

VOTO

Trata-se de embargos de declaração, peça 104, opostos por Mário Augusto Lopes Moyses, alegando omissões no Acórdão 1090/2018-Plenário, por meio do qual, o responsável foi multado, no valor máximo de R\$ 59.988,01, prescrito para a penalidade prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1993.

A decisão foi proferida em sede de representação, autuada para exame global das práticas administrativas irregulares dos servidores do Ministério do Turismo (MTur), na formulação e condução de 43 convênios firmados com a entidade Premium Avança Brasil, ante a determinação do item 9.6 do Acórdão 1.090/2018-Plenário.

O embargante alega omissão na motivação da multa a ele aplicada por meio do Acórdão 1090/2018-Plenário, tendo em vista que o arresto desprezou a sua argumentação defensiva ao não reconhecer a atuação positiva e regimentalmente coerente do então secretário-executivo, e responsabilizá-lo por não ter revisto as análises técnicas e jurídicas acerca dos convênios, o que não era atribuição sua.

Propugna que, conforme o acórdão embargado, foi apenado em razão de ter assinado 30 convênios com base em pareceres técnicos e jurídicos considerados insuficientes pela Corte de Contas, e de não ter observado as normas aplicáveis ao caso, quais sejam, os art. 13, inciso II, e 14, inciso III, do Regimento Interno do MTur aprovado pela Portaria 109-B, de 11/10/2005, que conferem ao secretário-executivo do Ministério, a competência de organizar e de supervisionar as atividades administrativas, bem como, de “regularizar procedimentos adotados pelo órgão”.

Argumenta que, ao revés do exposto, de acordo com a jurisprudência do TCU, embora os pareceres em questão não possuam caráter vinculativo, não é obrigação do gestor público máximo do órgão, ou daquele que exercer funções análogas, revisar o trabalho do corpo técnico antes da formalização do ato administrativo.

Cita trechos de votos que acompanharam acórdãos do TCU, sem mencionar o respectivo colegiado, para fundamentar sua assertiva de que não lhe cabia avaliar os pareceres técnicos e jurídicos referentes aos convênios por ele assinados com a entidade Premium Avança Brasil.

Acrescenta que, conforme as razões de justificativas por ele apresentadas na fase anterior do processo, as atividades de supervisão e coordenação não podem ser entendidas como atribuições inerentes à revisão de pareceres técnicos, em especial, quando estão ausentes indícios de equívocos em seu conteúdo ou de outros elementos que afastem a presunção de veracidade do documento técnico.

Alega que cumpriu suas atribuições legais, ao editar normativos destinados ao atendimento das determinações emanadas desta Corte, bem como, ao aprimoramento da gestão administrativa da pasta. Cita o Memorando-Circular 24/2009/SE/MTur, de 16/12/2009; e a Portaria 153, de 06/10/2009.

Requer o acolhimento destes embargos de declaração para que seja reconhecida e declarada a omissão existente no Acórdão 1090/2018-Plenário, tendo em vista que “o então secretário-executivo, Mário Augusto Lopes Moyses, não dispunha de elementos para afastar a presunção de legitimidade dos pareceres técnicos que subsidiaram a assinatura dos convênios com a Premium Avança Brasil, bem como atuou de forma coerente e ativa para estabelecer regras para adequado funcionamento administrativo da Pasta, incluindo a edição de normas destinadas ao atendimento de recomendações exaradas por esta Corte de Contas”.

II

Conheço dos embargos de declaração por preencherem os requisitos estabelecidos pelos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992 c/c art. 287 do RI/TCU.

Quanto ao mérito, não assiste razão ao embargante.

O voto que acompanha o acórdão atacado assim delimitou a conduta do secretário-executivo do MTur:

“O ex-gestor não elidiu as irregularidades relacionadas à assinatura de trinta termos de convênio (conforme matriz de responsabilização, peça 48, e ofício de audiência, peça 61) fundamentados em parecer técnico superficial, com entidade sem adequada qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa, em que o cronograma de execução e vigência contido nos planos de trabalho eram incompatíveis com o período de realização dos eventos, e em que os objetos consistiam em apoio a eventos de característica privada, comercial e lucrativa, de acesso pago e restrito, bem como, não promoveu a efetiva fiscalização e o acompanhamento da execução desses convênios.”

O critério utilizado para caracterizar a responsabilidade do ex-gestor foi o seguinte:

“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.

Nos termos do art. 14, inc. III, do mesmo normativo, era competência do secretário-executivo orientar e controlar as atividades administrativas no âmbito da Secretaria-executiva, e, entre tais atividades a cargo da Coordenação Geral de Convênios, estava previsto no art. 24, inc. IV, do RI/MTur, ‘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’.

Por conseguinte, o secretário-executivo do MTur detinha a competência regimental para regularizar procedimentos adotados pelo órgão.”

O embargante argumenta que a alegação de que não lhe cabia avaliar os pareceres técnicos e jurídicos acerca dos convênios celebrados com a Premium Avança Brasil, mencionada nas razões de justificativa, não foi considerada na análise da sua defesa.

Porém, está assim consignado no voto que acompanha o Acórdão 1090/2018-Plenário:

“O responsável, entretanto, alega, em suas razões de justificativa, que sua atuação se limitava a apor a assinatura nos termos de convênio, desde que houvesse o parecer jurídico favorável.

Ocorre que pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm a obrigação de analisar a correção e a suficiência do conteúdo desses documentos; tampouco eximem o gestor da reprovação de suas contas pelo TCU em razão dos atos praticados com base nos pareceres.”(grifei)

Ao discorrer sobre o assunto, o voto deixa claro que os pareceres nos quais o então secretário-executivo se baseou para anuir às avenças afrontaram flagrantemente os normativos vigentes à época, o que era passível de percepção pelo gestor médio.

Foi transferida a relevante quantia da ordem de R\$ 10 milhões, durante dezesseis meses, à Premium Avança Brasil, por meio de dezenas de convênios pactuados entre a entidade e o MTur.

Não houve avaliação se a entidade detinha capacidade técnica e operacional para executar os convênios e gerir os recursos repassados, ainda que houvesse indícios de que atuava como intermediária, tendo em vista que terceirizou a totalidade dos serviços previstos nos planos de trabalho, sempre, às mesmas empresas por ela contratadas, sobretudo, à empresa Conhecer.

A qualificação da Premium foi aferida, em todos os processos, a partir de simples declarações de agências e entidades estaduais e municipais de turismo. Os pareceres técnicos do MTur limitaram-se a mencionar as declarações apresentadas.

Ademais, ficou comprovado, nos autos, que as análises técnicas precedentes aos convênios foram superficiais, não avaliaram a viabilidade técnica dos projetos, não verificaram a compatibilidade de custos dos itens dos projetos com os de mercado, não fundamentaram o interesse recíproco entre as partes, não demonstraram o alinhamento dos objetos às políticas públicas do MTur e a potencial geração de fluxo turístico que os eventos em comento proporcionariam.

Os próprios ex-gestores do MTur afirmaram que as avaliações dos custos dos projetos foram efetuadas com base em três propostas apresentadas pela própria Premium Avança Brasil, sem utilizar parâmetro técnico para verificar se os valores propostos estavam de acordo com os praticados pelo mercado; embora o Ministério tenha celebrado dezenas de convênios da mesma natureza e na mesma época e tivesse informações suficientes para montar, pelo menos, um banco de dados com os valores dos serviços mais corriqueiros e dos cachês dos artistas.

Todos os pareceres emitidos foram todos superficiais, constituídos de texto-padrão, para atender a mera formalidade.

Nas suas razões de justificativas, Mário Augusto Lopes Moyses argumentou que o acompanhamento da execução dos convênios 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.

Porém, o dispositivo evidencia que a Coordenação Geral de Convênios fazia parte (e ainda faz) da estrutura da Secretaria-Executiva do MTur, o que leva a concluir que, ao secretário-executivo, cabia, ao menos, ter criado as condições necessárias para que o acompanhamento dos ajustes ocorresse de fato.

No voto que acompanha a deliberação embargada, foram citados vários trabalhos do TCU, anteriores e concomitantes ao período dos convênios celebrados com a Premium (Acórdãos 96/2008, 980/2008 e 2668/2008, todos do Plenário, e Acórdão 5078/2009 - 2ª Câmara), por meio dos quais, o MTur foi informado sobre irregularidades semelhantes àquelas tratadas nestes autos, bem como, foram emitidas determinações ao Ministério.

Entretanto, os gestores do MTur, à época, sobretudo o secretário-executivo Mário Augusto Lopes Moyses, embora tenham tomado ciência das irregularidades, prosseguiram com o mesmo *modus operandi*, em afronta aos normativos regentes da matéria.

Não socorre o então secretário-executivo a alegação de que cumpriu suas atribuições legais, ao editar o Memorando-Circular 24/2009/SE/MTur, de 16/12/2009, e a Portaria 153, de 06/10/2009.

Tais atos são posteriores ao período em que os convênios com a Premium Avança Brasil foram celebrados (o que ocorreu de julho/2008 a outubro/2009). Portanto, não elidem nem atenuam o fato de que, durante os dezesseis meses em que as avenças foram assinadas com aquela entidade, repassando-lhe recursos federais da ordem de R\$ 10 milhões, com base em pareceres eivados de irregularidades, em flagrante afronta aos normativos do MTur vigentes à época, o então secretário-executivo Mário Augusto Lopes Moyses limitou-se a aprovar e a subscrever 30 dessas avenças.

O embargante citou trechos de acórdãos emitidos por esta Corte, em que suas razões de justificativas foram acolhidas.

Esses processos trataram de análises pontuais de outros convênios celebrados pelo MTur, durante a sua gestão. Caso as referidas avenças tivessem sido avaliadas em conjunto, como ocorreu nestes autos, em que se analisou a conduta dos gestores do Ministério no âmbito de uma gama de convênios, é provável que as conclusões acerca da atuação de Mário Augusto Lopes Moyses fossem distintas.

Após a apreciação da presente representação e tendo em vista os trabalhos do TCU elencados nestes autos, conclui-se que as falhas ora tratadas foram sistêmicas, comuns à maioria dos processos de análise de concessão de convênios e de acompanhamento das avenças, pelo MTur, naquele período, e praticadas de forma reiterada, à revelia dos normativos vigentes à época.

Portanto, o disposto nos precedentes aludidos por Mário Augusto Lopes Moyses não se aplica a este processo.

A conduta irregular do responsável foi bem delimitada nestes autos. Não assiste razão ao embargante quanto à alegação de omissão do Acórdão 1090/2018-Plenário no tocante à análise das suas justificativas, ou à fundamentação que levou à sua responsabilização.

Mário Augusto Lopes Moyses, de fato, busca rediscutir o mérito de sua condenação, em sede de embargos de declaração, que não se prestam a esse fim. Repete os argumentos já apresentados nas suas razões de justificativas, os quais foram devidamente avaliados pela unidade técnica, pelo relator e apreciadas pelo colegiado.

Feitas essas considerações, nego provimento a estes embargos de declaração e determino a imediata remessa destes autos à Serur para que analise a admissibilidade dos outros cinco recursos interpostos pelo ora embargante (peça 134), por Carla Souza Marques (peça 135), por Airton Nogueira Pereira Junior (peça 136), por Marta Feitosa Lima Rodrigues (peça 140) e por Carlos Paulo de Sousa (peça 141).

Voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de agosto de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator