

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 013.668/2016-1

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Ministério do Turismo

Responsáveis: Airton Nogueira Pereira Junior (614.247.147-53); Carla de Souza Marques (031.636.674-90); Carlos Paulo de Sousa (054.498.208-87); Mario Augusto Lopes Moyses (953.055.648-91); Marta Feitosa Lima Rodrigues (232.407.093-68)

Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU/GO

Representação legal: Mariana Panciera (CPF 054.498.208-87); Pedro Estevam Alves Pinto Serrano (90.846/OAB-SP)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. APURAÇÃO DE PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS IRREGULARES DE SERVIDORES DO MINISTÉRIO DO TURISMO NA CONDUÇÃO DE TRINTA E OITO CONVÊNIOS COM A ENTIDADE PREMIUM AVANÇA BRASIL, PARA APOIO A REALIZAÇÃO DE EVENTOS. CONFIRMAÇÃO DAS CONDUTAS IRREGULARES. MULTA. CONDUTA GRAVÍSSIMA DOS EX-GESTORES. RETORNO DOS AUTOS À SECEX/GO PARA REALIZAÇÃO DE NOVAS AUDIÊNCIAS COM VISTAS À APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Controle Externo – Secex/GO, cujas conclusões e proposta de encaminhamento contaram com a anuência dos respectivos redigentes.

Transcrevo a peça, a seguir, *in verbis*:

“INTRODUÇÃO

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

HISTÓRICO

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

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

4. *No âmbito do referido processo de TCE (TC 029.465/2013-3), foram analisadas essas ocorrências a partir das razões de justificativa apresentadas por servidores do órgão demandados*

a se manifestarem. Todavia, na ocasião, em que pese ter sido realizada proposta de encaminhamento acerca da atuação deles naqueles autos, registrou-se uma proposta de encaminhamento alternativa para a análise da matéria, no sentido de que fosse determinada a autuação de um processo específico para realizar o exame global das práticas administrativas irregulares de servidores do MTur na formalização e condução dos convênios firmados com a entidade Premium Avança Brasil, de forma que houvesse a realização de audiência única para cada agente público a que fosse identificada uma conduta irregular no caso.

5. Assim, na análise a ser realizada, poder-se-ia, ainda, abranger responsabilidades de outros servidores que concorreram para outras irregularidades, tais como o repasse financeiro e a publicação do extrato do convênio somente após a realização do evento conveniado.

6. No mesmo sentido, o Ministério Público junto ao TCU, no que se refere aos atos praticados pelos servidores do MTur, anuiu que a apreciação das condutas dos agentes do órgão ocorresse em processo específico que consolidasse a apuração de todas as responsabilidades em relação aos convênios (peça 4, p. 29), proposta essa que foi acolhida pelo Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, conforme seu Voto (peça 3). Em atendimento ao comando constante do item 9.5 do Acórdão 586/2016 – Plenário, a Secex-GO autuou este processo.

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

8. Após devolvidos os autos pela Seccor à Secex-GO para continuidade da sua instrução, realizou-se o exame de seu objeto, tendo concluído pela necessidade de se promover a audiência de Mário Augusto Lopes Moyses, ex-secretário executivo do MTur; Airton Nogueira Pereira Júnior, ex-titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Marta Feitosa Lima Rodrigues, ex-coordenadora-geral de Análise de Projeto; Carla de Souza Marques, ex-coordenadora-geral de Análise de Projetos substituta; e Carlos Paulo de Sousa, ex-coordenador-geral de Análise de Projetos (peça 49).

9. A conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade de cada um dos agentes mencionados no parágrafo anterior, conforme apuração realizada pela Secex-GO para fins de realização das audiências, constam da matriz de responsabilização inserida nestes autos à peça 48.

10. Submetida a proposta ao Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator desta representação, foi determinada a realização das audiências dos servidores do Ministério do Turismo, para que, no prazo de quinze dias, apresentassem razões de justificativa quanto às ocorrências descritas na instrução preliminar, na forma proposta (peça 52).

11. Em atendimento à determinação ministerial, foram emitidos os ofícios aos responsáveis (peças 58 a 62). Após solicitações de cópias e pedidos de prorrogação de prazo, os responsáveis apresentaram suas razões de justificativa (peças 80, 81, 86 e 89), à exceção da Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues que, mesmo tendo tomado ciência do ofício de audiência (peça 65), inclusive tendo solicitado prorrogações de prazo (peças 77 e 79), permaneceu silente, sujeitando-se aos efeitos da revelia prevista no art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

EXAME TÉCNICO

12. Previamente à análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis arrolados, cabe aqui recuperar um breve histórico do caso, constante da primeira instrução deste

processo (peça 49), principalmente na parte que se refere à atuação dos órgãos de fiscalização, a atuação do MTur e a respeito dos atos praticados por servidores do ministério.

Atuação dos órgãos de fiscalização

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

17. *As informações do controle interno também chegaram ao TCU e foram objeto de representação, autuada no TC 005.369/2010-0, para a verificação da regularidade da aplicação de recursos financeiros repassados pelo MTur à Premium Avança Brasil, para realizar diversos eventos de cunho turístico em Goiás. Observou-se que esses convênios encontravam-se com atraso na análise de prestação de contas, situação que fundamentou o Acórdão 4402/2012 – 1ª Câmara (relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman), em que se determinou ao MTur que concluísse a análise das prestações de contas dos convênios firmados com a entidade, apurando integralmente as irregularidades elencadas pela CGU.*

18. *Para monitorar esse acórdão, a Secex-GO autuou o processo TC 009.209/2013-1. Foi exarado o Acórdão 5356/2014-TCU-2ª Câmara (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman), que considerou cumpridas ou em fase final de cumprimento as determinações constantes daquele acórdão, e arquivou aquele processo de monitoramento, sem prejuízo da eventual autuação de novo processo para apuração de responsabilidades, caso constatada a ausência de envio de algum processo de TCE a este Tribunal.*

19. *Pesquisa realizada nos sistemas informatizados deste Tribunal indicou a autuação de trinta e três processos de TCE, relativos a trinta e oito convênios firmados entre a Premium e o MTur. Desses processos, nove já haviam sido julgados pelo TCU até 30/01/2018 (TCs 019.890/2012 5, 029.465/2013 3, 029.938/2013-9, 017.014/2014-0, 017.226/2014-7, 017.227/2014-3, 028.078/2014 4, 000.885/2015 0, 003.280/2015 2). Em todos houve julgamento pela irregularidade e condenação de responsáveis. Dos processos ainda não julgados, doze estão em instrução na unidade técnica, quatro estão pendentes de parecer do MP/TCU e oito, já instruídos e com parecer da MP/TCU, aguardam julgamento.*

Visão geral da atuação do MTur

20. *Diante das ocorrências identificadas pelo TCU, CGU e MPF, percebeu-se o ambiente vulnerável naquele Ministério à época da celebração dos convênios com a Premium. Como observaram os órgãos fiscalizatórios (ex: Acórdãos 980/2009 e 2668/2008, ambos do plenário do TCU, relatados pelos Ministros Walton Alencar e Ubiratan Aguiar, respectivamente), não havia*

rigor e qualidade nas verificações do MTur, tanto é que celebrou diversos convênios com a Premium e com o IEC sem ao menos checar onde estavam instaladas e qual o relacionamento delas com as recorrentes contratadas, Conhecer e Elo Brasil.

21. *Essa fragilidade nos procedimentos favoreceu as irregularidades apontadas pela CGU, notadamente o esquema de utilização de institutos de fachada e empresas em nome de “laranjas”, montados para fraudar a aplicação de recursos destinados à realização de eventos financiados com recursos públicos repassados pelo MTur a partir de emendas parlamentares.*

22. *De modo geral, observa-se que o MTur celebrou diversos ajustes com a Premium Avança Brasil para a realização de eventos em que a conduta da convenente consistia em delegar todas as ações para terceiros. Em que pese as responsabilidades daquela entidade convenente estarem sendo apuradas no âmbito das várias TCEs que se encontram neste Tribunal (relacionadas na peça 46), cabe aqui descrever as principais constatações da CGU, constantes do relatório colacionado à peça 6, bem como outras questões relevantes que serão abordadas nesta instrução, a saber:*

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

b) existência de vínculos entre as convenentes Premium e o Instituto Educar e Crescer - IEC (CNPJ 07.177.432/0001-11) – partícipes de convênios com o MTur em 38 e 19 convênios respectivamente;

c) falta de comprovação documental, nos processos de prestação de contas analisados, para as demais receitas que custeariam os eventos. A documentação obtida junto às convenentes apresentava cartazes que indicavam a existência de outros patrocinadores para o evento, incluindo a venda de ingressos;

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

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

23. *Diante de tais constatações é de se indagar como uma convenente com essas características pudesse executar a contento as ações inerentes aos objetos dos inúmeros convênios, bem como gerir recursos financeiros daquela ordem.*

24. *Apesar disso, a Premium foi responsável por executar, no período de dezesseis meses (julho/2008 a outubro/2009 – períodos previstos dos eventos pactuados), 38 eventos em 44 municípios brasileiros, em seis Estados diferentes (GO, DF, SP, RJ, MG, MT), gerindo recursos financeiros totais em torno de R\$ 10 milhões, relativos a trinta e oito convênios com o MTur.*

25. *A partir da análise de cada um desses convênios nas mencionadas TCEs, verifica-se o seguinte panorama (peça 47 retrata a situação de cada convênio, com quadro resumo no final):*

a) 84% dos convênios foram firmados na mesma data do parecer técnico, boa parte deles a um dia do evento;

b) 82% dos convênios tiveram o extrato do convênio publicados após a data prevista para a realização do respectivo evento;

c) 97% dos convênios tiveram repasse tardio dos recursos financeiros, ou seja, após a data prevista para a realização do respectivo evento;

d) 71% dos convênios não foram objeto de fiscalização in loco pelo órgão repassador; e

e) 34% dos convênios possuem indício de cobrança de ingresso.

26. Na maior parte dos convênios, as análises técnicas e a celebração dos ajustes ocorreram no mesmo dia e, em muitos, a um ou pouquíssimos dias do respectivo evento pactuado, o que permite concluir que não houve tempo suficiente para o exame criterioso do objeto pretendido.

27. Constatou-se, também, em muitos desses convênios, que era costumeira a inexistência de fiscalização in loco por parte do órgão repassador. Também não foram raras as liberações de recursos de convênios posteriores à realização do objeto. Pelo contrário, no caso da Premium, isso ocorreu quase que na totalidade dos convênios. Outra ocorrência constatada na maioria dos ajustes foi a publicação dos extratos dos respectivos termos após a data prevista dos eventos.

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

29. Irregularidades como as aqui tratadas já tinham sido objeto de constatações em vários trabalhos do TCU, como na fiscalização que avaliou a gestão de recursos federais transferidos pelo MTur a municípios e entidades catarinenses (Acórdão 829/2014 – Plenário, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer), em que, dos 35 convênios analisados, apenas um foi contemplado com recursos previamente à realização do evento. O relator daquela fiscalização chamou a atenção para essa situação, que favorece o surgimento de fraudes em licitações e pagamentos, impedindo o necessário planejamento para a consecução dos objetivos do convênio e, nesse caso, o jurisdicionado foi cientificado formalmente de que o repasse intempestivo dos recursos compromete a sua regular aplicação.

30. Também, a auditoria de conformidade no MTur e no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que culminou em deliberação desta Corte de Contas (Acórdão 7307/2013 – 1ª Câmara, relatado pelo Ministro Valmir Campelo), constatou várias irregularidades que redundaram na aplicação de multas aos gestores dos dois ministérios, tais como:

a) celebração de convênios sem que a convenente detivesse capacidade técnica, administrativa e financeira para executar os objetos previstos;

b) celebração de ajustes em que a convenente tinha prestações de contas pendentes;

c) celebração de convênios com cronogramas de execução e vigências incompatíveis com as datas de realização dos eventos;

d) transferência de recursos em data posterior à execução dos eventos previstos nos convênios, configurando o ressarcimento de supostas despesas realizadas pela convenente.

31. Merece destaque ainda a fiscalização do TCU realizada em 2010 no MTur (Acórdão 2367/2012 – 2ª Câmara, relatado pelo Ministro Augusto Nardes), cujo escopo abarcou convênios para realização de festas e eventos. Entre os achados, configuram a contratação de serviços sem a realização de cotação prévia de preços no Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal (Siconv) e sem observância aos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade e a ausência de análise da economicidade e da razoabilidade dos custos de execução previstos nos planos de trabalho dos convênios. Foi observada, na fiscalização, a ausência de procedimentos e rotinas visando à verificação dos preços.

32. Outro trabalho interessante para registro é o que determinou ao MTur (Acórdão 96/2008 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler) que, quando da análise de propostas

de celebração de convênios ou contratos de repasse com entidades de natureza pública ou privada, verificasse:

a) a pertinência temática do objeto do ajuste às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional do Turismo, no Plano Estadual de Turismo, caso exista, nos Planos Plurianuais e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, a fim de evitar o uso de recursos em dissonância com os programas de governo (item 9.6.1);

b) se o objeto do convênio destina-se ao cumprimento do interesse público, evitando participar de ajustes em que o interesse seja fundamentalmente privado, sob pena de caracterizar subvenção social a entidade privada, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei 4.320/1964 (item 9.6.2); e

c) o impacto potencial da consecução do objeto avençado sobre o setor turístico (item 9.6.3).

33. Relevante, também, foi o levantamento de auditoria realizado pela então 5ª Secex, em 2009, no setor de convênios do MTur. A partir da leitura do relatório produzido pela equipe técnica é possível conhecer o processo de transferências voluntárias do Ministério, inclusive a realidade na época da celebração dos convênios em apreço. Foram 8 (oito) achados relativos à fase de celebração de convênios, 4 (quatro) referentes à fase de execução e 5 (cinco) da fase de análise das prestações de contas.

34. Esse trabalho resultou no Acórdão 5078/2009 2ª Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto André de Carvalho, exarado em setembro/2009, com uma série de determinações/recomendações direcionadas à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo e à Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur).

35. O Acórdão 5078/2009 sintetizou as providências necessárias para o que MTur fortalecesse e aprimorasse os setores competentes para o exame e aprovação dos projetos a serem apoiados. Não foi objetivo daquele trabalho a identificação de responsabilidade e aplicação de penalidades, mas serviu de base para definir as ocorrências e as responsabilidades imputadas, neste autos, a servidores do MTur.

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

37. Outra deliberação do TCU sobre o tema (Acórdão 1736/2014 – Plenário, relatado pelo ministro-substituto Augusto Sherman), resultante de auditoria de conformidade, determinou a instauração de tomadas de contas especiais, em convênios celebrados entre o MTur e entidade sem fins lucrativos visando à promoção de festas e eventos, e a citação das entidades envolvidas. Além disso, o Plenário determinou a audiência dos gestores do ministério, em razão das práticas administrativas que colaboraram para as irregularidades, no próprio processo de fiscalização, ou seja, como havia vários convênios, todos conduzidos da mesma forma, decidiu-se que as audiências fossem realizadas pelo todo, evitando que as audiências fossem realizadas nos diversos processos a serem instaurados.

38. Depara-se aqui com situação semelhante, por isso da atuação deste processo específico. Feitas as considerações acerca da atuação do MTur, passa-se a discorrer sobre o exame global das práticas administrativas que colaboraram para as ocorrências tratadas nos vários processos de TCE relativos aos convênios entre a Premium e o MTur, questionadas nas audiências sob análise nesta fase processual.

Irregularidades praticadas por servidores do MTur

I - Insuficiente análise técnica do objeto

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

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

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

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

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

43. *Também não houve demonstração do alinhamento do objeto conveniado com as políticas públicas desenvolvidas pelo MTur, de modo a caracterizar a presença do interesse recíproco entre as partes a que se refere o art. 1º da Portaria Interministerial 127/2008. O Acórdão 1133/2009 – Plenário (relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz) apenou gestores do MTur pela aprovação de plano de trabalho sem observar a existência de interesse recíproco.*

44. *As análises dos custos mencionadas nos pareceres foram realizadas com base nas informações prestadas pelas próprias entidades contratadas. Não há, nos autos, detalhamento de qualquer parâmetro ou metodologia utilizada pelo Ministério nem garantia que os projetos aprovados fossem de fato vantajosos, no que se refere à relação custo-benefício (art. 31 da Portaria Interministerial 127/2008). Não se observa a existência de procedimentos e rotinas que visassem à verificação dos preços, como visto em fiscalização do TCU.*

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

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

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

47. *Nos termos previstos no art. 1º, § 2º, e art. 22 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, a descentralização da execução por meio de convênios somente poderá ser efetivada para entidades públicas ou privadas que tenham condições de executar os*

objetos. Também é esse o entendimento do TCU (Acórdãos 794/2009, 980/2009 e 96/2008, todos do Plenário, relatados respectivamente pelos Ministros André de Carvalho, Walton Alencar e Benjamin Zymler).

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

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

50. Como mencionado pela CGU, no endereço informado pela Premium funcionava uma papelaria. Posteriormente, correspondia a um escritório situado em um pequeno prédio comercial. Considerando o grande número de convênios (trinta e oito), eventos e municípios abrangidos (quarenta e quatro), o volume de recursos financeiros envolvidos (aproximadamente R\$ 10 milhões), o curto período em que os eventos estavam previstos (dezesseis meses), o quadro indica que não havia rigor e qualidade nas verificações do MTur, que deveria checar onde estava instalada e obter outros elementos a fim de certificar se a conveniente detinha capacidade técnica, administrativa e financeira para executar os objetos previstos.

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

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

III - Inexistência de fiscalização dos convênios

53. A inexistência de fiscalização in loco por parte do órgão repassador foi uma constatação recorrente nos convênios com a Premium. Dado o grande número de convênios e o volume de recursos transferidos à conveniente, seria de se esperar um acompanhamento pelo MTur da execução dos objetos pactuados.

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

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

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

a) reduzida capacidade operacional e administrativa de servidores aptos à realização da fiscalização in loco;

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

55. *Assim, a análise evidenciou o MTur não realizou fiscalização de acordo com o previsto nos arts. 51 a 54 da Portaria Interministerial 127/2008 e na cláusula nona dos termos de convênios.*

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

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

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

58. *Na análise das prestações de contas dos convênios em que a venda de ingressos ficou demonstrada, não se verificou por parte da conveniente a comprovação documental para tais receitas. Embora para outros não tenha sido identificada (possivelmente porque não houve fiscalização in loco, ou porque os elementos trazidos na prestação de contas não indicaram ter ocorrido), não significa que não houve cobrança de ingresso, tanto que há indicação da CGU de que a documentação obtida junto à conveniente apresentava cartazes que indicavam a existência de outros patrocinadores para os eventos, incluindo a venda de ingressos.*

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

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

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

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

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

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

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

65. *Tal fato caracteriza mero ressarcimento de valores aos convenientes por eventuais despesas pagas antes do recebimento, o que contraria o art. 42, caput, da Portaria Interministerial 127/2008 (dispõe que a liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho), e aos princípios da legitimidade, da economicidade, da moralidade e da eficiência. Esse também é o entendimento encontrado na jurisprudência desta Corte (Acórdãos 7307/2013 – 1ª Câmara, 829/2014 – Plenário, relatado pelo Ministro Valmir Campelo).*

Responsabilização dos servidores do MTur

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

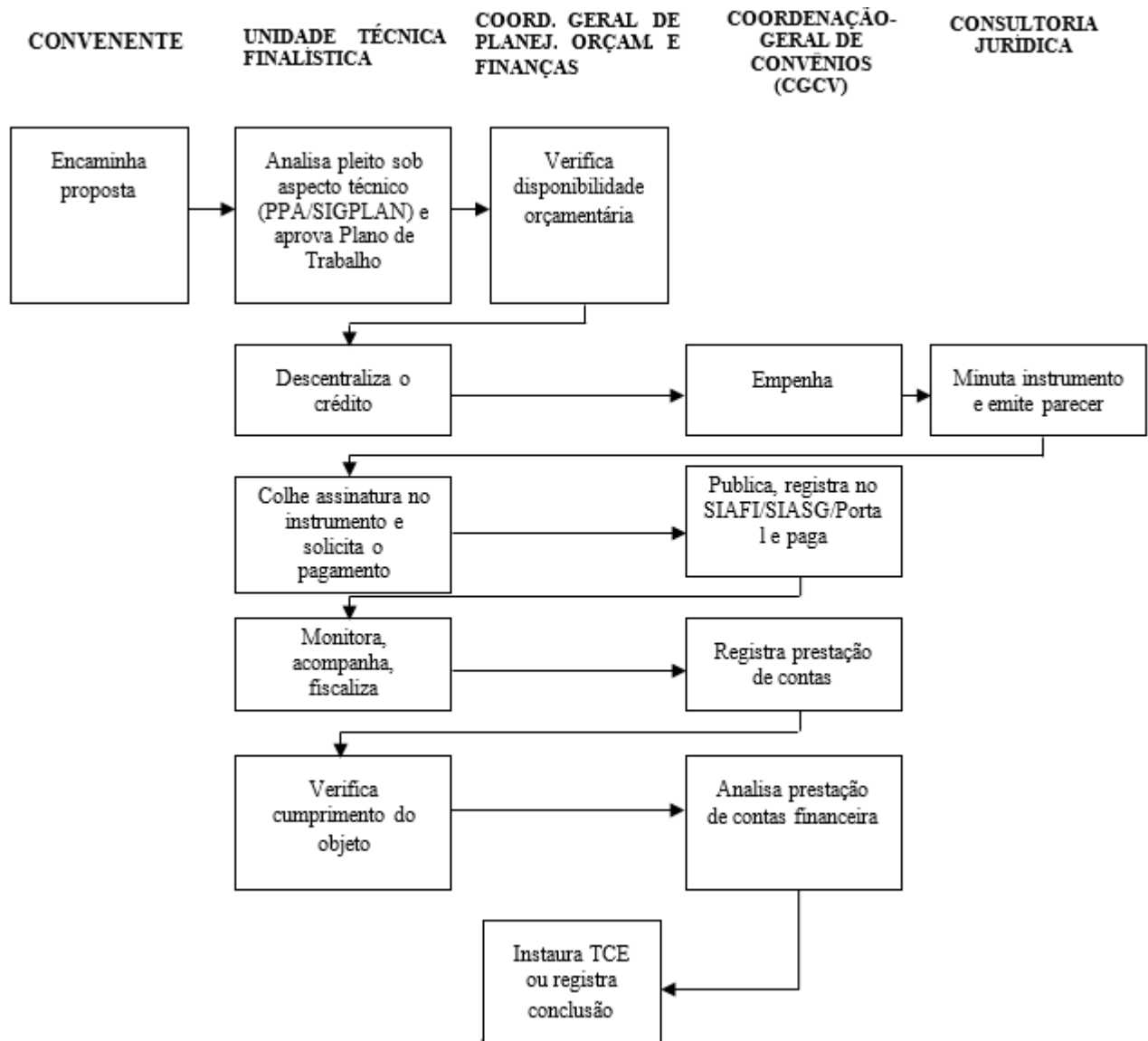
67. *As atividades finalísticas do Ministério são executadas pela Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur) e pela Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur).*

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

69. *A Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur), em termos gerais, subsidia a formulação dos planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento e ao fortalecimento do turismo nacional. Estimula o desenvolvimento da atividade turística, com atividades de apoio e articulação para realização de investimentos privados, financiamentos, melhoria da infraestrutura e da qualidade da prestação de serviços ao turista. A Secretaria estabelece e acompanha os programas de desenvolvimento regional de turismo e a promoção do apoio técnico, institucional e financeiro necessário ao fortalecimento da execução e da participação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios nesses programas.*

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

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



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

73. A unidade finalística analisava a proposta sob aspectos técnicos, considerando o Plano de Trabalho e demais documentos encaminhados pelo proponente. Aprovadas as propostas, sob o aspecto técnico, eram direcionadas para a verificação da disponibilidade orçamentária e empenho.

74. A minuta do termo de convênio era encaminhada para a Consultoria Jurídica (Conjur) para emissão de parecer jurídico. A versão final do termo de convênio era disponibilizada ao convenente por meio do Siconv, cabendo a ele remeter o termo assinado ao MTur.

75. A verificação da adimplência do convenente era realizada em dois momentos: primeiramente, pela área finalística responsável pela aprovação da proposta, e, previamente à assinatura do convênio, pela Conjur.

76. A Coordenação-Geral de Convênios (CGCV) realizava a publicação, registro nos sistemas e o pagamento do valor do convênio (parcela única ou primeira parcela). Após esses procedimentos, a unidade técnica finalística ficava a cargo do monitoramento, acompanhamento e fiscalização.

77. Com a apresentação da prestação de contas, a unidade técnica manifestava-se em relação ao cumprimento do objeto, ou seja, a execução física do que foi estabelecido no Plano de Trabalho. Após análise técnica das prestações de contas, o processo era remetido para a CGCV, unidade responsável pela análise financeira da prestação de contas, a qual abrange, entre outras, a verificação quanto à realização de procedimento licitatório e a análise de notas fiscais.

78. Caso houvesse omissão na apresentação de prestação de contas ou rejeição das contas apresentadas, a Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças (CGPOF) procedia à instauração de tomada de contas especial. Se a prestação de contas do convênio fosse aprovada, a CGPOF registrava a conclusão do convênio.

79. Conforme é possível observar, apesar de o MTur ter em sua estrutura uma Coordenação-Geral de Convênios (CGCV), pertencente à estrutura da Diretoria de Gestão Interna (DGI), a celebração dos convênios abrangia predominantemente as unidades finalísticas do Ministério (SNPTur, SNPDTur ou, no caso do Programa de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, o Gabinete do Ministro).

80. Assim, as atividades desenvolvidas pela CGCV dependiam, basicamente, de demandas provenientes das unidades finalísticas do Ministério, abarcando a realização de empenhos dos créditos descentralizados; publicações no Diário Oficial da União de extratos de convênios e instrumentos congêneres celebrados; registros nos sistemas governamentais; pagamentos, quando solicitados; e análise financeira das prestações de contas.

81. Outra responsabilidade da CGCV consistia em controlar, subsidiariamente às unidades técnicas, a observância aos prazos de vigência dos convênios e aos prazos da apresentação de suas prestações de contas; realizar análise e diligência, sob aspectos administrativos, financeiros e contábeis, efetuadas no âmbito da prestação de contas; além de propor aprovação ou rejeição de contas.

82. Diante do exposto, a unidade finalística Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur) foi a responsável, em relação aos convênios com a Premium, pela aprovação dos planos de trabalho, aporte de recursos públicos e fiscalização e monitoramento da execução. Assim, concluiu-se na primeira instrução, que deveriam ser chamados em audiência pelas falhas abaixo apontadas o titular dessa unidade, o titular/substituto da Coordenação-Geral de Análise de Projeto, subordinada a essa unidade finalística, pela emissão do parecer técnico favorável ao apoio aos eventos, bem como quem assinou os termos dos convênios.

83. A tabela a seguir sintetiza o número de convênios em que cada um dos responsáveis arrolados nestes autos atuou:

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

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

85. Entende-se ser mais razoável que apenas o secretário-executivo titular seja ouvido em audiência. Devido à natureza do cargo (secretário-executivo, que abrange supervisionar os órgãos vinculados e as unidades administrativas da estrutura do ministério), que possui atribuição mais ampla. Não se vislumbra que aqueles que foram signatários de um ou poucos ajustes, dado o fato de atuarem em substituição ao titular, tinham condições de terem a ciência do quadro de problemas que abarcavam os inúmeros convênios firmados com a Premium, como o titular daquela secretaria possuía.

86. O mesmo raciocínio se aplica ao ministro interino. Seria desproporcional, portanto, responsabilizá-los em virtude do número reduzido de convênios que assinaram e do caráter transitório de suas atribuições. Logo, a responsabilidade por assinar os ajustes em comento alcança apenas o Sr. Mário Augusto.

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

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

89. Em relação à SNPTur, cabe salientar que a unidade possui competência regimental (inciso XIII, do Regimento Interno/MTur) de responsabilizar-se pela análise técnica e documental referente aos processos de parcerias, convênios, contrato e congêneres relacionados a sua área finalística. Mesmo que tenha havido parecer técnico de unidade subordinada, o titular da SNPTur não se revestiu das cautelas e análises necessárias para garantir a legalidade e economicidade dos atos. Esse é o entendimento do TCU firmados nos Acórdãos 179/2011 - Plenário, 2.748/2010 - Plenário, 1736/2010 - Plenário, 4420/2010 - 2ª Câmara e 1528/2010 - Plenário, relatados pelos Ministros Raimundo Carreiro (os dois primeiros), Walton Alencar, André de Carvalho e Aroldo Cedraz, respectivamente.

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

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

Audiência do Sr. Mário Augusto Lopes Moyses

92. *Devidamente notificado da audiência por meio do Ofício 1143/2017-TCU/SECEX-GO, de 20/7/2017, o responsável teve o prazo para apresentação de suas razões de justificativa prorrogado até 14/9/2017, tendo apresentado tempestivamente sua resposta (peças 61, 63, 73, 74 e 86).*

93. *Cabe evidenciar, no que se refere aos convênios aqui tratados, que o responsável já havia sido chamado em audiência em cinco processos de TCE (TC 029.465/2013-3, TC 029.938/2013-9, TC 017.226/2014-7, TC 017.227/2014-3 e TC 017.014/2014-0). Nesses processos, a irregularidade relativa à não fiscalização/acompanhamento dos convênios foi questionada em apenas um deles (TC 029.938/2013-0), ao passo que a ocorrência referente à vigência de convênio contido no plano de trabalho incompatível com o período de realização do evento não foi tratada em nenhum dos processos. As demais ocorrências aqui tratadas estiveram presentes nos cinco processos.*

94. *Ressalte-se, ainda, que o Sr. Mário Augusto Lopes Moyses apresentou razões de justificativa em todos aqueles cinco processos de TCE, tendo sido todas analisadas pela unidade técnica com proposta de acatamento integral. Contudo, a proposta de acatamento propugnada pela unidade técnica não chegou a ser apreciada pelo TCU em nenhum desses processos, tendo em vista a determinação contida no item 9.5 do Acórdão 586/2016 Plenário no sentido de examinar globalmente as práticas administrativas irregulares dos servidores do Ministério do Turismo aqui nestes autos de representação.*

95. *Ainda nessa seara de verificação de conexão deste processo com outros, é imperioso destacar que o Sr. Mário Augusto figura no rol de responsáveis de dois processos de contas anuais referentes aos exercícios em que foram firmadas as avenças aqui debatidas (exercícios de 2008 e 2009).*

96. *O primeiro, TC 016.279/2009-6, refere-se à Tomada de Contas Ordinária, exercício de 2008, da Coordenação-Geral de Convênio do MTur. Consta ele do rol por ser o dirigente máximo da Secretaria-Executiva do MTur, órgão específico singular a que estava vinculada a referida coordenação. Nesse processo, teve suas contas julgadas regulares pelo Acórdão TCU 6300/2009-2ª Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho.*

97. *O segundo, TC 027.453/2010-3, trata de Tomada de Contas Ordinária, exercício 2009, da Secretaria-Executiva do MTur. Esse processo encontra-se sobrestado por força do Acórdão TCU 5159/2013-2ª Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho.*

98. *Considerando que a matéria aqui tratada não foi abordada de forma expressa e conclusiva nos processos de contas ordinárias mencionados, não há fato impeditivo para eventual aplicação de sanção ao responsável nestes autos, de acordo com o art. 206 do Regimento Interno do TCU.*

99. *Cabe destacar uma vez mais que, ao Sr. Mário Augusto Lopes Moyses, ex-secretário-executivo do MTur, foi atribuída a ocorrência ter assinado 30 (trinta) termos de convênio baseados em parecer técnico superficial, com entidade desprovida da adequada qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa, para apoio a evento privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, e em que o cronograma de execução e vigência contido no plano de trabalho era incompatível com o período de realização do evento, bem como por não promover/exigir a fiscalização e o acompanhamento da execução do convênio.*

Justificativas

100. *As razões de justificativa apresentadas pelo ex-secretário-executivo do MTUR, Sr. Mário Augusto Lopes Moyses (peça 86), por meio de advogados devidamente constituídos nos autos, estão divididas, em uma seção da peça a que denomina “mérito”, em três capítulos distintos. No primeiro, é abordada a distribuição das competências no Ministério do Turismo, com ênfase para competência regimental do secretário-executivo. No segundo, ataca as irregularidades a ele imputadas. Posteriormente, no terceiro ponto, argumenta sobre a dosimetria da sanção.*

101. *No que diz respeito à distribuição das competências no MTur, enfatiza, de início, que assinou os convênios, porém não participou das análises prévias de conformidade, tampouco do acompanhamento da execução da avença, por serem responsabilidades de outra esfera (peça 86, p. 7).*

102. *Nesse sentido, apresenta o organograma do MTur vigente à época, com estrutura organizacional estabelecida no art. 2º da Portaria 109-B/2005. Argumenta, na sequência, que cada órgão do Ministério possui suas competências específicas, as quais devem ser respeitadas e observadas (peça 86, p. 9).*

103. *Nessa divisão de competências, a análise dos projetos de convênios inicia-se em suas secretarias especializadas, a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur) e a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur), a quem cabe a responsabilidade pela análise técnica e documental referente aos processos de parcerias, convênios, contrato e congêneres, no âmbito de suas atividades, conforme dispõem os arts. 39 e 58 do Regimento Interno do MTur (peça 86, p. 10).*

104. *Defende que a imputação de responsabilidade quanto à análise técnica e documental prevista no artigo 39, inciso XIII, do Regimento Interno a órgão ou pessoa diversa representa contrassenso, pois o “objeto do Convênio firmado está imbricado às atribuições da SNPTur e diretamente ligado à Política Nacional de Turismo” (peça 86, p. 12).*

105. *Argumenta, em seguida, que cabe à SNPTur a responsabilidade pela análise técnica e documental dos convênios, em conformidade com o art. 31 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, que dispõe que “a celebração do convênio será precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnicos e jurídico do órgão contratante, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais e legais constantes desta Portaria” (peça 86, p. 12).*

106. *No tópico específico que trata da competência regimental do secretário-executivo (peça 86, p. 13), enfatiza que não lhe competia “realizar análises técnicas de qualquer cunho sobre os processos de Convênio, mas apenas certificar-se de que a Conjur havia se manifestado favoravelmente à celebração do ajuste antes de apor sua assinatura” (peça 86, p. 13).*

107. *Logo, continua, “imputa-se erroneamente responsabilidade ao Manifestante, pois as informações contidas no procedimento de formalização do ajuste asseveram existir viabilidade para a celebração da avença, conforme restou consignado nos documentos elaborados pela SNPTur”, que era a secretaria responsável pela propositura do Convênio e que não era vinculada ou subordinada à Secretaria Executiva do Ministério de Turismo (peça 86, p. 13).*

108. *Alega, em sua defesa, que não há relação de subordinação entre as secretarias do MTur, razão pela qual não há que se falar em sua responsabilidade por atos de instrução deficitários, sendo esse o entendimento do TCU esposado no Acórdão 3611/2013-Plenário (peça 86, p. 14).*

109. *Ao abordar as irregularidades apontadas (peça 86, p. 16-21), argumenta que nenhuma das condutas que lhe foram imputadas estava sob sua alçada, visto que as análises prévias estavam*

a cargo da SNPTur, ao passo que o acompanhamento da execução competia exclusivamente à Coordenação Geral de Convênios, por força de previsão expressa no art. 24, inc. IV, do Regimento Interno do MTur vigente à época.

110. Sobre a incompatibilidade entre o cronograma de execução e o prazo de vigência do convênio, destaca que, “além da responsabilidade da SNPTur pela análise de conformidade de tais aspectos do ajuste, o Secretário Executivo não recebia o cronograma de execução dos ajustes quando da aposição de sua assinatura, uma vez que os documentos (proposta, pareceres, planos de trabalho) ficavam inseridos no Siconv, sendo remetidos para sua assinatura apenas a minuta do convênio” (peça 86, p. 17).

111. Ao argumentar sobre a dosimetria da sanção, no caso de suas justificativas não serem acatadas, cita o jurista José dos Santos Carvalho Filho, que reconhece a doutrina alemã do princípio da proporcionalidade que, segundo o justificante, é amplamente praticada no sistema jurídico brasileiro sob três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, e conclui que, no “presente caso, verifica-se que as supostas irregularidades praticadas nos convênios sob análise não são imputáveis ao manifestante, razão pela qual eventual sanção deverá ser aplicada em estrita observância ao princípio da proporcionalidade” (peça 86, p. 22)

112. Por fim, ao considerar que as irregularidades dizem respeito a etapas sobre as quais não tinha ingerência, solicita que sejam acolhidas as razões de justificativa apresentadas para afastar sua responsabilidade.

Análise

113. De início, cabe destacar que as propostas de acatamento das razões de justificativa apresentadas nos cinco processos elencados no item 93 desta instrução decorreram de análises realizadas isoladamente. Nesta assentada, por sua vez, o que se pretende esclarecer são as circunstâncias que permitiram a assinatura de 38 ajustes (30 deles assinados pelo então secretário-executivo titular, Sr. Mário Augusto Lopes Moyses) com uma entidade que não detinha as menores condições de cumpri-los, causando prejuízo ao erário de aproximadamente R\$ 10 milhões (valor sem correção e juros), mesmo após diversos alertas, recomendações e determinações feitos pelo TCU, a exemplos dos Acórdãos 2668/2008-Plenário e TCU 980/2009-Plenário, relatados pelos Ministros Walton Alencar e Ubiratan Aguiar, respectivamente.

114. No primeiro decisum, o TCU determinou ao MTur:

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

1.8.2. atente para que os recursos públicos sejam destinados ao atendimento direto e imediato das finalidades públicas.

115. No segundo, por seu turno, foi determinado:

9.3.1. se abstenha de celebrar convênio com quaisquer entidades ou associações incapazes de comprovar que possuem condições para executar objeto pactuado, exigindo documentos que evidenciem experiência e capacidade na realização de atividades da mesma natureza.

116. Foi prolatado também no ano de 2009, porém mais ao final, mais precisamente em 29/9/2009, o Acórdão 5078/2009-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, em que se fez uma série de determinações à Secretaria Executiva do MTur acerca do processo de seleção de projetos de órgãos e entidades.

117. Foi justamente nesse período, de diversas contestações por parte do TCU, que foram firmadas as avenças com a entidade Premium Avança Brasil.

118. Em que pese todas essas determinações do TCU, as quais são comunicadas diretamente ao secretário-executivo, não houve mudança de procedimentos ou de postura do órgão na concessão de recursos públicos a entidades privadas por meio convênios. Diante de tais alertas, era de se esperar que houvesse, ao menos por parte do secretário-executivo, que era o responsável pela assinatura das avenças, algum esmero extra a fim de evitar que se concedesse recursos públicos a entidades privadas que não oferecem segurança para o atingimento do objeto pactuado.

119. Além disso, nos termos do art. 13, inc. II, da Portaria MTur 109-B, de 11/10/2005 (Regimento Interno do Ministério do Turismo vigente à época), cabia à Secretaria-Executiva supervisionar e coordenar a execução das atividades de organização e modernização administrativa no âmbito do Ministério, caso houvesse interesse em cumprimento das determinações do TCU.

120. Além disso, diante das constatações e determinações desta Corte de Contas, era de se esperar cuidados redobrados do secretário-executivo quando da assinatura dos convênios, pois fora avisado mais de uma vez por esta Corte acerca das fragilidades dos controles imperantes no MTur àquela época. Ao contrário, o que se percebe agora é a justificativa que, em seu cerne, alega que sua atuação se limitava em apor a assinatura no documento, desde que houvesse o parecer jurídico favorável.

121. Este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 2806/2014-TCU-Plenário, relator ministro José Jorge; 2871/2014-TCU-Plenário, relator ministro José Jorge; 2904/2014-TCU-Plenário, relator ministro-substituto Marcos Bemquerer; 341/2015-TCU-Plenário, relator ministro Raimundo Carreiro; e 1001/2015-TCU-Plenário, relator ministro 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/ou jurídicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato temerário ou manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente aqueles que vão gerar pagamentos.

122. 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.

123. Nesse contexto, conclui-se que a decisão de assinar os 30 (trinta) termos de convênio diante das citadas ocorrências de parecer técnico superficial, de entidade privada desprovida da adequada qualificação técnica e capacidade operacional, administrativa, de apoio a evento privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, bem como de cronograma de execução e vigência de convênio contido no plano de trabalho incompatível com o período de realização do evento não se revestiu das cautelas e análises necessárias para garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos, bem como o sucesso no atingimento do objeto das avenças, não sendo possível, portanto, acatar o argumento apresentado.

124. Acerca da justificativa de que o acompanhamento da execução competia exclusivamente à Coordenação Geral de Convênios, por força de previsão expressa no art. 24, inc. IV, do Regimento Interno do MTur vigente à época, cabe ressaltar que tal coordenação fazia parte (e ainda faz) da estrutura da Secretaria-Executiva do MTur, o que permite concluir que o secretário-executivo deveria ter ao menos criado as condições para que o acompanhamento dos ajustes ocorresse de fato.

125. Além disso, nos termos do art. 14, inc. III, do Regimento Interno do MTur vigente à época, cabia ao secretário-executivo orientar e controlar as atividades administrativas no âmbito da Secretaria Executiva, e entre tais atividades, a cargo da Coordenação de Geral de Convênios, estava aquela prevista no art. 24, inc. IV, do RI/MTur, a saber, “acompanhar a execução do cronograma de desembolso dos convênios e monitorar a execução das ações dos acordos e ajustes, sob os aspectos administrativos, financeiros e contábeis”, conclui-se por rejeitar as razões de justificativa relativas à não promoção/exigência de fiscalização e acompanhamento da execução dos convênios.

126. Com efeito, propõe-se rejeitar integralmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Mário Augusto Lopes Moyses, aplicando-lhe, por conseguinte, a penalidade prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8443/1992.

Audiência do Sr. Airton Nogueira Pereira Júnior

127. Devidamente notificado da audiência por meio do Ofício 1140/2017-TCU/SECEX-GO, de 20/7/2017, o responsável, após duas prorrogações, teve até o dia 5/10/2017 para apresentação de suas razões de justificativa, tendo apresentado tempestivamente sua resposta (peças 58, 67, 70, 74, 84, 85 e 89).

128. Cabe evidenciar, de início, no que se refere aos convênios aqui tratados, que o responsável já havia sido chamado em audiência em cinco processos de TCE (TC 029.465/2013-3, TC 029.938/2013 9, TC 017.226/2014-7, TC 017.227/2014-3 e TC 017.014/2014-0). Em todos esses processos o responsável foi devidamente notificado da audiência, tendo permanecido silente, incorrendo na revelia prevista no arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

129. A unidade técnica propôs a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nesses cinco processos. Contudo, a proposta não chegou a ser apreciada pelo plenário, tendo em vista a determinação constante do item 9.5 do Acórdão 586/2016 – Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, para exame global das práticas administrativas irregulares dos servidores do Ministério do Turismo (MTur) em processo específico.

130. Quanto a outras eventuais conexões deste processo com outros, é imperioso destacar que o Sr. Airton Nogueira figura no rol de responsáveis de dois processos de contas anuais referentes aos exercícios em que foram firmadas as avenças aqui debatidas (exercícios de 2008 e 2009).

131. O primeiro, TC 016.324/2009-3, refere-se à Tomada de Contas Ordinária, exercício de 2008, da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo – SNPTur. Nesse processo, teve suas contas julgadas regulares com ressalva pelo Acórdão TCU 2163/2011-2ª Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho.

132. O Segundo, TC 028.229/2010-0, trata de Tomada de Contas Ordinária (exercício 2009) da SNPTur, onde teve suas contas julgadas regulares com ressalva por meio do Acórdão TCU 804/2014-2ª Câmara, também relatado pelo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho.

133. Considerando que a matéria aqui tratada não foi abordada de forma expressa e conclusiva nos processos de contas ordinárias mencionados, não há fato impeditivo para eventual aplicação de sanção ao responsável nestes autos, de acordo com o art. 206 do Regimento Interno do TCU.

134. Ao Sr. Airton Nogueira Pereira Júnior, ex-titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, foram atribuídas a ocorrências de não impedir celebração de convênios fundamentado por pareceres técnicos superficiais, em que não houve a adequada análise da qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade privada, em que o cronograma de execução

e vigência contido no plano de trabalho era incompatível com o período de realização do evento, e em que o objeto consistia em apoio a evento privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, bem como por não promover ações de fiscalização e de acompanhamento da execução do convênio.

Justificativas

135. As razões de justificativa do ex-titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur), Sr. Airton Nogueira Pereira Júnior (peça 89), focam nos seguintes pontos:

a) a audiência não encontra respaldo por não contemplar nenhum ato de gestão assinado ou autorizado pelo titular da unidade finalística (SNPTUR) em todos os convênios em questão;

b) a responsabilização não deve ser atribuída a quem não deu causa em qualquer irregularidade na execução de recursos públicos, no âmbito de sua gestão, não podendo, portanto, ser taxado de negligente; e

c) não há nexos causal entre o dano, ação/omissão deste responsável, por não ter assinado, autorizado ou aprovado qualquer documento gerador dos convênios em apreço.

136. Cita, por fim, doutrina de Renata de Souza Maeda (Pressupostos da Responsabilidade Civil: Nexos Causais), in verbis:

"O nexo de causalidade é elemento indispensável em qualquer espécie de responsabilidade civil. Sergio Cavaliere Filho (2012. p. 67) define nexo causal como 'elemento referencial entre a conduta e o resultado. É através dele que poderemos concluir quem foi o causador do dano'. O autor em referência ainda ressalta que o nexo de causalidade é elemento indispensável em qualquer espécie de responsabilidade civil. Pode haver responsabilidade sem culpa, mas não pode haver responsabilidade sem nexo causal."

Análise

137. Nos termos do art. 39, inc. XII, da Portaria MTur 109-B, de 11/10/2005, competia à SNPTur "responsabilizar-se pela análise técnica e documental referente aos processos de parcerias, convênios, contrato e congêneres, no âmbito de suas atividades".

138. Assim, confrontando as ocorrências conferidas ao responsável com as atribuições da SNPTur, verifica-se que o nexo de causalidade constante da matriz de responsabilização (peça 48) está devidamente caracterizado, não assistindo razão ao justificante, pois as condutas a ele imputadas dizem respeito a inação, e não por ter assinado, autorizado ou aprovado qualquer documento gerador dos convênios em apreço, mas sim por não ter agido de forma a impedir a realização das avenças, o que era responsabilidade da secretaria sob seu comando.

139. Assim, propõe-se rejeitar integralmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Airton Nogueira Pereira Júnior, aplicando-lhe, por conseguinte, a penalidade prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8443/1992.

Audiência do Sr. Carlos Paulo de Sousa

140. Devidamente notificado da audiência, em 31/7/2017, por meio do Ofício 1142/2017-TCU/SECEX-GO, de 20/7/2017, o responsável, após prorrogação de prazo de 30 dias, teve até 14/9/2017 para apresentação de suas razões de justificativa, tendo apresentado tempestivamente sua resposta, em 4/9/2017 (peças 60, 64, 68, 69 e 81).

141. Relativamente aos convênios aqui tratados, cabe ressaltar que o responsável já havia sido chamado em audiência no TC 029.465/2013-3 pelas ocorrências constatadas no Convênio 704605/2009, processo em que foi devidamente notificado e apresentou razões de justificativa, as

quais foram analisadas pela unidade técnica com proposta de rejeição parcial e a consequente aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

142. A proposta da Secex, no entanto, não chegou a ser apreciada pelo TCU, tendo em vista a determinação constante do item 9.5 do Acórdão 586/2016 Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, para exame global das práticas administrativas irregulares dos servidores do Ministério do Turismo (MTur) em processo específico.

143. No que se refere a eventuais conexões com outros processos, é imperioso destacar que o Sr. Carlos Paulo de Sousa não figura como responsável em nenhum processo de contas ordinárias relativo ao exercício de 2009, ano em que foram firmadas as avenças cujos pareceres emitidos pela Coordenação-Geral de Análise de Projetos do MTur foram anuídos pelo Sr. Carlos Paulo, não havendo, portanto, fato impeditivo para eventual aplicação de sanção ao responsável nestes autos, de acordo com o art. 206 do Regimento Interno do TCU.

144. Ao Sr. Carlos Paulo de Sousa, ex-coordenador-geral de Análise de Projetos do Ministério do Turismo, foi atribuída a ocorrência de manifestar-se de acordo com pareceres técnicos que precederam a celebração de 6 (seis) convênios firmados entre o Ministério do Turismo e a entidade Premium Avança Brasil, em que não houve a adequada análise da qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade privada, em que os cronogramas de execução e vigência contido nos respectivos planos de trabalho eram incompatíveis com os períodos de realização dos eventos, e em que os objetos consistiam em apoio a eventos privados, comerciais e lucrativos, de acesso pago e restrito.

Justificativa sobre convênios fundamentados por pareceres técnicos superficiais - item "a.1" do ofício 1142/2017-TCU/SECEX-GO (peça 81, p. 1-32)

145. O Sr. Carlos Paulo de Sousa apresentou, em suas considerações preliminares, que foi Coordenador-Geral de Análise de Projetos por apenas quatro meses (de 10/8/2009 a 15/12/2009), período em que teria agido com compromisso, cumprimento de normas e observância aos Acórdãos do TCU (peça 81, p. 1).

146. Relata que a área técnica do MTur teve que construir as regras e procedimentos aplicáveis para utilização do Siconv, que encontrava-se em aperfeiçoamento. Para tanto, foi editada a Portaria 171/2008, posteriormente revogada pela Portaria MTur 153/2009, que estabeleceram regras e critérios para projetos de promoção de eventos e divulgação do turismo brasileiro no mercado nacional. Discorre, na sequência, sobre as várias etapas que obrigatoriamente deveriam ser percorridas para registro das propostas no Siconv (peça 81, p. 1-3).

147. Ao ressaltar que eventos apoiados com recursos de emendas parlamentares não têm qualquer participação do MTur na escolha das entidades-proponentes e nem dos eventos propostos, conclui suas preliminares destacando que as áreas técnicas do MTur analisavam toda documentação necessária, aferindo a capacidade técnica, administrativa e financeira dos proponentes, bem como se projetos possuíam objetos congruentes com os objetivos dos programas/ações contidos no Plano Nacional de Turismo (peça 81, p. 5).

148. Quanto à primeira ocorrência que lhe foi questionada, a respeito de ter manifestado concordância com pareceres técnicos superficiais, o responsável destaca um erro formal no ofício que lhe foi encaminhado, visto que não há art. 27 na Portaria Mtur 171/2008, mas sim na Portaria MTur 153/2009. Destaca que o art. 13 da Portaria 171/2008 trata da hipótese de realização de chamamento público, o que não foi o caso dos convênios ajustados com a Premium (peça 81, p. 7).

149. Em seguida, defende que não houve descumprimento ao art. 22 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, pois a avaliação da qualificação técnica e da

capacidade operacional da proponente foi realizada de acordo com os critérios estabelecidos pelo órgão repassador, no caso o MTur, por meio das Portarias 171/2008 e 153/2009 (peça 81, p. 9).

150. Quanto aos Acórdãos do TCU usados como critério no item “a.1” do ofício da audiência (Acórdãos 980/2009 – Plenário e 1.133/2009 – Plenário), argumenta que todos foram cumpridos pela área técnica do MTur, uma vez que foi observada a reciprocidade de interesse entre os convenentes, foi realizada a análise da economicidade/razoabilidade dos custos de execução/aquisição previstos, bem como foi demonstrado o interesse público na realização dos objetos dos convênios (peça 81, p. 9).

151. Passa a defender que não se vislumbrou descumprimento dos normativos elencados no ofício, muito menos o seu alcance para afirmar que os pareceres técnicos foram superficiais, trazendo na sequência excertos dos pareceres emitidos pela SNPTur acerca dos 6 (seis) convênios contestados que foram aprovados pelo justificante (peça 81, p. 9-32).

Análise

152. A superficialidade dos pareceres técnicos foi ventilada a partir da ausência de: a) exame da viabilidade técnica dos projetos; b) verificação da compatibilidade de custos dos itens dos projetos com os de mercado; c) fundamentação do interesse recíproco entre as partes; d) indicação do alinhamento dos objetos às políticas públicas do MTur; e) demonstração da potencial geração de fluxo turístico que os eventos proporcionariam. Foram indicados os seguintes dispositivos legais contrariados: arts. 22 e 31 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008; arts. 13, §3º, da Portaria MTur 171/2008; determinações do TCU constantes nos Acórdãos 980/2009 (item 9.3.3) e 2.668/2008 (item 1.8.1), ambos do Plenário.

153. Sobre a suposta indicação equivocada da norma no ofício de audiência (arts. 13, §3º, e 27, da Portaria MTur 171/2008), visto que não há art. 27 nessa portaria, mas somente na portaria que a sucedeu (Portaria MTur 153/2009), cabe ressaltar que não houve prejuízo à ampla defesa e contraditório do responsável, pois todos os seus atos aqui questionados referem-se a convênios que, mesmo tendo sido custeados com recursos oriundos de emendas parlamentares, foram classificados, nos pareceres técnicos em que houve concordância do responsável (peças 10, 13, 14, 21, 22 e 31), como eventos geradores de fluxo turístico, cujas propostas deveriam ser analisadas nos termos do art. 15, §4º, c/c art 13, § 3º, da Portaria 171/2008.

154. A defesa apresentada não enfrentou as lacunas dos pareceres técnicos. Pela legislação aplicável aos convênios, suas celebrações seriam precedidas de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do órgão concedente, e o respectivo plano de trabalho analisado quanto à viabilidade e adequação aos objetivos do programa (arts. 22 e 31 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008). O cerne da questão é a adequabilidade ou não dos pareceres técnicos emitidos acerca das propostas que resultaram nos convênios sob apreço. Questões diversas de tramitação interna dos processos no órgão e aperfeiçoamento dos procedimentos para a celebração de convênios não elidem a ocorrência.

155. A norma do órgão aplicável aos convênios 704605/2009, 704854/2009, 704843/2009, 704439/2009 e 704547/2009 era a Portaria MTur 171/2008, e ao convênio 707038/2009 era a Portaria MTur 153/2009. Por serem eventos apoiados com recursos de emendas parlamentares, as referidas normas dispõem que o critério para avaliação das propostas era de natureza técnica, com base em parecer da área técnica específica do MTur, que deveria analisar, além do alinhamento às políticas públicas de turismo e dos aspectos formais e legais, aqueles relativos à relevância do evento para o desenvolvimento do turismo e as condições oferecidas pela estrutura do evento.

156. Uma vez enquadrado como evento gerador de fluxo turístico (assim entendido aquele que efetivamente contribui para a movimentação de fluxos regionais, nacionais e internacionais de turistas no Brasil), a proposta deveria ser analisada, por exemplo, com relação aos aspectos do

alinhamento com o Plano Nacional de Turismo e da geração de fluxo turístico (arts. 13, §3º, e 15, §§1º e 4º, da Portaria MTur 171/2008 ou art. 23 e 28 da Portaria MTur 153/2009).

157. *Não há, nos pareceres, análise do fluxo turístico a ser gerado com cada evento. Há somente uma esparsa referência à expectativa de público, conforme se conclui das transcrições a seguir (grifos acrescido):*

a) *Parecer Técnico nº 788/2009 - Convênio 704439/2009 (peça 81, p. 11): “Em agosto acontecerá o 1º FESTIVAL AÉREO DE MINAÇU nos dias 14, 15 e 16 de agosto de 2009... durante três dias com público esperado de centenas de milhares de pessoas do município e cidades vizinhas”;*

b) *Parecer Técnico nº 834/2009 - Convênio 704547/2009 (peça 81, p. 15): “A expectativa de público, crianças, jovens e adultos, é aproximadamente 100 mil pessoas, entre a população e visitantes”;*

c) *Parecer Técnico nº 858/2009 - Convênio 704605/2009 (peça 81, p. 20): “Espera-se, com a realização do evento atrair, em média, 40 mil turistas para a cidade”;*

d) *Parecer Técnico nº 976/2009 - Convênio 704843/2009 (peça 81, p. 24): “Este evento movimenta centenas de pessoas todos os anos, em 2008 houve recorde de público e em 2009 a expectativa é ultrapassar o número de visitantes do ano passado”, e mais adiante, “EXPECTATIVA DE PÚBLICO: 3 mil (população e visitantes), nos 4 dias do evento, o que consideramos satisfatório”;*

e) *Parecer Técnico nº 992/2009 - Convênio 704854/2009 (peça 81, p. 26): não faz nenhuma referência ao fluxo turístico esperado;*

f) *Parecer Técnico nº 1188/2009 - Convênio 707038/2009 (peça 81, p. 29): “Este evento espera movimentar centenas de pessoas, a expectativa é de atrair aproximadamente 10 mil pessoas (entre visitantes e residentes)”.*

158. *A alegação de que o MTur não tinha qualquer participação na escolha das entidades-proponentes nem dos eventos propostos não o eximia de proceder à análise que se esperava do órgão repassador, a partir da qual poder-se-ia inclusive rejeitar a proposta.*

159. *Dos argumentos apresentados, verifica-se que o responsável limitou-se a repetir o teor consignado em parte do parecer técnico, na tentativa de demonstrar que todos os fatos foram analisados em conformidade com a legislação pertinente.*

160. *A simples indicação, no parecer, de que havia compatibilidade de custos dos itens do projeto com os de mercado (apenas baseada em informações prestadas pela própria entidade), de que o evento foi classificado em gerador de fluxo turístico, de que a execução dos serviços era viável tecnicamente para o atingimento da meta estabelecida e que o objeto encontrava-se em consonância com os fins institucionais do MTur e com as metas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010, não demonstram a viabilidade técnica do projeto, a compatibilidade citada e o interesse recíproco.*

161. *No mesmo sentido, a indicação, na proposta, de que a entidade tinha interesse em realizar o evento e que se refere à promoção e incentivo ao turismo local, não demonstra a viabilidade técnica do projeto, a compatibilidade citada e o interesse recíproco, tampouco se a proposta era adequada em relação aos aspectos de alinhamento com às políticas públicas do MTur e da potencial geração de fluxo turístico que o evento proporcionaria. É indispensável a verificação da adequabilidade da proposta.*

162. *Mais do que a simples formalidade, a análise requeria uma demonstração da conformidade do conteúdo do projeto quanto aos aspectos técnico e normativo.*

163. Nesse sentido, cabe repisar que a obrigatoriedade de avaliação criteriosa realizada quanto ao resultado esperado ou o propósito do projeto em relação ao programa de governo ao qual será vinculado, demonstrando qual o interesse público em sua realização, e de análise da economicidade/razoabilidade dos custos de execução/aquisição previstos nos planos de trabalho, registrando suas conclusões, foram objetos de determinações do TCU ao órgão anteriormente ao parecer técnico (Acórdãos 2.668/2008 e 980/2009, ambos do plenário).

164. Ainda no que se refere às análises de custos dos projetos, o responsável limita-se em afirmar que foram efetuadas pela área técnica, com base em três propostas apresentadas pela Premium, e que os preços informados seriam aferidos por ocasião da prestação de contas. Essa justificativa não está acompanhada de nenhuma comprovação. Além disso, o que se discute aqui não é se os custos seriam comprovados quando da prestação de contas, mas sim quais foram as análises realizadas (se é que foi realizada alguma) e que embasou os pareceres, o que não logrou êxito em comprovar em sua justificativa.

165. Não prospera, portanto, a alegação de que os projetos apresentados indicam os resultados que se pretendiam com as realizações dos eventos, com expectativa de público, geração de emprego e renda e o interesse social na divulgação da cultura, como destacado nos sobreditos pareceres.

Justificativas sobre inadequada análise da qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa de entidade privada sem fins lucrativos para executar as ações inerentes aos objetos do Convênios - item “a.2” do ofício 1142/2017-TCU/SECEX-GO (peça 81, p. 32-35)

166. Acerca do segundo questionamento constante do ofício de audiência, que diz respeito à inadequada análise da qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade privada sem fins lucrativos para executar as ações inerentes aos objetos dos convênios, ele cita, inicialmente, que consta dos pareceres a obrigação contratual de manter durante a execução dos convênios todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na lei de licitações (arts. 27, inc. II, e 55, inc. XIII, da Lei 8.666/1993). Cita, também, que exigência não muito diferente consta do art. 2º, § 1º, da Portaria MTur 153/2009 (peça 81, p. 32).

167. Defende que não restou demonstrado pela auditoria o inadimplemento das obrigações pactuadas, pois não ficou cristalino o descumprimento às normas constantes do item “a.2” do ofício (peça 81, p. 33).

168. Por fim, ressalta que a qualificação técnica e da capacidade operacional da Premium foi comprovada mediante declaração de funcionamento nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitidas por 3 (três) autoridades do local de sua sede, à luz do art. 18, inc. VII, da Portaria Interministerial 127/2008 (peça 81, p. 33-35).

Análise

169. Foi arguida a ausência de exame adequado da qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa de entidade privada sem fins lucrativos para executar as ações inerentes aos objetos dos convênios, em desacordo com o estabelecido no art. 27, inciso II, e art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, art. 1º, §2º, art. 5º, §2º, art. 22 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, e no art. 2º, §1º, da Portaria MTur 153/2009 e com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 794/2009, 980/2009 e 96/2008, todos do plenário). O responsável defendeu que a qualificação técnica e da capacidade operacional da Premium foi comprovada mediante declaração de funcionamento nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitidas por 3 (três) autoridades do local de sua sede, à luz do art. 18, inc. VII, da Portaria Interministerial 127/2008

170. Em relação às entidades privadas sem fins lucrativos, a legislação aplicável aos convênios dispõe que a aferição se dará de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão

repassador. Também condiciona que o objeto a ser executado seja relacionado com as atividades da entidade, e que para a realização do seu cadastramento seja exigido comprovação mediante declaração de funcionamento regular nos três anos anteriores ao credenciamento (arts. 1º, §2º, 18, inciso VII, e 22, caput, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008). Nesse sentido, o MTur condicionou a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos à comprovação de funcionamento regular nos últimos três anos, inclusive com inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (art. 2º, parágrafo único, da Portaria MTur 171/2008, vigente à época).

171. Para fins de análise da capacidade técnica e de funcionamento regular da entidade foram apresentadas declarações que não foram colocadas em suspeição. A entidade encontrava-se aberta há mais de três anos (data da abertura no CNPJ: 14/6/2005) quando apresentou a proposta e houve o atesto da qualificação no parecer técnico, que, por sua vez, verificou que ela possuía atribuições para realização de eventos da natureza proposta, após análise do seu estatuto (embora o objeto da entidade seja demasiadamente amplo), confirmando a relação do objeto da proposta com as finalidades da entidade.

172. Cabe ressaltar que o Sr. Carlos Paulo manifestou concordância com apenas seis pareceres entre os 38 emitidos em favor da Premium e que, nesse contexto, seria medida de excesso rigor exigir-lhe que adotasse procedimento diferente daquele previsto na norma para aferir a qualificação técnica e capacidade operacional da entidade beneficiária devendo, neste ponto, serem acatadas as justificativas.

173. Conduta diferente era esperada dos superiores hierárquicos, que deveriam ter agido de forma mais diligente ao constatar que uma mesma entidade era responsável pela gestão de diversos convênios em várias municípios e unidades da federação, o que, ao final do período em análise, resultou na celebração de 38 convênios e dispêndios de aproximadamente R\$ 10 milhões.

Justificativa sobre os objetos dos convênios consistirem em apoio a evento privado, comercial e lucrativo - item "a.3" do ofício 1142/2017-TCU/SECEX-GO (peça 81, p. 32-35)

174. No que tange à irregularidade de que os convênios trataram de apoio a eventos privados, argumenta que a Premium era uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, conforme constava de seu estatuto social inserido no Siconv (peça 81, p. 35).

175. Além disso, menciona que os pareceres destacaram, em atendimento ao item 9.5.2 do Acórdão TCU 96/2008-Plenário, que os valores arrecadados com cobrança de ingresso deveriam ser revertidos para a consecução do objeto do convênio ou recolhido à contra o Tesouro Nacional, devendo tais valores integrarem a prestação de contas. Argumentou, ainda, que tal obrigação constou dos termos dos respectivos convênios, e conclui defendendo que o MTur cumpriu o referido acórdão do TCU (peça 81, p. 35-36).

176. Ressalta, ainda, que não houve descumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal nem à Lei 4.320/1964, por não se tratar de subvenção social à entidade privada, pois a Premium é uma entidade sem fins lucrativos, tendo sido agraciada com recursos de emenda por ser dotada dos requisitos legais exigíveis (peça 81, p. 36-37).

Análise

177. O fato de a entidade promotora ser uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, por si só, não reveste o evento das condições necessárias a caracterizá-lo de interesse público. Por outro lado, há de se reconhecer, à luz do item 9.5.2 do Acórdão TCU 96/2008 - Plenário a cobrança de ingressos também, por si só, não o caracteriza de interesse eminentemente privado.

178. *O que se questiona é o fato de, nas análises/pareceres prévios aprovados pelo defendente, não ter ficado devidamente caracterizado que os eventos atendiam ao interesse público, mesmo diante de indícios de que os objetos dos convênios (tais como exposição/feira agropecuária, rodeio, artesanato e gastronomia; festa junina; réveillon; festival musical/cultural; evento esportivo; carnaval fora de época; festa da fantasia) serem eventos, a priori, de interesse predominantemente privado, inclusive, geralmente, com cobrança de ingressos, como já analisado na instrução inicial deste processo (peça 49, p. 12).*

179. *Cabe repetir, não se advoga aqui que eventos com esses objetos não tinham interesse público. O que não teve foi a devida análise prévia que permitisse concluir que não o tinham. Daí o questionamento feito ao responsável de ter emitido manifestação favorável ao apoio de evento privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, contrariando determinação do TCU no Acórdão 96/2008 - Plenário.*

180. *O responsável afirma que o evento com cobrança de ingressos não é vedado pelo acórdão do TCU, desde que revertido para a consecução do objeto conveniado ou recolhido à conta do Tesouro Nacional, servindo o parecer técnico para indicar a necessidade de informar a entidade sobre o disposto naquele acórdão, o que se refletiu na previsão da obrigação por parte da entidade conveniada contida no termo de convênio.*

181. *Era de se esperar que as análises/pareceres emitidos pela Coordenação-Geral de Análise de Projetos do MTur contivessem os cálculos das receitas com ingressos e vendas e, assim, em confronto com o custo total do evento, determinasse se havia a necessidade (e qual o montante) de o evento ser custeado com recursos oriundos do orçamento público.*

182. *O simples fato de inserir o alerta no parecer referente ao Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, item 9.5.2 (que determina a utilização de verbas obtidas pela venda de ingressos ou similares para a consecução do objeto ou sua reversão ao Tesouro Nacional), não elide a impropriedade. A deliberação dispôs, também, que, quando da análise de propostas de celebração de convênios com entidades de natureza pública ou privada, o Mtur deveria verificar se o objeto do convênio destina-se ao cumprimento do interesse público, evitando participar de ajustes em que o interesse seja fundamentalmente privado (item 9.6.2).*

183. *Conclui-se, assim, que o responsável não logrou êxito em evidenciar o interesse público e o alinhamento do objeto às políticas públicas do MTur. Tal fato, aliado à existência ou ao menos à possibilidade de cobrança de ingressos nos eventos, configura o apoio a evento de interesse predominantemente privado, em afronta àquela determinação.*

Justificativas sobre a incompatibilidade dos cronogramas de execução e vigência com os períodos de realização dos eventos - item “a.4” do ofício 1142/2017-TCU/SECEX-GO (peça 81, p. 37-41)

184. *No que diz respeito à incompatibilidade dos cronogramas de execução e vigência com os períodos de realização dos eventos (item “a.4” do ofício), argumenta que os eventos foram planejados com antecedência, apesar de as celebrações terem sido tardias, por causa de falta de recursos financeiros ou questões burocráticas, ou ainda, pelo volume de convênios. Porém, nada disso impediu que os eventos ocorressem. Na sequência, para justificar que os eventos foram planejados com antecedência, insere tabela com as datas dos documentos de cada um dos convênios contestados constantes do Siconv (peça 81, p. 37-39).*

185. *Justifica que as publicações dos convênios, embora não fossem de sua atribuição, ocorreram dentro do prazo de vigência, e defende que, com o advento do Siconv, tal publicação tornou-se quase que dispensável, tendo como precedente o Acórdão TCU 2066/2006-Plenário (peça 81, p. 39).*

186. Acrescenta, ainda, que o atraso na liberação dos recursos não constitui, por si só, infração às normas, visto que a vedação constante do art. 39 da Portaria 127/2008 refere-se ao pagamento de despesas depois do prazo de vigência do convênio, vislumbrando que é permitido efetuar pagamento até em data posterior à vigência do instrumento, desde que o fato gerador (empenho, licitação, contrato, prestação de serviço, entrega do bem etc.) tenha ocorrido dentro da vigência (peça 81, p. 41).

Análise

187. No que diz respeito às justificativas acerca da incompatibilidade existente entre os cronogramas de execução e vigência dos convênios contidos nos planos de trabalho em relação aos períodos de realização dos eventos, a alegação de que foram planejados com antecedência, tendo em vista as datas dos documentos apresentadas em tabela, não justificam a ocorrência. As datas referem-se ao trâmite de tais documentos fora do MTur.

188. Ademais, dos seis pareceres aprovados pelo Sr. Carlos Paulo, apenas um foi com certa antecedência, outros dois pareceres foram aprovados a um dia do evento, sendo os demais, no dia de início do evento, como segue:

a) Convênio 704854 (peça 13), evento “Festival 100% Gama”, com data de realização de 11 a 13/9/2009, que teve o parecer da CGAP emitido e aprovado no dia 11/9/2009 (dia de início do evento);

b) Convênio 704843 (peça 14), evento “Festa de Setembro”, com data de realização de 10 a 13/9/2009, que teve o parecer da CGAP emitido e aprovado no dia 10/9/2009 (dia de início do evento);

c) Convênio 704439 (peça 22), evento “1º Festival Aéreo de Minaçu”, com data de realização de 14 a 16/8/2009, que teve o parecer da CGAP emitido e aprovado no dia 14/8/2009 (dia de início do evento);

d) Convênio 704547 (peça 31), evento “Festival 100% Planaltina”, com data de realização prevista inicialmente para o período de 31/7 a 1/8/2009 e alterada para 22 a 23/8/2009, que teve o parecer da CGAP emitido e aprovado no dia 21/8/2009 (um dia antes do início do evento);

e) Convênio 707038 (peça 21), evento “Tagua Fest Festival Turístico Cultural de Taquatinga”, com data de realização de 17/10/2009, que teve o parecer da CGAP emitido e aprovado no dia 16/10/2009 (um dia antes do evento); e

f) Convênio 704605 (peça 10), evento “XV Festa do Peão de Embu-Guaçu”, com data de realização de 10 a 13/9/2009, que teve o parecer da CGAP emitido e aprovado no dia 26/8/2009 (15 dias antes do início do evento).

189. Quando à justificativa de que as aprovações tardias ocorreram por causa de falta de recursos financeiros ou questões burocráticas, ou ainda, pelo volume de convênios, não há como analisá-la/acatá-la, tendo em vista que veio desacompanhada de comprovação.

190. Sobre a justificativa de que a publicação dos extratos ocorreu dentro do prazo de vigência dos convênios, importa ressaltar que o art. 33 da Portaria Interministerial 127/2008, estabelece que a eficácia de convênios “fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, que será providenciada pelo concedente ou contratante, no prazo de até vinte dias a contar de sua assinatura”. Assim, caso a publicação do extrato ocorra em data posterior à realização do evento, as despesas incorridas em data que o termo ainda não tenha eficácia não podem ser custeadas com recursos do convênio.

191. *Sobre o argumento de que, com o instituto do Siconv e com o precedente do Acórdão TCU 2066/2006-Plenário, a publicação torna-se quase dispensável, é de se destacar que a publicação do extrato do convênio no Diário Oficial da União (ato que dá eficácia ao convênio) não se confunde com a publicidade dos demais atos, a qual deve ser realizada por meio de sítio eletrônico específico denominado Portal dos Convênios, já prevista à época no art. 24 da Portaria Interministerial 127/2008. Apenas a título de esclarecimento, tais obrigações (publicação do extrato no DOU e dos demais atos no Portal dos Convênios) continuam previstas na Portaria Interministerial 424/2016.*

192. *Conclui-se, assim, que o responsável não justificou a incompatibilidade existente entre os cronogramas de execução e vigência dos convênios contidos nos planos de trabalho em relação aos períodos de realização dos eventos.*

Justificativas – Considerações Finais

193. *Finaliza suas justificativas defendendo que, em obediência ao princípio da moralidade, razoabilidade e proporcionalidade, não seria cabível imputar-lhe a responsabilidade por atos que sequer foram praticados, ainda mais que não se verifica nos autos em apreço, que concorrera, por ação ou omissão, em eventuais irregularidades, nem antes nem após a execução dos convênios questionados (peça 81, p. 41-45).*

Conclusão

194. *Pelo exposto, conclui-se que o Sr. Carlos Paulo de Sousa incorreu em infração aos seguintes dispositivos legais: arts. 22 e 31 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008; arts. 13, §3º, e 15, §§1º e 4º, da Portaria MTur 171/2008; determinações do TCU constantes nos Acórdãos 96/2008 (item 9.6.2), 980/2009 (item 9.3.3) e 2.668/2008 (item 1.8.1), todos do Plenário.*

195. *Propõe-se, portanto, a rejeição de suas razões de justificativa, à exceção do fato de não promover a verificação adequada da qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade conveniada, devendo ser apenado com a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8443/1992.*

Audiência da Sra. Carla de Souza Marques

196. *Devidamente notificada da audiência, em 1/8/2017, por meio do Ofício 1141/2017-TCU/SECEX-GO, de 20/7/2017, a responsável teve até 16/8/2017 para apresentação de suas razões de justificativa, tendo apresentado intempestivamente sua resposta, em 29/8/2017 (peças 59, 66 e 80).*

197. *A responsável já havia sido chamada em audiência no TC 029.938/2013-9 pelas ocorrências constatadas no Convênio 704123/2009, processo em que foi devidamente notificada, mas não apresentou razões de justificativa, incorrendo à revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, com proposta da unidade técnica no sentido de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

198. *A proposta da Secex, no entanto, não chegou a ser apreciada pelo TCU, tendo em vista a determinação constante do item 9.5 do Acórdão 586/2016 Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, para exame global das práticas administrativas irregulares dos servidores do Ministério do Turismo (MTur) em processo específico.*

199. *No que se refere a eventuais conexões com outros processos, destaca-se, ainda, que a Sra. Carla de Souza Marques não figura como responsável em nenhum processo de contas ordinárias relativo ao exercício de 2009, ano em que foram firmadas as avenças cujos pareceres emitidos pela Coordenação-Geral de Análise de Projetos do MTur foram anuídos pela Sra. Carla, não havendo, portanto, fato impeditivo para eventual aplicação de sanção ao responsável nestes autos, de acordo com o art. 206 do Regimento Interno do TCU.*

200. À Sra. Carla de Souza Marques, ex-coordenadora-geral substituta de Análise de Projetos do Ministério do Turismo, foi atribuída a ocorrência de manifestar-se de acordo com pareceres técnicos que precederam a celebração de 9 (nove) convênios firmados entre o Ministério do Turismo e a entidade Premium Avança Brasil, em que não houve a adequada análise da qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade privada, em que os cronogramas de execução e vigência contido nos respectivos planos de trabalho eram incompatíveis com os períodos de realização dos eventos, e em que os objetos consistiam em apoio a eventos privados, comerciais e lucrativos, de acesso pago e restrito.

Justificativas

201. Sobre manifestação de concordância com os pareceres técnicos superficiais, a responsável alega que foram elaborados a partir de regras e procedimentos aplicáveis para melhor atender às necessidades operacionais de análises de propostas de eventos, com base na legislação correlata, jurisprudência/determinações do TCU, critérios para celebração de convênios adotados, bem como Portaria e memorandos editados pelo MTur (peça 80, p. 1-3).

202. Além disso, todas as propostas foram apoiadas com recursos oriundos de emendas parlamentares e todos os eventos foram enquadrados como geradores de fluxo turístico, de acordo com a Portaria MTur 171/2008, bem como tinham objetivos enquadrados na política de turismo do governo federal (peça 80, p. 3).

203. Os pareceres eram pareceres-padrão aprovados previamente pelo MTur. Em todos os pareceres técnicos emitidos pela CGAP havia a conclusão: "A execução dos serviços é viável tecnicamente para o atingimento da meta estabelecida na Proposta ora analisada" (peça 80, p. 4).

204. Prossegue, defendendo que não havia tempo e pessoal suficiente para que os próprios técnicos fizessem as respectivas pesquisas de preços. Assim, a verificação da compatibilidade dos custos era realizada com base em documentos solicitados aos proponentes (peça 80, p. 4).

205. A geração do fluxo turístico era citada pelo proponente na apresentação da proposta. Essa informação constava nos pareceres elaborados pela equipe da CGAP. O MTur enviava fiscais para alguns eventos e estes, nos relatórios, comprovavam a informação quando atestavam a realização dos eventos (peça 80, p. 5).

206. Acerca da irregularidade de inadequada análise da qualidade técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade privada sem fins lucrativos para executar as ações inerentes aos objetos dos convênios, discorre que, de acordo com o que dispõe o inciso VII, do art. 18, da Portaria Interministerial 127/2008, no que se referia à entidades privadas sem fins lucrativos, no momento do cadastramento era exigida a "comprovação da qualificação técnica e capacidade operacional, mediante declaração de funcionamento regular nos 03 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 03 (três) autoridades do local da sede" (peça 80, p. 6-7).

207. Nesse sentido, a Premium anexou ao Siconv, em todos os convênios, 03 (três) declarações emitidas por autoridades públicas locais, todas atestando o seu efetivo funcionamento regular (peça 80, p. 7).

208. Sobre as determinações contidas no item 9.6 do Acórdão TCU 96/2008-Plenário e no item 9.3 do Acórdão 980/2009-Plenário, alega que foram integralmente atendidas nas propostas subsequentes, com a exigência de apresentação de 03 (três) declarações emitidas por entes públicos ou entidades do trade turístico (peça 80, p. 8-9).

209. Assim, defende que não há que se falar em afronta aos artigos da portaria e à jurisprudência, uma vez que todos os procedimentos legais exigidos foram devidamente adotados. Diz, ainda, que todos os pareceres técnicos por ela aprovados estavam de acordo com os critérios

técnicos e legais estabelecidos à época, inclusive no que se refere à capacidade técnica da entidade para a execução do objeto proposto (peça 80, p. 9).

210. No que se refere à imputação de concordância com pareceres cujos objetos dos convênios consistiram em apoio a evento privado, comercial e lucrativo, de acesso pago e restrito, ou objeto de convênio com características de subvenção social, em decorrência da aplicação de recursos públicos a evento de interesse fundamentalmente privado, argumenta que, no momento da análise das propostas, não havia nada que indicasse que os eventos seriam cobrados. Essas informações deveriam ser detectadas no momento da prestação de contas (peça 80, p. 10).

211. Sobre a aprovação de pareceres de convênios com cronogramas de execução e vigência contidos nos planos de trabalho incompatíveis com os períodos de realização dos eventos, em desobediência à cláusula terceira, inciso I, dos termos dos convênios, destaca que, em que pese ter havido proximidade entre a data de aprovação dos respectivos pareceres e o início dos eventos, a competência da área técnica era se manifestar quanto ao mérito do evento em relação aos programas de governo, à adequação das metas/ações ao objeto, bem como a coerência entre o período de execução das ações e o cronograma de desembolso (peça 80, p. 11-12).

212. Ressalta que alguns planos de trabalho foram aprovados um dia antes do evento porque a SNPTur os autorizou com prazo exíguo e a CGAP somente analisava após a SNPTur liberar no sistema Siconv. Em outros casos houve atraso visto que, por serem apoiados com recursos advindos de emenda parlamentar, não havia disponibilidade orçamentária para o apoio ao evento. Assim, a SNPTur solicitava a suspensão da análise (peça 80, p. 11).

213. Registra, por fim, que não existia qualquer norma que estabelecesse prazo mínimo para aprovação de propostas em relação ao termo inicial de execução das etapas constantes dos planos de trabalho aprovados (peça 80, p. 12).

Análise

214. O fato de os pareceres aprovados se referirem a eventos apoiados com recursos de emendas parlamentares não isenta o MTur de realizar as análises técnicas, que deveriam contemplar, além do alinhamento às políticas públicas de turismo e dos aspectos formais e legais, também aqueles relativos à relevância do evento para o desenvolvimento do turismo e as condições oferecidas pela estrutura do evento. Esse é o comando que consta do art. 13, § 3º, c/c art. 15, § 4º, da Portaria MTur 171/2008.

215. A justificativa de que a CGAP utilizava pareceres-padrão também não elide a ocorrência, visto que a superficialidade dos pareceres técnicos não foi ventilada por se ter utilizado um modelo previamente estabelecido, mas sim pela ausência de: a) exame da viabilidade técnica dos projetos; b) verificação da compatibilidade de custos dos itens dos projetos com os de mercado; c) fundamentação do interesse recíproco entre as partes; d) indicação do alinhamento dos objetos às políticas públicas do MTur; e) demonstração da potencial geração de fluxo turístico que os eventos proporcionariam.

216. Sobre a alegação de que não havia tempo e pessoal suficiente para que os próprios técnicos fizessem as pesquisas de preços e que, por isso, a compatibilidade dos custos era realizada com base em documentos solicitados aos proponentes, não há como acatá-la, pois não rechaça a ocorrência que lhe foi imputada, ao contrário, a confirma.

217. Acerca do argumento de que a geração de fluxo turístico constava das propostas, cabem aqui as mesmas observações feitas quando da análise das razões do responsável Sr. Carlos de Paulo de Sousa, no sentido de que os pareceres não trouxeram avaliação da geração de fluxo, mas apenas uma mera expectativa com base nas declarações do proponente. O fato de fiscais do MTur serem enviados ao evento e comprovar o fluxo turístico também não justifica a ocorrência, porque

o que se questiona não é o fato de ter comprovado essa possível geração a posteriori, mas sim a falta de análise prévia da geração de fluxo turístico que justificasse a assinatura do ajuste e o consequente repasse de recursos públicos à entidade privada. Além disso, posteriormente, o próprio MTur reprovou todas as prestações de contas apresentadas pela Premium, por diversos motivos, inclusive a não comprovação da geração de fluxo turístico.

218. A respeito da justificativa para inadequada análise da qualidade técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade, tendo em vista o seu comprovado funcionamento há mais de três anos, cuja atividade guarda relação com o objeto do projeto proposto, aliado às declarações emitidas por autoridades públicas locais, todas atestando o seu efetivo funcionamento regular, aferidas com base nos critérios estabelecidos nos arts. 1º, § 2º, 18, inciso VII, 22, caput, e 25, inciso I, da referida Portaria Interministerial 127/2008, embora a análise da qualidade técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade tenha se operado apenas no campo da formalidade, sem qualquer verificação de conteúdo, como relatado pelo MPF em suas conclusões reproduzidas no item 16 desta instrução, conclui-se que a conduta da responsável se ateve às exigências das normas então vigentes, devendo neste ponto ser acatada a justificativa.

219. Relativamente ao fato de ter manifestado concordância com pareceres cujos objetos dos convênios consistiram em apoio a evento privado, comercial e lucrativo, a justificativa de que, à época, nada indicava que seriam cobrados ingressos, não elide a irregularidade, visto que a controvérsia não está no simples fato de se cobrar pelas entradas, mas um conjunto de indícios (entre eles a cobrança de ingressos) que apontavam no sentido de que os eventos não atendiam ao interesse público.

220. Assim, não ficou devidamente caracterizado que os eventos atendiam ao interesse público, mesmo diante de indícios de que os objetos dos convênios (tais como exposição/feira agropecuária, rodeio, artesanato e gastronomia; festa junina; réveillon; festival musical/cultural; evento esportivo; carnaval fora de época; festa da fantasia) serem eventos, a priori, de interesse predominantemente privado, inclusive, geralmente, com cobrança de ingressos, como já analisado na instrução inicial deste processo (peça 49, p. 12).

221. As justificativas de que a análise da Coordenação-Geral de Análise de Projetos se deu somente um dia antes do evento porque a SNPTur autorizou os planos de trabalho em prazo exíguo, bem como porque, em alguns casos, não havia disponibilidade orçamentária, não vieram acompanhadas de comprovação e, mesmo que viesse, não justificaria a aprovação extemporânea.

222. Por fim, não prospera o argumento de que não existia qualquer norma que estabelecesse prazo mínimo para aprovação de propostas em relação ao termo inicial de execução das etapas constantes dos planos de trabalho aprovados, haja vista que a eficácia do convênio dependia da publicação de seu extrato no Diário Oficial da União, o que deveria ocorrer antes da realização do evento, sob pena de não poder aceitar as despesas realizadas antes dessa eficácia. Essa exigência encontrava-se à época positivada no art. 33 da Portaria Interministerial 127/2008. Assim, o prazo para análise, aprovação e assinatura do convênio deveria ser alguma data anterior ao início da realização do evento, de forma que permitisse a publicação tempestiva do extrato no DOU.

223. Conclui-se, assim, que a responsável não logrou êxito em rechaçar as ocorrências que lhe foram questionadas, à exceção daquela referente inadequada análise da qualidade técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade. Assim, propõe-se rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Carla de Souza Marques, aplicando-lhe, por conseguinte, a penalidade prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8443/1992.

Audiência da Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues

224. Devidamente notificada da audiência, em 1/8/2017, por meio do Ofício 1144/2017-TCU/SECEX-GO, de 20/7/2017 (peças 62 e 65), a responsável requereu duas prorrogações de prazo para apresentação de suas justificativas (peças 77 e 87), as quais foram deferidas por meio dos pronunciamentos acostados às peças 79 e 88, ficando a data final para resposta estipulada em 15/10/2017. Transcorrido tal prazo, permaneceu silente, sujeitando-se aos efeitos da revelia prevista no art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

225. Registre-se, no que se refere aos convênios aqui tratados, que a responsável já havia sido chamada em audiência em quatro processos de TCE (TC 029.938/2013-9, TC 017.226/2014-7, TC 017.227/2014-3 e TC 017.014/2014-0). Nestes processos, a Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues apresentou razões de justificativa em todos, tendo sido todas analisadas pela unidade técnica com proposta rejeição e a consequente apenação com a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8443/1992.

226. Contudo, a proposta propugnada pela unidade técnica não chegou a ser apreciada pelo TCU em nenhum daqueles processos, tendo em vista a determinação contida no item 9.5 do Acórdão 586/2016 Plenário no sentido de examinar globalmente as práticas administrativas irregulares dos servidores do Ministério do Turismo aqui nestes autos de representação.

227. Ressalte-se, ainda que a Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues não figura no rol de responsáveis de nenhum processo de contas ordinárias, não havendo, portanto, fato impeditivo para eventual aplicação de sanção à responsável nestes autos, de acordo com o art. 206 do Regimento Interno do TCU.

228. À Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues, ex-coordenadora-geral de Análise de Projetos do Ministério do Turismo, foi atribuída a ocorrência de manifestar-se de acordo com pareceres técnicos que precederam a celebração de 23 (vinte e três) convênios firmados entre o Ministério do Turismo e a entidade Premium Avança Brasil, em que não houve a adequada análise da qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade privada, em que os cronogramas de execução e vigência contido nos respectivos planos de trabalho eram incompatíveis com os períodos de realização dos eventos, e em que os objetos consistiam em apoio a eventos privados, comerciais e lucrativos, de acesso pago e restrito.

229. Nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU, aproveita-se à responsável os argumentos apresentados pelos responsáveis Carlos Paulo de Sousa e Carla de Souza Marques, no que concerne à análise da adequada qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade Premium Avança Brasil.

230. No que se refere às demais ocorrências não há nos autos elementos que podem ser aproveitados para elidir a responsabilidade da Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues. Também não há nos processos de TCE em que a responsável apresentou justificativas (TC 029.938/2013-9, TC 017.226/2014-7, TC 017.227/2014-3 e TC 017.014/2014-0), elementos que se aproveitam em seu favor.

231. Diante do exposto, propõe-se que a Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues seja considerada revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

232. Considerando que esta Secex realizou as audiências determinadas pelo Ministro-Relator aos cinco responsáveis identificados na matriz de responsabilização (peça 48), e as todos foram devidamente notificados em seus endereços (itens 92, 127, 140, 194 e 223);

233. considerando que três responsáveis apresentaram suas justificativas tempestivamente, um apresentou intempestivamente, e outro não as apresentou (itens 92, 127, 140, 194 e 223);

234. considerando que, das justificativas apresentadas, apenas uma merece acolhida, referente à análise da adequada qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade Premium Avança Brasil, apresentada pelos responsáveis que ocuparam a função Coordenador-Geral de Análise de Projetos do Ministério do Turismo (itens 168-171 e 216-217);

235. considerando que as demais razões de justificativa apresentadas devem ser rejeitadas (itens 126, 139, 192, 193 e 222);

236. conclui-se pela proposta de encaminhamento a seguir, no sentido de que sejam os responsáveis sancionados com a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

237. Ante os fatos expostos, submetemos os autos à apreciação superior, para encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, com as seguintes propostas:

a) considerar revel, para todos os efeitos, a Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues (CPF 232.407.093-68), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos dos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

b) rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Carlos Paulo de Sousa (CPF 054.498.208-87) e pela Sra. Carla de Souza Marques (CPF 031.636.674-90);

c) rejeitar integralmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Mário Augusto Lopes Moysés (CPF 953.055.648-91) e Airton Nogueira Pereira Júnior (CPF 614.247.147-53)

d) aplicar aos Srs. Mário Augusto Lopes Moysés (CPF 953.055.648-91), Airton Nogueira Pereira Júnior (CPF 614.247.147-53) e Sr. Carlos Paulo de Sousa (CPF 054.498.208-87), e às Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues (CPF 232.407.093-68) e Carla de Souza Marques (CPF 031.636.674-90), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno do TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidas dos encargos legais devidos a contar da data do acórdão que vier a ser proferido, caso não venham a ser pagas dentro do prazo estipulado;

e) autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado por qualquer dos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

f) autorizar, desde logo, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado das dívidas na remuneração dos responsáveis, observado o percentual mínimo estabelecido regularmente, conforme prevê o art. 219, inciso I, do Regimento Interno do TCU;

g) autorizar, desde logo, com fundamento nos art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, conforme prevê o 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

h) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Turismo, sem prejuízo de informar à unidade jurisdicionada que o inteiro teor da deliberação está disponível no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”