

TC 022.853/2015-4

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC

Responsáveis: Deivson Oliveira Vidal (CPF 013.599.046-70); Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC (CNPJ 21.145.289/0001-07); Mark Up Participações e Promoções Eireli (CNPJ 01.239.512/0001-78); Mario Augusto Lopes Moyses (CPF 953.055.648-91); Sérgio Flores de Albuquerque (CPF 186.513.641-72); José Osmar Fernandes Cavalcante (CPF 870.116.381-72); e Roberta Bastos Carneiro Campos (CPF 720.494.051-20);

Advogado ou Procurador: Mírian Lavocat (OAB/DF 19.524) e outros, representando Mark Up Participações e Promoções Eireli (instrumento de procuração peça à 119); Renata Machado de Araújo Machado (OAB/DF 38.097) e outros, representando Mário Augusto Lopes Moyses (instrumento de procuração às peças 107 e 134);

Interessado em sustentação oral: Mírian Lavocat (OAB/DF 19.524) representando Mark Up Participações e Promoções Eireli (solicitação à peça 160, p. 14);

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC) e do Sr. Deivson Oliveira Vidal, em razão de irregularidades na execução do Convênio 700.990/2008, Siconv 700990/2008 (peça 1, p. 77-94), cujo objeto era apoiar a elaboração e a execução de pesquisa, plano de *marketing*, promoção e divulgação dos produtos da Região Sudeste, conforme o plano de trabalho aprovado, com vigência estipulada para o período de 12/12/2008 à 7/8/2010 (peça 2, p. 15).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quinta do termo de convênio foram previstos R\$ 6.556.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 5.900.400,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 655.600,00 corresponderiam à contrapartida.

3. No plano de trabalho, foi prevista a execução das seguintes metas (peça 1, p. 16-17), cujo detalhamento orçamentário encontra-se à peça 1, p. 16-50, e também às peças 53 a 66.

Especificação da meta	Valor (R\$)
1. Contratação de empresa especializada para pesquisa e estruturação de plano de <i>marketing</i> e lançamento do produto estruturante – cruzeiro rodoviário – da Adetur Sudeste (SP, RJ, MG e ES)	1.456.000,00
2. Contratação de agência de publicidade para a elaboração e a execução da campanha promocional dos produtos da Adetur Sudeste	5.100.000,00
TOTAL	6.556.000,00

4. Os recursos federais efetivamente transferidos foram repassados em duas parcelas, mediante as ordens bancárias 2008OB901499, emitida em 30/12/2008, no valor de R\$ 790.000,00 (peça 1, p. 97), e 2009OB801926, emitida em 4/12/2009, no valor de R\$ 750.000,00 (peça 1, p. 137), no total de R\$ 1.540.000,00.
5. O ajuste vigeu no período de 12/12/2008 a 7/8/2010 (peça 2, p. 15, peça 40, p. 205-207, e peça 41, p. 69-73), com 30 dias de prazo para a apresentação da prestação de contas após o término da vigência (peça 1, p. 89).
6. Em 16/11/2010, o MTur encaminhou ofício ao convenente, cobrando-lhe a apresentação da prestação de contas (peça 41, p. 96 e 98), porém não houve resposta (peça 41, p. 97).
7. Em 29/12/2010, o MTur encaminhou novo ofício ao convenente, informando-lhe que não era do seu interesse a continuidade do convênio, em razão do alto valor que ainda deveria ser liberado para o início da meta 2 e pela necessidade de mais uma prorrogação de vigência. Foi informado, também, que o convênio deveria ser finalizado com a apresentação da meta 1 apenas, que poderia ser utilizada para estudo ou futuro subsídio para ações de promoção objeto do convênio. Assim, foi novamente cobrada a apresentação da prestação de contas do convênio (peça 41, p. 99-100).
8. Em 18/1/2011, o IMDC encaminhou ao MTur a prestação de contas final do convênio (peça 41, p. 101-194).
9. Conforme Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 08/2011 (peça 41, p. 195-197), o MTur apontou diversas pendências que deveriam ser saneadas mediante a apresentação de documentação complementar, o que ensejou nova notificação ao convenente (peça 41, p. 198-202).
10. Em resposta, o IMDC, em 10/2/2011, encaminhou informações complementares referentes à prestação de contas (peça 42, p. 3-80).
11. Após análise da documentação, o MTur, por meio do Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas Complementar 20/2011, considerou que todas as pendências haviam sido saneadas e aprovou a prestação de contas (peça 42, p. 82-84).
12. Posteriormente, em razão de fiscalização empreendida pela Controladoria-Geral da União (CGU), cujo relatório encontra-se à peça 52, o MTur procedeu à reanálise da prestação de contas do Convênio 700.990/2008, decidindo reprová-la, conforme Nota Técnica de Análise 4/2013 (peça 42, p. 91-93) e Nota Técnica de Análise Financeira 9/2013 (peça 42, p. 94-97).
13. Diante do não ressarcimento do prejuízo causado ao erário, equivalente ao valor total dos recursos federais transferidos ao IMDC, foi, então, instaurada a presente tomada de contas especial (peça 42, p. 126-130).
14. No âmbito desta Corte, foi promovida a citação solidária do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (nova denominação do Instituto Mineiro de Desenvolvimento) e do Sr. Deivson Oliveira Vidal, presidente da referida ONG, pelos débitos de R\$ 790.000,00 e R\$ 750.000,00 (peças 8-11, 16, 23 e 24).
15. Considerando que os responsáveis permaneceram revéis, em instrução desta Unidade Técnica propôs-se que as contas dos responsáveis fossem julgadas irregulares, com a imputação de débito e aplicação de multa (peças 25-26). O Ministério Público de Contas manifestou-se, em essência, de acordo com a proposta (peça 27).
16. Após os citados pronunciamentos, foram apresentadas alegações de defesa por parte do Sr. Deivson Oliveira Vidal (peças 28 a 30), o que motivou o Ministro-Relator a determinar o retorno dos autos à Secex/MG, para que analisasse tais alegações (peça 32).

17. Em instrução de peça 33, esta Unidade Técnica, preliminarmente, realizou diligências à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Turismo (peças 35, 36, 43 e 46). Em seguida, ao examinar os elementos constantes dos autos, formulou proposta de encaminhamento (peças 49 a 51) pela irregularidade das contas do Sr. Deivson Oliveira Vidal e do IMDC, condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito total apurado. Além disso, propôs-se a aplicação aos responsáveis da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

18. O Ministério Público de Contas (MPJTCU), em seu parecer de 20/6/2017 (peça 78), apontou várias deficiências na instrução processual que, no seu entendimento, impediriam o julgamento de mérito.

19. Assim, o MPJTCU manifestou-se pela restituição dos autos à Secex/MG, a fim de que esta unidade adotasse medidas para: a) a citação solidária do Sr. Deivson Oliveira Vidal e do IMDC, pelos débitos de R\$ R\$ 790.000,00 (data: 6/1/2009) e R\$ 750.000,00 (data: 8/12/2009), abatido o crédito de R\$ 20.912,73 (data: 18/1/2011); b) a citação da empresa Mark Up Participações e Promoções Ltda., pelos débitos de R\$ 741.415,00 (data: 24/3/2009), R\$ 400.000,00 (data: 17/12/2009), R\$ 300.000,00 (data: 7/1/2010), R\$ 98.585,00 (data: 25/6/2010), abatido o crédito de R\$ 20.912,73 (data: 18/1/2011), em solidariedade com o sr. Deivson Oliveira Vidal e o IMDC, em razão dos pagamentos recebidos do IMDC, feitos com recursos oriundos do Convênio 700.990/2008, sem a devida contraprestação dos serviços; c) a audiência dos agentes do MTur (gestores e pareceristas técnicos e jurídicos, a serem identificados pela unidade técnica) responsáveis pela aprovação indevida do plano de trabalho do Convênio 700.990/2008; d) a audiência dos agentes do MTur responsáveis pela aprovação indevida da prestação de contas do Convênio 700.990/2008, ocorrida mediante o Parecer Técnico 20/2011.

20. Em Despacho de peça 79, o Ministro-Relator acolheu a manifestação do Ministério Público e determinou a restituição dos autos à Secex-MG para adoção das medidas alvitradas pelo *Parquet*.

EXAME TÉCNICO

21. A Secex-MG promoveu as citações e as audiências dos responsáveis, conforme proposto pelo Ministério Público, nos seguintes termos:

a) citação de **Deivson Oliveira Vidal** e do **IMDC** (ofícios às peças 89 e 90):

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
790.000,00 (D)	6/1/2009
750.000,00 (D)	8/12/2009
741.415,00 (C)	24/3/2009
400.000,00 (C)	17/12/2009
300.000,00 (C)	7/1/2010
98.585,00 (C)	25/6/2010
20.912,73 (C)	18/1/2011

b) citação de **Mark Up Participações e Promoções Eireli**, de **Deivson Oliveira Vidal** e do **IMDC** (ofícios às peças 91, 89 e 90):

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
741.415,00 (D)	24/3/2009
400.000,00 (D)	17/12/2009
300.000,00 (D)	7/1/2010

98.585,00 (D)

25/6/2010

c) audiência dos agentes do MTur: **Mario Augusto Lopes Moyses**, ex-Secretário Executivo, e **Sérgio Flores de Albuquerque**, ex-Coordenador-Geral de Marketing e Publicidade do MTur, responsáveis pela aprovação indevida do plano de trabalho do Convênio 700.990/2008 e pareceristas da CONJUR/MTur; **Luiz Humberto Vilela Costa**, Coordenador-Geral de Assuntos Administrativos e Convênios e **Manoelina Pereira Medrado**, Coordenadora Jurídica (ofícios às peças 83, 84, 85, 86); e

d) audiência dos agentes do MTur: **José Osmar Fernandes Cavalcante**, Agente Administrativo da Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade, **Roberta Bastos Carneiro Campos**, ex-Coordenadora-Geral de Marketing e Publicidade, e **Sérgio Flores de Albuquerque**, então Diretor do Departamento de Promoção e Marketing Nacional, responsáveis pela aprovação indevida da prestação de contas do Convênio 700.990/2008, ocorrida mediante o Parecer Técnico 20/2011 (ofícios às peças 87, 88 e 84).

Responsável: Sr. Deivson Oliveira Vidal

22. Apesar de o Sr. Deivson Oliveira Vidal ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 116, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

23. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Responsável: Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC)

24. O IMDC tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 115, tendo apresentado intempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 139.

25. O referido Instituto responde por dois débitos, a saber:

25.1. O primeiro, em regime de solidariedade com o Sr. Deivson Oliveira Vital (alínea “a” acima), é decorrente das seguintes irregularidades:

a) o produto turístico apresentado pela convenente – Cruzeiro Rodoviário – não se enquadra em nenhuma das possibilidades previstas pela ANTT para a implementação do serviço de transporte rodoviário e não teve nenhuma utilidade para o MTur;

b) o produto turístico objeto do convênio já existia anteriormente à celebração do convênio;

c) o IMDC figurou como mero intermediário na celebração do convênio, haja vista que o real interessado na execução do plano de trabalho era a Adetur Sudeste, autora do projeto do Cruzeiro Rodoviário, o que caracteriza burla ao caráter personalíssimo do convênio;

d) apresentação intempestiva da prestação de contas, aporte a menor da contrapartida e realização de pagamentos indevidos (R\$ 44.449,52);

e) existência de vínculos entre o IMDC e empresa que forneceu orçamento para a execução do objeto do convênio (Ten - Tourism Expert Network Turismo Ltda. – CNPJ 08.814.016/0001-40);

f) contratação da empresa NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial (CNPJ 04.654.606/0001-00), sem prévia cotação de preços, para prestação de serviços administrativos, não previstos no plano de trabalho do convênio, e cuja responsável (Sra. Myrtes Buenos Aires) possui vínculo com o IMDC;

g) grande similaridade entre os orçamentos apresentados pela Mark Up Participações e Promoções Ltda. e pela Cobram Companhia Brasileira de Marketing Ltda. (peça 42, pp. 48/55 e 66/75) e ausência de assinatura em tais orçamentos (peça 42, pp. 55 e 75);

h) ausência denexo de causalidade entre os pagamentos efetuados à Mark Up Participações e Promoções Ltda. e o trabalho de pesquisa apresentado ao MTur, realizado pela empresa Promo Inteligência Turística Ltda.;

i) ausência de provas da efetiva prestação de serviços por parte das empresas Mark Up Participações e Promoções Ltda. e NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial, cujas notas fiscais sequer foram atestadas;

j) as notas fiscais emitidas pela Mark Up Participações e Promoções Ltda. possuem descrição genérica e não vieram acompanhadas de relatórios da prestação dos serviços, contrariamente ao previsto no instrumento contratual;

k) realização de despesas para a execução da meta 1 do convênio em montante superior ao previsto no plano de trabalho.

25.2. O Segundo débito, em regime de solidariedade com a empresa Mark Up Participações e Promoções Eireli e o Sr. Deivson Oliveira Vidal (alínea “b” acima) é decorrente dos pagamentos realizados com recursos oriundos do Convênio 700.990/2008, sem a devida contraprestação dos serviços.

Alegações de defesa do IMDC

26. Em preliminar, o IMDC alega a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo. Relata a dificuldade de localizar a documentação referente ao convênio após sete anos do integral cumprimento do projeto, visto que a prestação de contas foi apresentada ao MTur e obteve, à época, a aprovação técnica e física do objeto conveniado em janeiro de 2011. Assim, segundo o responsável, não houve a necessidade de arquivamento e controle da documentação que envolveu a execução do objeto.

27. Após mencionar os artigos 54 e 66 do Decreto 93.872/1986, ressalta que a obrigação direcionada aos órgãos concedentes estabelece que a documentação comprobatória da execução do objeto esteja disponível aos órgãos de controle durante o prazo de cinco anos da aprovação da prestação de contas.

28. Cita, ainda, o art. 30, § 1º, da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional 1/1997, que prescreve que a manutenção dos arquivos contendo a documentação comprobatória dos convênios sejam conservados pelo período de cinco anos da prestação de contas da despesa. De forma exemplificativa, transcreveu parte dos Acórdãos 887/2016-TCU-1ª Câmara e 4.151/2016-TCU-2ª Câmara (peça 139, p. 5-6).

29. Assim, considerando a legislação federal referente à obrigação de guarda e manutenção da documentação probatória pelo prazo de cinco anos e, ainda, entendimento do TCU sobre o tema, concluiu pela inexistência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular da presente tomada de contas especial. Ressalta, novamente, que a aprovação da prestação de contas do referido convênio ocorreu em janeiro de 2011, comprovando-se a impossibilidade de o defendente realizar de forma plena o contraditório e a ampla defesa inerente aos fatos alegados, apresentando-se imprescindível o arquivamento do presente processo por inviabilidade de seu prosseguimento.

30. Em seguida, o responsável argui que está claro nos autos do processo de tomada de contas que não houve lesão ao erário federal. Assim, alega que é evidente a desnecessidade de ressarcimento diante da ausência de dano, sob pena de enriquecimento ilícito por parte da Administração, uma vez que recebeu e atestou os serviços prestados pelo IMDC. Nesse sentido, apresentou julgados do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema (peça 139, p. 7-8). Trouxe, ainda, excerto do Voto do Acórdão 903/2009-TCU-Plenário (peça 139, p. 9).

31. Em relação aos apontamentos registrados na Nota Técnica de Análise 004/2013/GT, o IMDC apresenta as seguintes alegações:

Em se tratando do Item 3.1.1 da Nota Técnica de Análise n. 004/ 2013/GT, referente à suposta Fragilidade na aprovação da proposta, é importante destacar que quando da apresentação pelo IMDC da proposta e plano de trabalho do projeto para o Ministério do Turismo, todas as suas áreas internas certamente participaram da análise e aprovação técnica do referido projeto, que somente após essa tramitação se deu a celebração do Convênio, não sendo possível confirmar a fragilidade ou não do conteúdo técnico do projeto.

Cumprido destacar que houve a emissão do Parecer Jurídico CONJUR/MTUR 1546/2008 emitido pelo Consultoria Jurídica do Ministério do Turismo aprovando o plano de trabalho e a celebração do Convênio, Cadastro, Planilha detalhada financeira, proposta técnica do projeto e situação da análise do projeto à época, documentos anexos.

No item 3.1.2., em que destaca a suposta existência prévia do produto e indício de intermediação, pode-se afirmar que a existência de reportagens publicadas antes da celebração do Convênio, não possuem o condão de demonstrar ou comprovar que o objeto da avença já havia sido executado, caracterizando, por certo, falta de responsabilidade e conhecimento técnico profundo da equipe examinadora, haja vista que a deficiência da ADETUR Sudeste referia-se exatamente à necessidade do projeto desenvolvido e sua respectiva divulgação. Que, a partir da celebração do Convênio, foi permitida sua realização de parte da demanda. Ocorre que sua divulgação não foi possível considerando que não houve o recebimento dos recursos para essa finalidade.

Quanto ao Item 3.1.3, que se refere à supostas evidências de relações societárias entre empresas contratadas e o IMDC, esta afirmação se apresenta como mero equívoco, haja vista que o profissional Ricardo Penzin nunca foi funcionário do IMDC ou pertenceu aos seus quadros de diretores e conselheiros, na verdade ele é um prestador de serviços, contratado de acordo com a demanda de cada projeto. Sabe-se que para a efetiva prestação de serviços, bem como respectivo recebimento, ele possuía sua empresa TEN - TOURISM EXPERTS NETWORK, pessoa jurídica para celebração dos contratos e emissão de notas fiscais, como qualquer profissional autônomo.

O apontamento de suposta subrogação irregular na execução da primeira meta do convênio, Item 3.1.4, necessário esclarecer que as empresas PROMO e MARK UP são das mesmas sócias e do mesmo grupo, não existindo qualquer diferença para que a entrega dos serviços contratados fossem realizados, e que, por sinal, foram entregues e elogiados pelos técnicos do Ministério do Turismo à época dos fatos.

Por fim, no apontamento 3.1.5, referente à suposta inutilidade do estudo de viabilidade do projeto, não pode esse órgão fiscalizador querer responsabilizar o IMDC pela utilização ou não dos serviços prestados e entregues, vez que tudo foi realizado e elaborado de acordo com a proposta técnica e o plano de trabalho, amplamente discutido e aprovado com os técnicos do Ministério do Turismo. Merece ser destacado, nesse passo, que houve demora na liberação dos valores pelo Ministério do Turismo e a decisão de não continuar o projeto por falta de recursos, prejudicando consideravelmente o trabalho inicialmente desenvolvido.

32. Diante do exposto, solicita o arquivamento do processo, em vista da impossibilidade de se ter acesso à documentação comprobatória do convênio passados mais de cinco anos da aprovação da prestação de contas. Quanto ao mérito, ultrapassada a preliminar, solicita a improcedência da TCE, diante da comprovação do efetivo cumprimento do objeto do Convênio 700990/2008 e respectiva aprovação da prestação de contas, que apontam para o reconhecimento da correta execução do objeto celebrado e o afastamento do pretendido ressarcimento ao erário.

Análise das alegações de defesa do IMDC

33. A alegação, em preliminar, referente à ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, não cabe no presente exame.

34. A Cláusula 13ª do Convênio 700.990/2008 estabelece o seguinte:

PARÁGRAFO PRIMEIRO. A prestação de contas deverá ser elaborada com rigorosa observância às disposições da Portaria Interministerial nº 127/2008, atualizada, devendo ser composta, além dos documentos e informações inseridos pela CONVENENTE no SICONV, do seguinte:

(...)

f) termo de compromisso por meio do qual a CONVENENTE será obrigada a manter os documentos relacionados ao Convênio pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da data em que foi aprovada a prestação de contas, nos termos do § 3º, do art. 3º, da Portaria Interministerial nº 127/2008, atualizada; (grifo nosso)

35. Não obstante, mesmo se considerássemos os cinco anos pretendidos pelo defendente, não haveria extrapolação desse prazo. Verifica-se que o Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas Complementar 20/2011, que aprovou a prestação de contas do IMDC, data de 25/7/2011 (peça 42, p. 82-84). Contudo, após concluir as análises técnica e financeira dos convênios firmados entre o MTur e o IMDC, o Instituto foi notificado pelo MTur da reprovação da prestação de contas do Convênio 700990/2008 em 8/10/2013 (peça 2, p. 19-21). Dessa forma, o responsável já tinha conhecimento da reprovação de sua prestação de contas antes de cinco anos do citado Parecer Técnico 20/2011. Ademais, a primeira citação ao IMDC efetuada pelo TCU no presente processo foi recebida pelo responsável em 15/12/2015 (peça 11), prazo também inferior aos cinco anos pretendidos.

36. Em relação ao mérito, o IMDC alega o enriquecimento ilícito por parte da Administração, uma vez que recebeu e atestou os serviços prestados pelo IMDC. Acrescenta que as áreas técnicas e jurídicas do MTur aprovaram o plano de trabalho. Contudo, verifica-se que o recebimento e ateste dos serviços não comprovam sua execução, visto que também os responsáveis pela aprovação do plano de trabalho e da prestação de contas foram chamados pelo TCU a justificarem seus atos.

37. Quanto à suposta existência prévia do produto e ao indício de intermediação por parte do IMDC, entende-se ser suficiente e esclarecedora a análise efetuada pelo Ministério Público junto ao TCU, transcrita a seguir:

Diante de todas essas irregularidades, fica claro que, desde sua origem, o Convênio 700.990/2008 estava fadado ao fracasso. Com efeito, o lançamento do produto “Cruzeiro Rodoviário” era de interesse da Agência de Desenvolvimento do Turismo da Macro-Região Sudeste do Brasil (Adetur-Sudeste), entidade privada sem fins lucrativos (CNPJ 08.326.176/0001-40), e não do IMDC, **que figurou, na prática, como mero interveniente na celebração da avença com o MTur, e que, além disso, terceirizou integralmente a execução da meta 1 do convênio para a empresa Mark Up Participações e Promoções Ltda.** (CNPJ 01.239.512/0001-78). A inviabilidade técnica do referido produto turístico já era conhecida antes da celebração do convênio, pois seu lançamento dependia de alteração legislativa, conforme notícias veiculadas na imprensa em 30/11/2006 (peça 52, pp. 271/2) e em 6/11/2007 (peça 67), por exemplo.

A proposta de celebração do convênio foi aprovada mesmo diante da patente incapacidade do IMDC em executar o objeto avençado. A própria descrição das metas 1 e 2 já evidenciava que **a convenente pretendia terceirizar todos os serviços necessários à execução do objeto do convênio**, pois contemplou, expressamente, a contratação de empresa especializada para pesquisa e estruturação de plano de *marketing* e lançamento do produto estruturante – cruzeiro rodoviário – da Adetur Sudeste e a contratação de agência de publicidade para a elaboração e a execução da campanha promocional dos produtos da Adetur Sudeste.

Ora, considerando-se que os convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos possuem caráter personalíssimo (Acórdão 2.619/2016-Plenário), **não é admissível que a entidade convenente terceirize integralmente os objetos pactuados**. Sequer os serviços administrativos de gestão do Convênio 700.990/2008 foram realizados pelo próprio IMDC, pois foram contratados junto à empresa NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial (CNPJ 04.654.606/0001-00), a teor da Nota Fiscal 96, no valor de R\$ 77.000,00, que se refere à “*prestação de serviços de apoio administrativo, serviços financeiros e prestação de contas do Convênio 700990/2008 MTur, referente ao período de janeiro de 2009 a dezembro de 2009*” (peça 41, p. 188).

Cumprе ressaltar que a celebração de convênio com entidade privada para que esta contrate agência de publicidade representa, também, burla à proibição legal de contratação de serviços de publicidade e divulgação por inexigibilidade de licitação (art. 25, II, da Lei 8.666/1993). De fato, se porventura era do interesse do MTur a elaboração e a execução da campanha promocional dos produtos da Adetur-Sudeste, deveria ter promovido certame licitatório para a contratação de tais serviços, em vez de simplesmente firmar convênio com uma Oscip.

Da leitura da documentação encaminhada pela conveniente visando à celebração do convênio, já era possível notar a inexistência de interesse recíproco entre o MTur e o IMDC na execução do objeto. O interesse em demonstrar a viabilidade do Cruzeiro Rodoviário, para seu posterior lançamento, era da Adetur-Sudeste, que foi quem criou tal produto turístico (peça 52, p. 271, e peça 67). Já na proposta da celebração do convênio, o proponente informou o seguinte (peça 40, p. 6):

“Viemos por meio deste informar que o Instituto Mineiro de Desenvolvimento – IMDC firmou junto à Adetur Sudeste um Termo de Cooperação Técnica, que tem como objeto a gestão, a execução e a prestação de contas de seus convênios. Toda a coordenação permanece sob o total controle da Adetur, que utilizará dos 29 anos de experiência do IMDC para auxiliá-la no desenvolvimento turístico da região sudeste. O IMDC executa ações de desenvolvimento turístico com uma série de entidades, o que credencia o mesmo para este pleito. Além disso, o bom relacionamento com a Adetur Sudeste, juntamente com o fato de a Agência de Desenvolvimento Turístico da Região Sudeste ter sido criada há apenas 2 anos, nos possibilitou formalizar o Termo de Cooperação Técnica supra citado para a realização dos objetos deste convênio, se aprovado, a ser firmado com este Ministério.”

Analisando-se o Termo de Cooperação Técnica e Prestação de Serviços firmado entre a Adetur Sudeste e o IMDC, na data de 6/11/2008, verifica-se que ele teve por objeto *“a autorização da Adetur ao IMDC para celebrar convênio com o Ministério do Turismo, objetivando a estruturação de desenvolvimento turístico da região sudeste, por meio de consultoria especializada, voltada para os projetos estruturantes, atualmente formatados pela Adetur, com consequente promoção e divulgação dos destinos turísticos trabalhados”* (peça 40, p. 48). Também constou de tal instrumento cláusula dispondo que *“todo o conteúdo do trabalho produzido na execução do referido convênio será de propriedade exclusiva da Adetur-SE, podendo esta utilizar-se do mesmo para a consecução de seus objetivos sociais”* (peça 40, p. 51, grifou-se).

Além disso, na justificativa para a cobrança de custos administrativos (5% do valor do convênio), anexa ao plano de trabalho (peça 66), foram enumeradas diversas despesas (consultorias, assessoria, passagens aéreas, hospedagem, locação de veículos, locação de espaços, telefone, material de escritório, locação de equipamentos) que seriam incorridas pela Adetur Sudeste, e não pela conveniente.

Fica evidente, pois, que o real interessado em executar o plano de trabalho proposto ao MTur era a Adetur Sudeste, tendo o IMDC figurado como mero intermediário na celebração do Convênio 700.990/2008, diante da vedação legal à transferência de recursos federais a entidade de direito privado em funcionamento há menos de 3 anos (art. 18, VII, da Portaria Interministerial 127/2008, art. 2º, parágrafo único, da Portaria MTur 171/2008 e art. 39, IV, da Lei 11.514/2007 - LDO/2008), como era o caso da Adetur, constituída em 4/9/2006 (peça 72).

Verifica-se, assim, clara burla ao caráter personalíssimo do convênio e aos critérios legais para a celebração de convênio com entidade privada sem fins lucrativos, irregularidade que não poderia ter passado despercebida pelos gestores do MTur que aprovaram o plano de trabalho e celebraram o Convênio 700.990/2008. Aliás, tal circunstância era de pleno conhecimento do MTur, como comprova o seguinte trecho do Parecer Técnico 47/2008: *“O mencionado Termo de Cooperação Técnica foi celebrado em razão de a Adetur Sudeste ter sido constituída há apenas 2 anos, portanto, tendo em vista o disposto no inciso IV do art. 39 da LDO, não poderia celebrar convênios junto à Administração Pública Federal”* (peça 40, p. 24).

Além do vício em relação à pessoa do conveniente, **houve grave vício em relação ao próprio objeto do convênio, na medida em que o projeto de lançamento do produto turístico Cruzeiro Rodoviário já existia desde o ano de 2006** (peça 52, p. 271) e já se sabia, muito antes da celebração do Convênio 700.990/2008, dos óbices normativos à implementação desse projeto

(peça 52, p. 272, e peça 67).

Não obstante, o MTur, de forma absolutamente temerária, firmou convênio prevendo a destinação de quase R\$ 6 milhões para a execução de um objeto completamente inviável técnica e juridicamente. (negrito no original)

38. Acrescenta-se, ainda, em relação à prestação de contas apresentada pelo IMDC ao MTur, a ausência de nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos ao Instituto e o trabalho de pesquisa relativo à meta 1 do convênio. Verificou-se que o trabalho foi apresentado pela empresa Promo Inteligência Turística Ltda. e não pela empresa contratada pelo IMDC, Mark Up Participações e Promoções Ltda., conforme exame do MP/TCU:

No que tange à execução do convênio, a análise da prestação de contas obtida após diligência efetuada pela unidade técnica junto ao MTur (peças 40 a 42) **permite evidenciar a ausência de nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos ao IMDC e o trabalho de pesquisa relativo à meta 1 do convênio**, pois tal trabalho foi desenvolvido pela empresa Promo Inteligência Turística Ltda. (CNPJ 10.460.019/0001-74; nome de fantasia: Promo Marketing Intelligence; denominação atual: Promo Inteligência Turística Eireli), e não pela empresa Mark Up Participações e Promoções Ltda. (CNPJ 01.239.512/0001-78), contratada pelo IMDC (contrato e aditivo à peça 41, pp. 161/72). De fato, na apresentação dos resultados da pesquisa (peça 41, pp. 24/52), consta, em azul, o logotipo da Promo Inteligência Turística (peças 76 e 77), não havendo nenhuma referência à empresa Mark Up. (grifamos)

39. Ao esclarecer, em suas alegações de defesa, que “as empresas PROMO e MARK UP são das mesmas sócias e do mesmo grupo, não existindo qualquer diferença para que a entrega dos serviços contratados fossem realizados”, o IMDC admite que tais serviços podem não ter sido prestados pela empresa contratada, Mark Up. O fato de as referidas empresas terem sócios em comum não justifica a irregularidade, visto que são pessoas jurídicas distintas. Tal ocorrência vem confirmar a verdadeira confusão e incerteza em que se deram as relações jurídicas e de prestação de serviços examinadas no presente processo.

40. Salienta-se, por fim, que o responsável não anexou à sua defesa qualquer documentação que comprovasse a execução dos serviços objeto do convênio.

41. Diante do exposto, propõe-se a rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania.

Responsável: Mark Up Participações e Promoções Eireli

42. A empresa Mark Up Participações e Promoções Eireli tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 114, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante de peças 160 a 170.

43. A responsável foi citada em decorrência de pagamentos recebidos do IMDC, feitos com recursos oriundos do Convênio 700.990/2008, sem a devida contraprestação dos serviços (peça 91).

Alegações de defesa da Mark Up Participações e Promoções Eireli

44. Inicialmente, a empresa alega a prescrição da pretensão de ressarcimento do débito. Salienta que os débitos imputados têm como datas base o ano de 2009 e 2010, sendo o despacho que ordenou a citação de 26/6/2017, ou seja, cerca de sete anos após a ocorrência dos fatos. Nesse sentido, de acordo com a jurisprudência do STF constante do RE 669.069, com repercussão geral reconhecida, os débitos decorrentes de ilícitos civis prescrevem em cinco anos, devendo esse entendimento ser aplicável aos processos administrativos instaurados pelo TCU tendentes a obter o ressarcimento ao erário por prazo “*ad eternum*”, a exemplo da Súmula TCU 282 e Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário.

45. Com efeito, segundo a responsável, a pretensão do TCU após decorrido o lapso temporal superior de cinco anos encontra-se prescrita, não se lhe devendo aplicar mais o entendimento do TCU supramencionado, o qual tomou por base o MS 26.210, por meio do qual o STF admitia a aplicação da

tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento prevista no art. 37, § 5º, da Constituição Federal aos processos de controle externo a cargo do TCU.

46. A seguir, a responsável passa a tecer considerações sobre a prescrição da pretensão punitiva. Menciona o novo entendimento do STF no MS 32.201, de que não é mais possível ao TCU aplicar multas aos responsáveis depois de ultrapassado o prazo de cinco anos entre a data do despacho que ordenar a citação e as datas das liberações dos recursos, com base no Acórdão 1441-TCU-Plenário. Solicita, assim, o arquivamento desta TCE.

47. Em relação ao mérito, a responsável afirma que foi regularmente contratada pelo IMDC, tendo realizado a efetiva prestação dos serviços, conforme discriminado nas notas fiscais e planilha (peças 161 a 170). Alega que, dado ao lapso temporal superior a cinco anos entre a data da liberação dos recursos, inclusive da aprovação da prestação de contas mediante o Parecer Técnico 20/2011, a empresa não mais dispõe da documentação complementar, referentemente às notas fiscais. Cita o artigo 66, § 2º, do Decreto 93.872/1986, que estabelece que “a documentação comprobatória da aplicação da subvenção ou auxílio ficará arquivada na entidade beneficiada, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, durante o prazo de 5 (cinco) anos da aprovação da prestação de contas”.

48. Em seguida, a defendente sustentou haver seis razões que justificariam o acolhimento de suas alegações de defesa, quais sejam: a) inexistência de responsabilidade da manifestante; b) posterior revisão das contas; c) efetiva prestação de serviços; d) viabilidade jurídica do projeto; e) desconhecimento da existência de projeto de mesmo nome; f) boa-fé da manifestante.

49. Sobre a inexistência de responsabilidade da manifestante (letra “a”), afirma que inexistem quaisquer responsabilidades pela falta de oportunidade ou de conveniência do convênio firmado entre o MTur e o IMDC, relativo à fase de sua celebração, visto que se deu anteriormente à celebração do contrato da Mark Up com a conveniente, mesmo porque daquele ajuste não foi signatária.

50. Argui que, ao aderir o convênio, agiu guiada pela legalidade da proposta apresentada, a qual já havia passado pelos órgãos competentes que possuíam a capacidade para aferir eventuais ilegalidades no convênio proposto. Assim, alega que não há que falar em qualquer responsabilidade da empresa, que aderiu a convênio com a certeza de estar este pautado na legalidade e na necessidade da administração pública, uma vez que estava alicerçada em parecer técnico e jurídico dos órgãos competentes e visava aos fins institucionais do MTur.

51. Em relação à posterior revisão de contas (letra “b”), destaca que não poderia responder pela posterior revisão da prestação de contas feita pela CGU, em face dessa suposta falta de oportunidade ou de conveniência na aprovação e celebração do convênio. Pelo contrário, por ocasião da celebração do contrato de prestação de serviços, o referido convênio já havia sido aprovado pelo MTur com base no Parecer Técnico 47/2008 e no Parecer Jurídico 15461/2008, bem como teve suas contas aprovadas pelo Parecer Técnico 20/2011. Esclareceu que o TCU já havia responsabilizado solidariamente o IMDC e o Sr. Deivson Oliveira Vidal e, somente após parecer do Ministério Público de Contas, a Mark Up foi responsabilizada pelo débito.

52. Assim, a pretensão do TCU de arrolá-la por eventual débito solidário não se sustentaria, em face da efetiva prestação dos serviços a que se comprometeu executar, não tendo também qualquer responsabilidade se o MTur deles não se utilizou ou os aproveitou em etapas subsequentes do convênio, em face da denúncia antecipada do ajuste que promoveu, sem que fossem liberados os recursos para a consecução da Meta 2.

53. Quanto à efetiva prestação dos serviços (letra “c”), vale transcrever as alegações apresentadas, tendo em vista a inexecução do objeto ter sido a principal motivação para a citação da empresa:

30. Ressaltasse, outrossim, que os serviços foram efetivamente prestados, tanto que um projeto denominado Cruzeiro Rodoviário foi elaborado pela petionária, oferecendo o treinamento devido

para que o objeto do convênio fosse atendido, confeccionando manual necessário para a estruturação, com análise de todas as diretrizes que deveriam englobar a satisfação do acordo formado.

31. A defendente fez grande estudo por meio de análise jurídica, com o escopo de aprimorar e adequar o objetivo do convênio à legislação federal que regulamenta o transporte rodoviário interestadual, por meio das Resoluções da ANTT e todas as normas de regência do espectro essencial do convênio.

32. Ofertou ao Ministério do Turismo as balizes necessárias para o projeto desenvolvido, sendo que os recursos foram comprovadamente alocados no mencionado projeto, consubstanciado no desenvolvimento de todo o projeto Cruzeiro Rodoviário, o que alcançou o seu objetivo, tanto que aprovado pelo Ministério quando da sua realização.

33. A robusta documentação que ora traz a defendente corrobora com o quanto aqui já exposto, demonstrando que não cabe a ela qualquer responsabilidade solidária por eventual má administração dos recursos públicos. O convênio firmado foi devidamente cumprido, com os serviços prestados e disponibilizados ao Ministério do Turismo, gerando, como já explicitado alhures, treinamentos, cartilhas, pareceres técnicos e a efetiva implantação do projeto.

34. Não se pode olvidar, ainda, que houve grande dispêndio da manifestante com o escopo único de atingir todas as finalidades trazidas no convênio, visto que aderiu à proposta apresentada na qual continha Plano de Trabalho devidamente aprovada pela área técnica do Ministério do Turismo. Todos os custos, ações e metas foram efetivados em consonância com o Convênio celebrado, sendo que os serviços prestados atenderam à finalidade prevista, não suportando a frívola alegação que não houve sua efetiva prestação.

35. Não obstante isso, não se necessita de esforço descomunal para verificar, pela documentação ora arremada, que a manifestante aderiu à proposta do convênio respeitando os limites da legalidade que gerem a administração pública, honrando com suas responsabilidades, apresentando ao ente público os serviços pretendidos.

36. Ora, a contratação da manifestante se deu em respeito ao Parecer Técnico nº 047/2008 do Ministério do Turismo, o qual auferira a capacidade técnica do IMDC, bem como facultava a contratação por este órgão de empresas especializadas para a entrega dos serviços almejados.

54. Em relação à viabilidade jurídica do projeto (letra “d”), alega que fora devidamente atestada pelos órgãos competentes do MTur e, principalmente, da Advocacia Geral da União, não cabendo à manifestante determinar as Resoluções da ANTT ao desiderato do convênio. Acrescenta que toda contratação pelo setor público passa por uma análise meticulosa e diligente pelos órgãos técnicos, jurídicos e de controle. Ao estabelecer o plano de trabalho do convênio celebrado, o MTur trouxe as garantias jurídicas necessárias para que as empresas interessadas se inscrevessem com a intenção de prestar os serviços propostos.

55. Sobre o desconhecimento da existência de projeto de mesmo nome (letra “e”), a responsável afirma ter apresentado ao MTur projeto inovador, fruto de extensivo trabalho de pesquisa e técnico, com o escopo de desenvolver a Região Sudeste. Alega não ter qualquer conhecimento da suposta existência anterior de algum projeto denominado “Cruzeiro Rodoviário”.

56. Observa que o projeto foi apresentado pela empresa no final do ano de 2008, sendo que as primeiras informações de que a Adetur possuía o mesmo projeto somente vieram a ser institucionalizadas em meados de 2009, não tendo a defendente qualquer conhecimento do projeto da Adetur. Acrescenta que “Cruzeiro Rodoviário” é nome exportado de projetos utilizados pelas entidades fomentadoras de turismo na Europa, o que pode ter levado tanto o projeto da defendente quanto o projeto da Adetur a utilizarem a mesma nomenclatura, mas cada projeto com suas características próprias, desenvolvidos de forma independentes e sem qualquer correlação.

57. Conclui que se dedicou assiduamente ao estudo e à elaboração de um projeto, utilizando-se do conhecimento de seus consultores, para apresentar ao MTur um produto inovador à época, sem

qualquer simulacro com o projeto desenvolvido pela Adetur. Os profissionais que se esforçaram para a confecção do projeto Cruzeiro Rodoviário são profissionais altamente técnicos e capacitados, que desenvolveram amplo estudo da melhor forma de desenvolvimento para a Região Sudeste.

58. Em relação à boa-fé da manifestante (letra “f”), alega que sempre pautou sua conduta no convênio na boa-fé, não podendo ser a ela aplicada qualquer das penalidades objetivadas na prestação de contas. Não se pode imputar qualquer responsabilidade pela suposta falta de capacidade do IMDC para a celebração do convênio em questão, tampouco caberia à manifestante observar se a competência e o interesse em executar o plano de trabalho era de outro órgão e não do órgão conveniente.

59. Além disso, se houve duplicidade na prestação de serviços, um por meio do convênio ora defendido e outro por outro órgão, não se pode impor à manifestante, que aderiu a convênio apresentado por ente da administração, qualquer penalidade, mormente porque, no momento correto, teve suas contas devidamente aprovadas.

60. Por fim, pugna pelo integral acolhimento de suas alegações de defesa para que seu nome seja imediatamente excluído do rol de responsáveis ou, alternativamente, caso assim não entenda o relator, que suas contas sejam julgadas regulares, como já o fora em momento anterior, com quitação plena.

Análise das alegações de defesa da Mark Up Participações e Promoções Eireli

61. Em relação à prescrição da pretensão de ressarcimento do débito, vale lembrar que, o eventual reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva não implica o afastamento do débito atribuído à responsável, porquanto as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal e da Súmula TCU 282.

62. Ressalte-se que a tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos), não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que são imprescritíveis.

63. Acerca da prescrição da pretensão punitiva do TCU, o entendimento assentado por esta Corte no paradigmático Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, em suma, estabelece que: (i) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos) e é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada; (ii) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição; (iii) haverá suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa; e (iv) a prescrição será aferida independentemente de alegação da parte.

64. Verifica-se que, no presente caso, não houve o transcurso de mais de dez anos entre a ordem para a citação do responsável no âmbito do TCU, em 7/7/2017 (peça 82), e a data final para a prestação de contas do referido ajuste, em 7/9/2010 (item 5 desta instrução). Assim, não cabe o reconhecimento da prescrição punitiva.

65. Passa-se a analisar, a seguir, as seis alegações apresentadas pela responsável em relação ao mérito da ocorrência, conforme item 48 desta instrução.

66. Acerca da inexistência de responsabilidade (letra “a”), da viabilidade jurídica do projeto (letra “d”) e do desconhecimento da existência de projeto de mesmo nome (letra “e”), a responsável alega, em essência, ter aderido ao convênio após todos os trâmites processuais envolvendo o MTur e o IMDC, que julgou estarem dentro da legalidade. Acrescenta que não cabia à Mark Up determinar as Resoluções da ANTT ao desiderato do convênio e que não tinha qualquer conhecimento da suposta existência anterior de algum projeto denominado “Cruzeiro Rodoviário”.

67. Tais alegações referem-se à viabilidade de se efetuar o convênio. Realmente a empresa Mark Up, a princípio, não participou da celebração do convênio, não cabendo à defendente o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste. Entretanto sua responsabilidade nesses autos não se refere à sua participação na celebração do convênio e, sim, à demonstração da efetiva realização dos serviços decorrentes da sua contratação pelo IMDC, o que não ocorreu.

68. Sobre a posterior revisão das contas (letra “b”), entende-se que a ausência de responsabilização da defendente na primeira citação ocorrida nos autos não impede que, ao reanalisar o assunto, a empresa Mark Up seja incluída como solidária dos débitos apurados. Também o fato de o convênio haver sido aprovado pelo MTur com base em pareceres técnicos e jurídicos, bem como ter suas contas aprovadas pelo Parecer Técnico 20/2011, não impossibilita a posterior revisão da prestação de contas feita pela CGU.

69. A alegação de que a defendente sempre pautou sua conduta no convênio na boa-fé (letra “f”) não é suficiente para legitimar a conduta da responsável e não tem o condão de afastar as conclusões sobre as ocorrências apuradas nos autos.

70. Em relação à efetiva prestação dos serviços (letra “c”), cerne da citação efetuada à empresa Mark Up, a responsável afirmou que o projeto Cruzeiro Rodoviário foi elaborado contendo treinamento, confecção de manual, análise de diretrizes que deveriam englobar a satisfação do acordo e grande estudo por meio de análise jurídica. Acrescenta que houve grande dispêndio da manifestante com o escopo único de atingir todas as finalidades do convênio.

71. Passa-se, então, à análise dos documentos anexados às alegações de defesa da responsável à título de comprovação da prestação dos serviços, às peças 161 a 170. Em resumo, a documentação apresentada é a seguinte:

- Doc. 01

- Peça 162: documento intitulado “Comprovação da Prestação de Serviço”, contendo: 6 fotos de uma reunião (sem indicação de data) (p. 2-6); informações sobre treinamento (p. 8-13); relatório de pesquisa (p. 15-474); documento intitulado “Análise da amostra da pesquisa sobre o turismo rodoviário” da empresa SSK Análises Mercadológicas Ltda. (p. 475-477); documento intitulado “Aspectos que impedem a realização do Cruzeiro Rodoviário” e outras informações (p. 478-513); apresentação do “Projeto Cruzeiro Rodoviário”, que traz o logotipo da empresa Promo Inteligência Turística (p. 514-715); documento referente ao “Projeto Cruzeiro Rodoviário”, do item 1 a 6 (p. 716-902).

- Peça 161: documento referente ao Projeto Cruzeiro Rodoviário, a partir do item 7 (p. 1-158); cartilha intitulada “Cruzeiro Rodoviário – Sua diversão pede passagem” (p. 159-193).

- Peça 168: cartilha intitulada “Cruzeiro Rodoviário – Sua diversão pede passagem” (p. 1-98); documento intitulado “Conceito Cruzeiro Rodoviário” (p. 99-104); documentação (não identificada, que sugerem ser revisões de documentos) (peça 105-157); cartilha intitulada “Cruzeiro Rodoviário – Sua diversão pede passagem” (p. 158-198); documentação (não identificada, com marcações que sugerem ser um rascunho) (peça 199-248).

- Peça 163: documentação (não identificada) sobre o Projeto Cruzeiro Rodoviário, com conteúdo já apresentado nas peças 161 e 162 (p. 1-585).

- Peça 167: documento referente ao projeto Cruzeiro Rodoviário (p. 1-849); documentação (não identificada, com marcações que sugerem ser um rascunho) (peça 850-1107).

- Peça 166: documentação (não identificada, com marcações que sugerem ser um rascunho) com introdução, diagnóstico, estratégica de *marketing*, plano de ação e evolução do produto (p. 1-380); documento sobre plano de vendas, da empresa TGV Venda Inteligente, de 18/5/2010 (p. 381-415); documento sobre plano de comunicação, da empresa Horus Comunicação Integrada Ltda., de

abril/2010 (p. 416-427); apresentação do “Projeto Cruzeiro Rodoviário”, que traz o logotipo da empresa Promo Inteligência Turística (p. 428-482); planilhas diversas (p. 483-1104); apresentação intitulada “Informações para Desenvolvimento do Serviço Cruzeiro Rodoviário”, elaborado pela empresa SSK Análises Mercadológicas Ltda., de junho/2009, com logotipo da empresa Promo Inteligência Turística (p. 1105-1129).

- Peça 170: continuação da apresentação intitulada “Informações para Desenvolvimento do Serviço Cruzeiro Rodoviário”, elaborado pela empresa SSK Análises Mercadológicas Ltda., de junho/2009, com logotipo da empresa Promo Inteligência Turística (p. 1-128); formulários de pesquisa e planilhas diversas (p. 129-177).

- **Doc. 02** - Peça 164: Relatório de despesas. Especifica 23 pagamentos a diversas empresas, no valor total de R\$ 379.519,35.

- **Doc. 03** - Peça 165: Notas Fiscais. Apresenta 4 documentos sem a possibilidade de identificação (p. 2-5). Salienta-se que tais notas fiscais já haviam sido encaminhadas pelo MTur em função de diligência efetuada pelo TCU (peça 41, p. 174, 179, 183 e 185).

- **Doc. 04** - Peça 169: Contrato e aditivo ao contrato de prestação de serviços GJU 001/2009, firmado entre o IMDC e a Mark Up (p. 3-24).

72. O Contrato de prestação de serviços GJU 001/2009 (Doc. 04, peça 169, p. 7-15), firmado em 13/3/2009 entre o IMDC e a Mark Up, tem como objeto a “prestação de serviços visando a pesquisa e estruturação de plano de marketing e lançamento do produto estruturantes da ADETUR SUDESTE nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, em conformidade com especificações constantes no Convênio nº 700990/2008”. Com prazo de vigência de 6 meses, estabelecia um preço total de R\$ 1.383.200,00, a ser pago da seguinte forma: a) R\$ 790.000,00 no ato da assinatura do contrato; b) R\$ 100.000,00 em 3/4/2009; c) R\$ 325.000,00 em 3/5/2009; d) R\$ 168.200,00 em 3/6/2009.

73. Por meio de aditivo, firmado em 10/9/2009, a vigência do contrato foi alterada para até o dia 30/6/2010 e o valor global passou a ser de R\$ 1.617.000,00. A Mark Up declarou já ter recebido R\$ 790.000,00, restando a receber R\$ 827.000,00 a ser pago pelo IMDC da seguinte forma: a) R\$ 400.000,00 após a efetiva apresentação da nota fiscal a ser emitida pela Mark Up; b) R\$ 300.000,00 no dia 5/1/2010 após a efetiva apresentação da nota fiscal a ser emitida pela Mark Up; c) R\$ 127.000,00 após a entrega final da prestação de serviços, devidamente avalizada pelo IMDC.

74. Chama a atenção o fato de a Mark Up ter recebido uma importância tão vultuosa, de R\$ 790.000,00, ou 57% do valor total inicialmente contratado, já no ato de assinatura do contrato, sem que tenha havido qualquer prestação de serviços. Em regra, os pagamentos relativos a contratos devem ser efetuados após o regular cumprimento das obrigações. Pagamentos antecipados somente devem ser admitidos quando houver garantias suficientes de ressarcimento em caso de não cumprimento obrigacional, comprovada economia de recursos e desde que haja a devida justificativa, o que não se observa na contratação em análise.

75. Além disso, conforme já analisado pelo Ministério Público junto ao TCU em seu parecer (peça 78), verifica-se que todas as notas fiscais possuem discriminação genérica dos serviços (“honorários de prestação de serviços da ação promocional Adetur Sudeste”), não possuem atesto de sua execução (peça 41, p. 174, 179, 185) e não estão acompanhadas de nenhum relatório produzido pela contratada, apesar de o contrato ter estabelecido a obrigação de a contratada apresentar “uma planilha de medição, no mês subsequente, comprovando o serviço executado”, “apresentar relatório mensal detalhado sobre o andamento dos serviços” e “transferir ao contratante ou a quem este indicar todo o produto desenvolvido relativamente ao objeto deste contrato” (peça 41, p. 165, 167 e 168).

76. O Relatório de Despesas apresentado pela Mark Up (peça 164), relaciona 23 pagamentos, com um valor total de R\$ 379.519,35. Esse valor representa somente 23% do valor global contratado, de R\$ 1.617.000,00, e não possui valor probatório.

77. Em relação à documentação apresentada à título de comprovação da prestação dos serviços (Doc. 1, peças 162, 161, 168, 163, 167, 166 e 170), verifica-se o seguinte:

a) com exceção da cartilha intitulada “Cruzeiro Rodoviário – Sua diversão pede passagem” (peça 162, p. 159-193) que traz o logotipo da Mark Up, nenhum dos documentos apresentados, inclusive o principal deles, referente ao Projeto Cruzeiro Rodoviário (peça 162, p. 716-902 e peça 161, p. 1-158), apresenta indicação de que foi elaborado pela empresa Mark Up, como logotipo ou assinatura de representantes da empresa;

b) a apresentação do “Projeto Cruzeiro Rodoviário”, traz o logotipo da empresa Promo Inteligência Turística e não da contratada, Mark Up (p. 514-715);

c) a maior parte dos documentos não possui data e assinatura; e

d) as fotos referem-se a uma única reunião e não trazem a indicação de data (peça 162, p. 2-6).

78. Considerando as alegações de defesa apresentadas e a documentação acostada aos autos, entende-se que: (i) não há como verificar a existência de nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados à Mark Up e a execução dos serviços; (ii) não foi possível constatar se a empresa Mark Up foi a responsável pela elaboração dos documentos encaminhados para comprovação da execução dos serviços; (iii) não foi possível comprovar que os documentos foram elaborados na vigência do contrato de prestação de serviços GJU 001/2009, firmado entre o IMDC e a Mark Up, ou mesmo na vigência do Convênio 700990/2008.

79. Diante do exposto, propõe-se a rejeição das alegações de defesa apresentadas pela empresa Mark Up Participações e Promoções Eireli.

Responsável: Mario Augusto Lopes Moyses

80. O Sr. Mario Augusto Lopes Moyses, ex-Secretário-Executivo do MTur, tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 97, tendo apresentado tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 143 e 156.

81. O responsável foi chamado em audiência em razão das seguintes irregularidades (ofício à peça 83):

a) burla ao caráter personalíssimo do convênio, pois o interesse em executar o plano de trabalho era da Adetur Sudeste, e não do IMDC, que figurou como mero intermediário na celebração da avença;

b) evidente incapacidade técnica do IMDC para executar o objeto do convênio, pois o próprio plano de trabalho indicava que a convenente iria terceirizar a execução de todas as metas pactuadas, mediante a contratação de empresas especializadas;

c) ausência de análise fundamentada dos custos apresentados pela convenente, a fim de justificar os quantitativos e os preços unitários propostos;

d) ausência de documentos essenciais à celebração do convênio (projeto básico e plano de mídia) e fragilidades evidentes nos orçamentos apresentados (similaridade entre os orçamentos e ausência de assinaturas);

e) inviabilidade jurídica de implementação do produto turístico objeto do convênio – Cruzeiro Rodoviário, que dependia de alteração de normas da ANTT; e

f) prévia existência do produto turístico “Cruzeiro Rodoviário”, criado pela Adetur Sudeste em 2006.

Razões de justificativa de Mario Augusto Lopes Moyses

82. O responsável alega que, como Secretário-Executivo do MTur, competia a assinatura das avenças após o aval emanado da análise realizada pelas áreas técnicas do órgão, observando o quanto disposto na Portaria Interministerial 127/2008 e no artigo 58, inciso X, do Regimento Interno então vigente no MTur. Neste passo, destaca-se que o Parecer Técnico 47/2008 atestou a viabilidade técnica e o Parecer/CONJUR/MTur 1546/2008 atestou a viabilidade jurídica das avenças, tendo o manifestante ratificado tais termos mediante a assinatura dos convênios.

83. Não houve, assim, conduta negligente do responsável, já que lastreou seu atuar em conformidade com os ditames legais vigentes, uma vez que os órgãos técnicos competentes atestaram a viabilidade da celebração dos convênios, inclusive atestando a existência de qualificação técnica e capacidade operacional das entidades convenentes.

84. Em vista da presunção de legitimidade dos pareceres que subsidiaram a assinatura dos convênios, não haveria que se falar que o então Secretário-Executivo devesse questionar o conteúdo de cada documento produzido pelas áreas técnicas, os quais sequer eram subordinadas à secretaria executiva. Salientou que precedente do TCU já reconheceu a ausência de subordinação entre as secretarias finalísticas, consultoria jurídica e secretária executiva (TC 028.309/2011-1), não havendo razão, portanto, para impor responsabilidade ao manifestante por suposta ineficiência dos pareceres, já que tal fato não está apto, por si só, a demonstrar sua culpa ou dolo.

85. Acrescentou o responsável:

Imperioso reconhecer que as atividades de gerenciamento de supervisão e coordenação incumbidas ao Secretário Executivo não incluíam, como faz crer a Unidade Técnica, a revisão de pareceres e a tomada de decisões técnicas sobre quais convênios devem ou não ser celebrados, uma vez que os Secretários das unidades técnicas finalísticas (SNPTur e SNPDTur) eram responsáveis (art. 85 do Regimento Interno) pela coordenação dos órgãos autônomos, enquanto ao Secretário Executivo competia a coordenação no que diz respeito às metas programáticas (art. 84 do Regimento Interno).

Inicialmente, cumpre ressaltar que não houve burla ao caráter personalíssimo do Convênio, ao contrário do quanto apontado pela auditoria desta C. Corte, pois a parceria firmada entre os entes privados, IMDC e ADETUR, com o objetivo de cooperação técnica e prestação de serviços era de conhecimento do Ministério do Turismo, não tendo havido qualquer oposição.

Ademais, a contratação de empresas terceirizadas para a execução do plano de trabalho é expressamente permitida na Cláusula Oitava do instrumento de Convênio, o qual facultava à Conveniente a contratação de serviços mediante a cotação de preços.

(...)

Com efeito, o Instituto Mineiro de Desenvolvimento — IMDC anexou ao sistema SICONV documentos que comprovam a sua capacidade técnica para a execução do objeto do convênio, como as declarações de funcionamento regular da entidade nos últimos três anos, emitidas por autoridades públicas do local de sua sede, conforme exige o inciso VII do art. 18 da Portaria Interministerial nº 127/2008.

Dessa forma, o setor técnico do MTur, por meio do Parecer Técnico n.º 047/2008, analisou a documentação apresentada pelo IMDC e atestou a sua qualificação técnica e capacidade operacional para executar o objeto do Plano de Marketing:

(...)

No que se refere à suposta ausência de análise fundamentada dos custos apresentados pela Conveniente, registre-se, por oportuno, que a Proponente juntou no SICONV tabelas de preços, orçamentos, estimativas de custos de produção, justificativas e defesa de mídia.

(...)

Quanto à apresentação dos documentos essenciais para a celebração do convênio, como o projeto básico e o plano de mídia, importa salientar que a Proponente anexou ao sistema SICONV diversos documentos, dentre eles os orçamentos de mídia, os quais foram devidamente analisados e aprovados pelo setor técnico do MTur.

Em relação à impossibilidade de implementação do produto turístico objeto do Convênio, já que este dependia de alterações em normas da ANTT, havia tratativas para alteração da legislação para que o produto tornasse viável (DOC. 02).

Por fim, o ineditismo do objeto não é exigência insculpida em Lei para a celebração de Convênios, logo, não se vislumbra quaisquer irregularidades no fato de que o produto turístico já tivesse sido criado pela ADETUR Sudeste e esta, em parceria com o IMDC, oferecesse o projeto o Ministério do Turismo.

86. Diante do exposto, considerando que os departamentos técnico e jurídico haviam prestado manifestações favoráveis à formalização das avenças, certificando-se de que não havia quaisquer óbices às subscrições e, ainda, a atuação positiva do responsável ao estabelecer regras para avaliação e fiscalização de entidades convenientes, propõe que sejam acolhidas suas razões de justificativa.

Análise das razões de justificativa de Mario Augusto Lopes Moyses

87. O responsável argumenta, inicialmente, que não pode ser responsabilizado por esta Corte de Contas, pois agiu com suporte em pareceres técnico e jurídico.

88. Este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 2806/2014-TCU-Plenário, rel. José Jorge; 2871/2014-TCU-Plenário, rel. José Jorge; 2904/2014-TCU-Plenário, rel. Marcos Bemquerer; 341/2015-TCU-Plenário, rel. Raimundo Carreiro; e 1001/2015-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler) no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada nesse caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário. O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos e jurídicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações, que vão gerar pagamentos.

89. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não significa que os atos praticados não serão reprovados pelo Tribunal. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção e a suficiência do conteúdo desses documentos.

90. Além disso, não seria admissível que determinada autoridade seja regimentalmente incumbida de firmar ajustes e ao mesmo tempo isenta de qualquer responsabilidade quanto a tal ato. Ressalte-se que, no convênio em análise, previa-se a destinação para uma ONG de quase R\$ 6 milhões para a execução de um objeto inviável.

91. Nesse contexto, conclui-se que a decisão de celebrar o convênio em exame não se revestiu das cautelas e análises necessárias para garantir a legalidade e a economicidade do ato, não sendo possível, portanto, acatar o argumento apresentado.

92. A alegação de que a parceria firmada entre os entes privados, IMDC e Adetur, com o objetivo de cooperação técnica e prestação de serviços era de conhecimento do MTur e que a contratação de empresas terceirizadas para a execução do plano de trabalho é expressamente permitida na cláusula oitava do convênio, não afasta a irregularidade. Ao contrário. O fato de o MTur ter conhecimento da parceria entre o IMDC e a Adetur agrava sua responsabilidade. Notadamente, porque o IMDC não tinha interesse direto na execução do objeto, servindo apenas como intermediário em favor da Adetur. Além disso, terceirizou toda a execução da meta 1 do convênio para a empresa Mark Up.

93. Ademais, a citada cláusula oitava do convênio prevê, sim, a possibilidade de aquisição de bens e contratação de serviços. Contudo, o que ocorreu foi a transferência total dos recursos repassados pelo MTur.

94. Essa situação é claramente elucidada pelo Parecer do Ministério Público de Contas junto ao TCU (peça 78), cujo excerto transcreve-se a seguir:

Ora, considerando-se que os convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos possuem caráter personalíssimo (Acórdão 2.619/2016-Plenário), não é admissível que a entidade conveniente terceirize integralmente os objetos pactuados.

(...)

Da leitura da documentação encaminhada pela conveniente visando à celebração do convênio, já era possível notar a inexistência de interesse recíproco entre o MTur e o IMDC na execução do objeto. O interesse em demonstrar a viabilidade do Cruzeiro Rodoviário, para seu posterior lançamento, era da Adetur-Sudeste, que foi quem criou tal produto turístico (peça 52, p. 271, e peça 67). Já na proposta da celebração do convênio, o proponente informou o seguinte (peça 40, p. 6):

“Viemos por meio deste informar que o Instituto Mineiro de Desenvolvimento – IMDC firmou junto à Adetur Sudeste um Termo de Cooperação Técnica, que tem como objeto a gestão, a execução e a prestação de contas de seus convênios. Toda a coordenação permanece sob o total controle da Adetur, que utilizará dos 29 anos de experiência do IMDC para auxiliá-la no desenvolvimento turístico da região sudeste. O IMDC executa ações de desenvolvimento turístico com uma série de entidades, o que credencia o mesmo para este pleito. Além disso, o bom relacionamento com a Adetur Sudeste, juntamente com o fato de a Agência de Desenvolvimento Turístico da Região Sudeste ter sido criada há apenas 2 anos, nos possibilitou formalizar o Termo de Cooperação Técnica supra citado para a realização dos objetos deste convênio, se aprovado, a ser firmado com este Ministério.”

Analisando-se o Termo de Cooperação Técnica e Prestação de Serviços firmado entre a Adetur Sudeste e o IMDC, na data de 6/11/2008, verifica-se que ele teve por objeto “a autorização da Adetur ao IMDC para celebrar convênio com o Ministério do Turismo, objetivando a estruturação de desenvolvimento turístico da região sudeste, por meio de consultoria especializada, voltada para os projetos estruturantes, atualmente formatados pela Adetur, com consequente promoção e divulgação dos destinos turísticos trabalhados” (peça 40, p. 48). Também constou de tal instrumento cláusula dispondo que “todo o conteúdo do trabalho produzido na execução do referido convênio será de propriedade exclusiva da Adetur-SE, podendo esta utilizar-se do mesmo para a consecução de seus objetivos sociais” (peça 40, p. 51, grifou-se).

Além disso, na justificativa para a cobrança de custos administrativos (5% do valor do convênio), anexa ao plano de trabalho (peça 66), foram enumeradas diversas despesas (consultorias, assessoria, passagens aéreas, hospedagem, locação de veículos, locação de espaços, telefone, material de escritório, locação de equipamentos) que seriam incorridas pela Adetur Sudeste, e não pela conveniente.

Fica evidente, pois, que o real interessado em executar o plano de trabalho proposto ao MTur era a Adetur Sudeste, tendo o IMDC figurado como mero intermediário na celebração do Convênio 700.990/2008, diante da vedação legal à transferência de recursos federais a entidade de direito privado em funcionamento há menos de 3 anos (art. 18, VII, da Portaria Interministerial 127/2008, art. 2º, parágrafo único, da Portaria MTur 171/2008 e art. 39, IV, da Lei 11.514/2007 - LDO/2008), como era o caso da Adetur, constituída em 4/9/2006 (peça 72).

Verifica-se, assim, clara burla ao caráter personalíssimo do convênio e aos critérios legais para a celebração de convênio com entidade privada sem fins lucrativos, irregularidade que não poderia ter passado despercebida pelos gestores do MTur que aprovaram o plano de trabalho e celebraram o Convênio 700.990/2008. Aliás, tal circunstância era de pleno conhecimento do MTur, como comprova o seguinte trecho do Parecer Técnico 47/2008: “O mencionado Termo de Cooperação Técnica foi celebrado em razão de a Adetur Sudeste ter sido constituída há apenas 2 anos, portanto,

tendo em vista o disposto no inciso IV do art. 39 da LDO, não poderia celebrar convênios junto à Administração Pública Federal” (peça 40, p. 24).

95. Não resta dúvida, assim, da burla ao caráter personalíssimo do convênio, pois o interesse em executar o plano de trabalho era da Adetur, e não do IMDC, que figurou como mero intermediário.

96. Em relação à incapacidade técnica do IMDC para executar o objeto do convênio, à ausência de análise fundamentada dos custos apresentados pela conveniente e à ausência de documentos essenciais à celebração do convênio (projeto básico e plano de mídia) e fragilidades evidentes nos orçamentos apresentados (similaridade entre os orçamentos e ausência de assinaturas), o responsável alega que o IMDC anexou ao Siconv todos os documentos necessários, os quais foram devidamente analisados e aprovados pelo setor técnico do MTur.

97. O Parecer Técnico 47/2008, que aprovou a celebração do convênio, traz exame completamente superficial, baseado em orçamentos apresentados pelo próprio conveniente e sem indicação dos preços de mercado adotados como parâmetro. Sobre a competência do Instituto para a celebração do convênio, destaca-se, a seguir, trecho do referido parecer que a justifica:

Tendo em vista que o Projeto ora analisado trata da elaboração de pesquisa visando desenvolver e executar um Plano de Marketing para promover e divulgar os entes federativos pertencentes à Região Sudeste, transcrevemos a seguir a parte do objeto social em que o IMDC se ampara para pleitear e demonstrar as suas atribuições e competências para a execução de Convênios: “Turística. Elaborar, implantar e executar programas e projetos para desenvolvimento turístico: promoção de feiras, shows, exposições, publicidade, marketing, campanhas, consultorias, pesquisas e ações sociais”.

98. Considerando que o convênio envolvia valores vultuosos, de aproximadamente R\$ 6 milhões, causa estranheza o fato de o MTur ter firmado tal ajuste sem uma análise aprofundada da competência do conveniente para sua celebração, como também do orçamento apresentado pelo conveniente, de modo a justificar os quantitativos e os preços unitários propostos. Tal fato, por si só, já seria suficiente para despertar a atenção do gestor.

99. Acerca da impossibilidade de implementação do produto turístico objeto do convênio, já que este dependia de alterações em normas da ANTT, o responsável justifica que havia tratativas para alteração da legislação para que o produto tornasse viável. Confirma-se, assim, que a inviabilidade técnica do referido produto turístico já era conhecida antes da celebração do convênio. Não se espera que um convênio desse porte seja firmado sem que se tenha a garantia de sua execução.

100. Em relação à prévia existência do produto turístico “Cruzeiro Rodoviário”, criado pela Adetur em 2006, afirma o responsável que o ineditismo do objeto não é exigência insculpida em lei para a celebração de convênios, logo, não se vislumbra quaisquer irregularidades no fato de que o produto turístico já tivesse sido criado pela Adetur e esta, em parceria com o IMDC, oferecesse o projeto ao MTur.

101. Conforme descrito na Nota Técnica de Análise 4/2013 do MTur (peça 42, p. 91-93), tomando por base as constatações feitas pela CGU, há uma série de reportagens publicadas na *Internet*, anteriores à proposição do projeto ao MTur, demonstrando a prévia existência do produto. A Adetur já possuía, inclusive, esse estudo de viabilidade pronto, como demonstram tais reportagens.

102. Além disso, nos relatórios de execução apresentados pelo IMDC, verifica-se que, na apresentação dos resultados da pesquisa (peça 41, p. 24-52), consta, em azul, o logotipo da Promo Inteligência Turística (peças 76 e 77), não havendo nenhuma referência à empresa Mark Up, contratada pelo IMDC no âmbito do convênio. Não se observa, ainda, menção à data dessas pesquisas. Assim, fica o questionamento: tais relatórios de execução realmente foram elaborados com recursos oriundos do Convênio 700990/2008 e em sua vigência? As razões de justificativa apresentadas não permitem uma avaliação conclusiva.

103. Destarte, considerando que o Sr. Mario Augusto Lopes Moyses, na função de Secretário-Executivo, detinha o dever e todas as condições necessárias para avaliar a regularidade da celebração de um convênio desse porte, mas não o fez, deve-se rejeitar suas razões de justificativas.

Responsável: Sérgio Flores de Albuquerque

104. O Sr. Sérgio Flores de Albuquerque, ex-Coordenador-Geral de Marketing e Publicidade do MTur e ex-Diretor do Departamento de Promoção e Marketing Nacional do MTur, tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 94, tendo apresentado tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante da peça 136.

105. O responsável foi chamado em audiência em razão de irregularidades relacionadas à aprovação indevida do plano de trabalho e da prestação de contas do Convênio 700.990/2008 (ofício à peça 84).

Razões de justificativa de Sérgio Flores de Albuquerque

106. Inicialmente, o responsável relata o fluxo do processo à época da celebração do Convênio 700990/2008, de modo a se ter uma visão mais acurada de como se dava a tramitação processual e quem era o responsável pelas ações (peça 136, p. 2-6).

107. Em seguida, apresenta suas razões de justificativa para cada irregularidade elencada no item 2 do ofício de audiência – aprovação indevida do plano de trabalho (peça 84), conforme discriminado a seguir.

108. Alínea “a”: burla ao caráter personalíssimo do convênio, pois o interesse em executar o plano de trabalho era da Adetur-Sudeste, e não do IMDC, que figurou como mero intermediário na celebração da avença.

109. O responsável alega, preliminarmente, não figurar no rol de responsabilidades da Coordenador-Geral de Marketing e Publicidade (CGMP) a análise dos aspectos jurídicos e formais do convênio, mas sim, a análise das ações previstas no plano de trabalho, atentando-se estritamente aos aspectos técnicos da demanda.

110. Afirma que, desde o início do processo, a convenente deixou explícito e clara as condições em que estava se candidatando ao convênio, quando apresentou suas justificativas (peça 136, p. 10):

Vimos por meio deste, informar que o Instituto Mineiro de Desenvolvimento — IMDC firmou junto a ADETUR SUDESTE um Termo de Cooperação Técnica, que tem como objeto a gestão, execução e prestação de contas de seus convênios. Toda a coordenação permanece sob o total controle da ADETUR, que utilizará dos 29 anos de experiência do IMDC para auxiliá-la no desenvolvimento turístico da região sudeste.

111. Segundo o defendente, evidencia-se, portanto, que de pronto o IMDC informa à Coordenação-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênios (CGMC) suas condições de cooperada com a Adetur, nada fazendo às ocultas ou com intento implícito de burlar o processo.

112. Relata, ainda, o responsável:

Somente após validado pela Unidade Cadastradora é que o processo foi encaminhado à CGMP/DPMKN para a análise e manifestação no âmbito de nossa competência.

Não nos alcançava a obrigação ou mesmo o dever de manifestação se havia ou não caráter personalíssimo para a execução do convênio, muito menos se este houvesse sido burlado, o que, a propósito se nos parece pouco provável, considerando a forma como a justificativa, já em suas primeiras linhas informa a condição daquele Instituto como convenente interessado.

Às fls. 23/26 dos autos exsurge a primeira manifestação da CGMP/DPMKN exarada pelo Parecer Técnico n.º. 047/2008, datado de 08/12/2008, onde a análise se inicia indicando os termos para sua construção, assim dispostos:

"Apresenta-se para análise o projeto "Elaboração e execução de pesquisa, plano de marketing, promoção e divulgação dos produtos da ADETUR Sudeste ..."

Ato contínuo aquele parecer aborda, em sede de preliminar, a situação em que se pretendia a celebração do convênio; ou seja, a situação de cooperado, nos limitando a analisar as condições efetivas da proponente, o Instituto Mineiro de Desenvolvimento/ IMDC.

Já em sede de conclusão, no âmbito exclusivo da competência da CGMP/DPMKN, restou expressa a seguinte conclusão, com os nossos destaques:

1. A execução dos serviços (pesquisa - acrescentamos) é viável tecnicamente para o atingimento da meta estabelecida no plano de trabalho.

2. O objeto do convênio encontra-se em consonância com os fins institucionais do Ministério do Turismo de acordo com a Proposta SICONV n.º. 10678/2008 apresentada.

(...)

A manifestação acerca da juridicidade e legalidade do convênio se fez registrar às fls. 57 e seguintes, conforme PARECER/CONJUR/MTur n.º. 1546/2008, datado de 12/12/2008, não restando consignado qualquer registro e observação acerca da "...burla ao caráter personalíssimo do convênio ...", nem no que se refere à impossibilidade legal ou técnica.

(...)

Logo, rechaçamos com veemência a colocação feita de que houve aprovação indevida do plano de trabalho visando burlar o caráter personalíssimo do convênio.

113. Alínea “b”: evidente incapacidade técnica do IMDC para executar o objeto do convênio, pois o próprio plano de trabalho indicava que a conveniente iria terceirizar a execução de todas as metas pactuadas, mediante a contratação de empresas especializadas.

114. O responsável alega que a capacidade técnica dos interessados na celebração de convênios se dá pela avaliação de um conjunto de requisitos legais insertos na Portaria Interministerial 127/2007. Transcreve, assim, os artigos 15, 18 e 24 da citada portaria (peça 136, p. 13-15). Esclarece que não era de responsabilidade da CGMP a análise do cadastro da entidade, mas sim da Unidade Cadastradora.

115. Ressalta que no sistema Siconv, o cadastro do IMDC já se encontrava na situação de “cadastro aprovado” quando do envio para a análise da CGMP. O sistema não permitiria o envio de proposta para a CGMP na condição de “cadastro pendente”.

116. Salaria que é de competência da CGMP a análise tão somente do plano de trabalho aprovado. Assim, sob a ótica do regramento legal, não se evidenciou qualquer óbice quanto ao preenchimento dos requisitos por parte do IMDC.

117. Em relação à subcontratação, considera que há previsão legal para tal, conforme Portaria Interministerial 127/2007, artigos 45 a 48 (peça 136, p. 16-17). Acrescenta o defendente:

Há que se observar que todo o processo de cotação de preços é executado de forma automatizada pelo sistema SICONV sem a intervenção dos Agentes Públicos, sendo de inteira responsabilidade da entidade conveniente zelar pela lisura e veracidade das informações prestadas.

Logo, cabe a entidade conveniente elaborar os documentos que permitam aos interessados na prestação dos serviços por ela conveniados, como o projeto básico, o termo de referência o plano de mídia e outros que sejam necessários ao perfeito entendimento para uma adequada cotação de preços.

Esta é a prática adotada inclusive nos dias atuais na maioria dos órgãos da APF e faz parte do conceito de "descentralização de recursos", ficando a Convenente responsável pela realização dos processos licitatórios seletivos de contratação de bens e/ou serviços de terceiros.

118. Alínea “c”: ausência de análise fundamentada dos custos apresentados pela convenente, a fim de justificar os quantitativos e os preços unitários propostos.

119. Segundo o responsável, a análise dos custos indicados na proposta teve por base a apresentação, por parte do proponente, de propostas de preços e tabelas de veículos anexados no Siconv. Ressalta, assim, que a responsabilidade pela inserção de informações incorretas ou inverídicas deve ser imputada à Proponente, uma vez que, segundo a Orientação Normativa nº 30/2010/CGU/AGU, os dados constantes no Siconv possuem fé pública.

120. Acrescenta que a área técnica solicitou ao Proponente explicações quanto ao detalhamento de serviços constantes no plano de trabalho. O questionário foi respondido conforme documento inserido por ele mesmo no Siconv, no dia 19/11/2008 (transcrito à peça 136, p. 18-19).

121. Alínea “d”: ausência de documentos essenciais à celebração do convênio (projeto básico e plano de mídia) e fragilidades evidentes nos orçamentos apresentados (similaridade entre os orçamentos e ausência de assinaturas).

122. Reafirma o responsável que no sistema Siconv o cadastro do IMDC encontrava-se na situação de “cadastro aprovado”. Prova disso foi o envio da proposta para análise da área técnica (no caso presente CGMP). Além disso, é de competência da CGMP a análise tão somente do plano de trabalho aprovado.

123. Em relação à ausência de documentos essenciais, informa que sem a inclusão de todos os documentos o processo não recebe aprovação prévia (indicação de cadastro aprovado). Esclarece que o sistema Siconv continha diversas abas onde eram efetuados os preenchimentos de anexos e todos foram oportunamente efetivados pela Convenente. Se assim não fosse, o processo não tramitaria.

124. Assim sendo, em que pese não ser atribuição da CGMP a verificação de tais requisitos, é possível afirmar que aqueles documentos, efetivamente constam dos anexos do Siconv. Prova disto é que, quando da apresentação dos documentos para as prestações de contas (técnica e financeira) a Convenente fez impressão e juntada de tais documentos.

125. Quanto aos orçamentos, reafirma que eles foram solicitados, coletados e inseridos no sistema pela Convenente, passando pelo crivo da Coordenação-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênio/CGMC.

126. Alíneas “e” e “f”: e) inviabilidade jurídica de implementação do produto turístico objeto do convênio – Cruzeiro Rodoviário, que dependia de alteração de normas da ANTT; f) prévia existência do produto turístico “Cruzeiro Rodoviário”, criado pela Adetur Sudeste em 2006.

127. Segundo o defendente, a CGMP/DPMKN analisou os itens propostos no plano de trabalho e, relativamente aos itens de promoção do destino turístico trabalhado, o objeto foi dividido em duas metas distintas: (i) a primeira se referia à pesquisa para formatação de um Plano de Marketing para lançamento do produto Cruzeiro Rodoviário; (ii) já a segunda parte se referia à veiculação de mídia de acordo com as diretrizes do Plano de Marketing proposto.

128. Relata que o MTur, ao aprovar uma proposta de convênio, conforme consta no Parecer Técnico 047/2008, opinou tão somente pela formatação de uma pesquisa que resultaria em um Plano de Marketing para os produtos da região sudeste, ficando a veiculação de peças publicitárias para um segundo momento.

129. Quanto à aprovação de projeto que já existia, ressalta que a CGMP, no momento da celebração do convênio, não tinha qualquer conhecimento a esse respeito. Acrescenta o responsável:

Nos termos da Portaria Interministerial nº 127, a entidade Conveniente manifestará seu interesse em celebrar instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho no SICONV. Portanto, a responsabilidade pela inserção de informações incorretas ou inverídicas por má fé, caso tenha acontecido de fato, deve ser imputada à Proponente.

Outrossim, cumpre salientar que a Orientação Normativa nº 30/2010/CGU/AGU, vigente à época, determinava que os dados constantes no SICONV possuíam fé pública. Logo, os gestores públicos dos órgãos não tinham por que solicitar apresentação física, complementação ou atualização de documentação já inserida no ato de cadastramento no SICONV, SALVO SE HOUVESSE DÚVIDA FUNDADA, o que não aconteceu à época da celebração.

Ressalta-se que o objeto em questão era a "Elaboração e execução de pesquisa, plano de marketing, promoção e divulgação dos Produtos da Região Sudeste" e não a "Formatação do Produto Cruzeiro Rodoviário". O Cruzeiro Rodoviário foi um dos produtos da região Sudeste que foi pesquisado e que eventualmente poderia ser promovido e divulgado.

130. Em relação à audiência em razão das irregularidades relacionadas à aprovação indevida da prestação de contas, listadas no item 3 do ofício (peça 84), foram apresentadas as razões de justificativa relacionadas a seguir.

131. Alínea "a": inutilidade dos relatórios técnicos apresentados pelo conveniente, diante da inviabilidade técnica e jurídica do produto Cruzeiro Rodoviário.

132. O responsável apresentou as seguintes justificativas:

Em que pese o questionamento nos ter sido endereçado, na condição de Diretor do DPMKN, a quem a CGPM estava subordinada, reafirmamos que não se inseria no rol de competências do DPMKN, nem às Coordenações que integravam o Departamento a análise de viabilidade técnica, muito menos jurídica.

Menos ainda no que se refere ao "produto Cruzeiro Rodoviário", considerando que este produto nunca foi objeto da celebração do convênio.

CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

O presente Convênio tem por objeto apoiar a "Elaboração e execução de pesquisa, plano de marketing, promoção e divulgação dos produtos da Região Sudeste", a ser realizado conforme Plano de Trabalho aprovado.

133. Alínea "b": não apresentação, pelo IMDC, dos documentos exigidos pelo Parecer Técnico 8/2011, pois foram apresentadas somente planilhas genéricas subscritas pelo próprio conveniente.

134. O responsável entende que foi equivocada a afirmação de que não houve a apresentação dos documentos informados no Parecer Técnico 8/2011. Argumenta que foi elaborado novo parecer em que a equipe técnica procede à avaliação dos documentos e informações prestadas pelo IMDC.

135. Alíneas "c" a "i" (conforme item 125, alíneas "c" a "i" do item 2).

136. Quantos às alíneas "c" a "i" do item 3 do ofício de audiência, o responsável alegou o seguinte:

Como já informado anteriormente, não figurou no rol de responsabilidades da Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade - CGMP/DPMKN a análise dos aspectos jurídicos e formais do convênio como reiteradamente comprovamos neste expediente.

Entendemos que verificação dos elementos apontados nos quesitos acima (alíneas "c" a "i") integra o rol de competências da Coordenação Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênios/CGMC, ou ainda, no escopo de competências da Coordenação Geral de Convênios/CGCV a quem compete analisar os aspectos de execução financeira.

Análise das razões de justificativa de Sérgio Flores de Albuquerque

137. A primeira parte da audiência refere-se à aprovação indevida do plano de trabalho do Convênio 700.990/2008.

138. Alega o defendente não figurar no rol de responsabilidades na análise dos aspectos jurídicos e formais do convênio. Contudo, sua assinatura no Parecer 47/2008 (peça 40, p. 24-27), como Coordenador-Geral de Marketing e Publicidade, autorizando a celebração do convênio, deixa clara essa responsabilidade.

139. O fato de a convenente ter deixado explícito sua condição de mera intermediária do convênio, em favor da Adetur, agrava sua responsabilidade. Verificou-se, claramente, que o IMDC não tinha interesse direto na execução do objeto, ao informar que haveria um Termo de Cooperação Técnica, firmado com a Adetur, tendo como objeto a gestão, execução e prestação de contas de seus convênios.

140. Aproveita-se, aqui, a análise efetuada no item 94 desta instrução, onde o fato é elucidado pelo Parecer do Ministério Público de Contas junto ao TCU (peça 78).

141. Acerca da evidente incapacidade técnica do IMDC para executar o objeto do convênio, afirma o responsável que é de competência da CGMP a análise tão somente do plano de trabalho aprovado. Entretanto, ao dar essa aprovação mediante o Parecer 47/2008, atestou a conclusão de que “a execução dos serviços é viável tecnicamente para o atingimento da meta estabelecida no plano de trabalho”.

142. Vale lembrar, ainda, que, na proposta da celebração do convênio, de conhecimento da área técnica do MTur antes da aprovação do plano de trabalho, o proponente informou o seguinte (peça 40, p. 6):

Vimos por meio deste informar que o Instituto Mineiro de Desenvolvimento – IMDC firmou junto à Adetur Sudeste um Termo de Cooperação Técnica, que tem como objeto a gestão, a execução e a prestação de contas de seus convênios. Toda a coordenação permanece sob o total controle da Adetur, que utilizará dos 29 anos de experiência do IMDC para auxiliá-la no desenvolvimento turístico da região sudeste. O IMDC executa ações de desenvolvimento turístico com uma série de entidades, o que credencia o mesmo para este pleito. Além disso, o bom relacionamento com a Adetur Sudeste, juntamente com o fato de a Agência de Desenvolvimento Turístico da Região Sudeste ter sido criada há apenas 2 anos, nos possibilitou formalizar o Termo de Cooperação Técnica supra citado para a realização dos objetos deste convênio, se aprovado, a ser firmado com este Ministério.

143. O Parecer Técnico 47/2008 traz exame completamente superficial, baseado em orçamentos apresentados pelo próprio convenente e sem indicação dos preços de mercado adotados como parâmetro. Sobre a competência do Instituto para a celebração do convênio, destaca-se, a seguir, trecho do referido parecer que a justifica:

Tendo em vista que o Projeto ora analisado trata da elaboração de pesquisa visando desenvolver e executar um Plano de Marketing para promover e divulgar os entes federativos pertencentes à Região Sudeste, transcrevemos a seguir a parte do objeto social em que o IMDC se ampara para pleitear e demonstrar as suas atribuições e competências para a execução de Convênios: “Turística. Elaborar, implantar e executar programas e projetos para desenvolvimento turístico: promoção de feiras, shows, exposições, publicidade, marketing, campanhas, consultorias, pesquisas e ações sociais”.

144. Considerando que o convênio envolvia valores vultuosos, de aproximadamente R\$ 6 milhões, causa estranheza o fato de o MTur ter firmado tal ajuste sem uma análise aprofundada da competência do convenente para sua celebração, como também do orçamento apresentado pelo convenente, de modo a justificar os quantitativos e os preços unitários propostos. Tal fato, por si só, já seria suficiente para despertar a atenção do gestor.

145. Isso demonstra que não houve avaliação adequada da autossuficiência técnica da entidade conveniada para conduzir a execução do ajuste. De acordo com a jurisprudência do Tribunal, tal falha na seleção da entidade conveniada afronta o §2º do art. 1º da Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008, vigente à época da celebração do convênio, e configura irregularidade grave, a qual pode ensejar a responsabilização dos gestores.

146. Sobre a ausência de análise fundamentada dos custos apresentados pela conveniente, a fim de justificar os quantitativos e os preços unitários propostos, o responsável indica que seria somente de responsabilidade do proponente a inserção desses dados no Siconv. Também quanto à ausência de documentos essenciais à celebração do convênio (projeto básico e plano de mídia) e fragilidades evidentes nos orçamentos apresentados (similaridade entre os orçamentos e ausência de assinaturas), novamente justifica-se alegando que os dados foram inseridos no Siconv e que caberia à CGMP somente a análise do plano de trabalho. Ora, não se pode aqui omitir a responsabilidade da área técnica do MTur em examinar a documentação apresentada pelo proponente ao aprovar o plano de trabalho do convênio.

147. Em relação à prévia existência do produto turístico Cruzeiro Rodoviário, criado pela Adetur em 2006, alegou o responsável que, ao aprovar a proposta de convênio, opinou tão somente pela formatação de uma pesquisa que resultaria em um Plano de Marketing para os produtos da região sudeste. Afirma, ainda, que o Cruzeiro Rodoviário foi um dos produtos da região Sudeste que foi pesquisado e que eventualmente poderia ser promovido e divulgado.

148. Não parece razoável que o gestor não tinha conhecimento de que o convênio se referia ao produto turístico Cruzeiro Rodoviário. Como exemplo, pode-se citar o cronograma físico incluído no Siconv, de 26/11/2008 (data anterior ao Parecer Técnico 47/2008, de 8/12/2008), que apresenta a seguinte especificação: “Contratação de empresa especializada para pesquisa e estruturação de plano de marketing e lançamento do produto estruturante – cruzeiro rodoviário – da ADETUR SUDENTE (SP, RJ, MG e ES)” (peça 40, p. 19).

149. Passa-se a analisar a segunda parte da audiência, referente à aprovação indevida da prestação de contas do Convênio 700.990/2008.

150. Sobre a inutilidade dos relatórios técnicos apresentados pelo conveniente, diante da inviabilidade técnica e jurídica do produto Cruzeiro Rodoviário, o responsável alega que o assunto não estaria inserido no rol de competências da CGPM e reafirma que o produto Cruzeiro Rodoviário nunca foi objeto da celebração do convênio (argumento analisado no item anterior). Contudo, sua assinatura no Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas Complementar 20/2011 (peça 42, p. 82-84), como Diretor do Departamento de Promoção e Marketing Nacional, que aprovou a prestação de contas do convênio, deixa clara essa responsabilidade.

151. Em relação à não apresentação, pelo IMDC, dos documentos exigidos pelo Parecer Técnico 8/2011, pois foram apresentadas somente planilhas genéricas subscritas pelo próprio conveniente, o defendente discorda da afirmação e alega que tais documentos foram avaliados em novo parecer da equipe técnica. Contudo, o que se questiona é a efetividade dessa avaliação, considerando a precariedade da documentação apresentada pelo conveniente.

152. Quanto aos demais itens da audiência (alíneas “c” a “i”), o responsável reitera que os questionamentos não figuram no rol de responsabilidades da CGMP, argumento já analisado anteriormente.

153. Diante do exposto, considerando que o Sr. Sérgio Flores de Albuquerque, na função de Coordenador-Geral de Marketing e Publicidade e de Diretor do Departamento de Promoção e Marketing Nacional do MTur, detinha todas as condições necessárias para avaliar a regularidade da celebração do convênio, como também para examinar a prestação de contas apresentada pelo conveniente, deve-se rejeitar suas razões de justificativas.

Responsável: José Osmar Fernandes Cavalcante

154. O Sr. José Osmar Fernandes Cavalcante, ex-Agente Administrativo da Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade do MTur, tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 133, tendo apresentado tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante da peça 137.

155. O responsável foi chamado em audiência em razão de irregularidades relacionadas à aprovação indevida da prestação de contas (ofício à peça 87).

Razões de justificativa de José Osmar Fernandes Cavalcante

156. O responsável apresenta suas razões de justificativa para cada irregularidade elencada no ofício de audiência (peça 87), conforme discriminado a seguir.

157. Alínea “a”: inutilidade dos relatórios técnicos apresentados pelo conveniente, diante da inviabilidade técnica e jurídica do produto Cruzeiro Rodoviário.

158. O responsável afirma que, na fase em que se apurava a viabilidade técnica do projeto, ou seja, quando da análise da proposta de convênio, cabia à então Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade tão somente a análise técnica propriamente dita. Conforme Regimento do MTur à época, nº 109-B/2005, em seu artigo 42, inciso X, preconizava que cabia à Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação de Convênios “analisar informações gerenciais quanto a consecução dos objetivos e metas dos programas, projetos e atividades, fornecendo as informações subsidiárias ao processo decisória”.

159. Assim, toda a checagem prévia das informações e pré-requisitos necessários para que a área técnica (Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade) pudesse tomar a decisão de aprovar ou não a proposta de convênio, teria que ser, ou pelo menos deveria ter sido, realizada pela Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação de Convênios.

160. Além disso, após a aprovação da proposta pela Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade, o processo seguiu à Consultoria Jurídica do MTur, que manifestou parecer favorável ao prosseguimento dos trâmites necessários para se celebrar o convênio. Em suma, nem a área técnica responsável (Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação de Convênios) pela checagem dos pré-requisitos e nem a área jurídica (Consultoria Jurídica do MTur) manifestaram óbice à aprovação da proposta apesar do fato de que havia uma pendência junto a ANTT quanto ao projeto que se pretendia desenvolver.

161. Alínea “b”: não apresentação, pelo IMDC, dos documentos exigidos pelo Parecer Técnico 8/2011, pois foram apresentadas somente planilhas genéricas subscritas pelo próprio conveniente.

162. Segundo o defendente, quando da emissão do citado parecer técnico, para cada uma das etapas que constituíam a meta 1 do plano de trabalho, foi solicitado o envio de planilha detalhada e assinada, contendo informações acerca dos serviços executados, dos profissionais envolvidos e dos custos. As planilhas encaminhadas apresentavam as informações requisitadas e, em conjunto com o estudo técnico realizado, o qual era o objeto da meta 1 do plano de trabalho, foram consideradas suficientes para comprovação.

163. Esclarece que não havia uma espécie de documento, um roteiro que norteasse ou auxiliasse os técnicos no sentido de orientar sobre o que solicitar no âmbito das prestações de contas quanto a esse ou aquele tipo de ação para que se pudesse comprová-la. Aliás, até hoje não há no MTur algo do tipo. As áreas técnicas é que elaboraram, cada uma por sua conta, uma espécie de roteiro com os documentos e informações necessárias para se comprovar a execução de uma ação contida num plano de trabalho.

164. Alínea “c”: ausência de prova da contratação dos profissionais necessários para a execução da meta 1, orçados no plano de trabalho.

165. Relata o responsável que, no âmbito das prestações de contas, à luz do Regimento do MTur, Portaria nº 109-B12005, artigos 25 e 56, há uma separação de tarefas quando da análise dessas. As áreas técnicas são incumbidas de analisar se a parte técnica foi de fato executada e a área de convênios fica incumbida de analisar as questões e documentos financeiros (licitação, contratos, notas fiscais etc.).

166. Dessa forma, no presente caso, à área técnica, Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade, cabia tão somente verificar se as ações técnicas contidas no plano de trabalho haviam sido executadas, ou seja, se o estudo técnico havia sido produzido, executado. No que tange às contratações dos profissionais, cabia à Coordenação-Geral de Convênios verificar e analisar os contratos para aferir se de fato houve a contratação de profissionais.

167. Alínea “d”: ausência de prova da efetiva prestação de serviços por parte das duas empresas contratadas pelo IMDC (Mark Up Participações e Promoções Ltda. e NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial).

168. Argumenta o responsável que, a exemplo da resposta anterior, a análise de documentos sob aspectos financeiros, administrativos e contábeis (licitação, contratos, notas fiscais etc.), conforme Regimento do MTur, Portaria nº 109-B12005, cabia à Coordenação-Geral de Convênios. Assim, a comprovação dos serviços prestados pelas empresas citadas se daria pela análise de documentos como contratos celebrados entre o IMDC e essas empresas e as notas fiscais emitidas por elas.

169. Alínea “e”: ausência de atesto nas notas fiscais e de relatórios de prestação de serviço.

170. Segundo o defendente, a análise de documentos sob aspectos financeiros, administrativos e contábeis (licitação, contratos, notas fiscais etc.), conforme Regimento do MTur, Portaria nº 109-B/2005, cabia à Coordenação-Geral de Convênios. Assim, a verificação quanto aos atestos contidos, ou não, nas notas fiscais e nos relatórios de prestação de serviços era de responsabilidade da Coordenação-Geral de Convênios.

171. Alínea “f”: ausência de nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados à Mark Up Participações e Promoções Ltda. e o trabalho de pesquisa apresentado ao MTur, realizado pela empresa Promo Inteligência Turística Ltda.

172. A exemplo das respostas anteriores, afirma o responsável que a análise de documentos sob aspectos financeiros, administrativos e contábeis (licitação, contratos, notas fiscais etc.), conforme Regimento do MTur, Portaria nº 109-B/2005, cabia à Coordenação-Geral de Convênios. Assim, questões referentes aos pagamentos feitos às empresas era de responsabilidade da Coordenação-Geral de Convênios. À Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade cabia tão somente manifestar-se sobre a entrega do estudo realizado.

173. Alínea “g”: aporte a menor da contrapartida e realização de pagamentos indevidos (R\$ 44.449,52).

174. Aduz o responsável que a verificação do aporte da contrapartida feito pelo IMDC não era de competência da Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade. Conforme o Regimento do MTur à época, Portaria nº 109-B/2005, em seu artigo 24, cabia à Coordenação-Geral de Convênios o acompanhamento do cronograma de desembolso dos convênios e a execução das ações sob os aspectos administrativos, financeiros e contábeis. Ainda se atendo ao citado Regimento, em seu artigo 42, competia à Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação de Convênios a análise de informações gerenciais, como a contrapartida.

175. Alínea “h”: realização de despesas para a execução da meta 1 do convênio em montante superior ao previsto no plano de trabalho.

176. Alega o defendente que, a constatação se houve, ou não, pagamentos de despesas em montante superior ao previsto no plano de trabalho, novamente, de acordo com o Regimento do MTur, Portaria nº 109-B/2005, artigos 24 e 25, cabia à Coordenação-Geral de Convênios, já que questões financeiras no âmbito do convênio, tanto em sua execução quanto na prestação de contas, eram de responsabilidade dela. À Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade cabia tão somente, do ponto de vista técnico e não financeiro, a análise do produto produzido.

177. Alínea “i”: despesa realizada junto à empresa NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial, sem prévia cotação de preços, para prestação de serviços administrativos, não previstos no plano de trabalho do convênio, no valor de R\$ 77.000,00.

178. Novamente, à luz do Regimento do MTur, Portaria nº 109-B/2005 artigos 25 e 56, o responsável afirma que as áreas técnicas eram incumbidas de analisar a parte técnica, ou seja, se de fato o plano de trabalho foi executado, e a Coordenação-Geral de Convênios era incumbida de analisar os documentos sob aspectos financeiros, administrativos e contábeis (licitação, contratos, notas fiscais etc.). No âmbito do presente questionamento, a verificação/constatação de despesas realizadas sem ao menos cotação prévia era de responsabilidade daquela área.

Análise das razões de justificativa de José Osmar Fernandes Cavalcante

179. O responsável foi ouvido em audiência em razão da aprovação indevida da prestação de contas do Convênio 700.990/2008, consubstanciadas nas oito ocorrências analisadas a seguir.

180. Acerca da inutilidade dos relatórios técnicos apresentados pelo conveniente, diante da inviabilidade técnica e jurídica do produto Cruzeiro Rodoviário, o responsável tenta atribuir a responsabilidade técnica para a Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação de Convênios, que não manifestou óbice à aprovação da proposta apesar do fato de que havia uma pendência junto a ANTT quanto ao projeto que se pretendia desenvolver. Contudo, foi o responsável que elaborou o Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas Complementar 20/2011 (peça 42, p. 82-84), como Agente Administrativo da Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade, que aprovou a prestação de contas do convênio, o que deixa clara a sua responsabilidade.

181. Quanto à não apresentação, pelo IMDC, dos documentos exigidos pelo Parecer Técnico 8/2011, pois foram apresentadas somente planilhas genéricas subscritas pelo próprio conveniente, alega o defendente que tais planilhas foram consideradas suficientes para a comprovação. Acrescenta que no MTur não havia um roteiro que norteasse ou auxiliasse os técnicos no sentido de orientar sobre o que solicitar no âmbito das prestações de contas quanto a esse ou aquele tipo de ação para que se pudesse comprová-la.

182. Não obstante a deficiência administrativa do MTur no exame das prestações de constas, caberia ao responsável se resguardar, de modo a obter maiores informações e/ou orientações sobre a correta avaliação da prestação de contas antes de aprova-la.

183. Sobre o assunto, vale transcrever parte do Parecer do Ministério Público de Contas junto ao TCU (peça 78):

Embora o MTur, por meio do Parecer Técnico 20/2011 (peça 42, pp. 82/4), tenha considerado que todas as pendências apontadas no Parecer Técnico 8/2011 haviam sido sanadas, o que se verifica é que nenhuma delas o foi, pois o IMDC limitou-se a apresentar:

- a) planilha assinada pelo Presidente do IMDC (peça 42, pp. 6/8), com a indicação dos quantitativos de horas trabalhadas e dos valores unitários e totais relativos a diversas categorias profissionais;
- b) planilha assinada pelo Diretor Administrativo-Financeiro do IMDC, com a indicação dos quantitativos de horas trabalhadas e dos valores unitários e totais relativos a um contador, dois auxiliares administrativos, um coordenador administrativo e dois auxiliares de prestação de contas (peça 42, p. 5).

Tais planilhas, produzidas pelo próprio conveniente, nada comprovam acerca da efetiva contratação dos profissionais pelas empresas contratadas pelo IMDC – Mark Up Participações e Promoções Ltda. e NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial – e da efetiva prestação de serviços por parte desses profissionais. Verifica-se que não houve a identificação dos profissionais supostamente contratados nem houve a discriminação dos trabalhos que teriam sido desenvolvidos por cada um deles. Tampouco houve a apresentação dos contratos de prestação de serviço celebrados entre as referidas empresas e os aludidos profissionais.

Note-se, ademais, que o valor total previsto no plano de trabalho do convênio para a execução da meta 1 foi de R\$ 1.456.000,00 (peça 53), mas, na prestação de contas apresentada pelo IMDC, foram declarados gastos que totalizaram R\$ 1.694.000,00 (peça 41, p. 105), sem que isso resultasse em qualquer glosa por parte do MTur. Tampouco foi glosada a nota fiscal relativa a despesas administrativas, no valor de R\$ 77.000,00, apesar de tais despesas não terem constado do plano de trabalho aprovado (peça 56).

184. Em relação às demais irregularidades (alíneas “c” a “i”), o responsável afirma que caberia à Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação de Convênios a análise de informações gerenciais, como a contrapartida. As demais questões seriam atribuições de outra área no MTur, a Coordenação-Geral de Convênios.

185. Segundo o responsável, à luz do Regimento do MTur, Portaria nº 109-B/2005 artigos 25 e 56, as áreas técnicas eram incumbidas de analisar a parte técnica, ou seja, se de fato o plano de trabalho foi executado, e a Coordenação-Geral de Convênios era incumbida de analisar os documentos sob aspectos financeiros, administrativos e contábeis (licitação, contratos, notas fiscais etc.).

186. Não obstante as competências elencadas às coordenações do MTur em seu Regimento Interno, o fato é que, em relação ao convênio examinado, o responsável, ao analisar e aprovar a prestação de contas apresentada pelo IMDC, atesta que o conveniente atendeu a todos os requisitos necessários à execução do convênio, que teria sido executado de acordo com as metas e ações previstas no plano de trabalho, conforme Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas Complementar 20/2011 (peça 42, p. 82-84).

187. Assim, considerando que o Sr. José Osmar Fernandes Cavalcante, na função de Agente Administrativo da Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade do MTur, elaborou o Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas Complementar 20/2011, que aprovou a prestação de contas do IMDC contendo diversas irregularidades, deve-se rejeitar suas razões de justificativas.

Responsável: Roberta Bastos Carneiro Campos

188. A Sra. Roberta Bastos Carneiro Campos, ex-Coordenadora-Geral de Marketing e Publicidade do MTur, tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 96, tendo apresentado tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante da peça 138.

189. A responsável foi chamada em audiência em razão de irregularidades relacionadas à aprovação indevida da prestação de contas (ofício à peça 88).

Razões de justificativa de Roberta Bastos Carneiro Campos

190. A responsável apresenta suas razões de justificativa para cada irregularidade elencada no ofício de audiência, conforme discriminado a seguir.

191. Alínea “a”: inutilidade dos relatórios técnicos apresentados pelo conveniente, diante da inviabilidade técnica e jurídica do produto Cruzeiro Rodoviário.

192. A responsável alega que há a manifestação da Consultoria Jurídica do MTur, que em seu PARECER/CONJUR/MTUR/Nº 1546/2008, que concluiu que “não vislumbramos impedimento legal ao prosseguimento do presente Convênio”. Destaca que, no momento da análise efetuada pela Conjur, era notória a pendência de aprovação do projeto junto a ANTT. Além disso, à época, cabia à

Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação (de acordo com Regimento Interno vigente à Época: Portaria 10913/2005-Art. 42), verificação do cumprimento dos pré-requisitos que tornariam as propostas elegíveis para celebração de convênio, ficando a cargo da Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade manifestar-se quanto a impedimentos de ordem técnica do serviço ou produto, objeto do convênio.

193. Alínea “b”: não apresentação, pelo IMDC, dos documentos exigidos pelo Parecer Técnico 8/2011, pois foram apresentadas somente planilhas genéricas subscritas pelo próprio convenente.

194. Segundo a defendente, no parecer técnico 8/2011, foi solicitado que, para cada item da meta, fosse encaminhado: “(...) planilha detalhada e assinada, com os serviços executados, os profissionais contratados e seus respectivos custos (valor unitário e total)”. As planilhas enviadas apresentavam exatamente o conteúdo solicitado. O objeto da análise não era comprovação regular da contratação de profissionais, mas sim, estabelecer relação entre o apresentado no plano de trabalho com o estudo enviado.

195. Alínea “c”: ausência de prova da contratação dos profissionais necessários para a execução da meta 1, orçados no plano de trabalho.

196. Destaca a responsável que, no âmbito do MTur, a prestação de contas não é analisada sob todos os aspectos na área técnica. A então Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade, caberia a análise da execução da ação do plano de trabalho, o que no presente convênio traduziu-se na apresentação do estudo realizado, o resultado da meta. A análise de comprovação de efetiva contratação dos profissionais, entre o IMDC e as empresas contratadas, bem como outros aspectos administrativos, financeiros e contábeis do convênio caberia à Coordenação Geral de Convênios, conforme preconizava o regimento interno do Ministério do Turismo, portaria MTur 109-B/2005, em seu artigo 25.

197. Alínea “d”: ausência de prova da efetiva prestação de serviços por parte das duas empresas contratadas pelo IMDC (Mark Up Participações e Promoções Ltda. e NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial).

198. Argumenta a responsável que a portaria 109B/2005 incumbia a avaliação e prestação de contas quanto aos seus aspectos administrativos, financeiros e contábeis, comprovação de regular aplicação dos recursos, regularidade das informações prestadas pelo convenente quanto à contratação de empresas e profissionais, bem como a solicitação de documentação comprobatórias, à Coordenação-Geral de Convênios. Assim não caberia a Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade manifestar-se quanto aos documentos que comprovariam a efetiva prestação de serviços pelas empresas.

199. Alínea “e”: ausência de atesto nas notas fiscais e de relatórios de prestação de serviço.

200. Segundo a defendente, a conferência das notas fiscais e dos relatórios de prestação de serviços, bem como os aspectos administrativos, financeiros e contábeis do convênio eram de competência da Coordenação-Geral de Convênios, conforme o regimento, não cabendo a Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade a conferência de tal documentação.

201. Alínea “f”: ausência de nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados à Mark Up Participações e Promoções Ltda. e o trabalho de pesquisa apresentado ao MTur, realizado pela empresa Promo Inteligência Turística Ltda.

202. A exemplo das respostas anteriores, afirma a responsável que a relação financeira estabelecida entre o convenente e a empresa contratada não era objeto de análise da Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade, cabendo a essa área técnica manifestação restrita ao produto da meta 1, ou seja, o estudo realizado. Novamente, como preconizava o regimento interno, portaria MTur

109-8/2005, em seu artigo 25, era de competência da Coordenação-Geral de Convênios atuar sobre tais questões financeiras.

203. Alínea “g”: aporte a menor da contrapartida e realização de pagamentos indevidos (R\$ 44.449,52).

204. Aduz a responsável que não cabia à Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade verificar tal aporte. Conforme Portaria MTur 109-8/2005, artigo 24, competia à Coordenação-Geral de Convênios a “incumbência de se acompanhar as execuções do cronograma de desembolso dos convênios e monitorar a execução das ações, dos acordos e ajustes, sob aspectos administrativos, financeiros e contábeis”. Além disso, à Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação, conforme artigo 42 da supracitada Portaria, cabia a análise de informações gerenciais, como, por exemplo, a contrapartida.

205. Alínea “h”: realização de despesas para a execução da meta 1 do convênio em montante superior ao previsto no plano de trabalho.

206. Alega a defendente que a aferição de possíveis pagamentos em montante superior ao previsto no plano de trabalho era de competência da Coordenação-Geral de Convênios, quando da análise das notas fiscais no âmbito da prestação de contas financeira, conforme atribuições contidas na Portaria MTur 109-8/2005, artigo 25.

207. Alínea “i”: despesa realizada junto à empresa NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial, sem prévia cotação de preços, para prestação de serviços administrativos, não previstos no plano de trabalho do convênio, no valor de R\$ 77.000,00.

208. A responsável reafirma que a Coordenação-Geral de Convênios tinha a competência de aferição de toda a prestação de contas sob o aspecto financeiro, conforme suas atribuições contidas na Portaria MTur 109-B/2005, artigo 25. Assim, não competiria a Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade avaliar tal questão.

209. Por fim, a responsável destaca que o MTur não possui até hoje nenhum instrumento normativo que estabeleça os documentos balizadores da análise técnica de cada área, no momento da prestação de contas.

Análise das razões de justificativa de Roberta Bastos Carneiro Campos

210. A responsável foi ouvida em audiência em razão da aprovação indevida da prestação de contas do Convênio 700.990/2008, consubstanciadas nas oito ocorrências analisadas a seguir.

211. Em relação à inutilidade dos relatórios técnicos apresentados pelo conveniente, diante da inviabilidade técnica e jurídica do produto Cruzeiro Rodoviário, destaca que já havia manifestação da Conjur e que cabia à Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação a verificação do cumprimento dos pré-requisitos que tornariam as propostas elegíveis para celebração de convênio. Entretanto, ao assinar o Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas Complementar 20/2011 (peça 42, p. 82-84), como Coordenadora-Geral de Marketing e Publicidade, concordando com a aprovação da prestação de contas do convênio, passa a ter responsabilidade por essa aprovação.

212. Quanto à não apresentação, pelo IMDC, dos documentos exigidos pelo Parecer Técnico 8/2011, pois foram apresentadas somente planilhas genéricas subscritas pelo próprio conveniente, afirma que as planilhas enviadas apresentavam exatamente o conteúdo solicitado pelo MTur. Cabe aqui nos amparar, novamente, na análise efetuada pelo Ministério Público de Contas junto ao TCU (peça 78), que expõe as deficiências das planilhas apresentadas pelo IMDC, conforme item 183 desta instrução.

213. Em relação às demais irregularidades (alíneas “c” a “i”), a responsável afirma que caberia à Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação de Convênios a análise de informações

gerenciais, como a contrapartida. As demais questões seriam atribuições de outra área no MTur, a Coordenação-Geral de Convênios.

214. Segundo a responsável, à luz do Regimento do MTur, Portaria 109-B/2005 artigos 25 e 56, as áreas técnicas eram incumbidas de analisar a parte técnica, ou seja, se de fato o plano de trabalho foi executado, e a Coordenação-Geral de Convênios era incumbida de analisar os documentos sob aspectos financeiros, administrativos e contábeis (licitação, contratos, notas fiscais etc.).

215. Não obstante as competências elencadas às coordenações do MTur em seu Regimento Interno, o fato é que, em relação ao convênio analisado, a responsável, ao aprovar a prestação de contas apresentada pelo IMDC, atesta que o conveniente atendeu a todos os requisitos necessários à execução do convênio, que teria sido executado de acordo com as metas e ações previstas no plano de trabalho, conforme Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas Complementar 20/2011 (peça 42, p. 82-84).

216. A responsável ressalta, ainda, que o MTur não possui até hoje nenhum instrumento normativo que estabeleça os documentos balizadores da análise técnica de cada área, no momento da prestação de contas. Não obstante a deficiência administrativa do MTur no exame das prestações de contas, caberia ao responsável se resguardar, de modo a obter maiores informações e/ou orientações sobre a correta avaliação da prestação de contas antes de aprova-la.

217. Assim, considerando que a Sra. Roberta Bastos Carneiro Campos, na função de Coordenadora-Geral de Marketing e Publicidade do MTur, acatou o Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas Complementar 20/2011, que aprovou a prestação de contas do IMDC contendo diversas irregularidades, deve-se rejeitar suas razões de justificativas.

Responsáveis: Luiz Humberto Vilela Costa e Manoelina Pereira Medrado

218. O Sr. Luiz Humberto Vilela Costa, Coordenador-Geral de Assuntos Administrativos e Convênios do MTur, tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 92, tendo apresentado tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante da peça 153.

219. A Sra. Manoelina Pereira Medrado, Coordenadora Jurídica do MTur, tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 95, tendo apresentado tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante da peça 145.

220. Os responsáveis foram chamados em audiência em razão de irregularidades relacionadas à aprovação indevida do plano de trabalho (ofícios às peças 85 e 86).

221. Considerando que as argumentações apresentadas pelos dois responsáveis em suas razões de justificativa são equivalentes, estas serão relatadas e analisadas de forma conjunta.

Razões de justificativa de Luiz Humberto Vilela Costa e de Manoelina Pereira Medrado

222. Em suas considerações preliminares, os responsáveis argumentam que ao advogado público cabe verificar a existência dos requisitos jurídico-formais, não devendo emitir juízo de valor, nem decidir sobre a conveniência e oportunidade de determinado ato administrativo. Assim, no livre exercício de suas atribuições legais e regimentais, exarou manifestação técnico-jurídica por ter a convicção de que os termos da minuta do convênio em questão encontravam-se de acordo com as prescrições legais e doutrinárias.

223. Acrescentam os defendentes:

Nesse sentido, **observa-se a manifestação da lavra da Subprocuradora-Geral, Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, nos autos do Processo TC N° 010.645/2010-1, referente à Auditoria de Conformidade realizada pela SECEX-PR, na qual este Advogado Público, também, foi**

convocado para manifestar-se sobre questões semelhantes às aqui debatidas, sendo que o Acórdão nº 7307/2013-TCU – 1ª Câmara, que julgou o referido processo, acompanhou o posicionamento do Ministério Público e acatou as razões de justificativas deste Manifestante (Doc. 03).

Na referida manifestação, restou consignado o entendimento quanto à suficiência da análise da matéria relativa às minutas de convênios sob os aspectos legais nos casos concretos, com as devidas fundamentações e remissões aos dispositivos normativos aplicáveis, pelo que a análise, nos termos citados, afasta ilicitudes que possam atrair a responsabilidade solidária do assessor ou consultor jurídico signatário. Nestes termos, o citado Parecer consignou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos nºs 462/2003, 68/2004, 357/2005, 2706/2009 e 179/2011, todos do Plenário, e nºs 6791/2011 e 1791/2012 da 2ª Câmara, em consonância também com decisões pertinentes do Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança nºs 24.073/DF e 24.631/DF, no sentido de que, nas situações em que os pareceres jurídicos são exigidos para a validade do ato, como são os casos de exame e aprovação de minutas de convênios ou ajustes, descabe responsabilizar os agentes signatários de manifestação de natureza meramente opinativa ou não vinculante que contenha tese aceitável e fundamentada em doutrina ou jurisprudência, salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro.

Portanto, o Manifestante, no âmbito de suas atribuições, exarou o Parecer Conjur/MTur/nº 1546/2008 devidamente fundamentado na legislação que rege a espécie, na doutrina, na jurisprudência e no entendimento do Egrégio Tribunal de Contas da União, considerando, exclusivamente, os elementos que constavam no SICONV e nos autos do processo administrativo do Convênio auditado, quando da análise da **minuta submetida ao exame jurídico em 12 de dezembro de 2008**. (grifo e negrito no original)

224. Em relação ao mérito da questão, os responsáveis assim manifestaram-se:

Destarte, verifica-se no parecer exarado pelo Manifestante trata-se de opinião jurídica quanto aos termos propostos para o respectivo Instrumento e explanação dos requisitos legais necessários à celebração de Convênios, em consonância com o posicionamento do TCU sobre cada pressuposto, apontando, inclusive, os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa cuja análise é de competência dos respectivos setores técnicos do MTur.

Ademais, deve-se reiterar que a manifestação jurídica tomou por base, exclusivamente, os elementos que constavam, até a data da análise, **12 de dezembro de 2008**, nos autos do respectivo processo administrativo e nos documentos e informações constantes do Sistema SICONV, não sendo de responsabilidade do advogado público possíveis inconsistências em análises técnicas e, principalmente, supostas irregularidades atribuídas ao Conveniente quando da execução do Convênio em questão, ocorridos após essa data.

Nesse sentido, releva salientar que, previamente à manifestação jurídica redigida pelo ora Manifestante, a Proposta do Convênio e respectivo Plano de Trabalho, juntamente com os documentos e informações constantes nos autos do processo e das informações insertas no Sistema SICONV, obtiveram aprovação técnica do setor competente do Ministério (Doc. 04).

225. Em seguida os defendentes apresentam suas razões de justificativa para cada uma das irregularidades elencadas no ofício de audiência.

226. Alínea “a”: burla ao caráter personalíssimo do convênio, pois o interesse em executar o plano de trabalho era da Adetur Sudeste, e não do IMDC, que figurou como mero intermediário na celebração da avença.

227. Os responsáveis asseveram que a averiguação e a avaliação do interesse da conveniente em celebrar o convênio competem aos setores técnicos específicos do MTur, cabendo ao Órgão Jurídico a análise da minuta do instrumento a ser celebrado, sendo que, no caso em pauta, o interesse do IMDC foi atestado pelo Parecer Técnico 047/2008, elaborado pela Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade e aprovado pelo Departamento de Promoção e Marketing Nacional.

228. Alínea “b”: evidente incapacidade técnica do IMDC para executar o objeto do convênio, pois o próprio plano de trabalho indicava que a conveniente iria terceirizar a execução de todas as metas pactuadas, mediante a contratação de empresas especializadas.

229. Inicialmente, os responsáveis fazem menção aos Acórdãos 1.852/2006-TCU-2ª Câmara e 1.562/2009-TCU-Plenário, dos quais se infere a exigência de previsão expressa em pareceres dos respectivos setores técnicos de avaliação, entre outras, da capacidade da entidade para consecução do objeto (peça 153, p. 7-8).

230. Passam, então, a transcorrer sobre o assunto, com a ressalva de que a análise desse pressuposto não seria da competência do advogado público, integrante de Consultoria Jurídica de Ministério.

231. Após mencionarem diretrizes estabelecidas na Portaria Interministerial 127/2008, no Manual de Convênios do TCU e no endereço eletrônico da Comprasnet, do Ministério do Planejamento, a respeito da qualificação técnica e da capacidade operacional de entidade privada sem fins lucrativos para a celebração de convênios (peça 153, p. 8-13), observam que, no sistema Siconv, relativo ao convênio em análise, foram acostadas declarações de funcionamento regular da entidade nos últimos três anos, para atestar a capacidade técnica da entidade para gerenciar os respectivos objetos, emitidas por autoridades públicas ou entidades do trade turístico.

232. Transcreve-se, a seguir, excerto das justificativas apresentadas:

Ressalta-se, por oportuno, que segundo a Área Técnica a capacidade de gestão de Convênios significa gerir a execução de seus respectivos objetos e que, no presente caso, o Convênio celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Turismo, e o Instituto Mineiro de Desenvolvimento — IMDC, cuja denominação atual é Instituto de Desenvolvimento e da Cidadania — IMDC, destinou-se à realização do objeto que era a "*Elaboração e execução de pesquisa, plano de marketing, promoção e divulgação dos produtos da Região Sudeste*".

Quanto à capacidade administrativa do Instituto de Desenvolvimento e da Cidadania - IMDC, não cabe ao advogado público analisar tal pressuposto. Sobre o assunto, entendem os setores técnicos que a análise do corpo funcional do referido Instituto não é exigida pela legislação que rege a matéria, pelo que, **à época**, era requerida a apresentação de declarações emitidas por autoridades de maneira a comprovar que a entidade possuía qualificação e capacidade técnica/operacional para gerir tais objetos.

Outrossim, releva salientar que em função da demanda excessiva de propostas, **face ao final do exercício de 2008, e por estar o Sistema SICONV em implementação, sendo ainda precária sua utilização**, coube à Área Técnica do Ministério do Turismo a construção das regras e procedimentos aplicáveis, dentro das normativas da época, para melhor atender às necessidades operacionais de análise de propostas de eventos, os quais sofreram, ao longo de 2008 e 2009, vários ajustes.

Em maio de 2009, o Acórdão n2980 - TCU-Plenário estabeleceu a exigência de apresentação, pelas entidades ou associações, de documentos que evidenciem "*experiência e capacidade na realização de atividades da mesma natureza*". A partir desse momento, temos que os administradores tentaram buscar estabelecer novos critérios visando a atender o que foi determinado ao Ministério. **Somente a partir dessa data é que os órgãos da Administração pública passaram paulatinamente a exigir dos proponentes outros documentos para averiguarem a capacidade técnica das entidades privadas sem fins lucrativos.**

(...)

Diante do exposto, observa-se que o Ministério do Turismo vem dando cumprimento às disposições legais e às determinações desta Egrégia Corte ao exigir documentos que comprovem a capacidade técnica, operacional e financeira das entidades privadas sem fins lucrativos, convenientes, quando das análises técnicas dos Convênios, sendo que o Setor Técnico do MTur, **em observância à legislação vigente à época**, auferiu a qualificação técnica e a capacidade

operacional do IMDC para a gestão dos Instrumentos mediante declarações apresentadas por autoridades locais e por representantes de entidades do *trade*. No caso em pauta, as Declarações foram inseridas no SICONV, como anexo conforme conta **Listagem de Anexos (Doc. 12)**.

Cumpre trazer a cola o entendimento da Advocacia-Geral da União emanado na **Orientação Normativa nº 30/2010 (Doc. 13)**, cuja aplicação é obrigatória, *in verbis*:

"ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº30, DE 15 DE ABRIL DE 2010

(...)

OS DADOS CONSTANTES NO SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE (SICONV) POSSUEM FÉ PÚBLICA. LOGO, OS ÓRGÃOS JURÍDICOS NÃO NECESSITAM SOLICITAR AO GESTOR PÚBLICO A APRESENTAÇÃO FÍSICA, A COMPLEMENTAÇÃO E A ATUALIZAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO JÁ INSERIDA NO ATO DE CADASTRAMENTO NO SICONV, SALVO SE HOUVER DÚVIDA FUNDADA. INDEXAÇÃO: SICONV. DADOS. FÉ PÚBLICA. APRESENTAÇÃO FÍSICA. DESNECESSIDADE. DÚVIDA FUNDADA.

Destarte, o setor técnico do MTur, mediante o **Parecer Técnico nº 047/2008, de 08 de dezembro de 2008**, analisou a proposta inserta no SICONV, a qual é integrada pelas declarações de funcionamento regular do IMDC nos três anos anteriores ao seu credenciamento, emitidas por três autoridades locais, localizadas às folhas **12/14 do processo físico nº 72000.005299/2008-65** e no SICONV, declarações estas que gozam de fé pública nos termos da Orientação Normativa AGU nº 30, de 15/04/2010, e aprovou o convênio atestando a **comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional** do IMDC para executar o objeto do Plano de Marketing.

Outrossim, em relação a previsão de contratação pela Conveniente de empresas especializadas para execução de metas e ações do Convênio, **há na Portaria Interministerial uma seção inteira regulando essa possibilidade (arts. 46/48)**, de modo que, **uma vez previsto no Plano de Trabalho que foi devidamente aprovado, torna-se a regular a terceirização de ações e metas previstas nesse plano de trabalho, desde que observados os procedimentos de contratação adotados pela norma, que compete exclusivamente ao conveniente, sob pena de glosa.**

(...)

Por todo exposto, resta claro que não é da competência do Manifestante a análise da capacidade técnica, administrativa e financeira das entidades privadas sem fins lucrativos para celebração de Convênios com o Ministério do Turismo, portanto, não caberia imputar a este advogado público qualquer inconsistência no exame do pressuposto em questão para celebração do Convênio.

Registra-se, ainda, que a Área Técnica competente do MTur buscou dar cumprimento à legislação que rege a matéria, bem assim que a Secretaria-Executiva do Ministério, visando a melhor gestão dos recursos públicos, em cumprimento às determinações dessa Corte de Contas, estabeleceu critérios mais rígidos e objetivos para análise técnica das propostas de Convênios, especialmente ao requisito tratado neste item. (grifo e negrito no original).

233. Alínea “c”: ausência de análise fundamentada dos custos apresentados pela conveniente, a fim de justificar os quantitativos e os preços unitários propostos.

234. Os responsáveis apresentam artigos da Portaria Interministerial 127/2018 sobre informações que os proponentes devem inserir no sistema Siconv (peça 153, p. 15-17). Trazem também excertos de Acórdãos do TCU a respeito da necessidade de os custos estarem especificados para cada meta constante no Plano de Trabalho, devendo ser analisados pelo setor técnico competente, previamente à formalização do convênio, uma vez que deverá ser observado se os mesmos estão em consonância com os preços praticados no mercado local (peça 153, p. 17).

235. Por fim, os defendentes concluem:

Resta claro, portanto, que compete ao Proponente a elaboração do Projeto a ser apresentado como proposta de Convênio no SICONV, devendo ser considerado todos os seus aspectos, inclusive os custos das etapas/metras necessárias para a consecução do objeto.

Sendo assim, o Proponente, quando apresentou a respectiva Proposta de Convênio, estipulou os custos das respectivas metas/etapas, considerando, inclusive, o que dispõe a legislação que rege a espécie, tendo sido o Plano de Trabalho, constante no Sistema SICONV, objeto de análise e aprovação prévia pela respectiva Área Técnica do Ministério do Turismo.

Releva salientar que a análise e aprovação do Plano de Trabalho, com todos os seus elementos, é de competência estrita e exclusiva das Áreas Técnicas do Ministério, pelo que não cabe imputar possíveis inconsistências no Plano de Trabalho, inclusive no que diz respeito aos custos das ações/metodologias/fases, ao advogado público, ao qual compete demonstrar aos administrados os requisitos jurídico-formais para celebração do Convênio e o exame dos termos da Minuta proposta para sua análise.

Registra-se, por oportuno, que no caso em pauta a proponente fez juntar no SICONV, entre **19/11/2008 e 10/12/2008**, documentos (**Docs. 14**), dentre eles Tabelas de Preços, Orçamentos, Estimativas de Custos de Produção, Justificativas e Defesa de Mídia, que certamente subsidiaram a análise dos custos realizada pelo setor técnico do MTur, mediante o Parecer Técnico nº 047/2008 (Doc. 05, já citado), de 08/12/2008, aprovado pelas autoridades competentes do MTur, **inseto às folhas 23/26 do processo físico** de apoio à celebração do referido Ajuste. (grifo e negrito no original)

236. Alínea “d”: ausência de documentos essenciais à celebração do convênio (projeto básico e plano de mídia) e fragilidades evidentes nos orçamentos apresentados (similaridade entre orçamentos e ausência de assinaturas).

237. Após mencionar o conteúdo exigindo para a apresentação de propostas no Siconv e para a elaboração do plano de trabalho, conforme Portaria Interministerial 127/2018 (peça 153, p. 18-20), os responsáveis salientam o seguinte:

Ressalte-se que o Sistema SICONV fornece ao proponente, mediante diversas funcionalidades de suas respectivas "abas", o instrumento para viabilizar a juntada ao Sistema de todos os documentos necessários à análise técnica do pleito. No caso em pauta foram autuados na "Listagem de Anexos" (Doc. 013) diversos documentos, dentre eles orçamentos de mídia e dos serviços em consonância com as metas e ações do convênio, sendo estes documentos analisados tecnicamente pelo MTur, pois somente assim poderia se chegar a conclusão do Parecer Técnico nº 047/2008 (doc. 05, já citado) do setor competente do Concedente, conforme exigem os arts. 22 e 31 da norma vigente à época:

"Art. 22. O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos."

"Art. 31. A celebração do convênio será precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do órgão ou da entidade concedente ou contratante, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e constantes desta Portaria."

238. Alínea “e”: inviabilidade jurídica de implementação do produto turístico objeto do convênio – Cruzeiro Rodoviário, que dependia de alterações de normas da ANTT.

239. Esclarecem terem efetuado exclusivamente a análise jurídica da minuta de convênio com os documentos insertos aos autos do processo físico (72000.005299/2008-65) e ao Siconv, até aquela data, ou seja, até 12/12/2008, exarando o Parecer Jurídico CONJUR/MTur/Nº 1546/2008.

240. Os defendentes acrescentam que:

O objeto do convênio estabelecido no Plano de Trabalho aprovado pelo setor técnico (fls. 23/26) e na minuta apresentada à análise da Consultoria Jurídica era a "**Elaboração e execução de pesquisa, plano de marketing, promoção e divulgação dos produtos da Região Sudeste**". Tratava-se, portanto, de "**Pesquisa, plano de marketing, promoção e divulgação de produtos da**

região sudeste", não possuindo qualquer indicativo que pudesse induzir o Advogado Público a interpretar que o objeto acima transcrito poderia referir-se a um "produto" denominado "Cruzeiro Rodoviário".

Ao Advogado Público que analisou a minuta de convênio não foi apresentada qualquer referência que pudesse, ao menos de leve relance, lhe sugerir que o "produto" a ser objeto do Plano de Pesquisa, Marketing, Promoção e Divulgação (objeto apresentado) pudesse ser o tal "Cruzeiro Rodoviário", portanto, se sequer tinha conhecimento desse Cruzeiro Rodoviário, como poderia inferir e aduzir qualquer inviabilidade de sua implantação? Destarte, não há procedência de qualquer tentativa de punir o Advogado Público por uma omissão que não praticou.

241. Alínea "f": previa existência do produto turístico "Cruzeiro Rodoviário", criado pela Adetur Sudeste em 2006.

242. Os responsáveis reafirmam as alegações efetuadas no item anterior (239 e 240 desta instrução).

243. Observam, ainda, que a CGU, ao auditar o referido convênio em 2011, constatou que somente em 29/6/2009 é que foi dado formal conhecimento ao MTur do "cruzeiro rodoviário", como parte integrante do objeto do convênio, vez que foi apresentado como "novo produto turístico para a região sudeste", descrevendo-o no relatório parcial apresentado pelo Convenente naquela mesma data, no qual demandou também a prorrogação da vigência do convênio:

"VIII. 4.1. Impropriedades na execução do objeto: descumprimento do prazo para execução do objeto, não atendimento ao prazo legal para a solicitação de prorrogação de vigência do convênio e execução parcial do objeto.

O Convênio nº 700990/2008 foi celebrado em 12/12/2008, com prazo de vigência inicialmente estipulado para 31/07/2009.

Em 06/01/2009, houve o crédito na conta corrente bancária específica do convênio da 1ª parcela dos recursos federais, no valor de R\$ 790.000,00 (20080B901499). Em 30/01/2009, foi publicado no Diário Oficial da União um apostilamento prorrogando de ofício o prazo de vigência do convênio para 18/08/2009.

Em 29/06/2009, o convenente apresentou um relatório parcial de atividades e solicitou nova prorrogação da data de vigência do convênio pelos seguintes motivos: o início da execução do projeto não se cumpriu devido a atraso no repasse de recursos por parte do MTur e da contratação das empresas para o desenvolvimento do projeto. **O referido relatório parcial restringiu-se a informar acerca da possibilidade de criação de um novo produto turístico para a região sudeste: o "cruzeiro rodoviário"**. Não houve apresentação de documentação relacionada às despesas incorridas com o projeto até aquele momento.

244. Salientam que o relatório de auditoria da CGU asseverou que "o projeto analisado tratava da elaboração de pesquisa visando desenvolver e executar um Plano de Marketing para promover e divulgar os entes federativos pertencentes à Região Sudeste". Acrescentam:

Destarte, resta incólume de dúvidas que o advogado público quando analisou a minuta do Convênio nº 700990/2008, em 12/12/2008, não tinha conhecimento da existência do produto turístico "Cruzeiro Rodoviário", vez somente em 29/06/2009 é que o convenente apresentou ao MTur relatório informando o novo produto turístico, conforme apontado no Relatório de Auditoria da CGU (Peça 52-pgs. 199/200 e 203), não podendo, assim, atribuir responsabilidade ao Advogado Público, ora informante.

245. Por fim, concluem:

Excelentíssimo Senhor Ministro Relator, diante do exposto, da análise dos autos e dos documentos anexos, verifica-se, de forma irrefutável, que não houve, por parte do ora Manifestante, qualquer infringência a dispositivos normativos.

Os atos praticados pelo ora Manifestante em momento algum violaram qualquer norma contida na Lei nº 8.666/93, no Decreto nº 6.170/2007, na Portaria Interministerial nº 127/2008, ou em qualquer outro diploma legal ou regulamentar, bem como demonstraram inexistir imprudência, negligência ou imperícia em sua conduta.

Ante aos argumentos acima elencados, o Manifestante requer que esse Egrégio Tribunal de Contas se digne a conceder ao presente Processo TC nº 022.853/2015-4 o tratamento isonômico dispensado ao caso analisado nos autos da TC nº 010.645/2010-1, originário da SECEX-PR, no âmbito do qual foi proferido o Acórdão nº 7307/2013 - TCU – 1ª Câmara, vez que se trata de matérias análogas, respeitadas as especificidades de cada caso concreto, referentes à impossibilidade de responsabilização de Advogado Público pela prática de atos alheios à sua competência.

Outrossim, solicita-se que esse Egrégio Tribunal de Contas se digne a conceder ao presente Processo TC nº 022.853/2015-4 o tratamento isonômico dispensado ao caso analisado nos autos da TC nº 022.218/2009-6, no âmbito do qual Vossa Excelência proferiu o Acórdão nº 1828/2013-TCU- 1ª Câmara, que acolheu as razões de justificativa apresentadas pela Consultora Jurídica do MTur relativamente ao descumprimento do subitem 9.5 do Acórdão 96/2008-Plenário, em razão de se tratarem de matérias semelhantes, no que tange à competência estritamente jurídico-formal desta Consultora Jurídica.

Portanto, espera que os esclarecimentos prestados sejam suficientes e satisfatórios para isentar o ora Manifestante de qualquer responsabilidade sobre irregularidades eventualmente ocorridas no âmbito da execução do referido Convênio, bem como, que sejam acolhidos como razões de justificativa, para afastar a responsabilidade do Manifestante.

Análise das razões de justificativa de Luiz Humberto Vilela Costa e de Manoelina Pereira Medrado

246. Inicialmente, cabe esclarecer que, relativamente à responsabilização de parecerista jurídico, esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que esse profissional pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for vinculativo. Embora não exerça função de execução administrativa, o parecerista jurídico pode ser considerado como responsável por este Tribunal, pois o art. 71, inciso II, da Constituição Federal impõe a responsabilidade não só daqueles que derem diretamente causa a perda ou extravio de recursos públicos, mas também dos agentes que cometerem qualquer ato irregular de que resulte prejuízo ao erário.

247. Assim, existindo parecer que, por dolo ou culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da administração pública, haverá responsabilidade solidária entre gestores e pareceristas. A jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou esse entendimento, conforme consignado nos Acórdãos 1560/2014-TCU-Plenário, rel. Ana Arraes; 2890/2014-TCU-Plenário, rel. Walton Alencar Rodrigues; 1656/2015-TCU-Plenário, rel. Marcos Bemquerer; 1730/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas; e 1851/2015-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler.

248. O cerne das defesas apresentadas expõe que não lhes eram exigíveis cobrar atuação quanto à conveniência e oportunidade do ato, aspectos de deliberação da autoridade competente para firmar convênios. A apreciação jurídica estaria circunscrita aos aspectos jurídico-formais, haja vista que atuava na apreciação de minuta de convênio. Entendem que esse assunto estaria na esfera de atuação dos setores técnicos do MTur, a quem competia apreciar a exequibilidade do objeto.

249. A análise e manifestação da Conjuração acerca da minuta do convênio foi efetuada por meio do Parecer/Conjur/MTur/Nº 1546/2008 (peça 1, p. 61-73), de 12/12/2008, assinado pelo Sr. Luiz Humberto Vilela Costa, Coordenador-Geral de Assuntos Administrativos e Convênios.

250. Em relação à condição da proponente em executar o projeto e aos custos especificados no plano de trabalho, vale transcrever os seguintes trechos do referido Parecer:

23. **A verificação da condição da Proponente em executar o Projeto fica a cargo do setor técnico competente deste Ministério**, em consonância com o entendimento do TCU, conforme se depreende do Acórdão transcrito acima. Sobre esse tema e a correspondência das atividades da Proponente com o Projeto, manifestou-se o setor técnico:

"(...) Nesse contexto, passamos a analisar a competência e a atribuição estatutária do Proponente para a celebração e execução do Convênio proposto. O Instituto Mineiro de Desenvolvimento — IMDC é uma entidade sem fins lucrativos fundada em 15 de setembro de 1979, tendo por finalidade apoiar e desenvolver estudos e pesquisas para a defesa, elevação e manutenção da qualidade de vida do ser humano e do meio ambiente, dentre outros objetivos, em particular a promoção de pesquisas e de diagnósticos para os desenvolvimentos institucionais, educacionais, científicos e técnicos.

Tendo em vista que o Projeto ora analisado trata da elaboração de pesquisa visando desenvolver e executar um Plano de Marketing para promover e divulgar os entes federativos pertencentes à Região Sudeste, transcrevemos a seguir a parte do objeto social em que o IMDC se ampara para pleitear e demonstrar as suas atribuições e competências para a execução de Convênios: "Turística: Elaborar, implantar e executar programas e projetos para desenvolvimento turístico; promoção de feiras, shows, exposições, publicidade, marketing, campanhas, consultorias, pesquisas e ações sociais (...)".

(...)

28. **Os custos, que precisam estar especificados para cada meta constante no Plano de Trabalho, devem ser analisados pelo setor técnico competente, previamente à celebração do Convênio**, uma vez que deverá ser observado se os mesmos estão em consonância com os preços praticados no mercado local, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, como se infere do Acórdão nº 1852/2006-TCU-Segunda Câmara, *in verbis*:

"(...) 1.10 - Na avaliação de proposições de convênio, exija, proceda, e consigne em seus pareceres técnicos as análises detalhadas dos custos indicados nas propostas, documentando referidas análises com elementos de convicção como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região" G. N.

29. Infere-se do SICONV que o setor competente desta Pasta inseriu no Sistema manifestação expressamente quanto à análise dos custos, nos seguintes termos: "julgamos oportuna a aprovação, para os itens referentes à esta Coordenação-Geral, considerando que os custos indicados na Proposta SICONV nº 10678/2008 são condizentes com o praticado no mercado local, tendo por base as propostas orçamentárias e tabelas de veículos anexadas à mencionada Proposta".

251. Dentre as recomendações para a execução do convênio, destacam-se:

31. É de bom alvitre aconselhar, ainda, que **a execução do objeto do convênio seja acompanhada pelo MTur**, conforme determinação do Tribunal de Contas da União, efetuando a fiscalização, acompanhamento e o controle de qualidade dos serviços realizados, verificando se foram executados conforme as especificações previstas, de forma a evitar a ocorrência de falhas e irregularidades.

32. Diante da recente publicação da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/08, esta Consultoria Jurídica **recomenda ao setor técnico competente deste Ministério que alerte o Proponente da nova legislação**, que passou a regulamentar os Convênios no âmbito federal desde 30 de maio de 2008, de maneira a possibilitar que a mesma execute o presente Convênio em consonância com a legislação vigente, informando, em especial, que o Proponente deverá realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, para a aquisição de bens e contratação de serviços com recursos deste Convênio, observando os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, de acordo com o que dispõe a Cláusula Oitava - Da Contratação com Terceiros do Instrumento do Convênio em exame.

252. Ao final, assim concluiu o parecerista:

36. Destacamos, por fim, o fato de que a **verificação da regularidade da Proponente para celebração e recebimento dos recursos** do presente Convênio deverá ser realizada conforme preleciona os arts. 24 a 26 e o inciso I, do art. 43, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/08.

253. Tais recomendações e conclusões registradas ao longo do Parecer demonstram o resguardo adotado pela Consultoria Jurídica do MTur quanto aos aspectos técnicos da celebração do convênio, remetendo sua análise às áreas técnicas do Ministério.

254. Além disso, quanto à inviabilidade jurídica de implementação do produto turístico objeto do convênio – Cruzeiro Rodoviário, que dependia de alterações de normas da ANTT, ou mesmo de sua prévia existência, não há indícios que os pareceristas estariam cientes desses fatos à época da elaboração do Parecer. Não há qualquer menção no referido Parecer do produto denominado Cruzeiro Rodoviário. Conforme consignado pelos responsáveis, o objeto do convênio estabelecido no plano de trabalho aprovado pelo setor técnico e na minuta apresentada à análise da Consultoria Jurídica era a “elaboração e execução de pesquisa, plano de marketing, promoção e divulgação dos produtos da Região Sudeste”.

255. A jurisprudência do TCU, em consonância com decisões pertinentes do Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança 24.073/DF e 24.631/DF, é no sentido de que, nas situações em que os pareceres jurídicos são exigidos para a validade do ato, como na aprovação de minutas de convênios, descabe responsabilizar os agentes signatários de manifestação de natureza meramente opinativa ou não vinculante que contenha tese aceitável e fundamentada em doutrina ou jurisprudência, salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, a exemplo do Acórdão 7307/2013-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Valmir Campelo.

256. Assim, assiste razão aos responsáveis quanto à suficiência da análise da matéria sob os aspectos legais, com as devidas fundamentações e remissões aos dispositivos normativos aplicáveis, sem incidir em alguma ilicitude que possa atrair a responsabilidade solidária dos consultores jurídicos signatários.

257. Diante do exposto, propõe-se acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Humberto Vilela Costa e pela Sra. Manoelina Pereira Medrado.

CONCLUSÃO

258. Diante da revelia do Sr. Deivson Oliveira Vidal e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

259. Em face da análise promovida nos itens 24 a 79 da seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC) e pela empresa Mark Up Participações e Promoções Eireli, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

260. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

261. Em face da análise promovida nos itens 80 a 217 da seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Mario Augusto Lopes Moyses, Sérgio Flores de Albuquerque, José Osmar Fernandes Cavalcante e pela Sra. Roberta Bastos Carneiro Campos, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas, de modo que suas contas devem ser julgadas irregulares. Propõe-se, ainda, em atendimento ao disposto no parágrafo único do

art. 19 da Lei 8.443/1992, a aplicação da multa prevista no art. 58, incisos II e III, do mesmo normativo legal.

262. Quanto ao Sr. Sérgio Flores de Albuquerque, é oportuno ressaltar a sua atuação tanto na aprovação indevida do plano de trabalho como na aprovação indevida da prestação de contas do convênio.

263. Em face da análise promovida nos itens 218 a 257 da seção “Exame Técnico”, propõe-se acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Humberto Vilela Costa e pela Sra. Manoelina Pereira Medrado, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas. Assim, deve-se excluir a responsabilidade desses responsáveis na presente relação processual.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

264. Foi solicitada sustentação oral pelos advogados da empresa Mark Up Participações e Promoções Eireli: Mírian Lavocat, OAB/DF 19.524; Saulo Martins Mesquita, OAB/DF 44.421; Ricardo Magaldi Messetti, OAB/SP 178.087 e OAB/DF 30.373; e indicado o endereço eletrônico lavocat@lavocat.com.br (160, p. 14).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

265. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Humberto Vilela Costa (CPF 289.789.511-04) e pela Sra. Manoelina Pereira Medrado (CPF 813.428.531-72);

b) considerar, para todos os efeitos, revel o Sr. Deivson Oliveira Vital (CPF 013.599.046-70) dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

c) **julgar irregulares** as contas do Sr. Deivson Oliveira Vidal (CPF 013.599.046-70) e do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (CNPJ 21.145.289/0001-07), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c” e § 2º, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU, condenando-os, em solidariedade com a empresa Mark Up Participações e Promoções Eireli (CNPJ 01.239.512/0001-78), ao pagamento das quantias a seguir especificadas e fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento e com abatimento de valores acaso já satisfeitos, na forma prevista na legislação vigente:

c.1) débito atribuído, solidariamente, ao Sr. **Deivson Oliveira Vidal** e ao **Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC)**:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
790.000,00 (D)	6/1/2009
750.000,00 (D)	8/12/2009
741.415,00 (C)	24/3/2009
400.000,00 (C)	17/12/2009
300.000,00 (C)	7/1/2010
98.585,00 (C)	25/6/2010
20.912,73 (C)	18/1/2011

Valor atualizado até 26/6/2018: R\$ 63.657,88

c.2) débito atribuído, solidariamente, ao Sr. **Deivson Oliveira Vidal**, ao **Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC)** e à empresa **Mark Up Participações e Promoções Eireli**:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
741.415,00 (D)	24/3/2009
400.000,00 (D)	17/12/2009
300.000,00 (D)	7/1/2010
98.585,00 (D)	25/6/2010

Valor atualizado até 26/6/2018: R\$ 3.509.178,20

d) **aplicar**, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, **multa individual** ao Sr. Deivson Oliveira Vidal (CPF 013.599.046-70), ao Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (CNPJ 21.145.289/0001-07), e à empresa Mark Up Participações e Promoções Eireli (CNPJ 01.239.512/0001-78), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, os recolhimentos aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) **aplicar**, com fundamento no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do RI/TCU, **multa individual** aos Srs. Mario Augusto Lopes Moyses (CPF 953.055.648-91); Sérgio Flores de Albuquerque (CPF 186.513.641-72); José Osmar Fernandes Cavalcante (CPF 870.116.381-72); e à Sra. Roberta Bastos Carneiro Campos (CPF 720.494.051-20), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão até a a data do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

g) **autorizar**, desde logo, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada uma delas, os encargos legais devidos, bem como **alertar** os responsáveis de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU; e

h) **encaminhar** cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Minas Gerais, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, e informá-lo que o relatório e voto que a fundamentaram podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

SECEX-MG, em 26 de junho de 2018.

(Assinado eletronicamente)

RODRIGO SANTANA MARQUES

AUFC – Mat. 5051-2

Anexo I - Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>Aplicação irregular de recursos federais transferidos no âmbito do Convênio 700.990/2008, consubstanciada nas seguintes ocorrências:</p> <p>a) o produto turístico apresentado pela convenente – Cruzeiro Rodoviário – não se enquadra em nenhuma das possibilidades previstas pela ANTT para a implementação do serviço de transporte rodoviário e não teve nenhuma utilidade para o MTur;</p> <p>b) o produto turístico objeto do convênio já existia anteriormente à celebração do convênio;</p> <p>c) o IMDC figurou como mero intermediário na celebração do convênio, haja vista que o real interessado na execução do plano de trabalho era a Adetur Sudeste, autora do projeto do Cruzeiro Rodoviário, o que caracteriza burla ao caráter personalíssimo do convênio;</p> <p>d) apresentação intempestiva da prestação de contas, aporte a menor da contrapartida e realização de pagamentos indevidos (R\$ 44.449,52);</p> <p>e) existência de vínculos entre o IMDC e empresa que forneceu orçamento para a execução do objeto do convênio (Ten - Tourism Expert Network Turismo Ltda. – CNPJ 08.814.016/0001-40);</p> <p>f) contratação da empresa NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial (CNPJ 04.654.606/0001-00), sem prévia cotação de preços, para prestação de serviços administrativos, não previstos no plano de trabalho do convênio, e cuja responsável (Sra. Myrtes Buenos Aires) possui vínculo com o IMDC;</p> <p>g) grande similaridade entre os orçamentos apresentados pela Mark Up Participações e Promoções Ltda. e pela Cobram Companhia Brasileira de Marketing Ltda. (peça 42, pp. 48/55 e 66/75) e ausência de assinatura em tais orçamentos (peça 42, pp. 55 e 75);</p> <p>h) ausência de nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados à Mark Up e o trabalho de pesquisa apresentado ao MTur, realizado pela empresa Promo Inteligência Turística Ltda.;</p> <p>i) ausência de provas da efetiva prestação de serviços por parte das empresas Mark Up Participações e Promoções Ltda. e NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial, cujas notas fiscais sequer foram atestadas;</p> <p>j) as notas fiscais emitidas pela Mark Up Participações e Promoções Ltda. possuem descrição genérica e não vieram acompanhadas de relatórios da prestação dos serviços, contrariamente ao previsto no instrumento contratual;</p> <p>k) realização de despesas para a execução da meta 1 do convênio em montante superior ao previsto no plano de trabalho.</p>	<p>Nome: Deivson Oliveira Vidal CPF: 013.599.046-70</p>	<p>Não comprovar, mediante documentação hábil, prevista nos termos do Convênio 700.990/2008, a regularidade na aplicação dos recursos federais transferidos.</p>	<p>A conduta do gestor, ao não apresentar documentação consistente a título de prestação de contas, impossibilitou que o responsável comprovasse a regular aplicação dos recursos do Convênio 700.990/2008, decorrendo desse fato a caracterização do prejuízo do Erário.</p>	<p>Não há elementos para presumir a boa-fé do responsável;</p> <p>É razoável supor que conhecia de suas obrigações, e que deveria ter consciência da ilicitude que praticara;</p> <p>É razoável exigir conduta diversa do responsável, isto é, o responsável deveria ter comprovado a boa e regular aplicação dos recursos do convênio, entretanto não o fez, motivo pelo qual deve ter as suas contas julgadas irregulares, sem prejuízo de condenar-lhe em débito e aplicar-lhe sanção de multa.</p>
<p>Aplicação irregular de recursos federais transferidos no âmbito do Convênio 700.990/2008 consubstanciada nos pagamentos recebidos do IMDC, sem a devida contraprestação dos serviços.</p>	<p>Nome: Deivson Oliveira Vidal CPF: 013.599.046-70</p>	<p>Não comprovar, mediante documentação hábil, prevista nos termos do Convênio 700.990/2008, a regularidade na aplicação dos recursos federais transferidos.</p>	<p>A conduta do gestor, ao não apresentar documentação consistente a título de prestação de contas, impossibilitou que o responsável comprovasse a regular aplicação dos recursos do Convênio 700.990/2008, decorrendo desse fato a caracterização do prejuízo do Erário;</p>	<p>Não há elementos para presumir a boa-fé do responsável;</p> <p>É razoável supor que conhecia de suas obrigações, e que deveria ter consciência da ilicitude que praticara;</p> <p>É razoável exigir conduta diversa do responsável, isto é, o responsável</p>



				deveria ter comprovado a boa e regular aplicação dos recursos do convênio, entretanto não o fez, motivo pelo qual deve ter as suas contas julgadas irregulares, sem prejuízo de condenar-lhe em débito e aplicar-lhe sanção de multa
	Nome: Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania CNPJ: 21.145.289/0001-07	Beneficiar-se com o recebimento dos recursos do Convênio 700.990/2008, sem que tenha ficado demonstrada a execução física integral do objeto conveniado, em valor correspondente aos recursos federais aplicados mediante o aludido convênio.	O recebimento de recursos federais conveniados, sem a comprovação da efetiva contraprestação dos serviços contratados permitiu concluir pela execução irregular dos recursos conveniados e a consequente constatação do dano ao erário;	Ao receber os recursos indevidamente a entidade deve ser responsabilizada pelas irregularidades constatadas na aplicação dos recursos públicos sem prejuízo de condenar-lhe em débito e aplicar-lhe sanção de multa;
	Nome: Mark Up Participações e Promoções Eireli CNPJ: 01.239.512/0001-78	Beneficiar-se com o recebimento dos recursos do Convênio 700.990/2008, sem que tenha ficado demonstrada a execução física integral do objeto conveniado, em valor correspondente aos recursos federais aplicados mediante o aludido convênio.	O recebimento de recursos federais do IMDC, oriundos do Convênio 700.990/2008, sem a comprovação da efetiva contraprestação dos serviços contratados permitiu concluir pela execução irregular dos recursos conveniados e a consequente constatação do dano ao erário.	Ao receber os recursos a entidade deve ser responsabilizada pelas irregularidades constatadas na aplicação dos recursos públicos sem prejuízo de condenar-lhe em débito e aplicar-lhe sanção de multa.
Aprovação indevida do Plano de Trabalho e pela celebração do Convênio 700.990/2008, consubstanciada nas seguintes ocorrências: a) burla ao caráter personalíssimo do convênio, pois o interesse em executar o plano de trabalho era da Adetur Sudeste, e não do IMDC, que figurou como mero intermediário na celebração da avença; b) evidente incapacidade técnica do IMDC para executar o objeto do convênio, pois o próprio plano de trabalho indicava que a conveniente iria terceirizar a execução de todas as metas pactuadas, mediante a contratação de empresas especializadas; c) ausência de análise fundamentada dos custos apresentados pela conveniente, a fim de justificar os quantitativos e os preços unitários propostos; d) ausência de documentos essenciais à celebração do convênio (projeto básico e plano de mídia) e fragilidades evidentes nos orçamentos apresentados (similaridade entre os orçamentos e ausência de assinaturas);	Nome: Mário Augusto Lopes Moyses CPF: 953.055.648-91 Cargo: ex-Secretário Executivo do MTur	Celebrar o Convênio 700.990/2008 mesmo diante das diversas irregularidades apuradas.	A conduta do gestor, ao celebrar o Convênio 700.990/2008 mesmo diante das diversas irregularidades apuradas, possibilitou a ocorrência de prejuízo ao Erário.	Não há elementos para presumir a boa-fé dos responsáveis; É razoável supor que os responsáveis conheciam suas obrigações, e que deveriam ter consciência da ilicitude que praticaram; É razoável exigir conduta diversa dos responsáveis, entretanto não a tiveram, razão pela qual propõe-se que eles sejam sancionados com a aplicação de multa
	Nome: Sérgio Flores de Albuquerque CPF: 186.513.641-72 Cargo: ex-Coordenador-Geral de Marketing e Publicidade do MTur e ex-Diretor do Departamento de	Aprovar o plano de trabalho do Convênio 700.990/2008, mesmo diante das diversas irregularidades apuradas, mediante assinatura do Parecer 47/2008.	A conduta do gestor, ao aprovar o plano de trabalho do Convênio 700.990/2008, mesmo diante das diversas irregularidades apuradas, possibilitou a ocorrência de	



e) inviabilidade jurídica de implementação do produto turístico objeto do convênio – Cruzeiro Rodoviário, que dependia de alteração de normas da ANTT; e f) prévia existência do produto turístico “Cruzeiro Rodoviário”, criado pela Adetur Sudeste em 2006	Promoção e Marketing Nacional do MTur		prejuízo ao Erário.	pelo TCU.
Aprovação indevida da prestação de contas do Convênio 700.990/2008, ocorrida mediante Parecer Técnico 20/2011, consubstanciada nas seguintes ocorrências: a) inutilidade dos relatórios técnicos apresentados pelo convenente, diante da inviabilidade técnica e jurídica do produto Cruzeiro Rodoviário; b) não apresentação, pelo IMDC, dos documentos exigidos pelo Parecer Técnico 8/2011, pois foram apresentadas somente planilhas genéricas subscritas pelo próprio convenente; c) ausência de prova da contratação dos profissionais necessários para a execução da meta 1, orçados no plano de trabalho; d) ausência de prova da efetiva prestação de serviços por parte das duas empresas contratadas pelo IMDC (Mark Up Participações e Promoções Ltda. e NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial); e) ausência de atesto nas notas fiscais e de relatórios de prestação de serviço; f) ausência de nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados à Mark Up e o trabalho de pesquisa apresentado ao MTur, realizado pela empresa Promo Inteligência Turística Ltda.; g) aporte a menor da contrapartida e realização de pagamentos indevidos (R\$ 44.449,52); h) realização de despesas para a execução da meta 1 do convênio em montante superior ao previsto no plano de trabalho; e i) despesa realizada junto à empresa NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial, sem prévia cotação de preços, para prestação de serviços administrativos, não previstos no plano de trabalho do convênio, no valor de R\$ 77.000,00.	Nome: Sérgio Flores de Albuquerque CPF: 186.513.641-72 Cargo: ex-Coordenador-Geral de Marketing e Publicidade do MTur e ex-Diretor do Departamento de Promoção e Marketing Nacional do MTur Nome: José Osmar Fernandes Cavalcante CPF: 870.116.381-72 Cargo: ex-Agente Administrativo da Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade do MTur; Nome: Roberta Bastos Carneiro Campos CPF: 720.494.051-20 Cargo: ex-Coordenadora-Geral de Marketing e Publicidade do MTur	Aprovar a prestação de contas do Convênio 700.990/2008, mesmo diante das diversas irregularidades apuradas, mediante assinatura do Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas Complementar 20/2011.	A conduta dos responsáveis, ao aprovar a prestação de contas do Convênio 700.990/2008, mesmo diante das diversas irregularidades apuradas, possibilitou a ocorrência de prejuízo ao Erário.	Não há elementos para presumir a boa-fé dos responsáveis; É razoável supor que os responsáveis conheciam suas obrigações, e que deveriam ter consciência da ilicitude que praticaram; É razoável exigir conduta diversa dos responsáveis, entretanto não a tiveram, razão pela qual propõe-se que eles sejam sancionados com a aplicação de multa pelo TCU.