser considerado quando da aplicação da penalidade proposta, para fins de sopesar o valor individual da multa. Dos cinco processos em que já houve a audiência dos servidores, o Sr. Carlos foi ouvido apenas nestes autos; os senhores Mário e Airton nos cinco. A maior parte das práticas administrativas indevidas identificadas nesses processos foram comuns. Alterna, de um para outro, o agente público que efetivamente praticou o ato (titular à época ou seu substituto), não o cargo público investido.

79. Com vistas a preservar a racionalidade processual e garantir a uniformização do julgamento da responsabilização dos servidores do MTur no que se refere aos mais de trinta convênios firmados com a Premium, diante do contexto discorrido, sugere-se ao Tribunal a adoção de medida alternativa à apreciação das razões de justificativa, com os respectivos efeitos, realizada nestes autos e nos outros quatro já instruídos com proposta de mérito.

80. Trata-se de determinação para que seja autuado um processo específico para realizar o exame global das práticas administrativas irregulares daqueles servidores na formalização e condução dos quarenta e três convênios firmados com a Premium, de forma que haja a realização de audiência única para cada agente público que as tenha praticado, permitindo, no exame do conjunto das razões de justificativa, uma visão mais sistêmica das ocorrências, melhor exercício da defesa e do contraditório (com a possibilidade de aproveitamento no que concerne às circunstâncias objetivas), supressão do risco de incoerência das decisões, menor dificuldade das comunicações processuais, menor esforço nas análises das razões de justificativas e maior celeridade no julgamento das tomadas de contas especiais. (...).

81. Na análise a ser realizada, poder-se-á, ainda, abranger responsabilidades de outros servidores que concorreram para outras irregularidades, tais como o repasse financeiro e a publicação do extrato do convênio somente após a realização do evento conveniado. (Grifos acrescidos)

5. O Ministério Público junto ao TCU, no que se refere às irregularidades cometidas pelos servidores do MTur, sugeriu que a apreciação das condutas dos agentes do órgão ocorresse em processo específico que consolide a apuração de todas as responsabilidades em relação aos convênios (peça 4, p. 29), proposta que foi acolhida pelo Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, conforme seu Voto (peça 3). É oportuno transcrever o seguinte trecho da Declaração de Voto proferida pelo Ministro Raimundo Carreiro naqueles autos (peça 2):

2. Observo que as irregularidades relacionadas aos Convênios firmados pelo Ministério do Turismo com Organizações Não-Governamentais têm sido uma constante e motivado a instauração de várias Tomadas de Contas Especiais.

3. A meu ver, é inegável que há uma total falta de planejamento na destinação de recursos do Orçamento da União. Na realidade, muitas vezes, a ausência de planejamento tem ares de ação



deliberada, para beneficiar determinadas ONG's. Enfim, a desorganização e falta de controle por parte da Administração terminam por sustentar os esquemas criminosos criados para lesar os cofres públicos, tal como o que ocorreu no âmbito da Operação Sanguessuga.

4. Dessa maneira, penso que não só os convenientes devem ser responsabilizados, mas também os gestores do órgão concedente, pois estes têm, igualmente, a responsabilidade de bem gerir os recursos públicos que lhes são confiados, sempre observando os princípios que regem a Administração Pública, insculpidos no art. 37, *caput*, da CF/88, em especial o da moralidade e da eficiência, e as normas que disciplinam a descentralização de recursos federais.

(...)

6. Consigno que estou cada vez mais convicto de minha ideia de que enquanto não forem responsabilizados com firmeza os gestores que ocupam funções estratégicas de liberação de recursos descentralizados por meio de Convênio e avenças similares, as práticas irregulares se perpetuarão, justamente, em razão da impunidade reinante.

(...)

10. Nessa linha de raciocínio, ao mesmo tempo em que acompanho a proposta formulada pelo Relator, repiso a necessidade de cobrarmos dos Concedentes que somente firmem convênios ou outros instrumentos congêneres quando tenham condições físicas e materiais para acompanhar toda a execução física e financeira da avença, alertando-os sobre a possibilidade de serem responsabilizados, inclusive quanto ao débito apurado, pela má aplicação dos recursos públicos sob a sua guarda. (Grifos acrescidos)

6. Registra-se que consta nestes autos Despacho do titular da Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção do TCU – Seccor, por meio do qual consignou o seguinte: *“Feito o registro dos principais intervenientes relacionados às irregularidades em questão, realizado a partir da análise das tomadas de contas especiais correspondentes aos citados convênios, concluiu-se a coleta de dados necessária a avaliação de risco de controle sobre a mesma matéria em outras pastas do Governo Federal”* (peça 5).

7. Autuada a presente representação, cujos autos já foram tramitados à Seccor por determinação interna e por ela devolvidos à Secex-GO para continuidade da sua instrução, passa-se ao exame do seu objeto.

EXAME TÉCNICO

Atuação dos órgãos de fiscalização

8. Inicialmente, cabe descrever alguns pontos da atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), do Ministério Público Federal (MPF) e do TCU em convênios do MTur.

9. Em 2010, a CGU realizou fiscalização nos convênios celebrados entre o órgão e as entidades Premium Avança Brasil e o Instituto Educar e Crescer (IEC), cujos achados foram contundentes para evidenciar o conluio entre as empresas e as entidades sem fins lucrativos a fim de driblar o cumprimento da legislação. Destacam-se os seguintes apontamentos (peça 6; cópia extraída da peça 2, p. 57-85, do TC 029.465/2013-3).

a) a Premium celebrou 38 convênios com o MTur, no montante de R\$ 9.957.800,00, e o IEC 19 convênios no total de R\$ 9.534.000,00;

b) não há evidências da capacidade operacional dos convenientes para gerenciar o montante de recursos recebidos (no endereço informado pela Premium funcionava uma papelaria);

c) a Premium e o IEC possuem vínculos entre elas, uma vez que foram constatados mesmos modelos de documentos em ambas entidades, justificativas iguais para contratação da Conhecer e da Elo Brasil, servidora identificada como Delania Miranda da Silva possuía vínculo empregatício com o IEC e ao mesmo tempo atuava como tesoureira na Premium;



d) as empresas Elo Brasil e Conhecer, que apresentaram cotação de preços, são vinculadas (a mesma Delania assinava documentos dessas duas empresas; as notas fiscais possuíam formato gráfico semelhante e foram preenchidas com a mesma grafia);

e) a presidente da Premium Cláudia Gomes possuía vínculo empregatício com a Conhecer; a presidente do IEC, Idalby Cristine Moreno Ramos, possuía vínculo empregatício com a Conhecer; a conselheira fiscal da Premium, Mônica Maciel Ramos, é mãe da presidente do IEC e gerente administrativa da Conhecer, Idalby Cristine Moreno Ramos; a presidente da Premium Cláudia Gomes, a tesoureira do IEC Caroline da Rosa Quevedo e a gerente administrativa da Conhecer integram a entidade Rede de Empresas para Integração Brasileira Ltda.;

f) a empresa Conhecer foi contratada na maior parte dos convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium e IEC; em segundo lugar, foi a empresa Elo;

g) as empresas Clássica Com. Eletrônicos e Produções Ltda., Cenarium Consultoria, Projetos e Eventos Ltda. e a Prime Produções Culturais Ltda. figuram como principais empresas que apresentaram cotações realizadas pela Premium e pelo IEC e sempre foram derrotadas;

h) os endereços das empresas Conhecer, Elo, Cenarium, Prime e Clássica indicados no sistema CNPJ não existem;

i) na prestação de contas dos convênios analisados não há comprovação documental para as demais receitas que custearam os eventos, inclusive venda de ingressos;

j) as prestações de contas apresentam, geralmente, nota fiscal genérica da empresa contratada pelo conveniente e não há nenhuma comprovação de que o recurso efetivamente foi gasto no evento.

10. Diante das várias irregularidades, a CGU recomendou ao MTur que tornassem inadimplentes o IEC e a Premium, revise as prestações de contas apresentadas por essas entidades, evitasse a transferência de recursos para a realização de eventos, conforme determinava a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010, e adotasse critérios técnicos de qualificação quando da seleção das entidades sem fins lucrativos (peça 6, p. 83).

11. Por seu turno, o MPF, em Ação Civil Pública decorrente de irregularidades na atuação e constituição de entidades sem fins lucrativos para a prestação de serviços mediante convênios com o MTur (peça 7; cópia extraída da peça 12, p. 3-81, do TC 015.672/2013-1), teceu as seguintes críticas (trechos da Ação):

Tornou-se público e notório que os órgãos de controle têm reiteradamente localizado ilegalidades ou irregularidades dos mais variados tipos na execução das avenças. Vícios diversos que sempre conduzem a um resultado: a lesão ao patrimônio estatal. E justamente em um Ministério cujas transferências voluntárias crescem a cada ano, afinal, em 2003, o MTur gastou cerca de 116,5 milhões de reais na promoção de festas, enquanto, nos últimos três anos, têm sido gastos cerca de 601,2 milhões de reais por ano. Considerável parcela dessas transferências, resalte-se, provem de emendas parlamentares.

...

O exame dos procedimentos requisitados ao MTur deixou evidente que não há exame efetivos das propostas, mas tão somente a verificação de check list dos documentos formalmente exigidos. Tudo opera-se apenas no campo da formalidade, sem qualquer verificação de conteúdo, permitindo entrever o descaso do destino a ser dado aos recursos públicos. É de clareza solar o descumprimento ao normativo do próprio ministério, como pode constatar-se da comparação com o art. 28 da Portaria MTur nº 153/09. (Grifos acrescidos)

12. As informações do controle interno também chegaram ao TCU e foram objeto de representação, autuada no TC 005.369/2010-0, para a verificação da regularidade da aplicação de recursos financeiros repassados pelo MTur à Premium Avança Brasil, para realizar diversos eventos de cunho turístico em Goiás. Observou-se que esses convênios encontravam-se com atraso na análise de



prestação de contas, situação que fundamentou o Acórdão 4.402/2012 – 1ª Câmara (relatado pelo Ministro Augusto Sherman), em que se determinou ao MTur que concluísse a análise das prestações de contas dos convênios firmados com a entidade, apurando integralmente as irregularidades elencadas pela CGU.

13. Para monitorar esse acórdão, a Secex/GO autuou o processo TC 009.209/2013-1. Foi exarado o Acórdão 5.356/2014-TCU-2ª C (relatado pelo mesmo ministro), que considerou cumpridas ou em fase final de cumprimento as determinações constantes daquele acórdão, e arquivou aquele processo de monitoramento, sem prejuízo da eventual autuação de novo processo para apuração de responsabilidades, caso constatada a ausência de envio de algum processo de TCE instaurado a este Tribunal.

14. Pesquisa realizada nos sistemas informatizados deste Tribunal indicou a autuação de trinta e três processos de TCE, relativos a trinta e nove convênios firmados entre a Premium e o MTur.

15. Dos processos autuados, há cinco processos julgados (TCs 019.890/2012-5, 029.465/2013-3, 029.038/2013-9, 017.226/2014-7 e 017.227/2014-3, mediante os Acórdãos 4.868/2014, 586/2016, 1.178/2016, 848/2016 e 849/2016, respectivamente, o primeiro da segunda câmara e o demais do plenário do TCU, relatados pelos Ministros Marcos Bemquerer e Augusto Sherman, o primeiro e o terceiro acórdão, respectivamente, e pelo Ministro Walton Alencar, os demais), um com proposta de mérito aguardando pronunciamento do ministro-relator (TC 017.014/2014-0), e vinte e sete em análise (de mérito, após citação dos responsáveis) desta unidade técnica, sendo quatro de 2014 e vinte e três de 2015.

16. O Tribunal, por meio do primeiro acórdão, julgou irregulares as contas da entidade Premium Avança Brasil, da Sra. Cláudia Gomes de Melo (presidente da entidade) e da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., condenando-os solidariamente ao pagamento do débito apurado e aplicando individualmente aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Nas demais deliberações, além daquelas contas foi julgada também a do Sr. Luís Henrique Peixoto de Almeida (dirigente daquela empresa), com as respectivas implicações (débito solidário e multa). Sobre os acórdãos de 2016, há recursos impetrados pela Premium e sua presidente; em um dos processos, a análise de mérito negou provimento ao recurso (Acórdão 1.168/2017-P, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler), e, para os demais ainda não analisados no mérito, as manifestações da Secretaria de Recursos e do Ministério Público junto ao TCU já realizadas até o momento são no sentido de não provimento deles.

Visão Geral da atuação do MTur

17. Diante das ocorrências identificadas pelo TCU, CGU e MPF, percebe-se o ambiente vulnerável naquele Ministério na época da celebração dos convênios com a Premium. Como observaram aqueles órgãos fiscalizatórios (ex: Acórdãos 980/2009 e 2.668/2008, ambos do plenário do TCU, relatados pelos Ministros Walton Alencar e Ubiratan Aguiar), não havia rigor e qualidade nas verificações do MTur, tanto é que celebrou diversos convênios com a Premium e com o IEC sem ao menos checar onde estavam instaladas e qual o relacionamento delas com as recorrentes contratadas, Conhecer e Elo Brasil.

18. Essa fragilidade nos procedimentos favoreceu as irregularidades apontadas pela CGU, de esquema de utilização de institutos de fachada e empresas em nome de laranjas, montados para fraudar a aplicação de recursos destinados à realização de eventos financiados com recursos do MTur a partir de emendas parlamentares.

19. De modo geral, observa-se que o MTur celebrou diversos ajustes com a Premium Avança Brasil para a realização de eventos em municípios brasileiros. Neles, a conduta da convenente consistia em delegar todas as ações para terceiros. Em que pese as responsabilidades daquela entidade convenente estejam sendo apuradas no âmbito das inúmeras TCE's que se encontram neste Tribunal (relacionadas



na peça 46), cabe por ora descrever as principais constatações da CGU acerca dela e de outras questões que serão abordadas nesta instrução, a saber (peça 6):

a) não há evidências da capacidade operacional da Premium (CNPJ 07.435.422/0001-39) para gerenciar o montante de recursos recebidos (o endereço registrado até 21/11/2008 era Rua Coronel Antonio Carneiro, 156, Centro, Luziânia – GO; diligências realizadas ao local demonstraram que nesse endereço funciona, desde 21/12/2004, uma papelaria. O endereço atual da entidade, Av. Alfredo Nasser Q. 20, 101 - Luziânia - GO, corresponde a um escritório situado em um pequeno prédio comercial);

b) existência de vínculos entre as convenentes Premium e o Instituto Educar e Crescer - IEC (CNPJ 07.177.432/0001-11) – partícipes de convênios com o MTur em 38 e 19 convênios respectivamente (evidências citadas anteriormente no item 9 desta instrução);

c) nos processos de prestação de contas analisados, não há comprovação documental para as demais receitas que possivelmente custearam o evento. A documentação obtida junto às convenentes apresentava cartazes que indicam a existência de outros patrocinadores para o evento, incluindo a venda de ingressos;

d) destaca-se o curto espaço de tempo nos atos do MTur, tendo, em alguns momentos, o parecer técnico e jurídico e assinatura do termo de convênio a mesma data;

e) nos processos analisados (3 do IEC e 5 da Premium), oriundos de emendas parlamentares, o ofício do parlamentar foi encontrado na documentação recolhida na sede das convenentes. Nos processos do MTur não há referência.

20. Apenas a Premium foi responsável por executar, no período de dezesseis meses (julho/2008 a outubro/2009 – períodos previstos dos eventos pactuados), 38 eventos em 44 municípios brasileiros, em seis Estados diferentes (GO, DF, SP, RJ, MG, MT), gerindo recursos financeiros totais em torno de R\$ 9 milhões, relativos a 38 convênios com o MTur. A partir da análise de cada um desses convênios nas mencionadas TCE's, verifica-se o seguinte panorama (peça 47 retrata a situação de cada convênio, com quadro resumo no final): 84% dos convênios foram firmados na mesma data do parecer técnico, boa parte deles a um dia do evento; 74% dos convênios tiveram o extrato do convênio publicados após a data prevista para a realização do respectivo evento; 97% dos convênios tiveram repasse tardio dos recursos financeiros, ou seja, após a data prevista para a realização do respectivo evento; 71% dos convênios não foram objeto de fiscalização *in loco* pelo órgão repassador; 34% dos convênios possuem indício de cobrança de ingresso.

21. Como esperar que uma convenente com as características acima descritas pudesse executar a contento as ações inerentes aos objetos dos inúmeros convênios? E gerir recursos financeiros daquela ordem?

22. Na maior parte dos convênios, as análises técnicas e a celebração dos ajustes ocorreram no mesmo dia, e em muitos a um ou pouquíssimos dias antes do respectivo evento pactuado, ou seja, não houve tempo suficiente para o exame criterioso sobre o objeto pretendido. Essa prática de aprovar às pressas os projetos advindos de emendas parlamentares é comum na Administração Pública Federal.

23. Costumeira, ainda, é a inexistência de fiscalização *in loco* por parte do órgão repassador, como se viu em muitos desses.

24. Também não são raras liberações de recursos de convênios posteriores à realização do objeto, pelo contrário, no caso da Premium isso ocorreu na quase totalidade dos convênios. Após a data prevista dos eventos, ainda, ocorreram, na maioria dos convênios, a publicação dos extratos dos respectivos termos, prejudicando a transparência do processo.

25. Questiona-se, também, a legalidade do repasse dada a natureza dos eventos pactuados (privado, comercial e lucrativo), um terço deles com indícios de cobrança de ingressos.



26. O TCU constatou isso em vários trabalhos, como na fiscalização com o objetivo de avaliar a gestão de recursos federais transferidos pelo MTur, mediante convênio, a municípios e entidades Catarinenses (Acórdão 829/2014 – Plenário, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer), em que, dos 35 convênios analisados, apenas um foi contemplado com recursos previamente à realização do evento. O relator daquele processo chamou a atenção que essa situação favorece o surgimento de fraudes em licitação e pagamentos, impedindo o necessário planejamento para a consecução dos objetivos do convênio. Foi dada ciência ao jurisdicionado, naquele caso, que o repasse intempestivo compromete a regular aplicação.

27. Também, a auditoria de conformidade no MTur e no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que redundou em deliberação desta Corte de Contas (Acórdão 7.307/2013 – 1ª Câmara, relatado pelo Ministro Valmir Campelo), constatou várias irregularidades na área de convênios daquele órgão federal, tais como: a) celebração de convênios sem que a conveniente detivesse capacidade técnica, administrativa e financeira para executar os objetos previstos; b) celebração de convênios embora a conveniente estivesse pendente de prestar contas de ajustes anteriores; c) celebração de convênios com cronogramas de execução e vigências incompatíveis com as datas de realização dos eventos; d) transferência de recursos em data posterior à execução dos eventos previstos nos convênios, configurando o ressarcimento de supostas despesas realizadas pela conveniente. Foram aplicadas multas aos gestores dos dois Ministérios pelas irregularidades.

28. Merece destaque ainda a fiscalização do TCU realizada em 2010 no MTur (Acórdão 2.367/2012 – 2ª Câmara, relatado pelo Ministro Augusto Nardes), cujo escopo foram convênios para realização de festas e eventos. Entre os achados, configuram a contratação de serviços sem a realização de cotação prévia de preços no Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal (Siconv) e sem observância aos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade e a ausência de análise da economicidade e da razoabilidade dos custos de execução previstos nos planos de trabalho dos convênios. Foi observada, na fiscalização, a ausência de procedimentos e rotinas visando à verificação dos preços.

29. Outro trabalho interessante para registro é o que determinou ao MTur (Acórdão 96/2008 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler) que, quando da análise de propostas de celebração de convênios ou contratos de repasse com entidades de natureza pública ou privada, verificasse: a) a pertinência temática do objeto do ajuste às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional do Turismo, no Plano Estadual de Turismo, caso exista, nos Planos Plurianuais e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, a fim de evitar o uso de recursos em dissonância com os programas de governo (item 9.6.1); b) se o objeto do convênio destina-se ao cumprimento do interesse público, evitando participar de ajustes em que o interesse seja fundamentalmente privado, sob pena de caracterizar subvenção social a entidade privada, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei 4.320/1964 (item 9.6.2); c) o impacto potencial da consecução do objeto avençado sobre o setor turístico ((item 9.6.3).

30. Relevante ainda para o tema, foi o levantamento de auditoria realizado, em 2009, pela então 5ª Secex no setor de convênios do MTur. A partir da leitura do relatório produzido pela equipe técnica é possível conhecer o processo de transferências voluntárias do Ministério, inclusive a realidade na época da celebração dos convênios em apreço. Foram vários achados divididos e agrupados em três categorias, conforme a seguir:

a) Fase de Celebração:

a.1) análise técnica do objeto insuficiente;

a.2) ausência de avaliação efetiva dos custos;

a.3) inexistência ou insuficiência de avaliação quanto à capacidade técnico-operacional e à qualificação financeira da entidade proponente para a execução do objeto;



- a.4) ausência de análise do potencial turístico;
- a.5) ausência de análise da contrapartida;
- a.6) ausência ou insuficiência da análise quanto ao interesse recíproco;
- a.7) não observância dos limites de valores estabelecidos pelas Portarias relacionadas a eventos;
- a.8) aprovação e assinatura de convênios referentes a eventos em data próxima ou no mesmo dia do início da execução.
- b) Fase de Execução / Monitoramento do objeto conveniado:
 - b.1) ausência de critérios formalmente definidos para o monitoramento da execução;
 - b.2) fiscalização da execução realizada de forma insuficiente;
 - b.3) publicação do extrato de convênio após o prazo estipulado pela Portaria Interministerial 127/2008;
 - b.4) repasse dos recursos financeiros após a execução do objeto nos convênios relacionados a eventos.
- c) Fase de Análise das prestações de contas:
 - c.1) ausência de normativo próprio que estabeleça o prazo para a apresentação das prestações de contas;
 - c.2) elevado e crescente estoque de prestações de contas sem pronunciamento definitivo;
 - c.3) análise da prestação de contas após o prazo definido nos normativos referentes a convênios;
 - c.4) não adoção de medidas imediatas para a instauração de TCE;
 - c.5) parecer de reanálise financeira com fundamentação insuficiente.

31. Esse trabalho resultou no Acórdão 5.078/2009 – 2ª Câmara, relatado pelo Ministro André de Carvalho, exarado em setembro/2009, com as seguintes determinações:

1.5.1. à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo que:

1.5.1.1. observe, ao promover processo público de seleção de projetos de órgãos ou entidades, as disposições expostas no art. 5º da Portaria Interministerial nº 127/2008, especialmente ao que se refere a publicidade do chamamento público e à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional da entidade privada sem fins lucrativos participante do certame;

(...)

1.5.1.3. proceda, na análise técnica de propostas de convênios, a uma efetiva análise dos seus custos e dos benefícios advindos, explicitando a metodologia e os parâmetros de preços adotados, de maneira a garantir a observância ao princípio da economicidade, em atenção ao art. 31 da Portaria Interministerial nº 127/2008;

1.5.1.4. estabeleça, em 60 (sessenta) dias, critérios para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional para a gestão de convênios a serem analisados nos Planos de Trabalho, conforme dispõe o art. 22 da Portaria Interministerial nº 127/2008, e, ao realizar avaliações técnicas quanto às propostas de convênios apresentadas, explicita nos pareceres técnicos a fundamentação quanto à capacidade administrativa e financeira da entidade proponente;

(...)



1.5.1.6. não utilize convênio como forma de ajuste quando os interesses das partes não concorrerem para o mesmo objetivo, situação na qual se configura contrato, devendo, portanto, ser realizado o devido certame licitatório;

1.5.1.7. sejam estabelecidos, não obstante eventuais restrições que impeçam a realização de fiscalização local da execução de todos os convênios celebrados, critérios formais para a seleção daqueles a serem fiscalizados localmente, especialmente nos convênios relacionados a apoio de eventos, tendo em vista a orientação do MPOG que os órgãos e entidades estabelecessem um valor a partir do qual seja obrigatória a verificação **in loco** da execução física dos ajustes firmados com entidades não-governamentais;

1.5.1.8. emita, por ocasião da realização de fiscalização **in loco** dos convênios firmados, posicionamento nos relatórios sobre a conformidade da execução de cada uma das ações e etapas fixadas nos Planos de Trabalho;

1.5.1.9. atente ao disposto no art. 33, **caput**, da Portaria nº 127/2008, de modo a evitar a publicação dos extratos de convênios após o prazo estipulado no normativo, como ocorrido nos Convênios Siafi nºs 622364, 631614, 633834, 634056, 634367 e 650691;

(...)

1.5.3. à Secretaria Nacional de Políticas de Turismo/SNPTur do Ministério do Turismo que, nos convênios relacionados a eventos:

1.5.3.1. ao analisar as propostas, identifique nos pareceres técnicos de análise o tipo de evento, conforme classificação estabelecida nos arts. 4º e 8º da Portaria MTur nº 171/2008, ou por eventual normativo que a substitua;

1.5.3.2. explicita nos pareceres técnicos de análise, nas propostas de convênios referentes a Eventos Geradores de Fluxo Turístico, manifestação fundamentada quanto à potencial geração de fluxo turístico do evento proposto, indeferindo aquelas que não se coadunem com esse fato;

(...)

1.6. Recomendações:

1.6.1. à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo que:

1.6.1.1. avalie a possibilidade de manter banco de dados contendo o registro de preços praticados para determinados itens de custos que são recorrentes nas propostas de convênios analisadas, tais como: locação de palco, sonorização, iluminação e banheiros químicos, entre outros, de forma a subsidiar a análise de custos, principalmente no âmbito da Coordenação de Análise de Projetos da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo;

1.6.1.2. procure estabelecer, formalmente, antecedência mínima em relação ao início da execução, para a apresentação de propostas de convênios de eventos, assim como preveja que as excepcionalidades ao prazo estabelecido sejam deliberadas exclusivamente pelas altas autoridades do Ministério/Secretarias Finalísticas, e que os fundamentos dessas decisões estejam devidamente documentados e evidenciados no processo;

1.6.1.3. procure estipular, em âmbito interno, prazos máximos para a conclusão das análises técnica e jurídica dos convênios de eventos, em relação ao início da execução do objeto;

1.6.1.4. procure examinar, antes de definir os prazos indicados nos itens IV.2 e IV.3 anteriores, com a participação das áreas envolvidas, o tempo necessário para garantir uma criteriosa e tempestiva análise das propostas, de modo a viabilizar a oportuna realização dos demais trâmites atinentes ao convênio.

32. O Acórdão 5.078/2009 sintetizou as providências necessárias para o MTur fortalecer e aprimorar os setores competentes para o exame e aprovação dos projetos a serem apoiados. Não foi objetivo daquele trabalho a identificação de responsabilidade e aplicação de penalidades. Esse trabalho servirá de base para definir as ocorrências e as responsabilidades nestes autos.



33. Ressalte-se que o Acórdão 96/2008 é anterior a quase todos os convênios em comento, ou seja, mesmo já tendo sido alertado pelo TCU, o MTur celebrou esses convênios para destinar recursos a eventos fundamentalmente privados, em afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao caput do art. 16 da Lei 4.320/1964.

34. Outra deliberação do TCU sobre o tema (Acórdão 1.736/2014 – Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Sherman), resultante de auditoria de conformidade, determinou a instauração de tomadas de contas especiais, em convênios celebrados entre o MTur e entidade sem fins lucrativos visando à promoção de festas e eventos, e a citação das entidades envolvidas. Além disso, o Plenário resolveu promover audiência aos gestores desse Ministério, em razão das práticas administrativas que colaboraram para as irregularidades, no próprio processo de fiscalização, ou seja, como havia vários convênios e todos eles foram conduzidos da mesma forma, decidiu-se que as audiências fossem realizadas pelo todo, evitando que as audiências fossem realizadas nos diversos processos a serem instaurados.

35. Depara-se com situação semelhante, por isso da autuação deste processo específico. Passa-se ao exame global das práticas administrativas que colaboraram para as ocorrências tratadas nos inúmeros processos de TCE relativos aos convênios entre a Premium e o MTur.

Irregularidades praticadas por servidores do MTur

I - Análise técnica do objeto insuficiente

36. As celebrações dos convênios com a Premium foram precedidas de pareceres técnicos sugerindo a assinatura dos pactos, haja vista que a execução dos serviços propostos seria viável tecnicamente e encontrava-se em consonância com os fins institucionais do MTur.

37. Na maior parte dos convênios, esses pareceres técnicos foram emitidos nos mesmos dias das propostas da entidade e os convênios foram celebrados também na mesma data, não havendo tempo hábil para a realização de análise criteriosa da proposta. Como seria possível, se em muitos convênios o parecer técnico ocorreu a um ou pouquíssimos dias antes do respectivo evento pactuado? Torna-se, evidente, como apontado pelo MPF, que não houve exame efetivos das propostas, mas tão somente a verificação de *check list* dos documentos formalmente exigidos. Tudo se operou apenas no campo da formalidade, sem qualquer verificação de conteúdo.

38. Não houve registro do resultado esperado ou o propósito do projeto em relação ao programa de governo ao qual estava vinculado, demonstrando qual o interesse público em sua realização e a potencial geração de fluxo turístico que os eventos proporcionariam (art. 13, §3º, da Portaria MTur 171/2008).

39. Sobre isso, o Acórdão 2668/2008 – Plenário (relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar) determinou ao MTur que:

1.8.1. faça constar dos pareceres emitidos para fins de análise e aprovação dos planos de trabalho, especialmente aqueles relativos a eventos, a avaliação criteriosa realizada quanto ao resultado esperado ou o propósito do projeto em relação ao programa de governo ao qual será vinculado, demonstrando qual o interesse público em sua realização, de forma que o convênio esteja inserido na definição do inciso I, do art. 1º, da IN 01/97/STN.

40. Também não houve demonstração do alinhamento do objeto conveniado com as políticas públicas desenvolvidas pelo MTur, de modo a caracterizar a presença do interesse recíproco entre as partes a que se refere o art. 1º da Portaria Interministerial 127/2008. O Acórdão 1.133/2009 – Plenário (relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz) apenou gestores do MTur pela aprovação de plano de trabalho sem observar a existência de interesse recíproco.

41. As análises dos custos mencionadas nos pareceres foram realizadas com base nas informações prestadas pelas próprias entidades contratadas. Não há, nos autos, detalhamento de qualquer

parâmetro ou metodologia utilizada pelo Ministério nem garantia que os projetos aprovados sejam de fato vantajosos, no que se refere à relação custo-benefício (art. 31 da Portaria Interministerial 127/2008). Não se observa a existência de procedimentos e rotinas visando à verificação dos preços, como visto em fiscalização do TCU.

42. Convém destacar a seguinte determinação do Plenário do TCU (item 9.3.3 do Acórdão 980/2009 – Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar) ao MTur: “9.3.3. nos convênios que celebrar como concedente, efetue análise da economicidade/razoabilidade dos custos de execução/aquisição previstos nos planos de trabalho, registrando suas conclusões”.

43. Assim, as análises técnicas precedentes aos convênios com a Premium foram superficiais, não contemplando a identificação da viabilidade técnica do projeto, a verificação da compatibilidade de custos dos itens do projeto com os de mercado, a fundamentação do interesse recíproco entre as partes, a demonstração do alinhamento dos objetos às políticas públicas do MTur e a potencial geração de fluxo turístico que os eventos em comento proporcionariam.

II - Celebração de convênios sem que a conveniente detivesse capacidade técnica, administrativa e financeira para executar os objetos

44. Nos termos previstos no art. 1º, §2º, e art. 22 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/08, a descentralização da execução por meio de convênios somente poderá ser efetivada para entidades públicas ou privadas que tenham condições de executar os objetos. Também é esse o entendimento do TCU (Acórdãos 794/2009, 980/2009 e 96/2008, todos do Plenário, relatados respectivamente pelos Ministros André de Carvalho, Walton Alencar e Benjamin Zymler).

45. Em geral, a qualificação foi aferida a partir de declarações simples de agências/entidades estaduais e municipais de turismo.

46. Não houve qualquer análise pelo setor técnico competente (Coordenação-Geral de Análise de Projetos/Secretaria Nacional de Políticas de Turismo/MTur) no sentido de aferir se a entidade proponente efetivamente possuía capacidade técnica e operacional para executar o convênio e gerir os recursos a serem repassados, restringindo-se apenas a mencionar as declarações apresentadas.

47. Como mencionado pela CGU, no endereço informado pela Premium funcionava uma papelaria. Posteriormente, correspondia a um escritório situado em um pequeno prédio comercial. Considerando o grande número de convênios (38), eventos e municípios abrangidos (44), o volume de recursos financeiros envolvidos (em torno de R\$ 9 milhões), o curto período em que os eventos estavam previstos (dezesseis meses), o quadro indica que não havia rigor e qualidade nas verificações do MTur, que deveria checar onde estava instalada e obter outros elementos a fim de certificar se a conveniente detinha capacidade técnica, administrativa e financeira para executar os objetos previstos.

48. A ausência de capacidade da Premium ficou caracterizada pela terceirização completa dos serviços previstos nos planos de trabalho às empresas por ela contratadas, sobretudo à empresa Conhecer.

49. Assim, as celebrações dos convênios tiveram por conveniente entidade privada sem fins lucrativos desprovida da adequada qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa para executar as ações inerentes aos objetos daqueles instrumentos, em desacordo com o estabelecido no art. 116, caput, no art. 27, inciso II, e art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, art. 1º, §2º, art. 5º, §2º, art. 22 da Portaria Interministerial 127/2008, e no art. 2º, §1º, da Portaria MTur 153/2009, bem como na jurisprudência do TCU (Acórdãos 794/2009 – Plenário, 980/2009 – Plenário e 96/2008 - Plenário).

III - Inexistência de fiscalização dos convênios

50. A inexistência de fiscalização *in loco* por parte do órgão repassador foi uma constatação recorrente nos convênios com a Premium. Dado o grande número de convênios e o volume de recursos

transferidos à conveniente, seria de se esperar um acompanhamento pelo MTur da execução dos objetos pactuados.

51. Cabe transcrever trecho de pareceres da Coordenação-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênios do MTur quando da análise das prestações de contas:

Em que pese à orientação normativa no sentido de se realizar fiscalização *in loco* nos eventos apoiados pelo Ministério do Turismo, em todo ou em parte, com recursos da União, é cediço que, no Governo Federal, a demanda muitas vezes supera a capacidade estrutural do órgão demandado, gerando situações de absoluta impossibilidade para o cumprimento de alguns mandamentos na ordem prática.

Nesse sentido, em conformidade com os ditames prescritos no artigo 52 da Portaria Interministerial nº 127/2008, é forçoso esclarecer que no presente caso não houve supervisão *in loco* do objeto pactuado, considerando para tanto as seguintes justificativas:

- a) reduzida capacidade operacional e administrativa de servidores aptos à realização da fiscalização *in loco*;
- b) simultaneidade de ocorrência de eventos, impossibilitando a fiscalização *in loco* de todos os Convênios (eventos), seguindo os critérios definidos pelo MTur;
- c) prazo exíguo entre a data da firmatura do Convênio e o início da realização do evento, inviabilizando muitas vezes na concessão de passagens aéreas, transportes terrestres e as diárias ao servidor responsável pela fiscalização;
- d) indisponibilidade de voos nas datas previstas para a realização do evento;
- e) acesso logístico ou infraestrutura precária de algumas cidades, que resultam em graves percalços, principalmente aos acessos dos servidores ao local da realização do evento apoiado pelo MTur;
- f) cadastro dos Convenientes desatualizado, dos números de telefones ou e-mails contidos no SICONV, incorrendo a possibilidade de contatar o Conveniente para o acerto de detalhes operacionais da atividade de fiscalização ou execução das demais ações apoiadas por esta Pasta Ministerial, conforme art. 52 da Portaria Interministerial nº 127/2008;
- g) nos casos de eventos cujos orçamentos se destinam quase que exclusivamente em mídia, promoções, divulgações e shows artísticos, a atividade de fiscalização pode ser executada à distância, utilizando formas alternativas para que comprove à boa execução do objeto visado.

52. Assim, a análise evidenciou que os gestores do MTur não realizaram fiscalização de acordo com o previsto nos arts. 51 a 54 da Portaria Interministerial 127/2008 e na cláusula nona dos termos de convênios.

IV - Utilização de recursos públicos para eventos privados, comerciais e lucrativos, de acesso pago e restrito

53. O Acórdão 96/2008 - Plenário (relatado pelo Ministro Benjamin Zymler) havia determinado ao MTur que não apoiasse eventos de interesse fundamentalmente privado, sob pena de caracterizar subvenção social a entidade privada, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei 4.320/1964.

54. Os objetos dos convênios – exposição/feira agropecuária, rodeio, artesanato e gastronomia; festa junina; réveillon; festival musical/cultural; evento esportivo; carnaval fora de época; festa da fantasia – são eventos, *a priori*, de interesse predominantemente privado, inclusive, geralmente, com cobrança de ingressos.

55. Na análise das prestações de contas dos convênios em que a venda de ingressos ficou demonstrada, não se verificou por parte da conveniente a comprovação documental para tais receitas. E embora para outros não tenha sido identificada (possivelmente porque não houve fiscalização *in loco*, ou porque os elementos trazidos na prestação de contas não indicaram ter ocorrido), não significa que



não houve cobrança de ingresso, tanto que há indicação da CGU de que a documentação obtida junto à conveniente apresentava cartazes que indicavam a existência de outros patrocinadores para os eventos, incluindo a venda de ingressos.

56. A existência de cobrança de ingressos caracteriza o evento como comercial, lucrativo, de acesso pago e restrito. Já a natureza do conveniente e dos objetos dos convênios indica que o interesse foi fundamentalmente privado, caracterizando subvenção social a entidade privada, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei 4.320/1964.

57. Portanto, além de descumprimento de decisão do TCU, houve afronta aos normativos citados e aos princípios da legitimidade, da economicidade, da moralidade e da eficiência e à essência da natureza jurídica da entidade (organização de interesse público sem fins lucrativos).

V - Cronograma de execução e vigência incompatível com o período de realização do evento

58. Diversos convênios foram firmados a um ou pouquíssimos dias antes dos respectivos eventos pactuados, impossibilitando a aplicação dos recursos federais segundo as formalidades da realização da despesa no setor público, entre elas a licitação para selecionar a melhor oferta.

59. Houve ainda desobediência à cláusula terceira, inciso I, dos convênios, uma vez que as transferências dos recursos não seguiram os cronogramas de desembolso constantes dos planos de trabalho.

60. Em decorrência disso, não foi observado o disposto no art. 33 da Portaria Interministerial 127/2008, segundo o qual o termo de convênio adquire eficácia com a publicação do seu extrato no Diário Oficial da União, providência para a qual o órgão concedente dispõe do prazo de 20 dias. A publicação em boa parte deles somente ocorreu após o dia ou o fim do período do evento pactuado.

61. Também, na quase totalidade dos convênios, houve transferência de recursos em data posterior à execução dos eventos neles previstos.

62. Tal fato caracteriza mero ressarcimento de valores aos convenientes por eventuais despesas pagas antes do recebimento, o que contraria o art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial 127/2008 (dispõe que a liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho), e aos princípios da legitimidade, da economicidade, da moralidade e da eficiência. Esse também é o entendimento encontrado na jurisprudência desta Corte (Acórdãos 7.307/2013 – 1ª Câmara, 829/2014 – Plenário, relatado pelo Ministro Valmir Campelo).

Responsabilização dos servidores do MTur

63. Previamente à indicação dos responsáveis pelas irregularidades apontadas, cabe tecer alguns comentários sobre a gestão dos convênios no âmbito do MTur, baseando-se no relatório de levantamento de auditoria elaborado pela então 5ª Secex (TC 013.105/2009-3), que traz visão abrangente e sistêmica da gestão de convênios por parte do MTur à época da formalização dos convênios com a Premium:

64. As atividades finalísticas do Ministério são executadas pela Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur) e pela Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur).

65. A Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur), sucintamente, auxilia na formulação, elaboração e monitoramento da Política Nacional de Turismo, de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional do Turismo. Promove a cooperação e articulação com órgãos públicos de diferentes esferas, setor produtivo, terceiro setor, fóruns, conselhos, consórcios e entidades do turismo. Cabe à Secretaria, ainda, o incentivo à realização de eventos e o apoio à comercialização de produtos turísticos brasileiros no mercado interno.

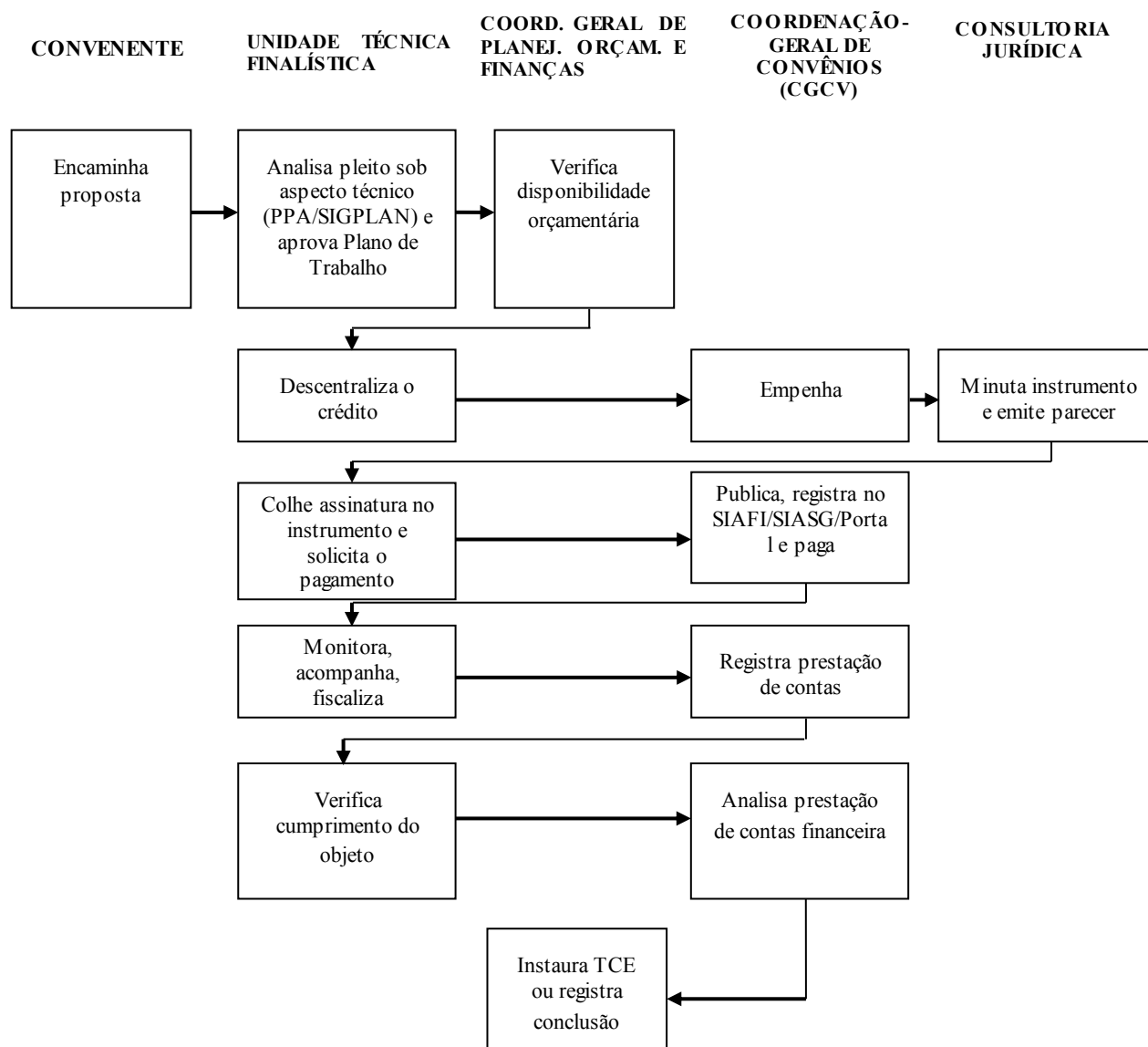
66. A Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur), em termos gerais, subsidia a formulação dos planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento e ao



fortalecimento do turismo nacional. Estimula o desenvolvimento da atividade turística, com atividades de apoio e articulação para realização de investimentos privados, financiamentos, melhoria da infraestrutura e da qualidade da prestação de serviços ao turista. A Secretaria estabelece e acompanha os programas de desenvolvimento regional de turismo e a promoção do apoio técnico, institucional e financeiro necessário ao fortalecimento da execução e da participação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios nesses programas.

67. A execução da Ação 4620, que trata do apoio à promoção de eventos para divulgação do turismo interno (regulamentado pela Portaria/MTur 171/2008, vigente à época), está sob a responsabilidade da SNPTur.

68. O processo de celebração de convênios, em 2009, seguia as etapas abaixo:



69. Conforme descrito naquele levantamento de auditoria e confrontado com as peças dos processos de TCE em desfavor da Premium, inicialmente, o conveniente encaminhava as propostas ao MTur, por meio do Siconv. A proposta era direcionada conforme o objeto do convênio, para análise técnica por um dos departamentos das secretarias finalísticas do Ministério (no caso dos convênios com a Premium, a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo – SNPTur).



70. A unidade finalística analisava a proposta sob aspectos técnicos, considerando o Plano de Trabalho e demais documentos encaminhados pelo proponente. Aprovadas as propostas, sob o aspecto técnico, eram direcionadas para a verificação da disponibilidade orçamentária e empenho.
71. A minuta do termo de convênio era encaminhada para a Consultoria Jurídica (Conjur) para emissão de parecer jurídico. A versão final do termo de convênio era disponibilizada ao conveniente por meio do Siconv, cabendo a ele remeter o termo assinado ao MTur.
72. A verificação da adimplência do conveniente era realizada em dois momentos: primeiramente, pela área finalística responsável pela aprovação da proposta, e, previamente à assinatura do convênio, pela Conjur.
73. A Coordenação-Geral de Convênios (CGCV) realizava a publicação, registro nos sistemas e o pagamento do valor do convênio (parcela única ou primeira parcela). Após esses procedimentos, a unidade técnica ficava a cargo do monitoramento, acompanhamento e fiscalização.
74. Com a apresentação da prestação de contas, a unidade técnica manifestava-se em relação ao cumprimento do objeto, ou seja, a execução física do que foi estabelecido no Plano de Trabalho. Após análise técnica das prestações de contas, o processo era remetido para a CGCV, unidade responsável pela análise financeira da prestação de contas, a qual abrange, entre outras, a verificação quanto à realização de procedimento licitatório e a análise de notas fiscais.
75. Caso houvesse omissão na apresentação de prestação de contas ou rejeição das contas apresentadas, a Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças (CGPOF) procedia à instauração de tomada de contas especial. Se a prestação de contas do convênio fosse aprovada, a CGPOF registrava a conclusão do convênio.
76. Conforme é possível observar, apesar de o MTur ter em sua estrutura uma Coordenação-Geral de Convênios (CGCV), pertencente à estrutura da Diretoria de Gestão Interna (DGI), a celebração dos convênios abrangia predominantemente as unidades finalísticas do Ministério (SNPTur, SNPDTur ou, no caso do Programa de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, o Gabinete do Ministro).
77. Assim, as atividades desenvolvidas pela CGCV dependiam, basicamente, de demandas provenientes das unidades finalísticas do Ministério, abrangendo a realização de empenhos dos créditos descentralizados; publicações no Diário Oficial da União de extratos de convênios e instrumentos congêneres celebrados; registros nos sistemas governamentais; pagamentos, quando solicitados; e análise financeira das prestações de contas.
78. Outra responsabilidade da CGCV consistia em controlar, subsidiariamente às unidades técnicas, a observância aos prazos de vigência dos convênios e aos prazos da apresentação de suas prestações de contas; realizar análise e diligência, sob aspectos administrativos, financeiros e contábeis, efetuadas no âmbito da prestação de contas; além de propor aprovação ou rejeição de contas.
79. Diante do exposto, a unidade finalística Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur) foi a responsável, em relação aos convênios com a Premium, pela aprovação dos planos de trabalho, aporte de recursos públicos e fiscalização e monitoramento da execução. Assim, devem ser ouvidos em audiência pelas falhas abaixo apontadas o titular dessa unidade, o titular/substituto da Coordenação-Geral de Análise de Projeto, subordinada a essa unidade finalística, pela emissão do parecer técnico favorável ao apoio aos eventos, bem como quem assinou os termos dos convênios.
80. A tabela a seguir sintetiza o número de convênios em que cada um dos responsáveis arrolados nestes autos atuou:



Responsável	Função	Quantidade de convênios
Mário Augusto Lopes Moyses	Secretário-executivo	30
Airton Nogueira Pereira Júnior	titular da SNPTur	38
Marta Feitosa Lima Rodrigues	coordenadora-geral de Análise de Projeto	23
Carla de Sousa Marques	coordenadora-geral de Análise de Projetos substituta	9
Carlos Paulo de Sousa	coordenador-geral de Análise de Projetos	6

Observação: na matriz de responsabilização (peça 48) há indicação dos convênios.

81. Na celebração dos convênios com a Premium, quatro pessoas assinaram os termos correspondentes. Além do Sr. Mário Augusto, as seguintes pessoas: Claudinei Pimentel Mota e Duncan Frank Semple, secretários-executivo substituto, 5 e 1 convênios, respectivamente (Siconv 704123/2009, 704115/2009, 704090/2009, 704055/2009, 704124/2009 e 703296/2009); Luiz Eduardo P. Barretto Filho, ministro interino, 2 convênios (Siafi/Siconv 629759/2008 e 700391/2008).

82. Entende-se ser mais razoável que apenas o secretário-executivo titular seja ouvido em audiência. Devido à natureza do cargo (secretário-executivo, que abrange supervisionar os órgãos vinculados e as unidades administrativas da estrutura do ministério), que possui atribuição mais ampla, aqueles que foram signatários de um ou poucos ajustes, dado o fato de atuarem em substituição ao titular, não tinham condições de terem a ciência do quadro de problemas que abarcavam os inúmeros convênios firmados com a Premium, como o titular daquela secretaria possuía. O mesmo raciocínio se aplica ao ministro interino. Seria desproporcional, portanto, responsabilizá-los em virtude do número reduzido de convênios que assinaram e do caráter transitório de suas atribuições. Logo, a responsabilidade por assinar os ajustes em comento alcança apenas o Sr. Mário Augusto, pelos motivos já citados.

83. Ao primeiro responsável indicado na tabela acima, foi atribuída a seguinte ocorrência: assinar termo de convênio baseado em parecer técnico superficial; com entidade desprovida da adequada qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa; para apoio a evento privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, e em que o cronograma de execução e vigência contido no plano de trabalho era incompatível com o período de realização do evento. Também por não promover/exigir a fiscalização e o acompanhamento da execução do convênio.

84. Ao titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur), a ocorrência foi: não impedir celebração de convênio fundamentado por parecer técnico superficial; em que não houve a adequada análise da qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade privada; em que o cronograma de execução e vigência contido no plano de trabalho era incompatível com o período de realização do evento, e em que o objeto consistia em apoio a evento privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito. Também por não promover ações de fiscalização e de acompanhamento da execução do convênio.

85. Em relação à SNPTur, cabe salientar que a unidade possui competência regimental (inciso XIII, do Regimento Interno/MTur) de responsabilizar-se pela análise técnica e documental referente aos processos de parcerias, convênios, contrato e congêneres relacionados a sua área finalística. Mesmo que tenha havido parecer técnico de unidade subordinada, o titular da SNPTur não se revestiu das cautelas e análises necessárias para garantir a legalidade e economicidade dos atos. Esse é o entendimento do TCU firmados nos Acórdãos 179/2011 - Plenário, 2.748/2010 – Plenário, 1.736/2010 - Plenário, 4.420/2010 - 2ª Câmara e 1.528/2010 – Plenário, relatados pelos Ministros Raimundo Carreiro (os dois primeiros), Walton Alencar, André de Carvalho e Aroldo Cedraz, respectivamente.



86. Por fim, aos demais responsáveis, na função de Coordenador-Geral de Análise de Projetos, foi atribuída a seguinte ocorrência: manifestar de acordo com pareceres técnicos superficiais que precederam a celebração de convênio; em que não houve a adequada análise da qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade privada; em que o cronograma de execução e vigência contido no plano de trabalho era incompatível com o período de realização do evento, e em que o objeto consistia em apoio a evento privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito.

87. A conduta, o nexos de causalidade e a culpabilidade de cada um dos responsáveis em relação às irregularidades tratadas nestes autos estão descritas na matriz de responsabilização (peça 48).

CONCLUSÃO

88. Foram identificadas as seguintes ocorrências passíveis de audiências dos gestores do MTur:

- a) análise técnica do objeto insuficiente (itens 36-43 desta instrução);
- b) celebração de convênios sem que a conveniente detivesse capacidade técnica, administrativa e financeira para executar os objetos (itens 44-49 desta instrução);
- c) inexistência de fiscalização dos convênios (itens 50-52 desta instrução);
- d) utilização de recursos públicos para eventos privados, comerciais e lucrativos, de acesso pago e restrito (itens 53-57 desta instrução);
- e) cronograma de execução e vigência incompatível com o período de realização do evento (itens 58-62 desta instrução).

89. Propõe-se, destarte, que as audiências ocorram tendo por fundamento os seguintes preceitos legais e normativos:

I) Análise Técnica do objeto insuficiente: parecer técnico superficial, que não contemplava o exame da viabilidade técnica do projeto, a verificação da compatibilidade de custos dos itens do projeto com os de mercado, a fundamentação do interesse recíproco entre as partes, a indicação do alinhamento do objeto às políticas públicas do MTur e a demonstração da potencial geração de fluxo turístico que o evento proporcionaria, em desacordo com o disposto nos arts. 22 e 31 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, nos arts. 13, §3º, e 27 da Portaria 171/2008/MTur, e nas determinações do TCU constantes nos Acórdãos 980/2009 - Plenário (item 9.3.3), 2.668/2008 - Plenário (item 1.8.1) e 1.133/2009 - Plenário;

II) Celebração de convênios sem que a conveniente detivesse capacidade técnica, administrativa e financeira: entidade privada sem fins lucrativos desprovida da adequada qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa para executar as ações inerentes aos objetos daqueles instrumentos, em desacordo com o estabelecido no art. 27, inciso II, e art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, art. 1º, §2º, art. 5º, §2º, art. 22 da Portaria 127/2008, e no art. 2º, §1º, da Portaria MTur 153/2009 e com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 794/2009 - Plenário, 980/2009 - Plenário e 96/2008 - Plenário);

III) Inexistência de fiscalização dos convênios: não realizar a fiscalização e o acompanhamento da execução do Convênio, contrariando a exigência dos artigos 51-55 Portaria 127/2008, MPOG/MF/CGU (uns poucos convênios tiveram fiscalização in loco - ex.: 028.078/2014-4);

IV) Utilização de recursos públicos para eventos privados, comerciais e lucrativos, de acesso pago e restrito: apoio a evento privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, ou objeto do convênio com característica de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei 4.320/1964, conforme entendimento do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, além de afrontar aos princípios da legitimidade, da economicidade,



da moralidade e da eficiência e à essência da natureza jurídica da entidade (organização de interesse público sem fins lucrativos);

V) Cronograma de execução e vigência incompatível com o período de realização do evento: os cronogramas de execução e vigência contidos nos planos de trabalho eram incompatíveis com os períodos de realização dos eventos, em desobediência à cláusula terceira, inciso I, dos convênios. A provação e assinatura do ajuste apenas um dia antes (maior parte) ou pouquíssimos dias antes do evento patrocinado, resultou (a) na publicação tardia do seu extrato no Diário Oficial da União, contrariando o disposto no art. 33 da Portaria Interministerial 127/2008, e (b) no repasse dos recursos em data posterior à execução do objeto e no pagamento de despesas já realizadas, em descumprimento ao estabelecido no art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial 127/2008 e aos princípios da legitimidade, da economicidade, da moralidade e da eficiência.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

90. Ante os fatos expostos, submetem-se os autos à consideração superior com a proposta de realizar audiência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, dos gestores do Ministério do Turismo abaixo identificados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto às seguintes ocorrências:

I) Responsável: Mário Augusto Lopes Moyses (CPF 953.055.648-91) – ex-secretário executivo;

I.1) Ato Impugnado: assinar termos de convênios firmados entre o Ministério do Turismo e a entidade Premium Avança Brasil – CNPJ 07.435.422/0001-39 (números Siconv 703429/2009, 704605/2009, 703524/2009, 704854/2009, 704843/2009, 703625/2009, 703509/2009, 702872/2008, 702904/2008, 704165/2009, 707038/2009, 704439/2009, 703856/2009, 703444/2009, 704010/2009, 704228/2009, 703280/2009, 704034/2009, 703857/2009, 704547/2009, 702888/2008, 704311/2009, 703511/2009, 703694/2009, 703512/2009, 703005/2009, 702569/2008, 703217/2009, 704195/2009 e 704009/2009), com as seguintes irregularidades:

a) termo de convênio baseado em parecer técnico superficial, que não contemplava o exame da viabilidade técnica do projeto, a verificação da compatibilidade de custos dos itens do projeto com os de mercado, a fundamentação do interesse recíproco entre as partes, a indicação do alinhamento do objeto às políticas públicas do MTur e a demonstração da potencial geração de fluxo turístico que o evento proporcionaria, em desacordo com o disposto nos arts. 22 e 31 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, nos arts. 13, §3º, e 27 da Portaria 171/2008/MTur, e nas determinações do TCU constantes nos Acórdãos 980/2009 - Plenário (item 9.3.3), 2.668/2008 - Plenário (item 1.8.1) e 1.133/2009 – Plenário;

b) termo de convênio com entidade privada sem fins lucrativos desprovida da adequada qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa para executar as ações inerentes aos objetos daqueles instrumentos, em desacordo com o estabelecido no art. 27, inciso II, e art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, art. 1º, §2º, art. 5º, §2º, art. 22 da Portaria 127/2008, e no art. 2º, §1º, da Portaria MTur 153/2009 e com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 794/2009 – Plenário, 980/2009 – Plenário e 96/2008 - Plenário);

c) termo de convênio para apoio a evento privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, ou objeto do convênio com característica de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo *caput* do art. 16 da Lei 4.320/1964, conforme entendimento do Acórdão 96/2008–TCU–Plenário, além de afrontar aos princípios da legitimidade, da economicidade, da moralidade e da eficiência e à essência da natureza jurídica da entidade (organização de interesse público sem fins lucrativos);

d) termo de convênio com cronograma de execução e vigência contido no plano de trabalho incompatível com o período de realização do evento, em desobediência à cláusula terceira, inciso I, dos convênios. A aprovação e assinatura do ajuste apenas um dia antes (maior parte) ou pouquíssimos dias antes do evento patrocinado, resultou (a) na publicação tardia do seu extrato no Diário Oficial da União, contrariando o disposto no art. 33 da Portaria Interministerial 127/2008, e (b) no repasse dos recursos em data posterior à execução do objeto e no pagamento de despesas já realizadas, em descumprimento ao estabelecido no art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial 127/2008 e aos princípios da legitimidade, da economicidade, da moralidade e da eficiência;

I.2) Ato Impugnado: não promover/exigir a fiscalização e o acompanhamento da execução dos convênios citados no item precedente, contrariando a exigência dos artigos 51-55 Portaria 127/2008, MPOG/MF/CGU;

II) Responsável: Airton Nogueira Pereira Júnior (CPF 614.247.147-53), ex-titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo;

II.1) Ato Impugnado: agir de forma negligente ao não impedir a celebração dos convênios firmados entre o Ministério do Turismo e a entidade Premium Avança Brasil – CNPJ 07.435.422/0001-39 (números Siafi/Siconv 704123/2009, 703429/2009, 704605/2009, 704115/2009, 703524/2009, 704854/2009, 704843/2009, 703625/2009, 703509/2009, 702872/2008, 703296/2009, 702904/2008, 704165/2009, 707038/2009, 704439/2009, 703856/2009, 703444/2009, 629759/2008, 704010/2009, 704228/2009, 703280/2009, 704034/2009, 703857/2009, 704547/2009, 700391/2008, 702888/2008, 704311/2009, 703511/2009, 703694/2009, 703512/2009, 703005/2009, 704090/2009, 702569/2008, 703217/2009, 704195/2009, 704009/2009, 704055/2009 e 704124/2009), uma vez que estavam presentes as seguintes irregularidades:

a) os convênios foram fundamentados por pareceres técnicos superficiais, que não contemplavam o exame da viabilidade técnica dos projetos, a verificação da compatibilidade de custos dos itens dos projetos com os de mercado, a fundamentação do interesse recíproco entre as partes, a indicação do alinhamento dos objetos às políticas públicas do MTur e a demonstração da potencial geração de fluxo turístico que os eventos proporcionariam, em desacordo com o disposto nos arts. 22 e 31 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, arts. 13, §3º, e 27 da Portaria 171/2008/MTur, e nas determinações do TCU ao MTur constantes nos Acórdãos 980/2009 - Plenário (item 9.3.3), 2.668/2008 - Plenário (item 1.8.1) e 1.133/2009 – Plenário;

b) não houve a adequada análise da qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade privada sem fins lucrativos para executar as ações inerentes aos objetos dos Convênios 703429/2009 e 704123/2009, em desacordo com o estabelecido no art. 27, inciso II, e art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, art. 1º, §2º, art. 5º, §2º, art. 22 da Portaria Interministerial 127/2008, e no art. 2º, §1º, da Portaria MTur 153/2009, bem como com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 794/2009 – Plenário, 980/2009 – Plenário e 96/2008 - Plenário);

c) os objetos dos convênios consistiram em apoio a evento privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, ou objeto do convênio com característica de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo *caput* do art. 16 da Lei 4.320/1964, conforme entendimento do Acórdão 96/2008–TCU–Plenário, além de afrontar aos princípios da legitimidade, da economicidade, da moralidade e da eficiência e à essência da natureza jurídica da entidade (organização de interesse público sem fins lucrativos);

d) os cronogramas de execução e vigência contidos nos planos de trabalho eram incompatíveis com os períodos de realização dos eventos, em desobediência à cláusula terceira, inciso I, dos convênios. A aprovação e assinatura do ajuste apenas um dia antes (maior parte) ou pouquíssimos dias antes do evento patrocinado, resultou (a) na publicação tardia do seu extrato no Diário Oficial da União, contrariando o disposto no art. 33 da Portaria Interministerial 127/2008, e (b) no repasse dos recursos



em data posterior à execução do objeto e no pagamento de despesas já realizadas, em descumprimento ao estabelecido no art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial 127/2008 e aos princípios da legitimidade, da economicidade, da moralidade e da eficiência;

II.2) Ato Impugnado: não promover ações de fiscalização e de acompanhamento da execução dos convênios citados no item precedente, contrariando a exigência dos artigos 51-55 Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008;

III) Responsáveis: Marta Feitosa Lima Rodrigues (CPF 232.407.093-68), ex-coordenadora-geral de Análise de Projetos; Carla de Sousa Marques (CPF 031.636.674-90), ex-coordenadora-geral de Análise de Projetos substituta; Carlos Paulo de Sousa (CPF 054.498.208-87), ex-coordenador-geral de Análise de Projetos;

Ato Impugnado: manifestar de acordo com pareceres técnicos que precederam a celebração dos convênios firmados entre o Ministério do Turismo e a entidade Premium Avança Brasil – CNPJ 07.435.422/0001-39 (números Siafi/Siconv – para Marta Feitosa: 703429/2009, 703524/2009, 703625/2009, 703509/2009, 702872/2008, 703296/2009, 702904/2008, 703856/2009, 703444/2009, 629759/2008, 704010/2009, 703280/2009, 704034/2009, 703857/2009, 700391/2008, 702888/2008, 704311/2009, 703511/2009, 703694/2009, 703512/2009, 703005/2009, 702569/2008 e 704009/2009; para Carla de Sousa: 704123/2009, 704115/2009, 704165/2009, 704228/2009, 704090/2009, 703217/2009, 704195/2009, 704055/2009 e 704124/2009; para Carlos Paulo: 704605/2009, 704854/2009, 704843/2009, 707038/2009, 704439/2009 e 704547/2009), com as seguintes irregularidades:

a) os convênios foram fundamentados por pareceres técnicos superficiais, que não contemplava o exame da viabilidade técnica do projeto, a verificação da compatibilidade de custos dos itens do projeto com os de mercado, a fundamentação do interesse recíproco entre as partes, a indicação do alinhamento do objeto às políticas públicas do MTur e a demonstração da potencial geração de fluxo turístico que o evento proporcionaria, em desacordo com o disposto nos arts. 22 e 31 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, nos arts. 13, §3º, e 27 da Portaria 171/2008/MTur, e nas determinações do TCU constantes nos Acórdãos 980/2009 - Plenário (item 9.3.3), 2.668/2008 - Plenário (item 1.8.1) e 1.133/2009 – Plenário;

b) não houve a adequada análise da qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa de entidade privada sem fins lucrativos para executar as ações inerentes ao objeto do Convênio 704123/2009, em desacordo com o estabelecido no art. 27, inciso II, e art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, art. 1º, §2º, art. 5º, §2º, art. 22 da Portaria Interministerial 127/2008, e no art. 2º, §1º, da Portaria MTur 153/2009, bem como com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 794/2009 – Plenário, 980/2009 – Plenário e 96/2008 - Plenário);

c) os objetos dos convênios consistiram em apoio a evento privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, ou objeto do convênio com característica de subvenção social, em decorrência da aplicação dos recursos públicos do convênio em apoio a evento de interesse fundamentalmente privado, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo *caput* do art. 16 da Lei 4.320/1964, conforme entendimento do Acórdão 96/2008–TCU–Plenário, além de afrontar aos princípios da legitimidade, da economicidade, da moralidade e da eficiência e à essência da natureza jurídica da entidade (organização de interesse público sem fins lucrativos);

d) os cronogramas de execução e vigência contidos nos planos de trabalho eram incompatíveis com os períodos de realização dos eventos, em desobediência à cláusula terceira, inciso I, dos convênios. A aprovação e assinatura do ajuste apenas um dia antes (maior parte) ou pouquíssimos dias antes do evento patrocinado, resultou (a) na publicação tardia do seu extrato no Diário Oficial da União, contrariando o disposto no art. 33 da Portaria Interministerial 127/2008, e (b) no repasse dos recursos em data posterior à execução do objeto e no pagamento de despesas já realizadas, em descumprimento



ao estabelecido no art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial 127/2008 e aos princípios da legitimidade, da economicidade, da moralidade e da eficiência.

SECEX-GO, em 12 de julho de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Paulo Rogério Barbosa Chaves

AUFC – Mat. 5055-5