

GRUPO I - CLASSE I - Plenário

TC 013.668/2016-1

Natureza: Pedidos de Reexame em Representação

Entidade: Ministério do Turismo

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

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

Representação legal: Mariana Panciera, representando Carlos Paulo de Sousa; Pedro Estevam Alves Pinto Serrano (90.846/OAB-SP) e outros, representando Mario Augusto Lopes Moysés.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS IRREGULARES DE SERVIDORES DO MINISTÉRIO DO TURISMO. CONVÊNIOS COM A ENTIDADE PREMIUM AVANÇA BRASIL. APLICAÇÃO DE MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

## VOTO REVISOR

Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Mário Augusto Lopes Moysés, Airton Nogueira Pereira Júnior, Marta Feitosa Lima Rodrigues, Carla de Souza Marques e Carlos Paulo de Sousa em face dos Acórdãos 1.090/2018-TCU-Plenário e 1.450/2018-TCU-Plenário, ambos de minha relatoria, os quais rejeitaram integralmente as razões de justificativa apresentadas, aplicaram multas individuais e inabilitaram os recorrentes ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública, em razão de 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.

Em apertada síntese, os recorrentes argumentam que (i) não houve insuficiente análise técnica dos projetos que resultaram na celebração dos convênios, (ii) a conveniente possuía capacidade técnica, administrativa e financeira para executar os objetos, (iii) não houve utilização de recursos públicos para eventos de natureza privada, comercial e lucrativa, com indícios de acesso pago e restrito, (iv) as falhas na fiscalização dos convênios ocorreram em decorrência da ausência de pessoal, (v) ausência de responsabilidade dos recorrentes pelas irregularidades, em razão da atuação de instâncias precedentes e inexistência denexo de causalidade entre as condutas e as irregularidades e (vi) decisões do Tribunal, em situações análogas, afastaram a responsabilidade dos gestores.

A Secretaria de Recursos propôs o conhecimento dos recursos e a negativa de seus provimentos após rebater sobejamente cada uma das argumentações apresentadas pelos recorrentes.

O Eminent Relator, Ministro Raimundo Carreiro, diverge parcialmente dos pareceres da Unidade Técnica e vota pela redução da multa aplicada a três dos recorrentes e afasta as responsabilidades de outros dois.

No caso de Airton Nogueira Pereira, titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur), aduz que o gestor estava inserido num contexto que demandava ações rápidas a fim de cumprir os objetivos de sua área finalística e desenvolver plenamente o Plano Nacional de Turismo e que, no afã de celebrar as avenças, envolveu-se em situação temerária, tendo em vista que sabia que a celebração de convênios baseava-se em pareceres superficiais que não analisavam adequadamente a capacidade operacional e administrativa da entidade conveniente e que a SNPTur não tinha capacidade de fiscalizar os convênios. Conclui que o responsável assumiu o risco de ter suas ações questionadas pelos órgãos de controle.

Apesar de reconhecer o risco assumido pelo gestor e, depois, materializado nas irregularidades identificadas pelos órgãos de controle, considera excessiva a multa a ele aplicada em razão de o recorrente ter sido relacionado no rol de responsáveis em processos de contas anuais de 2008 e 2009, períodos de celebração das avenças irregulares, cujos julgamentos foram pela regularidade com ressalvas.

O E. relator entende que o gestor se desincumbiu bem das missões que eram atribuídas ao titular da SNPTur mesmo diante das pressões políticas envolvidas, o que justificaria a redução da multa, mas reconhece que, devido à gravidade das condutas irregulares discutidas nestes autos, não é possível afastar a penalidade de inabilitação.

Com as respeitosas vênias, divirjo do E. relator pelas razões que passo a expor.

Primeiramente, as irregularidades que ensejaram as penalidades ao responsável são de gravidade absoluta, não podendo ser relativizadas pela presunção de que sua gestão à frente de outro órgão, a SNPTur, no geral, teria sido satisfatória. Mesmo o bom desempenho gerencial nas demais áreas da secretaria não o autorizaria a cometer os graves atos irregulares de gestão que resultaram na prolação dos Acórdãos 1.090/2018-TCU-Plenário e 1.450/2018-TCU-Plenário.

Em segundo lugar, mas não menos importante, o reconhecimento pelo E. relator de que a penalidade de inabilitação por 8 anos deve permanecer inalterada expressa o entendimento sobre a gravidade dos atos praticados pelo gestor, o que justifica, por congruência, a aplicação da multa máxima prevista no inciso II do artigo 58 da Lei 8.443/1992 e não a sua redução.

Todos os argumentos apontados pelos recorrentes como passíveis de reformar os acórdãos atacados foram minuciosamente analisados e rejeitados pela Serur. Assim, perfilho a análise realizada pela unidade técnica.

Com relação à insuficiente análise técnica dos projetos que resultaram na celebração dos convênios, após extensa análise, a Serur conclui que o fato de existirem pareceres técnicos de unidades subordinadas não afasta dos responsáveis o ônus de obter análises necessárias para garantir a legalidade e a economicidade dos atos. Cita os entendimentos firmados nos Acórdãos 179/2011-Plenário, rel. Ministro Relator Raimundo Carreiro, 2748/2010 – Plenário, rel. Ministro Relator Raimundo Carreiro, 1736/2010 - Plenário, rel. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, 4420/2010 - 2ª Câmara, rel. Ministro Relator André de Carvalho, e 1528/2010 – Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz.

Outrossim, como bem assentado pela Serur, o fato de o gestor seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à responsabilização pelo Tribunal.

No que se refere à capacidade técnica, administrativa e financeira da conveniente para executar os objetos, a unidade técnica demonstrou que a ausência de capacidade da Premium ficou caracterizada pela terceirização completa dos serviços previstos nos planos de trabalho às empresas por ela contratadas.

Quanto à utilização de recursos públicos para eventos de natureza privada, comercial e lucrativa, com indícios de acesso pago e restrito, ficou demonstrado, no parecer da Serur, que a controvérsia não é baseada exclusivamente na cobrança de ingressos, mas num conjunto de indícios que apontam para a falta de interesse público na realização dos eventos.

A falta de pessoal para a realização das fiscalizações era motivo adicional para reforçar a análise criteriosa dos planos de trabalho apresentados, o que efetivamente não ocorreu. Adite-se que os recorrentes não apresentaram dados comprobatórios sobre quantitativos de alocação de pessoal à época dos fatos a fim de evidenciar a alegada deficiência nem agregaram prova de terem efetuado gestões ou pleitos às instâncias competentes para reforçar a força de trabalho destinada às fiscalizações.

O Tribunal alertou os responsáveis sobre as questões relativas à adequada análise dos planos de trabalho e a necessidade de se assegurar da capacidade dos proponentes por meio dos Acórdãos 2.668/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro Ubiratan Aguiar, e 980/2009-TCU-Plenário, rel. Walton Alencar Rodrigues, mas o efeito desejado não foi produzido.

A análise empreendida pela unidade técnica em relação às alegações de Airton Nogueira Pereira Júnior é aplicável a Mário Augusto Lopes Moysés, Secretário Executivo do Ministério do Turismo, porque os dois responderam pelas mesmas irregularidades.

Conforme demonstrado nos autos, há evidências documentais de que Mário Augusto Lopes Moysés eximiu-se do dever de orientar e controlar as atividades administrativas a ele impostas. Assim, também a ele devem ser mantidas, na íntegra, as penalidades impostas pelo Tribunal por meio dos acórdãos recorridos.

No que se refere a Marta Feitosa de Lima, Coordenadora-Geral de Análise de Projetos do Ministério do Turismo, as irregularidades a ela atribuídas foram (i) inexistência de análise de qualificação técnica e da capacidade operacional e administrativa da entidade, (ii) incompatibilidade entre os períodos de realização dos eventos e os cronogramas de execução vigentes nos planos de trabalho, (iii) objetos das avenças consistiam em apoio a eventos privados, comerciais e lucrativos, de acesso pago e restrito.

Conforme extensa análise realizada pela Serur, a responsável não foi capaz de justificar nenhuma das falhas, razão pela qual propôs a manutenção das penalidades a ela impostas.

A gradação da penalidade de inabilitação imposta a Marta Feitosa de Lima, menor do que as impostas a Airton Nogueira Pereira Júnior e a Mário Augusto Lopes Moysés, deriva do rol de responsabilidades menos amplo afeto ao cargo de Coordenadora-Geral de Análise de Projetos do Ministério do Turismo. Portanto, a multa originalmente aplicada a ela, mais baixa, já observa a congruência jurídica com a penalidade de inabilitação, não merecendo nenhuma alteração no seu valor.

Carlos Paulo de Sousa, Coordenador-Geral de Análise de Projetos do Ministério do Turismo, foi responsabilizado pela manifestação em pareceres técnicos que precederam a celebração de 6 convênios celebrados com a entidade Premium Avançar Brasil.

Os pareceres careceram de análise pormenorizada da qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa da entidade privada e ignoraram o fato de os cronogramas de execução e vigência contido nos planos de trabalho serem incompatíveis com os períodos de realização dos eventos, além de não observarem que os objetos consistiam em apoio a eventos privados, comerciais e lucrativos, de acesso pago e restrito.

Argumenta o E. relator que o gestor atuou como titular da unidade por apenas quatro meses e que esse período não seria suficiente para que o gestor fosse de encontro ao conjunto de normas previamente estabelecidas e que vinham sendo seguidas sem maiores questionamentos.

Com as respeitosas vênias, dirirjo de S. Excelência porque os defeitos apontados nos atos irregulares referem-se à não observância das normas previamente estabelecidas pela elaboração de pareceres técnicos que eram insipientes e não atendiam aos propósitos normativos em vigor de assegurar a correta aplicação dos recursos dos convênios.

O gestor atuou em desconformidade com as atribuições conferidas à área de análise de projetos, razão pela qual foi multado e inabilitado. Também, nesse caso, a gradação da punição levou em consideração o tempo no cargo ocupado e a quantidade de processos em que atuou.

Carla de Souza Marques, que atuou como substituta na Coordenadoria-Geral de Análise de Projetos, foi igualmente responsabilizada pela não observância, durante a sua gestão de nove meses, das normas previamente estabelecidas pela elaboração de pareceres técnicos que eram insipientes e não atendiam aos propósitos normativos de assegurar a correta aplicação dos recursos dos convênios.

Também nesse caso, a gradação da punição considerou o tempo no cargo ocupado e a quantidade de processos em que atuou, com observância de congruência jurídica com os demais responsáveis.

A Serur ainda demonstrou que as alegadas situações análogas em que o Tribunal afastou as responsabilidades dos gestores não guardam equivalência com as tratadas nestes autos.

Nessas condições, as deliberações recorridas não merecem reparo tendo em vista que as gravidades das condutas dos gestores ficaram bem demonstradas nos autos e a percuente análise da unidade técnica evidenciou que as alegações apresentadas pelos recorrentes não foram capazes de elidi-las.

Ante o exposto, endosso o parecer da Serur e voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão revisor ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de fevereiro de 2020.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Revisor