

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 013.668/2016-1

Natureza: Pedidos de Reexame em Representação

Órgão/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 Moyses (CPF: 953.055.648-91); Marta Feitosa Lima Rodrigues (CPF: 232.407.093-68)

Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU/GO (CNPJ: 00.414.607/0007-03)

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

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.

RELATÓRIO

Inicialmente, registro que atuo no presente processo por força do art. 152 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU).

2. Adoto como Relatório, a instrução feita no âmbito da Serur (peça 181), a qual obteve a concordância do Diretor e do Secretário da Unidade Técnica (peças 182-183).

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Mário Augusto Lopes Moyses, ex-secretário executivo (peça 134 e 151-154), Airton Nogueira Pereira Júnior, ex-titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (peça 136), Marta Feitosa Lima Rodrigues, ex-coordenadora geral de Análise de Projetos (peça 140); Carla de Souza Marques, ex-coordenadora-geral de Análise de Projetos substituta (peça 135) e Carlos Paulo de Sousa, ex-coordenador-geral de Análise de Projetos (peça 141), contra os Acórdãos 1090/2018-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 96) e 1450/2018-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 105).

1.1. Reproduz-se a seguir as decisões ora atacadas:

Acórdão 1.090/2018 – TCU – Plenário

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada em razão de determinação expedida no item 9.5 do Acórdão 586/2016 – Plenário, 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;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos art. 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e, diante das razões expostas pelo relator:

- 9.1. considerar revel Marta Feitosa Lima Rodrigues;
- 9.2. rejeitar integralmente as razões de justificativas apresentadas por Mário Augusto Lopes Moysés, Airton Nogueira Pereira Júnior, Carlos Paulo de Sousa e Carla de Souza Marques;
- 9.3. aplicar a Mário Augusto Lopes Moysés, Airton Nogueira Pereira Júnior, Carlos Paulo de Sousa, Marta Feitosa Lima Rodrigues e Carla de Souza Marques a multa individual, prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1993, nos valores estabelecidos a seguir, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:
 - 9.3.1. Mário Augusto Lopes Moysés - R\$ 59.988,01;
 - 9.3.2. Airton Nogueira Pereira Júnior - R\$ 59.988,01;
 - 9.3.3. Carlos Paulo de Sousa - R\$ 10.000,00;
 - 9.3.4. Marta Feitosa Lima Rodrigues - R\$ 35.000,00;
 - 9.3.5. Carla de Souza Marques - R\$ 15.000,00.
- 9.4. 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;
- 9.5. autorizar, desde logo, com fundamento nos art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não prospere a cobrança nos termos do item 9.4, conforme dispõe o 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU;
- 9.6. determinar à Secex/GO que proceda a novas audiências de Mário Augusto Lopes Moysés, Airton Nogueira Pereira Júnior, Marta Feitosa Lima Rodrigues, Carlos Paulo de Sousa e Carla de Souza Marques, com vistas à aplicação da sanção adicional de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, tendo em vista as irregularidades graves por eles cometidas;
- 9.7. encaminhar cópia deste acórdão ao Ministério do Turismo; ao Ministério Público Federal, para ajuizamento das ações cíveis e criminais que entender cabíveis; bem como, à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal e à Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados.

Acórdão 1.450/2018-TCU-Plenário

VISTOS, relatados e discutidos estes autos 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;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, com fundamento nos art. 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e art. 60 da Lei 8.443/1992, e, diante das razões expostas pelo relator, em acréscimo ao prescrito no Acórdão 1.090/2018-Plenário:

- 9.1. considerar graves as condutas de Mário Augusto Lopes Moysés, Airton Nogueira Pereira Júnior, Carlos Paulo de Sousa, Marta Feitosa Lima Rodrigues e Carla de Souza Marques;
- 9.2. aplicar a Mário Augusto Lopes Moysés, 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. Mário Augusto Lopes Moysés: 8 anos;

9.2.2. Airton Nogueira Pereira Júnior: 8 anos;

9.2.3. Carlos Paulo de Sousa: 5 anos;

9.2.4. Marta Feitosa Lima Rodrigues: 6 anos;

9.2.5. 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.

HISTÓRICO

2. Trata-se de análise de representação autuada em razão da determinação expedida no item 9.5 do Acórdão 586/2016 – Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, 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 (peça 1).

2.1. Em 2010, a Controladoria Geral da União - CGU realizou fiscalização em convênios celebrados entre o MTur e as entidades Premium Avança Brasil e Instituto Educar e Crescer (IEC), cujos achados indicaram a ocorrência de conluio entre as entidades sem fins lucrativos e as empresas por elas contratadas, a fim de driblar o cumprimento da legislação.

2.2. Como resultado do trabalho, a CGU recomendou ao MTur que (peça 6, p. 28):

a) tornasse inadimplentes o Instituto Educar e Crescer - IEC e a Premium;

b) reavaliasse as prestações de contas apresentadas por essas entidades;

c) evitasse a transferência de recursos para a realização de eventos, conforme determinava o inciso XIII do art. 20 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010;

d) adotasse critérios técnicos de qualificação para a seleção de entidades sem fins lucrativos para fins de celebração de convênios.

2.3. Entre as ocorrências registradas pela CGU, foram destacadas pelo Ministro Relator (peça 97, p. 1):

a) falta de evidências da capacidade operacional da Premium para gerenciar o montante de recursos federais recebidos;

b) existência de vínculos entre as convenientes Premium e o Instituto Educar e Crescer - IEC – partícipes de trinta e oito e dezenove convênios com o MTur, respectivamente;

c) ausência de prestação de contas das demais receitas que teriam custeado os eventos objeto dos convênios, tendo em vista cartazes de divulgação dos festejos que indicavam outros meios de patrocínio, incluindo a venda de ingressos;

d) pareceres técnico e jurídico pela aprovação da celebração dos convênios, emitidos pelo MTur, e assinatura dos termos de convênio na mesma data, ou com poucos dias de intervalo.

2.4. Tendo em vista esse trabalho da CGU, o TCU autuou representação, consistente no TC 005.369/2010-0, com vistas a avaliar a regularidade da aplicação de recursos financeiros repassados pelo MTur à Premium Avança Brasil, por meio de convênios, cujos objetos foram eventos de cunho turístico. Esses convênios encontravam-se com a análise das prestações de contas atrasada, o que fundamentou a determinação do Acórdão 4402/2012 – 1ª Câmara, Ministro Relator Augusto Sherman, para que o MTur concluísse a análise das prestações de contas dos convênios firmados com a Premium, apurando integralmente as irregularidades elencadas pela CGU.

2.5. Pesquisa realizada nos sistemas informatizados do TCU, em 2/4/2018, indicou a autuação de trinta e três processos de TCE, relativos aos trinta e oito convênios firmados entre a Premium e o MTur. Até a data mencionada, treze desses trinta e três processos haviam sido julgados, todos esses processos pela irregularidade das contas e pela condenação dos responsáveis em débito, com aplicação de multa.

2.6. O Acórdão 586/2016 – Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, cujo item 9.5 determinou a instauração desta representação, foi proferido no âmbito de um desses processos de TCE, o TC 029.465/2013-3.

2.7. No âmbito destes autos, a Secex/GO concluiu, a partir de avaliação dos dados dos trinta e oito convênios celebrados com a Premium (peça 47), que:

- “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.”

2.8. Feito esse levantamento, 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.

2.9. A unidade técnica elaborou o mapa do processo de trabalho, no âmbito do MTur, referente à análise técnica e aprovação de convênios pelo órgão, peça 92, p. 11.

2.10. Embora o MTur tivesse, em sua estrutura, uma Coordenação-Geral de Convênios (CGCV), pertencente à Diretoria de Gestão Interna (DGI), as atividades desenvolvidas por essa Coordenação dependiam de demandas das unidades finalísticas do Ministério, como a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur).

- 2.11. À CGCV competia realizar empenhos dos créditos descentralizados; publicar no Diário Oficial da União os extratos de convênios e instrumentos congêneres celebrados; efetuar registros nos sistemas governamentais, pagamentos solicitados e a análise financeira das prestações de contas.
- 2.12. A SNPTur foi identificada como a unidade responsável pela aprovação dos planos de trabalho dos convênios com a Premium, pelo aporte de recursos públicos e pela fiscalização e monitoramento da execução das avenças.
- 2.13. Portanto, a Secex/GO concluiu que deveriam ser chamados em audiência o titular da SNPTur; o titular e o substituto da Coordenação-Geral de Análise de Projeto, subordinada a essa unidade finalística; bem como, o secretário executivo do MTur, que assinou os termos dos convênios.
- 2.14. Embora, quatro pessoas, na condição de secretário-executivo do MTur, tenham assinado os convênios, a unidade técnica propôs a audiência apenas do titular, tendo em vista que os signatários de poucos ajustes, atuando em substituição ao titular, não teriam a ciência dos problemas inerentes aos convênios firmados com a Premium, como o titular possuía.
- 2.15. Houve, então, a prolação do Acórdão 1090/2018-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, contra o qual se insurgem os recorrentes (peça 96).
- 2.16. Posteriormente, houve a prolação do Acórdão 1450/2018 – TCU – Plenário (peça 105) que incluiu nos termos da condenação a inabilitação dos gestores para o exercício de cargo em comissão e função de confiança, também ora impugnada pelos recorrentes.
- 2.17. Deve-se informar que o sr. Mário Augusto Lopes Moysés opôs embargos de declaração, cujo julgamento resultou no Acórdão 1944/2018 – TCU – Plenário (peça 142), que conheceu do recurso e, no mérito, negou-lhe provimento.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 161-166), ratificado à peça 174 pelo relator, Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, que concluiu pelo conhecimento dos pedidos de reexame interpostos por Airton Nogueira Pereira Júnior, Marta Feitosa Lima Rodrigues, Carlos Paulo de Sousa, Mário Augusto Lopes Moysés e Carla de Souza Marques contra os Acórdãos 1090/2018-TCU-Plenário (peça 96) e 1450/2018-TCU-Plenário (peça 105), ambos da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, suspendendo-se os efeitos dos subitens, em relação aos recorrentes, conforme abaixo:

- a) Mário Augusto Lopes Moysés: 9.2, 9.3, 9.3.1, 9.4 e 9.5 (Acórdão 1090/2018-TCU-Plenário) e 9.1, 9.2 e 9.2.1 (Acórdão 1450/2018-TCU-Plenário);
- b) Airton Nogueira Pereira Júnior: 9.2, 9.3, 9.3.2, 9.4 e 9.5 (Acórdão 1090/2018-TCU-Plenário) e 9.1, 9.2 e 9.2.2 (Acórdão 1450/2018-TCU-Plenário);
- c) Marta Feitosa Lima Rodrigues: 9.2, 9.3, 9.3.4, 9.4 e 9.5 (Acórdão 1090/2018-TCU-Plenário) e 9.1, 9.2 e 9.2.4 (Acórdão 1450/2018-TCU-Plenário);
- d) Carla de Souza Marques: 9.2, 9.3, 9.3.5, 9.4 e 9.5 (Acórdão 1090/2018-TCU-Plenário) e 9.1, 9.2 e 9.2.5 (Acórdão 1450/2018-TCU-Plenário).
- e) Carlos Paulo de Sousa: 9.2, 9.3, 9.3.3, 9.4, 9.5 e 9.6 (Acórdão 1090/2018-TCU-Plenário) e 9.1, 9.2 e 9.2.3 (Acórdão 1450/2018-TCU-Plenário);

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto do presente recurso verificar se houve irregularidade nas práticas administrativas por parte dos servidores do Ministério do Turismo na celebração de convênios firmados com a entidade Premium Avança Brasil. Os recorrentes se utilizam dos seguintes argumentos no intuito de afastar as irregularidades e a responsabilização:

- a) não houve insuficiente análise técnica dos projetos que resultaram na celebração dos convênios;
- b) a conveniente possuía capacidade técnica, administrativa e financeira para executar os objetos;
- c) não houve utilização de recursos públicos para eventos de natureza privada, comercial e lucrativa, com indícios de acesso pago e restrito;
- d) as falhas na fiscalização dos convênios se deram em decorrência da ausência de pessoal;
- e) ausência de responsabilidade dos recorrentes pelas irregularidades, em decorrência da atuação de instâncias precedentes e inexistência de nexo de causalidade entre as condutas e as irregularidades;
- f) decisões do TCU em situações análogas afastaram a responsabilidade dos gestores.

Insuficiente análise técnica dos projetos que resultaram na celebração dos convênios

5. O sr. Airton Nogueira Pereira Júnior esclarece que, em 2008/2009, as ações do Ministério do Turismo respaldavam-se no Plano Nacional de Turismo – PNT, que teve a sua primeira versão publicada em março/2003 e revisada, posteriormente, para o período de 2007 a 2010 (peça 136, p. 6).

5.1. Destaca que, dentre os objetivos do Plano Nacional de Turismo, existia o fomento do mercado interno, promovendo um número maior de produtos de qualidade, contribuindo para o aumento das viagens domésticas por meio de mecanismos que viabilizassem a oferta de produtos acessíveis e de qualidade, possibilitando a inserção de novos grupos de consumidores nacionais. Era também objetivo do PNT a promoção das regiões brasileiras por meio da diversidade cultural e natural (peça 136, p. 7).

5.2. Diz que, neste sentido, o apoio à realização de eventos geradores de fluxo turístico pelo Ministério do Turismo, tinha como objetivo ampliar o fluxo de turistas nacionais e ressaltar a diversidade cultural do país, como forma de fortalecer esta atividade para geração emprego e renda (peça 136, p. 7).

5.3. Alega que os procedimentos estabelecidos, na celebração de convênios para apoio a eventos, mostram com clareza o compromisso com o cumprimento das normas e a observância aos acórdãos dessa Corte de Contas, no período de 2008 a 2009 (peça 136, p. 8).

5.4. O sr. Carlos Paulo de Sousa destaca que as equipes técnicas das áreas finalísticas do Ministério do Turismo, naquela ocasião, não tinham conhecimentos nem treinamento para serem entes investigativos, muito menos dispunham dos equipamentos e dos aplicativos que são oferecidos aos técnicos de instituições que têm estas atribuições (peça 141, p. 5).

5.5. Ressalta que, o sistema Siconv veio com a edição da Portaria Interministerial 127/2008, o que era uma novidade para o recém-criado Ministério, não havendo, assim, manual de procedimentos internos para análise de plano de trabalho. Os técnicos utilizavam as referências das normas e a orientação da Consultoria Jurídica do MTUR (peça 141, p. 5).

5.6. Diz que, na decisão combatida, houve o predomínio da referência às normas existentes, porém com ênfase àquelas que passaram a vigorar a partir de 2011, em especial, com relação a verificação da qualificação técnica e capacidade operacional da entidade Premium Avança Brasil (peça 140, p. 2).

5.7. Alega que tais normas foram posteriores à celebração dos convênios e são apontadas para fundamentar as responsabilidades deste defendente (peça 141, p. 2).

5.8. Destaca que os efeitos da Portaria Interministerial 127/2008, no que tange à verificação da qualificação técnica e capacidade operacional, passariam a ser exigidos somente a partir de 1/1/2011, conforme disposto no artigo 72 (peça 141, p. 3).

- 5.9. Requer que sejam adotadas as normas aplicáveis à época (peça 141, p. 6).
- 5.10. Segundo o recorrente não há que se falar em análises superficiais, pois os pareceres técnicos atenderam as exigências do TCU (peça 141, p. 11).
- 5.11. A sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues e a sra. Carla de Souza Marques alegam que os técnicos da Coordenação-Geral de Análise de Projetos (CGAP), nos pareceres emitidos, citavam todas as orientações constantes na Portaria MTur 171/2008 (Anexo II).
- 5.12. Ademais, os pareceres utilizados pela área técnica foram aprovados pelos gestores do Ministério, inclusive Consultoria Jurídica - Conjur, e era readequado sempre que esse Tribunal de Contas recomendava ou surgia uma norma nova (peça 140, p. 8 e peça 134, p. 11).
- 5.13. No mesmo sentido, o sr. Airton Nogueira Pereira Júnior relata que a Conjur possuía um modelo padrão de manifestação por meio de parecer (peça 136, p. 9).
- 5.14. Aduz que os elementos necessários para respaldar a assinatura do convênio pelo Ministro do Turismo estavam postos, não havendo dúvidas quanto a pertinência legal do apoio do MTur aos projetos apresentados pela Premium Avança Brasil para realização dos seus eventos (peça 136, p. 10).
- 5.15. Alega que, ao tomar conhecimento, no âmbito deste processo, que o parecer da Conjur não vincula o gestor e que este tem obrigação de analisar a legalidade de todos os documentos produzidos na sua área, fica a sensação de que, a existência dessa unidade dentro do Ministério, responsável por exercer o papel de órgão setorial da Advocacia Geral da União, mais serve para confundir o gestor do que propriamente para contribuir com o aprimoramento dos procedimentos internos das unidades finalísticas do órgão (peça 136, p. 10).
- 5.16. Aduz que a aprovação das propostas dos eventos em pauta atendeu aos critérios estabelecidos pelo Ministério do Turismo para apoio a eventos geradores de fluxo de turismo, em consonância com o Plano Nacional de Turismo e com as diretrizes das Portarias MTur 171/2008 e 153/2009, vigentes à época da celebração destes convênios, prevendo regras e critérios para a formalização de apoio a eventos que buscassem o desenvolvimento, a promoção, a comercialização e a divulgação do turismo, o que de fato constava nas propostas aprovadas, apresentadas pela Premium Brasil (peça 136, p. 11).
- 5.17. A sra. Carla de Souza Marques defende que foram analisadas questões como o exame da viabilidade técnica dos projetos, verificação da compatibilidade de custos dos itens dos projetos com os de mercado, fundamentação do interesse recíproco entre as partes, indicação do alinhamento dos objetos às políticas públicas do MTur e demonstração da potencial geração de fluxo turístico que os eventos proporcionariam (peça 135, p. 11-12).
- 5.18. Alega que não havia no MTur, até agosto de 2009 (período em que saiu da CGAP), banco de dados ou qualquer outro sistema que verificasse preços praticados em todas as regiões brasileiras. Assim, foi determinado que os proponentes enviassem três orçamentos prévios para análise dos valores declarados (peça 135, p. 12).
- 5.19. Ademais, destaca não existir, em nenhuma norma da época, a orientação de que era necessário um documento que comprovasse o fluxo turístico gerado na realização do evento. Havia uma expectativa, tendo em vista que o evento ainda aconteceria (peça 135, p. 12).
- 5.20. A sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues diz que eram avaliadas as ações do plano de trabalho, a viabilidade técnica do evento, a identificação do objeto do pleito com os fins institucionais do Ministério do Turismo e a compatibilidade das propostas de preços apresentadas com o valor de mercado (peça 140, p. 9).
- 5.21. Acrescenta que o "*de acordo*" nos pareceres tomava por base a análise feita pela equipe técnica que era composta por várias pessoas e todas seguiam o padrão orientado pela Secretaria (peça 140, p. 9). Assim, não haveria qualquer violação à norma vigente da época (peça 140, p. 14).

5.22. Na mesma linha, o sr. Mário Augusto Lopes Moysés, diz que a análise da viabilidade do convênio, bem como a competência para determinar a conveniência e oportunidade em celebrar instrumentos jurídicos relacionados à consecução das metas do Plano Nacional do Turismo competiam a área técnica responsável, e tal era condição essencial a assinatura de convênio - artigo 15, §1º, da Portaria 171/2008 (peça 151, p. 7 e 16).

5.23. A sra. Carla de Souza Marques defende que o interesse público foi observado quando da aprovação do plano de trabalho, pois foram considerados os marcos conceituais do MTur no sentido de realização de eventos gerar emprego e renda, mesmo temporário, em regiões subdesenvolvidas (peça 135, p. 13).

5.24. Afirma que qualquer proposta de evento precisava de autorização da SNPTur para prosseguir e indaga “*Se as autorizações eram obrigatórias, como a área técnica iria aprovar qualquer projeto e passar por cima das ordens dos gestores da pasta?*” (peça 135, p. 14)

Análise

5.25. Uma das linhas argumentativas dos recorrentes é no sentido de que a atuação desses se deu após a análise das instâncias competentes que verificaram os normativos legais (Portaria Interministerial 127/2008 e Portarias MTur 171/2008 e 153/2009), bem como a conveniência e oportunidade em celebrar instrumentos jurídicos relacionados à consecução das metas do Plano Nacional do Turismo.

5.26. Veja-se que os recorrentes foram ouvidos em audiência em decorrência de ofensa a dispositivos contidos nos normativos mencionados acima (peças 58-62) e a condenação decorreu da infringência de tais regras, conforme se vislumbra do excerto do Voto que acompanha o acórdão combatido (peça 97, p. 4-5, 8).

As normas do MTur aplicáveis aos convênios celebrados com a Premium foram a Portaria MTur 171/2008, e, posteriormente, a Portaria MTur 153/2009 (...)

Conforme os normativos, o alinhamento com o Plano Nacional de Turismo e a geração de fluxo turístico deveriam ter sido avaliados (art. 15, §§1º e 4º, c/c art. 13, §3º, da Portaria MTur 171/2008; e art. 23 e 28 da Portaria MTur 153/2009).

Não há elementos que indiquem que os projetos aprovados foram, de fato, vantajosos, no que se refere à relação custo-benefício (art. 31 da Portaria Interministerial 127/2008) (...).

Os convênios foram celebrados com conveniente entidade privada sem fins lucrativos desprovida da adequada qualificação técnica e capacidade operacional e administrativa para executar as ações inerentes aos objetos pactuados, em desacordo com o estabelecido no art. 116, caput, c/c arts. 27, inciso II, e art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993; art. 1º, §2º, art. 6º, inciso VII, e art. 22 da Portaria Interministerial 127/2008; e no art. 2º, §1º, da Portaria MTur 153/2009, bem como em precedentes do TCU (Acórdãos 794/2009 – Plenário e 980/2009 – Plenário).

Não houve fiscalização in loco, pelo MTur, nos convênios com a Premium, em descumprimento aos termos dos arts. 51 a 54 da Portaria Interministerial 127/2008 e da cláusula nona dos termos de convênios.

5.27. Assim, não há como ser acatada a afirmação dos recorrentes de que houve obediência dos normativos.

5.28. O recorrente alega que os efeitos da Portaria Interministerial 127/2008, no que tange à verificação da qualificação técnica e capacidade operacional, passariam a ser exigidos somente a partir de 1/1/2011, conforme disposto no artigo 72. Abaixo transcreve-se o teor do normativo:

Art. 72. A utilização dos indicadores de eficiência e eficácia para aferição da qualificação técnica e capacidade operacional das entidades privadas sem fins lucrativos, a que se refere o § 2º do art. 5º, será obrigatória para instrumentos celebrados a partir de 1º de janeiro de 2011.

Parágrafo único. Os indicadores a que se refere o caput deverão ser utilizados como critério de seleção das entidades privadas sem fins lucrativos.

5.29. Dessa forma, apenas a utilização dos **indicadores de eficiência e eficácia** para aferição da qualificação técnica e capacidade operacional das entidades privadas sem fins lucrativos será obrigatória para instrumentos celebrados a partir de 1º de janeiro de 2011.

5.30. O § 2º do art. 5º da Portaria Interministerial 127/2008 prevê que “*A qualificação técnica e capacidade operacional da entidade privada sem fins lucrativos será aferida segundo critérios técnicos e objetivos a serem definidos pelo concedente ou contratante*” (grifos acrescidos), com vigência a partir da data da publicação do normativo. Tais critérios não foram observados pelos responsáveis na celebração dos ajustes.

5.31. Observa-se que foram agregados aos autos elementos comprobatórios relativos à 38 convênios (peças 8-45).

5.32. Trataram-se de eventos apoiados com recursos de emendas parlamentares.

5.33. Segundo os arts. 15, §1º, da Portaria MTur 171/2008, e art. 28, da Portaria MTur 153/2009, o critério para avaliação das propostas é de natureza técnica, baseado em parecer da área técnica específica do MTur, que deve 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.

5.34. Uma vez enquadrado como evento gerador de fluxo turístico, a proposta deveria ser analisada quanto 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).

5.35. Entretanto, a situação verificada foi outra.

5.36. Compulsando os termos de convênio, foi apurado que não há, nos pareceres, análise do fluxo turístico a ser gerado com cada evento, diferentemente do que afirmam os recorrentes. Existe apenas uma referência à expectativa de público, conforme se observa de alguns excertos transcritos abaixo:

a) Parecer Técnico 788/2009 - Convênio 704439/2009 (peça 81, p. 11): “*Em agosto acontecerá o 1º Festival Aéreo de Munaçu 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 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 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 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 992/2009 - Convênio 704854/2009 (peça 81, p. 26): não faz nenhuma referência ao fluxo turístico esperado;

f) Parecer Técnico 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)*”.

5.37. Além disso, 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, qualitativa e quantitativamente, o que contrariou o art. 13, §3º, da Portaria MTur 171/2008.

5.38. Veja-se que as justificativas da proponente correspondem basicamente a um resumo, facilmente obtível na internet, da história da cidade onde se realizará o evento (peças 8-45).

5.39. Verifica-se também que não ocorreu 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 (peças 8-45).

5.40. Apesar de afirmarem que houve obediência aos requisitos legais constantes dos normativos, os recorrentes não fazem prova nos autos.

5.41. Quanto às análises dos custos mencionados nos pareceres, verifica-se que foram realizadas com base nas informações prestadas pelas próprias entidades contratadas, não existindo 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 (peças 8-45), em contrariedade com o art. 31 da Portaria Interministerial 127/2008.

5.42. Não havia também procedimentos e rotinas que visassem à verificação dos preços, como visto em fiscalização do TCU e reconhecido pela sra. Carla de Souza Marques que afirmou “*não existir no MTur, até agosto de 2009 (período em que sai da CGAP), banco de dados ou qualquer outro sistema que verificasse preços praticados em todas as regiões brasileiras. Assim, foi determinado que os proponentes enviassem três orçamentos prévios para análise dos valores declarados*” (peça 135, p. 12).

5.43. No que toca à fragilidade das análises, deve-se destacar ainda que em mais de 80% dos 38 convênios com a Premium (peça 47), os pareceres técnicos emitidos pelo MTur em favor da celebração das avenças foram subscritos na mesma data do envio das propostas e da celebração das avenças, não havendo tempo hábil para a realização de análise criteriosa da proposta.

5.44. Veja-se que a sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues afirma que o “*de acordo*” nos pareceres tomava por base a análise feita pela equipe técnica que era composta por várias pessoas e todas seguiam o padrão orientado pela secretaria (peça 140, p. 9).

5.45. Assim, se observa que não houve obediência os dispositivos legais e estes não tiveram vigência posterior às avenças, conforme menciona o recorrente.

5.46. Quanto à atuação de instâncias técnicas precedentes que teriam atestado o cumprimento dos normativos pertinentes, convém transcrever trechos contidos no relatório da deliberação combatida que delinea como ocorria a gestão de convênios por parte do Ministério do Turismo (peça 98, p. 11-12):

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:

(vide organograma à peça 98, p. 12)

72. 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.

5.47. O fato de existirem pareceres técnicos de unidades subordinadas não afasta dos responsáveis o ônus de ter as análises necessárias para garantir a legalidade e economicidade dos atos. Esse é o entendimento do TCU firmados nos Acórdãos 179/2011 - Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, 2748/2010 – Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, 1736/2010 - Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, 4420/2010 - 2ª Câmara, Ministro Relator André de Carvalho, e 1528/2010 – Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz.

5.48. O sr. Airton Nogueira Pereira Júnior alega que ao tomar conhecimento, no âmbito deste processo, que o parecer da Conjur não vincula o gestor e que este tem obrigação de analisar a legalidade de todos os documentos produzidos na sua área, fica a sensação de que, a Conjur mais serve para confundir o gestor, que propriamente para contribuir com o aprimoramento dos procedimentos internos das unidades finalísticas do órgão.

5.49. Quanto a isso, deve-se destacar que, em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo desses documentos. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à responsabilização pelo TCU (Acórdão 1001/2015 – TCU – Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler).

5.50. Tal, deveria ser de conhecimento do gestor. Isso porque cabe a esse, em última instância, decidir sobre a legalidade, a conveniência e a oportunidade de efetivar as avenças sob sua administração, especialmente aquelas que vão gerar pagamentos em favor do particular (Acórdão 1922/2017 – TCU – Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer).

5.51. Por fim, deve-se destacar que a afirmação do sr. Carlos Paulo de Souza no sentido de que as equipes técnicas das áreas finalísticas do Ministério do Turismo não tinham conhecimentos nem treinamento para serem entes investigativos, muito menos dispunham dos equipamentos e dos aplicativos que são oferecidos aos técnicos de instituições que têm estas atribuições, em nada afasta a irregularidade, visto que as normas aplicáveis não exigiam capacidade investigativa, mas sim a análise técnica do objeto, verificando-se, por exemplo, o alinhamento com o Plano Nacional de Turismo e a geração de fluxo turístico, o que não foi observado nos presentes autos.

Capacidade técnica, administrativa e financeira da conveniente para executar os objetos

6. O sr. Carlos Paulo de Sousa diz que, na ocasião da celebração dos convênios em pauta, o critério técnico e objetivo definido pelo Ministério do Turismo para análise da capacidade técnica das entidades estavam definidos no inciso VII, do artigo 18 da Portaria Interministerial 127/2008, qual seja: a apresentação pela entidade das 3 declarações de autoridades, atestando o funcionamento da entidade, além de três anos (peça 141, p. 3).

6.1. Esclarece que, em 2008 e 2009, o Ministério do Turismo não tinha estabelecido critérios para aferição da capacidade operacional e qualificação técnica de entidades sem fins lucrativos, além daqueles estabelecidos na Portaria Interministerial 127/2008 e também para propostas de entidades,

cujo objeto era o apoio aos eventos, como era o caso da Portaria MTur 153/2009. Mesmo assim, esta Portaria não ditava outra regra se não aquela já prevista no inciso VII, do artigo 18, da Portaria Interministerial 127/2008 (peça 141, p. 7).

6.2. Diz que somente em 2011, por meio da Portaria MTur 135/2011, o Ministério do Turismo estabeleceu regras para celebração de convênios ou instrumentos congêneres com entidades privadas sem fins lucrativos, passando a ter critérios mínimos para certificar a capacidade operacional e qualificação técnica de entidades sem fins lucrativos (peça 141, p. 8).

6.3. O sr. Airton Nogueira Pereira Júnior diz que a Premium Brasil é uma organização social, entidade sem fins lucrativos, portanto, não se trata de entidade privada (peça 136, p. 11).

6.4. A sra. Carla de Souza Marques afirma que a equipe responsável pelas prestações de contas nunca negatizou a entidade no Siafi ou em algum sistema correlato (peça 135, p. 12).

Análise

6.5. Nos termos do art. 1º, § 2º, e art. 22, da Portaria Interministerial 127/2008:

a descentralização da execução por meio de convênios ou contratos de repasse somente poderá ser efetivada para entidades públicas ou privadas para execução de objetos relacionados com suas atividades e que disponham de condições técnicas para executá-lo” e “o de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

6.6. Consoante relatório da CGU, houve falta de evidências da capacidade operacional da Premium (CNPJ 07.435.422/0001- 39) para gerenciar o montante de recursos recebidos. O endereço registrado da associação privada, até 21/11/2008, era Rua Coronel Antonio Carneiro, 156, Centro, Luziânia – GO. Diligências realizadas ao local demonstraram que nesse endereço funcionava, desde 21/12/2004, uma papelaria. O endereço da entidade à época da fiscalização, Av. Alfredo Nasser Q. 20, 101 - Luziânia - GO, corresponde a um escritório situado em um pequeno prédio comercial) (peça 6, p. 4).

6.7. Os recorrentes alegam que, consoante o inciso VII, do artigo 18, da Portaria Interministerial 127/2008, para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional, era necessário apenas a apresentação, pela entidade, das 3 declarações de autoridades, atestando o funcionamento da entidade, além de três anos.

6.8. Tais argumentos não devem prosperar.

6.9. Primeiramente, deve-se destacar que a associação privada Premium Avança Brasil é uma entidade privada sem fins lucrativos, conforme se observa de pareceres que acompanham os termos de convênio (como exemplos às peças 12, p. 1, 13, p. 4, 15, p. 3, 19, p. 1).

6.10. Segundo o disposto no § 2º do art. 5º, da Portaria Interministerial 127/2008, a qualificação técnica e capacidade operacional das entidades privadas sem fins lucrativos “*será aferida segundo critérios técnicos e objetivos a serem definidos pelo concedente ou contratante, bem como por meio de indicadores de eficiência e eficácia estabelecidos a partir do histórico do desempenho na gestão de convênios ou contratos de repasse celebrados a partir de 1º de julho de 2008*”.

6.11. Ademais, o art. 22, já mencionado, previa que a análise da qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, se respaldaria em outros critérios a serem estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

6.12. O sr. Carlos Paulo de Sousa diz que o Ministério do Turismo não tinha estabelecido critérios para aferição da capacidade operacional e qualificação técnica de entidades sem fins lucrativos, além daqueles estabelecidos na Portaria Interministerial 127/2008 (peça 141, p. 7).

6.13. Desse modo, reconhece a irregularidade, pois era necessário estabelecer outros critérios, além da apresentação de meras declarações, para fins de avaliar a capacidade técnica e operacional da entidade.

6.14. Tais meios de prova não são suficientes para afastar a necessidade de verificação de indicadores do desempenho histórico da Premium, para fins de avaliar a capacidade técnica e operacional da entidade, exigência já contida no normativo mencionado pelo recorrente, vigente à época do ajuste.

6.15. Considerando o grande número de convênios (38), eventos e municípios abrangidos (44), o volume de recursos financeiros envolvidos (em torno de R\$ 9 milhões), o curto período em que os eventos estavam previstos (dezesesseis meses), o quadro indica que não havia rigor e qualidade nas verificações do Ministério do Turismo, que deveria ao menos ter verificado a instalação da associação privada contratada e obter outros elementos a fim de certificar se a conveniente detinha capacidade técnica, administrativa e financeira para executar os objetos previstos.

6.16. Por fim, assevera-se que 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.

6.17. Quanto ao assunto, considera-se pertinente salientar que, 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 o conluio entre as empresas e as entidades sem fins lucrativos a fim de driblar o cumprimento da legislação.

6.18. 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 dotadas;

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.

6.19. A sra. Carla de Souza Marques utiliza-se do argumento de que a equipe responsável pelas prestações de contas nunca negativamente a entidade no Siafi.

6.20. Entretanto, conforme observado, a análise das prestações de contas evidenciou a ocorrência de irregularidades.

6.21. Corrobora-se, então, com o entendimento de que 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).

Utilização de recursos públicos para eventos de natureza privada, comercial e lucrativa, com indícios de acesso pago e restrito

7. As sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Carla de Souza Marques alegam que, no momento da análise, não era possível prever que os eventos seriam cobrados (peça 135, p. 13 e peça 140, p. 9). No mesmo sentido, o sr. Carlos Paulo de Souza esclarece que os elementos existentes nas propostas apresentadas ao Ministério do Turismo pela entidade Premium Avança Brasil não faziam alusão à realização de evento fechado e/ou privado (peça 141, p. 9).

7.1. O sr. Carlos Paulo de Sousa acrescenta que os documentos acostados aos autos faziam referência a eventos de promoção e incentivo ao turismo, com apoio ao desenvolvimento da cadeia produtiva do turismo na região, geração de empregos diretos e indiretos além do incremento nas vendas do comércio em geral, com reflexo significativo na economia local, não se coadunando com o pressuposto de que configurou subvenção social a entidade privada (peça 141, p. 9-10).

7.2. As sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues, Carla de Souza Marques e o sr. Carlos Paulo de Souza destacam que havia orientação no parecer técnico para a necessidade de informar ao conveniente sobre a destinação dos recursos obtidos com a venda de ingressos, de acordo com o estabelecido no Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, item 9.5.2(peça 135, p. 3, peça 140, p. 9 e peça 141, p. 10):

os valores arrecadados com a cobrança de ingressos em shows e eventos ou com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em função dos projetos beneficiados com recursos dos convênios devem ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional. Adicionalmente os referidos valores devem integrar a prestação de contas.

7.3. Para o sr. Carlos Paulo de Souza, a cobrança de ingresso não tem o condão de ser caracterizada como subvenção social (peça 141, p.10).

Análise

7.4. Primeiramente se destaca que os objetos dos convênios como exposições e feiras agropecuárias, rodeios, artesanato e gastronomia, festas juninas, réveillon, festivais musicais e culturais, eventos esportivos, carnaval fora de época, festas a fantasia são eventos, em geral, de natureza privada, com acesso mediante o pagamento de ingressos.

7.5. Nas análises prévias dos projetos, emitidas pela CGAP do MTur, não constam cálculos estimativos de expectativa de receitas com ingressos e vendas, tampouco o confronto desses valores estimados com o custo total dos eventos, o que possibilitaria aferir se havia a necessidade (e de qual o montante) de o evento ser custeado com recursos oriundos do orçamento público.

7.6. Nas prestações de contas dos convênios em que houve indícios de ocorrência de venda de ingressos (exemplo dos convênios 704123/2009, 704605/2009, 703625/2009, 703296/2009, 704165/2009, 707038/2009, 703856/2009, 703444/2009, 629759/2008, 704228/2009, 704034/2009, 704311/2009, 703512/2009, 704090/2009, conforme levantamento, peça 47), a conveniente não prestou contas dessas receitas. Dessa forma, estaria em desconformidade inclusive com a afirmação contida nos pareceres técnicos de necessidade de informar tal cobrança nas prestações de contas.

7.7. Embora para alguns convênios não tenha sido identificada a venda de ingressos, possivelmente devido à ausência de fiscalização *in loco*, conforme destacou a decisão combatida, não há certeza de que o fato não tenha ocorrido (peça 97, p. 10).

7.8. Deve-se asseverar que os recorrentes apresentaram idênticos argumentos em sede de razões de justificativa.

7.9. O que se destacou, escorreitamente, é que a controvérsia não está somente no fato de se cobrar pelas entradas, mas em um conjunto de indícios, entre eles a cobrança de ingressos, que apontavam no sentido de que os eventos não atendiam ao interesse público (peça 97, p. 10).

7.10. Ademais, os pareceres prévios à aprovação das avenças não evidenciaram o interesse público e o alinhamento do objeto dos convênios às políticas públicas do MTur.

Fiscalização dos convênios

8. O sr. Airton Nogueira Pereira Júnior diz que em sua gestão criou a Coordenação de Acompanhamento e Fiscalização de Eventos apoiados pelo Ministério do Turismo (peça 136, p. 11).

8.1. Destaca que, no entanto, mesmo utilizando técnicos de outras áreas da secretaria e até de outras secretarias do Ministério, não havia corpo técnico suficiente para atender a imensa demanda de eventos semanais, razão pela qual eram estabelecidos critérios para escolha dos eventos a serem fiscalizados, em função do montante repassado (peça 136, p. 12).

8.2. Diz que, no ano de 2009, com o intuito de formalizar e aprimorar os procedimentos internos adotados na SNPTUR, a própria Secretaria Executiva do MTUR, estabeleceu normas complementares sobre a fiscalização *in loco*, todos empenhados com a transparência e a aplicação correta dos recursos públicos (peça 136, p. 4 e 12).

Análise

8.3. Foi apurado que não houve fiscalização *in loco*, pelo MTur, nos convênios com a Premium, em descumprimento aos termos dos arts. 51 a 54 da Portaria Interministerial 127/2008 e da cláusula nona dos termos de convênios.

8.4. Veja-se que os argumentos dos recorrentes não refutam o achado. Mencionam que não havia corpo técnico suficiente para atender a demanda. No entanto, não trouxeram dados probatórios sobre quantitativos de alocação de pessoal à época dos fatos, de modo a evidenciar concretamente a suposta deficiência (p. ex. nº de servidores lotados na área X número de convênios a serem fiscalizados). Também não agregaram prova de terem efetuado gestões e/ou pleitos às instâncias competentes para reforçar a força de trabalho destinada às fiscalizações *in loco*. Tais omissões probatórias impedem a consideração da referida alegação.

8.5. Por outro lado, era esperado dos gestores, diante do grande número de avenças e o volume de recursos transferidos à Premium Avança Brasil, o acompanhamento ainda mais criterioso da execução dos objetos pactuados.

8.6. As medidas relatadas e adotadas *a posteriori* também não tem o condão de afastar a irregularidade.

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

9. O sr. Carlos Paulo de Sousa diz que não havia previsão legal a respeito. Existia tão somente, o tempo suficiente para as análises dos requisitos e pressupostos na celebração do instrumento. Segundo o recorrente, o referido comando impõe que o convênio deve ser postulado em tempo idôneo, o qual possa destinar à concedente prazo necessário à reflexão e apreciação do que se almeja (peça 141, p. 11).

9.1. Argumenta que o fato de o repasse do recurso ter ocorrido tardiamente não é evidenciado no momento da análise técnica para celebração do instrumento. Todavia, mesmo que o convênio tenha sido aprovado no início do evento, nada impediria que o repasse se desse no mesmo dia ou nos próximos dias (peça 141, p. 11).

9.2. Destaca que o atraso gerado pelo Ministério do Turismo no repasse de recursos não inviabilizou a execução dos objetos dos convênios (peça 141, p. 11).

Análise

9.3. Foi verificado que 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. Abaixo, destacam-se alguns ajustes:

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 Taguatinga”, 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). (peça 98, p. 27)

9.4. Diante do achado, não há que se falar que havia tão somente, o tempo suficiente para as análises dos requisitos e pressupostos na celebração do instrumento.

9.5. A cláusula terceira, inciso I, alínea “a”, dos termos de convênio não foi atendida, tendo em vista que as transferências dos recursos não seguiram os cronogramas de desembolso constantes dos planos de trabalho (peça 11, p.10, como exemplo).

9.6. Mais de 80% dos convênios (peça 47) tiveram o respectivo extrato publicado após a data prevista para a realização do evento pactuado.

9.7. Portanto, 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, o que deveria ocorrer antes da realização dos eventos, sob pena de ilegalidade na execução de despesas.

9.8. Dessa forma, havia previsão nas normas aplicáveis (portaria interministerial e os próprios termos de convênios), o que era suficiente para impor aos responsáveis a obrigação de cumprir os procedimentos ali estipulados. Entender diferente, como pretende o recorrente, seria condenar à completa inutilidade toda a cadeia normativa infralegal (regulamentar), cuja desobediência também enseja a aplicação de sanções pelo TCU.

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

9.10. O recorrente alega que tal não era evidenciado no momento da análise técnica para celebração do instrumento e que ainda que o convênio tenha sido aprovado no início do evento, nada impediria que o repasse se desse no mesmo dia ou nos próximos dias.

9.11. Os argumentos não devem ser aceitos. Isso porque, o ressarcimento de valores aos convenientes por eventuais despesas pagas antes do recebimento contraria o art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial 127/2008 e prejudica o estabelecimento do nexo de causalidade entre os eventos e os recursos transferidos.

9.12. No que toca ao argumento de que não houve prejuízo à execução dos eventos, destaca-se que tal não foi apurado nos presentes autos, não tendo sido imputado débito aos recorrentes.

Ausência de responsabilidade dos recorrentes

10. Todos os recorrentes afirmam não serem responsáveis pelas irregularidades a eles imputadas. De forma geral, tentam eximir-se da responsabilidade sob a alegação de que houve atuação das instâncias técnicas precedentes, o que teria respaldado as condutas. Abaixo, destacam-se os argumentos peculiares por eles expendidos e as respectivas análises.

Airton Nogueira Pereira Júnior

Argumentos

10.1. Diz que não participou da aprovação das notas técnicas dos processos em pauta, não assinou as ordens de empenho, os termos de convenio, e, portanto, é inviável ter agido de forma a impedir a realização das avenças (peça 136, p. 2).

10.2. Assim, defende que não houve negligência, imprudência, culpa, nexo de causalidade e má fé (peça 136, p. 3 e 14).

10.3. Alega que a penalidade imposta foi excessiva e invoca os princípios da proporcionalidade e da proibição do excesso (peça 136, p. 14).

Análise

10.4. O sr. Airton Nogueira Pereira Júnior, no que se refere aos convênios aqui tratados, 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).

10.5. 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.

10.6. 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.

10.7. O recorrente figurou 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).

10.8. 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 2163/2011 - TCU - 2ª Câmara, relatado pelo Ministro Substituto André Luis de Carvalho.

10.9. 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 804/2014- TCU - 2ª Câmara, também relatado pelo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho (peça 98, p. 19).

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

10.11. Ao sr. Airton Nogueira Pereira Júnior, ex-titular da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, foram atribuídas a ocorrência de não impedir a celebração de convênios fundamentados 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 (peça 98, p. 19-20).

10.12. Nos termos do art. 39, inc. XII, da Portaria MTur 109-B, de 11/10/2005 (Regimento Interno do Ministério do Turismo) competia à SNPTur “*responsabilizar-se pela análise técnica e documental referente aos processos de parcerias, convênios, contrato e congêneres, no âmbito de suas atividades*”.

10.13. De fato, o recorrente não assinou as ordens de empenho nem os termos de convênio, mas sua responsabilização se deu por condutas omissivas de não impedir a celebração dos ajustes permeada por irregularidades, bem como não promover ações de fiscalização e de acompanhamento da execução do convênio.

10.14. Considera-se razoável entender que o parecer técnico não estava adequado, visto que estavam ausentes: 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.

10.15. Está, portanto, evidenciado o elemento subjetivo de sua conduta (culpa), bem como o nexo de causalidade entre esta e o resultado.

10.16. Veja-se que, a multa e a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal aplicadas ao recorrente, consoante os fundamentos constantes dos acórdãos recorridos, evidenciam que o Colegiado julgador considerou a função por ele desempenhada, bem como o rol de irregularidades a ele imputadas e a gravidade dessas para aplicar e dosar as sanções (multa e inabilitação).

10.17. Foi penalizado com o mesmo valor da multa (R\$ 59.988,01 – valor máximo estabelecido pela Portaria TCU 7/2018), bem como idêntico período da penalidade de inabilitação para o exercício de

cargo em comissão ou função de confiança da administração pública federal atribuídos ao sr. Mário Augusto Lopes Moysés.

10.18. Ambos responderam as mesmas irregularidades, não tendo apresentado argumentos a fim de afastá-las.

10.19. Dessa forma, uma vez que as sanções foram imputadas dentro da margem estipulada pelas normas aplicáveis, cuja gradação é confiada ao ponderado arbítrio do órgão julgador (Lei 8.443, arts. 58, II e 60 c/c RI/TCU, arts. 268, II e 270), e tendo as condutas sido devidamente individualizadas e valoradas nos relatórios e votos que fundamentam os acórdãos recorridos, não se vislumbra critério objetivo para considerá-las indevidas em sua extensão.

Mário Augusto Lopes Moysés

Argumentos

10.20. Diz que a sua participação deve ser analisada conforme sua competência regimental (peça 151, p. 6).

10.21. Alega que esta Corte de Contas pretende imputar ao ora recorrente responsabilidades por fatos alheios à sua esfera de gestão (peça 151, p. 6 e 14-15).

10.22. Colaciona aos autos aos autos depoimentos a fim de evidenciar que o secretário executivo não detinha competência para realizar análises técnicas, não exercia qualquer tipo de poder hierárquico sob as secretarias finalísticas, tampouco possuía competência para revisar atos administrativos correspondentes à aprovação de convênios, seja no aspecto técnico, seja financeiro, além de esclarecer que a assinatura dos termos de convênio pautava-se pelo princípio da confiança, uma vez que ao secretário não era lícito ou devido realizar a análise de conveniência de oportunidade para assinatura de tais avenças (peça 151, p. 8).

10.23. Questiona: como pretender que o secretário executivo previsse que as análises técnicas, as quais se guiaram em normas traçadas com base em orientações emanadas desta Corte de Contas, fossem posteriormente reputadas por superficiais e causadoras de diversas irregularidades se, no momento de sua análise, estavam em plena conformidade com as normas vigentes? (peça 151, p. 14-15).

10.24. Alega que nenhuma das irregularidades em questão possui liame de causalidade com a conduta praticada pelo recorrente, uma vez que os atos supostamente falhos realizados pelas áreas técnicas não podem ser imputados ao secretário executivo (peça 151, p. 15).

10.25. Aduz que em nenhum momento houve violação de dever de cuidado com a coisa pública, pois atuou nos estritos limites de sua competência, assinando convênios, cujo objeto estava dentro das atividades do Ministério do Turismo, com as aprovações técnicas exigidas (peça 151, p. 16).

10.26. Afirma ser temerário arguir que o secretário executivo deveria ter impedido a assinatura dos convênios sob análise, uma vez que era esperado dele “cuidados redobrados”. Se ele, no exercício de sua função e dentro do que lhe competia à época, editou normas para melhoria dos procedimentos administrativos adotados, tendo se assegurado de que as etapas obrigatórias de tramitação do procedimento prévio de assinatura de convênios fossem observadas, o que se esperar do gestor? Que fizesse a revisão de todo o procedimento técnico, que não era de sua competência? (peça 151, p. 15).

10.27. Alega que a sanção é desarrazoada, pois ausente a demonstração dos elementos probatórios que demonstrem a culpa do recorrente para as irregularidades apuradas (peça 151, p. 20).

10.28. Diz que o secretário executivo, dentro dos limites de sua competência, expediu normativos internos aptos à orientar as áreas técnicas do Ministério do Turismo para endurecer normas relacionadas à celebração de convênios, como bem destaca o então Ministro do Turismo (peça 151, p. 9 e peça 154). Nesse sentido, menciona o Memorando-Circular 24/2009/SE/MTur, a Portaria 153, de 6

de outubro de 2009, do qual participou, e as Portarias 88, de 10 de dezembro de 2010 e 90, de 22 de dezembro de 2010 (peça 151, p. 9). Assim, atuou de forma diligente.

10.29. Registra que exerceu a função de secretário executivo do Ministério do Turismo entre 19/11/2008 até 4/1/2013 (peça 151, p. 10).

10.30. Sobre a suposta arguição de que o ora recorrente não atendeu às recomendações desta Corte de Contas contidas nos acórdãos 96/2008, de 30/1/2008; 2668/2008, de 26/11/2008, e 980/2009, de 13/5/2009, diz que o Acórdão 96/2008, de 30/1/2008, foi anterior ao exercício do cargo pelo recorrente (peça 151, p. 11). Em relação aos demais acórdãos, diz que foram adotadas posturas ativas para incrementar os mecanismos apontados como frágeis pelo TCU (peça 151, p. 12).

10.31. Afirma que as normas foram editadas, as áreas técnicas foram orientadas pelo secretário executivo e, dentro do que a ele competia, as medidas cabíveis foram adotadas e implementadas (peça 151, p. 14).

10.32. Aduz que as fragilidades em questão apenas foram constatadas em momento posterior à assinatura das avenças, pois, até então, não havia qualquer indício de que a entidade conveniente não detinha capacidade técnica (peça 151, p. 14).

10.33. Ademais, não estavam sob sua guarda a análise dos prazos para cumprimento do Plano de Trabalho, a incumbência para publicação do extrato dos ajustes no Diário Oficial da União, o repasse dos recursos e o fato de que os pagamentos se consubstanciariam em reembolso de despesas (peça 151, p. 14).

Análise

10.34. O sr. Mario Augusto Lopes Moysés, no que se refere aos convênios aqui tratados, 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).

10.35. 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 verificadas estiveram presentes nos cinco processos (peça 98, p. 15).

10.36. O responsável 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, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, no sentido de examinar globalmente as práticas administrativas irregulares dos servidores do Ministério do Turismo aqui nestes autos de representação.

10.37. Ainda nessa seara de verificação de conexão deste processo com outros, deve-se destacar que o sr. Mário Augusto Lopes Moysés 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).

10.38. O primeiro, TC 016.279/2009-6, refere-se à Tomada de Contas Ordinária, exercício de 2008, teve suas contas julgadas regulares pelo Acórdão TCU 6300/2009-2ª Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho (peça 98, p. 15).

10.39. 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.

10.40. O sr. Mário Augusto Lopes Moysés, ex-secretário executivo do MTur, teve condutas ativas e foi-lhe atribuída responsabilidade por ter assinado 30 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 (peça 61).

10.41. O recorrente pleiteia que não deve ser responsabilizado, pois não detinha competência regimental para realizar análises técnicas e não exercia qualquer tipo de poder hierárquico sob as secretarias finalísticas.

10.42. A argumentação não deve ser acatada.

10.43. Nos termos do art. 13, inc. II, da Portaria MTur 109-B, cabia à secretaria executiva “*supervisionar e coordenar a execução das atividades de organização e modernização administrativa no âmbito do Ministério*”.

10.44. Ademais, o art. 14, inc. III, do mesmo expediente, explicita ser atribuição do gabinete do secretário executivo “*orientar e controlar as atividades administrativas no âmbito da Secretaria Executiva*”. 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.*”

10.45. Lembre-se que a Coordenação Geral de Convênios fazia parte da estrutura da Secretaria-Executiva do MTur.

10.46. Dessa forma, não há como se eximir do dever de orientar e controlar as atividades administrativas a ele impostas.

10.47. O recorrente agrega aos autos depoimentos com o fito de evidenciar que o secretário executivo não detinha competência para realizar análises técnicas.

10.48. Trata-se de termos de inquirição perante a Controladoria Geral da União do sr. Claudinei Pimentel Mota, chefe de gabinete do Secretário Executivo e Assessor Especial do Ministério do Turismo, de setembro de 2007 a 31 de dezembro de 2010 (peça 152), Júnia Cristina França Santos Egídio, coordenadora de contabilidade de 2008 a 2009, e de 2009 a 2011, coordenadora-geral de convênios (peça 153).

10.49. A despeito de haver a afirmação nos depoimentos de que os convênios eram analisados pelas áreas técnicas competentes (peça 152, p. 2, peça 153, p. 2 e peça 154, p. 1), tal não exclui a responsabilidade do recorrente, tendo-se em vista os normativos aqui já destacados.

10.50. Ademais, 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.

10.51. Conforme já mencionado, ao gestor cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente aqueles que vão gerar pagamentos.

10.52. Ademais, o que se denota é que existem respostas a questionamentos que reforçam o juízo de culpabilidade do recorrente e demais responsáveis:

“Qual seria a participação do Secretário-Executivo nesse processo de celebração de convênios?
Resposta: Depois do termo de convênio gerado, o processo físico chegava ao secretário executivo para assinatura, observando a manifestação da consultoria jurídica. **Essa manifestação jurídica não era vinculante.**” (peça 152, p. 3).

“Havia alguma verificação para informar o secretário-executivo de que as etapas instrutórias, como aprovação por meio de pareceres técnicos e jurídicos haviam sido cumpridos? Resposta: sim, o próprio Siconv gerava etapas que eram registradas no sistema. Havia uma assessoria do gabinete do secretário executivo responsável por fazer as devidas conferências entre as etapas geradas pelo Siconv e o processo físico. **Após essas checagens, o Secretário executivo assinava os convênios.**” (peça 152, p. 4).

“As assinaturas dos convênios pelo secretário executivo eram baseadas no princípio da confiança, já que conferia credibilidade aos trabalhos das secretarias finalísticas? Ou ele conferia cada documento e análise realizados? Não é atribuição do secretário executivo fazer conferência de documentos. **Que a assinatura dos convênios se dava através da confiança** entre área técnica e a secretaria executiva já que existiam portarias que regulamentavam todo o processo de convênio” (peça 152, p. 6).

“Como era feita a definição do técnico que seria o responsável pela análise da proposta de trabalho. Essa análise era vinculante? Resposta: a distribuição de processos era aleatória, de acordo com a demanda do setor e a disponibilidade de técnicos. **O parecer era específico de cada convênio e não era vinculante.**” (peça 153, p. 2)

“O Secretário executivo ou setor responsável somente assinavam a celebração de convênios após o cumprimento de todos os requisitos previstos nas portarias normativas? Resposta: **Havia a assessoria da secretaria executiva que fazia análise das minutas de convênios e pareceres** e o informava que estava apto para ser assinado.” (peça 153, p. 3).

“Qual seria a participação do secretário executivo nesse processo de celebração de convênios? Resposta: **o secretário executivo só assinava o termo de convênio após a análise de sua assessoria** (peça 153, p. 4).

“Era disponibilizada apenas uma minuta para o secretário executivo assinar ou era disponibilizado o processo integral para verificações? Resposta: **o processo todo era disponibilizado ao secretário executivo** (peça 153, p. 4).

“Se a testemunha sabe se o secretário executivo do MTur detinha autonomia para impedir a celebração de qualquer ajuste de natureza técnica do MTur? Resposta: Não sabe dizer com certeza, mas **acha que sim. Até por conta da hierarquia do cargo.**” (peça 153, p. 5)

10.53. Verifica-se que a outra base argumentativa do defendente se pauta na inexigibilidade de conduta diversa. Tal é reforçado pelo expediente agregado e assinado pelo Ministro do Turismo Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho (peça 154).

10.55. Entretanto, era esperada outra conduta do gestor. Este não deveria ter assinado os termos de convênios permeados por irregularidades. Ademais, ressalta-se o fato de terem havido 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, as quais são comunicadas diretamente ao secretário-executivo.

10.56. Tal deveria ter resultado em maior cautela do gestor.

10.57. O Acórdão 2668/2008-Plenário determinou ao Ministério do Turismo:

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.

10.58. No Acórdão 980/2009-Plenário 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.

10.59. Foi prolatado também no ano de 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.

10.60. O recorrente alega que uma das decisões foi proferida em período anterior a sua gestão. Em relação aos demais acórdãos, diz que foram adotadas posturas ativas para incrementar os mecanismos apontados como frágeis pelo TCU. A afirmação corrobora com a verificação do TCU que existiram alertas direcionados ao responsável.

10.61. Entretanto, em relação ao achado do presente processo não houve mudança de procedimentos ou de postura do órgão na concessão de recursos públicos a entidades privadas por meio de convênios, o que evidenciou violação do dever de cuidado (peça 98, p. 17).

10.62. Houve a assinatura de 30 ajustes 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, havendo, portanto, nexos de causalidade entre a conduta e o resultado.

10.63. A oposição de sua assinatura nos ajustes não deve ser considerada ato de mera formalidade e sem conteúdo decisório. Nesse sentido, destaca-se Acórdão 2781/2016 – TCU – Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, que entendeu que a assinatura do agente público é condição de eficácia do ato administrativo e de vinculação de responsabilidade do signatário, não podendo ser considerada mera formalidade administrativa, mas instância de controle dos gastos públicos.

10.64. Dessa forma, não houve o afastamento da responsabilidade do recorrente.

10.65. Veja-se que as multas e as sanções de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal aplicadas ao recorrente, consoante se verifica dos fundamentos constantes dos acórdãos recorridos, evidenciam que o Colegiado julgador considerou a função por ele desempenhada, bem como o rol de irregularidades a ele imputadas e a gravidade dessas para aplicar e dosar as sanções (multa e inabilitação). Dessa forma, não há motivos para a redução da penalidade.

Marta Feitosa Lima Rodrigues

Argumentos

10.66. Relata problemas de saúde com a necessidade de realização de cirurgias e afastamentos, conforme documentos colacionados (peça 140, p. 7).

Análise

10.67. A sra. Marta Feitosa de Lima, no que se refere aos convênios aqui tratados, 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 responsável 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 (peça 98, p. 32). Abaixo então transcritos o teor dos itens 9.5 do Acórdão 848/2016-Plenário (017.226/2014-7), Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, item 9.5 do Acórdão 849/2016-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (017.227/2014-3), item 9.9 do Acórdão 2295/2017-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (017.014/2014-0) e item 9.6 do Acórdão 1178/2016-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti (029.938/2013-9):

a) 9.5 do Acórdão 848/2016-Plenário (017.226/2014-7):

9.5. extrair cópia e acostar ao processo a ser autuado em cumprimento ao Acórdão 586/2016 as informações relativas aos servidores do Ministério do Turismo, ouvidos em audiência nestes autos, para subsidiar a análise global da atuação desses servidores na formalização e condução dos quarenta e três convênios firmados com a Premium, assim como o exame das razões que levaram à celebração desses convênios com a referida entidade e da regularidade do processo de celebração e gestão dos referidos ajustes;

b) 9.5 do Acórdão 849/2016-Plenário (017.227/2014-3),

9.5. extrair cópia e acostar ao processo a ser autuado em cumprimento ao Acórdão 586/2016 as informações relativas aos servidores do Ministério do Turismo, ouvidos em audiência nestes autos, para subsidiar a análise global da atuação desses servidores na formalização e condução dos quarenta e três convênios firmados com a Premium, assim como o exame das razões que levaram à celebração desses convênios com a referida entidade e da regularidade do processo de celebração e gestão dos referidos ajustes;

c) 9.9 do Acórdão 2295/2017-Plenário (017.014/2014-0)

9.9. determinar à Secex-GO que analise as audiências realizadas nos presentes autos no TC 013.668/2016-6

d) 9.6 do Acórdão 1178/2016-Plenário (029.938/2013-9)

9.6. extrair cópia e acostar ao processo a ser autuado em cumprimento ao Acórdão 586/2016 as informações relativas aos servidores do Ministério do Turismo, ouvidos em audiência nestes autos, para subsidiar a análise global da atuação desses servidores na formalização e condução dos quarenta e três convênios firmados com a Premium, assim como o exame das razões que levaram à celebração desses convênios com a referida entidade e da regularidade do processo de celebração e gestão dos referidos ajustes;

10.68. 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 (peça 98, p. 32).

10.69. A sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues não figura no rol de responsáveis de nenhum processo de contas ordinárias (peça 98, p. 32).

10.70. No presente processo, a recorrente, na condição de coordenadora-geral de análise de projetos, manifestou-se de acordo com pareceres técnicos que precederam a celebração dos convênios firmados entre o Ministério do Turismo e a entidade Premium Avança Brasil – CNPJ (exemplos às peças 9, p. 9, peça 12, p. 9, peça 15, p. 9, peça 16, p. 7, peça 17, p. 3, peça 18, p. 5, peça 19, p. 2, peça 23, p. 9, peça 24, p. 7, peça 25, p. 3, peça 26, p. 9). No total, foram 23 convênios que contaram com sua manifestação favorável (peça 48, p. 4-5 e 49, p. 16).

10.71. As irregularidades a ela atribuídas foram, em suma: a) inexistência de análise da qualificação técnica e da capacidade operacional e administrativa da entidade; b) os cronogramas de execução e vigência contidos nos respectivos planos de trabalho eram incompatíveis com os períodos de realização dos eventos; c) os objetos das avenças consistiam em apoio a eventos privados, comerciais e lucrativos, de acesso pago e restrito (peça 48).

10.72. Nenhuma das falhas foi justificada.

10.73. Quanto aos períodos de afastamento noticiados pela recorrente, nos anos de 2016 e 2017, a fim de justificar o não comparecimento ao chamamento do TCU, destaca-se que, a despeito de ter sido considerada revel quando da análise das razões de justificativa dos responsáveis, se utiliza da presente oportunidade recursal, não havendo que se falar em prejuízo à defesa (peça 140, p. 15-62).

Carlos Paulo de Sousa

Argumentos

10.74. Diz que a publicação dos convênios no Diário Oficial da União não era sua atribuição e não estava no âmbito do seu comando, sendo obrigação secundária. Tal procedimento ocorria no momento seguinte à celebração do convênio (peça 141, p. 11).

Análise

10.75. Cabe ressaltar que o responsável já havia sido chamado em audiência no TC 029.465/2013-3 pelas ocorrências constatadas no Convênio 704605/2009 (peça 98, p. 20). Nesse processo não foi responsabilizado conforme item 9.5 do Acórdão 586/2016 – TCU – Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, em que se determinou a autuação de processo específico.

10.76. 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 e foram anuídos pelo responsável, 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 (peça 98, p. 21).

10.77. 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 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 (peças 10, 13, 14, 21, 22 e 31).

10.78. O recorrente alega não ser sua atribuição a publicação de convênios no DOU. Entretanto, no rol de irregularidades a ele imputadas não se insere a publicação dos convênios.

10.79. O que se verifica é que os elementos agregados não afastaram as irregularidades e nem a responsabilização.

Carla de Souza Marques

Argumentos

10.80. Informa que a CGAP não tinha acesso às prestações de contas e que não possuía conhecimento que havia pendências com a entidade Premium Avança Brasil (peça 135, p. 12).

Análise

10.81. 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 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 contidos 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 (peça 59 e peça 8, p. 7, peça 11, p. 7, peça 12, p. 9, peça 17, p. 3, peça 18, p. 5 e peça 20, p. 9).

10.82. No que se refere a eventuais conexões com outros processos, destaca-se 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 de Souza Marques, 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 (peça 98, p. 28).

10.83. Em relação às prestações de contas, conforme já ressaltado, tal evidenciou a ocorrência de irregularidades, consoante apurado pela fiscalização da CGU (peça 6, cópia extraída da peça 2, p. 57-85, do TC 029.465/2013-3). No TC 029.938/2013-9, a responsável foi ouvida em audiência e não foi responsabilizada, conforme item 9.6 do Acórdão 1178/2016 – TCU – Plenário, Ministro Relator, Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, em que se determinou a juntada de cópias a este processo.

10.84. Verifica-se que a recorrente não agrega aos autos argumentos a fim de infirmar as irregularidades ou afastar a sua responsabilização.

Situações análogas tratadas em outros julgados do TCU excluíram a responsabilidade dos recorrentes

11. O sr. Mário Augusto Lopes Moysés diz que o TCU entende ser impossível a responsabilização de gestores ocupantes de cargos da natureza daqueles aqui tratados, por considerar ser inviável, materialmente, a realização de reanálises técnicas antes da assinatura de cada avença jurídica e, também, porque a assinatura em si é ato estritamente formal (Acórdão 2064/2017- TCU - Plenário, Acórdão 2404/2015-TCU – 2ª Câmara) (peça 151, p. 15).

11.1. As sras. Carla de Souza Marques e Marta Feitosa Lima Rodrigues destacam que, no Acórdão 2064/2017 - Plenário, o TCU entendeu que se tratavam de irregularidades que permeavam toda a Administração Pública nos anos de 2006 a 2010, e não somente o Ministério do Turismo (peça 135, p. 14-15 e peça 140, p. 10).

11.2. Segundo as recorrentes, havia uma deficiência procedimental generalizada à época, não sendo razoável exigir condutas diversas dos responsáveis, a ponto de não acolher propostas de audiência e de aplicação de multas a agentes públicos de órgãos concedentes, consoante se verifica dos Acórdãos TCU 8786/2017 e 8787/2017, ambos da 1ª Câmara (peça 135, p. 16 e peça 140, p. 11 e 12).

11.3. A sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues aduz que, em matéria semelhante a essa, foi julgada e, conforme decisão desse Egrégio Tribunal (Acórdãos TCU 1254/2014-2ª Câmara, 3037/2014-2ª Câmara e 3956/2015-1ª Câmara) a recorrente não foi responsabilizada ou multada em nenhum dos processos (peça 140, p. 10).

11.4. Relata que esta Corte de Contas também destacou, no Acórdão 1948/2017 – TCU - Plenário, que ocorreu notável avanço na gestão interna do MTur, em grande parte devido à atuação pontual do TCU, aliado ao empenho dos servidores do Ministério, na busca de soluções dos problemas detectados (peça 140, p. 12).

11.5. Diz que a deliberação acima mencionada tem sido invocada como fundamento em diversas decisões prolatadas por esse Egrégio Tribunal para isentar a responsabilização de servidores do Ministério do Turismo e, até mesmo, para refutar recomendações de suas audiências, a exemplo dos Acórdãos 2064/2017-Plenário, 8786/2017-1ª Câmara e 8787/2017-1ª Câmara (peça 140, p. 12).

11.6. Requer que seja atribuído à requerente tratamento isonômico ao que foi conferido pelo Acórdão 2064/2017-TCU-Plenário (peça 140, p. 14).

11.7. O sr. Carlos Paulo de Sousa diz que não se pode deixar de considerar a atuação sistêmica do novel Ministério do Turismo no campo das normas, fato este reconhecido no âmbito desse Egrégio Tribunal, com a compreensão de que a maturidade da estrutura organizacional do órgão, nestes 10 anos, tem conseguido avanços, apesar da grande rotatividade da alta gerência desde 2008, como pode ser observado no voto que embasou o Acórdão 2064/2017 – TCU - Plenário (peça 141, p. 12). Assim, não julga razoável exigir conduta diversa dos responsáveis. Como paradigma destaca processos deste TCU, TCs 019.614/2015-2 e 015.832/2015-5 (peça 141, p. 15).

11.8. Alega que o recém-criado Ministério do Turismo, iniciou as suas atividades em 2003, logo, não poderia ser tratado como os demais órgãos da Administração que têm em seu arcabouço pessoal e normas consolidadas ao longo de muitos anos (peça 141, p. 12).

Análise

11.9. Em relação às deliberações mencionadas pelos recorrentes com o fim de afastar a responsabilização devem ser feitas algumas considerações.

11.10. O Acórdão 2404/2015 – TCU – 2ª Câmara, Ministra Relatora Ana Arraes, tratou de análise de razões de justificativa apresentadas por responsáveis arrolados em processo de representação autuado por Unidade Técnica do TCU, a partir de informações prestadas pela Delegacia de Polícia Federal em Guaíra/PR, decorrente do Inquérito Policial 585/2011-4 – DPF/GRA/PR, acerca de irregularidades ocorridas em convênios do Ministério do Turismo assinados com o Município de Altônia/PR.

11.11. As irregularidades se referiram, resumidamente: a) atuação na aprovação/celebração/prorrogação do ajuste e/ou na liberação de recursos sem existência de tempo hábil para sua execução com recursos do órgão concedente, b) não exigência de aprovação da entidade parceira para execução do ajuste, c) atuação em etapas distintas do processo em desacordo com o princípio da segregação de funções.

11.12. Foram acatadas as razões de justificativa dos responsáveis, pois entendeu-se que não configura ato irregular a assinatura de convênio para execução de parte de objeto que contemple diversas ações independentes e de responsabilidade de parceiros distintos, onde cada um assumia as despesas correspondentes a essas ações.

11.13. Entende-se que a situação descrita nos itens acima não é análoga à presente, tendo-se em vista a diversidade de irregularidades tratadas.

11.14. O Acórdão 2064/2017 – TCU – Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas, foi prolatado no âmbito do TC 010.643/2010-9 e se referiu à auditoria realizada pela Secex/PR (Fiscalis 500/2010) com o objetivo de verificar a regularidade das transferências voluntárias de recursos oriundos do Ministério do Turismo (MTur) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) a duas entidades sem fins lucrativos de Londrina/PR, o Instituto Internacional de Comunicação e Cultura - Origem e o Londrina *Convention & Visitors Bureau* – LCVB, cujos convênios tinham por objeto o patrocínio de eventos em municípios do norte paranaense.

11.15. O sr. Mário Augusto Lopes Moysés figurava no rol de responsáveis. Dentre as irregularidades tratadas estavam: celebração de convênios com entidade privada sem capacidade técnica, administrativa e financeira para executar os objetos propostos; e, celebração de convênios com cronogramas de execução e vigências incompatíveis às datas de realização dos respectivos eventos.

11.16. No Acórdão 2064/2017 – TCU – Plenário, o Ministro Relator divergiu da unidade instrutiva e entendeu o seguinte:

a) as condições que permearam os processos de análise e assinatura dos instrumentos em tela não chamam a atenção por divergirem dos procedimentos adotados em outros ajustes firmados pelos respectivos ministérios,

b) na situação específica em apreço, no que toca à verificação da real capacidade técnica, administrativa e financeira da proponente, por meio da análise dos demonstrativos contábeis e a consulta à relação de empregados da entidade na Rais (Relação Anual de Informações Sociais), não se poderia exigir ou esperar tal verificação por parte dos pareceristas, visto que não estava prevista nos normativos vigentes e não havia indícios aparentes de falta de capacidade técnica por parte das entidades;

c) em relação a assinatura dos instrumentos em datas muito próximas da data prevista para o início do evento, embora não fosse desejável, tal prática era bastante comum aos instrumentos firmados naquela época;

d) as ocorrências imputadas nas audiências dos responsáveis constituíram-se falhas sistêmicas que permeavam, nos anos de 2006 a 2010, com melhorias iniciando-se a partir de 2010,

e) tais falhas não eram exclusivas do MTur, perpassavam todos os órgãos da Administração Pública Federal que realizavam transferências voluntárias;

f) a atuação dos pareceristas técnicos e jurídicos no processo de análise das propostas que resultaram na assinatura dos convênios objeto da presente fiscalização se deu dentro da normalidade aceita para a época;

g) não houve uma atuação conjunta e/ou deliberada dos servidores técnicos e autoridades dos órgãos concedentes na aprovação destes convênios, passando por cima de normativos e procedimentos vigentes no intuito de favorecer determinadas entidades.

h) foram acolhidas as razões de justificativa dos responsáveis ouvidos em audiência, sem prejuízo de que fosse dado prosseguimento aos processos instaurados de tomadas de contas especiais, com vistas à recuperação dos respectivos débitos apurados.

11.17. Com as vênias de estilo, entende-se que as conclusões acima destacadas não devem ser aplicadas ao presente processo. Diante do grande número de convênios, a quantidade de eventos e de municípios abrangidos (trinta e oito eventos e quarenta e quatro municípios), a materialidade dos recursos envolvidos, o curto período em que os eventos estavam previstos (de julho/2008 a outubro/2009), era esperado do órgão repassador que verificasse onde a entidade conveniente estava instalada e solicitasse documentos comprovando sua qualificação técnica e capacidade financeira e operacional.

11.18. Ademais, no juízo de culpabilidade dos recorrentes, em especial do sr. Mário Augusto Lopes Moysés, é crucial o fato de que já havia diversos alertas, recomendações e determinações feitos pelo TCU, a exemplo do Acórdão TCU 2668/2008-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar, as quais foram comunicadas diretamente ao secretário-executivo, e, deveriam ter resultado em maior cautela dos gestores.

11.19. O Acórdão 1254/2014 – TCU – 2ª Câmara, Ministro Relator José Jorge, foi prolatado no âmbito de Tomada de Contas Especial decorrente da conversão de processo fiscalização (TC 014.040/2010-7), referente à auditoria realizada, no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe – Secex/SE, com vistas a verificar a conformidade legal das transferências voluntárias do Ministério do Turismo – MTur para a Associação Sergipana de Blocos de Trio – ASBT, nos exercícios de 2008 a 2010.

11.20. O contexto fático do processo acima mencionado evidenciou a utilização indevida de convênios para a consecução de objetivos estritamente comerciais e privados.

11.21. Dentre os responsáveis do processo, constava no seu rol o sr. Mário Augusto Lopes Moysés. A este responsável foi aplicada multa no valor de R\$ 10.000,00.

11.22. Entende-se que o processo não contempla o mesmo rol de irregularidades, nem traz circunstância favorável a ser aplicada no presente caso.

11.23. O Acórdão 3037/2017 – TCU – 2ª Câmara, Ministro Relator José Jorge, tratou de correção de inexactidão material no Acórdão 1254/2014-TCU-2ª Câmara, Ministro Relator José Jorge o que também não aproveita os recorrentes.

11.24. O Acórdão 3956/2015 – TCU – 1ª Câmara, Ministro Relator Benjamin Zymler, resultou de fiscalização realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex/PR) no Instituto

de Desenvolvimento da Organização Nacional de Excelência Administrativa (Iabras), no período compreendido entre 26/4/2010 e 14/5/2010, com o objetivo de verificar a pertinência e a regularidade na transferência de recursos dos Ministérios do Turismo (MTur) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) à mencionada entidade.

11.25. As irregularidades tratadas nos processo foram as seguintes:

- i) celebração de convênios sem que o convenente detivesse capacidade técnica, administrativa e financeira para executar os objetos propostos;
- ii) celebração de convênios embora o convenente estivesse pendente de prestar contas de ajustes anteriores;
- iii) celebração de convênios com cronogramas de execução e vigências incompatíveis com as datas de realização dos eventos;
- iv) transferência de recursos em data posterior à execução dos eventos previstos nos convênios, configurando o ressarcimento de supostas despesas realizadas pelo convenente;
- v) falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos conveniados e dos ajustes propostos; e
- vi) falta de comprovação da regular aplicação da contrapartida do convenente.

11.26. Os srs. Carlos Paulo de Sousa, Mário Augusto Lopes Moysés e Carla de Souza Marques constaram como responsáveis do processo.

11.27. Nesse caso, todos os que emitiram ou aprovaram pareceres técnicos receberam a aplicação de multa, com base no art. 58 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00, em razão de irregularidades verificadas, em sede de pedido de reexame, não subsistirem (irregularidade “ii”) ou não serem imputáveis a tais agentes (irregularidade “iii”).

11.28. Em relação aos responsáveis pela celebração dos convênios, dentre eles, o sr. Mário Augusto Lopes Moysés, observou-se que receberam a aplicação de multa no valor, respectivamente, de R\$ 35.000,00 e R\$ 7.000,00, em função de três irregularidades (“ii”, “iii” e “iv”), uma das quais foi afastada (irregularidade “ii”). Dessa forma, houve a redução da penalidade aplicada.

11.29. Também, esse *decisum* não guarda congruência com o presente, no qual nenhuma irregularidade foi afastada e verificou-se nexos de causalidade entre as condutas praticadas e o resultado. Além disso, a pena do sr. Mário Augusto Lopes Moysés está mantida nos dois processos.

11.30. O Acórdão 1948/2017 – TCU – Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo, resultou de monitoramento para verificar o cumprimento e avaliar o impacto das deliberações deste Tribunal na gestão do Ministério do Turismo (MTur) imediatamente antes e após a deflagração da operação Voucher, da Polícia Federal, ocorrida em 2011.

11.31. Um dos pontos analisados em tal processo foi justamente a deficiência nas análises técnicas de propostas de convênios para eventos.

11.32. No relatório de fiscalização, a unidade instrutora detalhou a contextualização do problema, as providências adotadas pelo MTur e os principais resultados advindos.

11.33. Restou demonstrado que, de 2010 a 2017, houve avanços significativos na gestão interna do MTur, de forma contínua e regular.

11.34. Entretanto, o *decisum* não tem repercussão sobre as falhas ora apuradas, que inclusive ocorreram antes da deflagração da operação Voucher e do período de verificação da melhoria da gestão.

11.35. Quanto aos Acórdãos 8786/2017 e no 8787/2017-TCU, ambos da Primeira Câmara, que segundo as recorrentes sequer teriam proposto a oitiva em audiência dos gestores, devem ser feitas algumas considerações.

11.36. O Acórdão 8786/2017 – TCU – 1ª Câmara, Ministro Relator Bruno Dantas, prolatado no âmbito do TC 015.832/2015-5, resultou tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor de José Benedito Ferreira, ex-Prefeito Municipal de Campina do Monte Alegre/SP, em razão da impugnação total de despesas do Convênio 555/2010 (Siafi/Siconv 736286), que tinha por objeto o apoio à realização do evento “Festa do Peão de Campina do Monte Alegre/SP”.

11.37. Quanto à audiência de servidores do MTur alvitada pelo MP/TCU, por eventual fraude no convênio em questão, entendeu-se, com fundamento no Acórdão 1948/2017 – TCU – Plenário, que os problemas apontados pelo Representante do MP/TCU revelam, mais do que indícios de fraude, uma falha sistêmica vivenciada pelo órgão à época do convênio em questão, que, conforme apontado pelo Acórdão 1948/2017-TCU-Plenário, pode encontrar-se em vias de superação. Assim, considerou desnecessário realizar audiência dos gestores à época.

11.38. O Acórdão 8787/2017 – TCU – 1ª Câmara (TC 019.614/2015-2), Ministro Relator Bruno Dantas, tratou de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em desfavor de João Batista de Andrade, ex-Prefeito de Jacupiranga/SP, em razão da impugnação total de despesas do Convênio 1070/2010, que tinha por objeto incentivar o turismo, por meio do apoio à realização do projeto denominado “22º Expojac”.

11.39. O responsável não logrou êxito em demonstrar o atendimento ao previsto no termo de convênio quanto à obrigação de comprovar a aplicação dos valores obtidos com a venda de ingressos no objeto pactuado.

11.40. Ademais, foi apurado que os recursos somente foram liberados pelo concedente em 22/12/2010, cerca de seis meses após a realização da avença, dificultando ainda mais o estabelecimento de nexo de causalidade com os valores referentes ao Convênio 740832/2010. Também compromete esta demonstração, o fato de a nota fiscal na peça 14, p. 6, no valor de R\$ 40.000,00, ter sido paga em 25/6/2010, conforme ordem de pagamento na peça 14, p. 5, desvirtuando por completo o vínculo com o repasse feito pelo MTur.

11.41. Além disso, nesse processo, o Ministro Relator entendeu que a audiência de servidores do MTur alvitada pelo MP/TCU, por irregularidades tais como a emissão de pareceres favoráveis à celebração do convênio e a assinatura do termo na mesma data em que se iniciaria a exposição, não deveria ser realizada.

11.42. Assim como no Acórdão 8786/2017 – 1ª Câmara, foi utilizado como fundamento o Acórdão 1.948/2017-TCU-Plenário, para concluir que a situação verificada no processo, mais do que irregularidades pontuais, revelou uma verdadeira falha sistêmica vivenciada pelo órgão à época do convênio em questão, que, conforme apontado pelo Acórdão 1948/2017-TCU-Plenário, podia encontrar-se em vias de superação.

11.43. Em ambos os acórdãos não houve o afastamento das irregularidades. Ao contrário, houve o reconhecimento de que se tratava de falhas sistêmicas.

11.44. Em relação às medidas adotadas *a posteriori* e avanços na gestão do Ministério do Turismo, deve-se ressaltar que tais fatos foram reconhecidos pelo TCU (como exemplo do Acórdão 1948/2017 – TCU – Plenário):

“11. Houve, ao longo 2010-2017, significativa evolução nas análises técnicas das propostas de convênios para realização de eventos (qualificação técnica operacional e financeira da entidade proponente; economicidade e custos, prazos mínimos para apresentação de propostas etc) e no

monitoramento *in loco* realizado pelo MTur nesses ajustes (por exemplo, valor mínimo a partir do qual é obrigatória a visita *in loco*, e aprimoramento dos relatórios e fiscalizações).

12. Observou-se, ademais, declínio constante, a partir de 2011, da quantidade de prestações de contas ‘a aprovar’, cujo processo de melhoria iniciou-se a partir de 2009, com a edição de normativos (novos procedimentos), elaboração de estratégias de contingência (criação de grupos de trabalhos), aliado ao menor número de convênios celebrados a partir do mesmo ano, em virtude da LDO para 2011, que vedou transferência de recursos a entidades privadas para a realização de eventos de turismo. (...)

11.45. Entretanto, entende-se que tais considerações não têm o condão de afastar as irregularidades, que ocorreram antes das melhorias relatadas.

11.46. Ademais, no presente processo existem peculiaridades, tais como o fato de terem sido celebrados numerosos convênios com uma entidade que, consoante diligências realizadas pela CGU sequer se encontrava no endereço informado e cuja ausência de capacidade técnica foi reforçada pela terceirização completa dos serviços previstos nos planos de trabalho às empresas por ela contratadas.

11.47. Dessa forma, os julgados mencionados não guardam perfeita congruência com o presente.

11.48. Quanto ao tratamento diferenciado a ser atribuído ao Ministério do Turismo em relação aos demais órgãos da administração pública, destaca-se que as responsabilidades ora apuradas resultaram do liame causal entre as condutas e as irregularidades.

CONCLUSÃO

12. No presente processo, restou evidenciada a insuficiente análise técnica dos projetos que resultaram na celebração dos convênios. 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, qualitativa e quantitativamente, o que contrariou o art. 13, §3º, da Portaria MTur 171/2008.

12.1. Também foi apurado que 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. A empresa Premium Avança Brasil não se encontrava no endereço informado e a ausência de capacidade técnica foi reforçada pela terceirização completa dos serviços previstos nos planos de trabalho às empresas por ela contratadas.

12.2. Ademais, houve a utilização de recursos públicos para eventos de natureza privada, comercial e lucrativa, com indícios de acesso pago e restrito e a conveniente não prestou contas dessas receitas. Entretanto, quanto a esse ponto, a controvérsia não está somente no fato de se cobrar pelas entradas, mas em um conjunto de indícios, entre eles a cobrança de ingressos, que apontavam no sentido de que os eventos não atendiam ao interesse público.

12.3. Foi apurado que não houve fiscalização *in loco*, pelo MTur, nos convênios com a Premium Avança Brasil, em descumprimento aos termos dos arts. 51 a 54, da Portaria Interministerial 127/2008 e da cláusula nona dos termos de convênios e a argumentação apresentada não refutou o achado.

12.4. Também foi verificado que 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. Ademais, na quase totalidade dos convênios, houve transferência de recursos em data posterior à execução dos eventos neles previstos. O ressarcimento de valores aos convenientes por eventuais despesas pagas antes do recebimento contraria o art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial 127/2008 e prejudica o estabelecimento do nexo de causalidade entre os eventos e os recursos transferidos.

12.5. Assim, os elementos trazidos nas peças recursais não são suficientes para alterar o juízo firmado nos acórdãos recorridos.

12.6. No presente processo ficou evidenciado o liame causal entre a conduta dos responsáveis e as irregularidades. A multa e a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal aplicadas, considerou a função por eles desempenhada, bem como o rol de irregularidades imputado e a gravidade dessas.

12.7. Por fim, os julgados mencionados pelos recorrentes com o fito de afastar a responsabilização não guardam perfeita congruência com o presente processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos 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, contra os Acórdãos 1090/2018-TCU-Plenário e 1450/2018-TCU-Plenário, propondo-se, nos termos do artigo 48, da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU:

I – conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

II – dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes, ao Ministério do Turismo; ao Ministério Público Federal, para ajuizamento das ações cíveis e criminais que entender cabíveis; bem como, à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal e à Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados.”

É o relatório.