

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em análise representação autuada em razão da determinação expedida no item 9.5 do Acórdão 586/2016 – Plenário, para exame global das práticas administrativas irregulares por parte dos servidores do Ministério do Turismo (MTur), na formulação e condução de quarenta e três convênios, firmados com a entidade Premium Avança Brasil.

2. A Secex/GO agrupou as irregularidades levantadas em cinco temas, a seguir relacionados:

I - insuficiente análise técnica do objeto;

II - cronograma de execução e vigência incompatíveis com o período de realização do evento;

III - celebração de convênios sem que a conveniente detivesse capacidade técnica, administrativa e financeira para executar os objetos;

IV - inexistência de fiscalização dos convênios;

V - utilização de recursos públicos para eventos de natureza privada, comercial e lucrativa, com indícios de acesso pago e restrito.

3. Em razão dessas falhas, a Secex/GO promoveu as seguintes audiências:

I - Mário Augusto Lopes Moyses, ex-secretário executivo do MTur, em razão de *“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”*;

II - Airton Nogueira Pereira Júnior, ex-titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, em razão de *“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”*;

III - Marta Feitosa Lima Rodrigues, ex-coordenadora-geral de Análise de Projetos; Carla de Souza Marques, ex-coordenadora-geral de Análise de Projetos substituta; e Carlos Paulo de Sousa, ex-coordenador-geral de Análise de Projetos, em razão de *“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”*.

4. Por meio do Acórdão 1.090/2018 – Plenário, de 16/5/2018, o Tribunal decidiu considerar revel Marta Feitosa Lima Rodrigues; rejeitar integralmente as razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis e aplicar multas a todos os gestores chamados em audiência.

5. O processo retorna à pauta de julgamento com o fim de se avaliar se é o caso de os responsáveis, que já foram multados, serem inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública.

6. Não há dúvida de que as irregularidades ocorreram e que a atuação de alguns servidores do MTur para a concretização dessas falhas é bastante para que lhes seja aplicada a pena de inabilitação.

7. No entanto, em relação a Mário Augusto Lopes Moysés entendo que a multa que já lhe foi imposta é sanção suficiente para apená-lo em razão de suas ações.

8. Conforme delineado pela unidade técnica no relatório que antecede o Acórdão 1.090/2018 - Plenário:

“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.

[...]

Conforme descrito naquele levantamento de auditoria e confrontado com as peças dos processos de TCE em desfavor da Premium, inicialmente, o conveniente 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 conveniente por meio do Siconv, cabendo a ele remeter o termo assinado ao MTur.

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

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.

9. O grupo de irregularidades apuradas pela Sacex/GO diz respeito à análise técnica e documental, obrigação que recaía sobre a SNPTur, da qual, portanto, o secretário-executivo não participava.

10. Nesse cenário, não se pode admitir que, atuando como Ministro de Estado, nos termos exigidos pelo art. 10 da IN/STN 1/1997, o secretário-executivo seja apenado com inabilitação por ter assinado termos de convênios com pareceres técnicos e jurídicos favoráveis, ainda que superficiais.

11. Destaco que, segundo a jurisprudência selecionada deste Tribunal, “a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança somente é reservada pelo TCU para a conduta, ou conjunto de condutas, cuja gravidade é considerada extrema” (Acórdão 1.974/2012 – Plenário, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

12. E, definitivamente, não vislumbro gravidade extrema no ato de anuir a termos de convênios que eram precedidos de manifestações emitidas por diversas unidades da estrutura do MTur no sentido de que deveriam ser assinados.

13. Repiso que a jurisprudência selecionada do TCU apregoa que *“a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) é aplicada pelo TCU para irregularidades de gravidade extrema, em situações em que se constata o dolo ou a má-fé do responsável para a produção de desvio de bens e valores públicos”* (Acórdão 8.794/2017 – 1ª Câmara; Relator: Ministro Vital do Rêgo), situação que não se verifica nas ações de Mário Augusto Lopes Moysés.

14. Além disso, conforme já destaquei, Mário Moysés assinava os termos de convênio na condição de Ministro de Estado e, *“não havendo questionamento quanto a culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder, a responsabilização de Ministro de Estado mostra-se desproporcional. Não é razoável exigir que, ante a função de comando geral que exerce, o Ministro de Estado tenha de conferir minuciosamente cada convênio por ele assinado, uma vez que dispõe de toda uma estrutura técnica para desempenhar esse papel”* (Acórdão 1.133/2009 – Plenário; Relator: Ministro Aroldo Cedraz; Jurisprudência Selecionada do TCU).

15. Pelo exposto, infiro que a pena pecuniária aplicada a Mário Augusto Lopes Moysés por ter assinado termos de convênios com falhas, que não foram apontadas pelas diversas instâncias técnicas e jurídicas do MTur que se manifestaram anteriormente à assinatura, já cumpre, para este agente público, os papéis educativo e sancionador esperados a partir da atuação deste Tribunal, não sendo necessária, nem cabível, a pena prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, uma vez que sua conduta não ostenta gravidade para tanto.

Diante do exposto, com essa pontual divergência do Relator, voto por que seja adotado o acórdão que submeto ao Plenário:

9.1. considerar graves as condutas de Airton Nogueira Pereira Júnior, Carlos Paulo de Sousa, Marta Feitosa Lima Rodrigues e Carla de Souza Marques;

9.2. aplicar a Airton Nogueira Pereira Júnior, Carlos Paulo de Sousa, Marta Feitosa Lima Rodrigues e Carla de Souza Marques a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal pelos períodos a seguir elencados, aferidos de acordo com a gravidade das respectivas condutas:

9.2.1. Airton Nogueira Pereira Júnior: 8 anos;

9.2.2. Carlos Paulo de Sousa: 5 anos;

9.2.3. Marta Feitosa Lima Rodrigues: 6 anos;

9.2.4. Carla de Souza Marques: 5 anos.

9.3. dar ciência a Mário Augusto Lopes Moysés de que os embargos de declaração por ele interpostos serão avaliados após esta deliberação;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do Acórdão 1090/2018-Plenário, aos responsáveis;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão ao Ministério do Turismo, ao Ministério Público Federal, bem como, à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal e à Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados;

9.6. restituir os autos ao gabinete do relator, após a adoção das medidas indicadas nos subitens 9.4 e 9.5, para apreciação dos embargos de declaração já opostos e de outros que eventualmente venham a ser apresentados pelos responsáveis.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de junho de 2018.



JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Redator