

Proc. TC 022.853/2015-4
Tomada de Contas Especial
Recursos de Reconsideração

Parecer

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelos Senhores Luiz Humberto Vilela Costa, Roberta Bastos Carneiro Campos, Manoelina Pereira Medrado, Sérgio Flores de Albuquerque, Mario Augusto Lopes Moyses e Mark Up Participações e Promoções Eireli, contra o Acórdão n.º 4799/2019 – 1.ª Câmara, que julgou irregulares as contas da referida empresa, com imputação de débito solidário e aplicação da multa fundamentada no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, e, no caso dos demais recorrentes, condenou-os ao pagamento da multa prevista no art. 58, inciso II, do mesmo diploma legal.

2. O presente processo tem como origem tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC) e do respectivo dirigente, Senhor Deivson Oliveira Vidal, em razão de irregularidades na execução do Convênio n.º 700.990/2008 (Siconv 700990/2008), celebrado entre aquele órgão e a referida entidade, cujo objeto era apoiar a elaboração e a execução de pesquisa, plano de marketing, promoção e divulgação dos produtos da Região Sudeste. Para cumprimento do plano de trabalho, foi ajustado o valor total de R\$ 6.556.000,00, dos quais R\$ 5.900.400,00 foram assumidos pela União e o restante, R\$ 655.600,00, corresponderam à contrapartida municipal. Contudo, foi transferida apenas a parcela de R\$ 1.540.000,00 de recursos federais para cumprimento da meta 1, uma vez que houve expressa desistência do órgão em prosseguir com a meta 2.

3. Após análise da peça recursal pela Serur, enquanto o processo aguardava manifestação deste *Parquet*, o Senhor Sérgio Flores de Albuquerque ingressou com a documentação acostada às peças 299 e 300 desta TCE, a título de memorial, em que traz novos elementos ao contraditório não apresentados anteriormente, com vistas a maiores esclarecimentos sobre sua responsabilidade no feito. Em prestígio ao princípio da ampla defesa, e primando-se pela busca da verdade material, vamos considerar, no presente exame, as informações por ele ora disponibilizadas, para o encaminhamento final a ser sugerido neste parecer.

4. No que concerne aos recursos interpostos, de início, manifestamos nossa concordância com as conclusões da Serur a respeito da prescrição (peça 295, p. 10-12), que contemplou, além da avaliação com base nos termos do Acórdão n.º 1441/2016-Plenário, também a análise do tema a partir das disposições da Lei n.º 9.873/1999. Sob ambos os fundamentos, verificou-se que não houve incidência deste instituto no caso concreto. Assim, e considerando que este *Parquet* tem adotado a aplicação do diploma legal para dirimir a questão, após o advento da repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899), entendemos que não subsiste o argumento recursal suscitado quanto a este ponto.

5. Relativamente ao mérito, diversas foram as irregularidades pelas quais os responsáveis foram chamados em audiência (gestores do MTur) e/ou citado (empresa Mark Up Participações e Promoções Eireli), as quais podem ser agrupadas em quatro subgrupos, conforme didaticamente dispõe a Unidade Técnica em seu exame (peça 295, p. 14-15): i) relacionadas à concepção do produto, em si; ii) relativas à formalização do convênio (convenientes e requisitos para a realização do termo); iii) concernentes à efetiva prestação do serviço e ao seu respectivo atesto; e, iv) associadas à ausência de documentação fiscal probatória.

6. Enfrentada cada uma das irregularidades, a Serur considerou subsistir apenas as seguintes: i) burla ao caráter personalíssimo do convênio, pelo fato de o IMDC, que firmou o ajuste, ter figurado como mero intermediário, uma vez que o real interessado na execução do plano de trabalho, a Adetur Sudeste, não atendia aos requisitos técnicos e normativos para tanto (peça 295, p. 20-21); ii) ausência de comprovação da efetiva prestação dos serviços pactuados (peça 295, p. 21-22); iii) problemas

relativos à documentação fiscal – porém, neste caso, considerou-se que não poderiam ser imputados a nenhum dos agentes ouvidos em audiência, tendo em vista a ausência de competência legal deles para atuarem na análise financeira do convênio (peça 295, p. 22-23).

7. Diante do exame realizado, a Unidade Técnica apresentou as seguintes conclusões (peça 295, p. 23):

7.50. Dentre os quatro grupos de irregularidades, apenas dois deles possuem irregularidades que justificam a imposição de sanção e/ou a condenação em débito dos responsáveis.

7.51. As irregularidades relativas à concepção do produto, em si, não devem justificar a imposição de sanções.

7.52. Similarmente, as irregularidades relativas à documentação fiscal não podem ser imputadas a nenhum dos gestores chamados em audiência, embora ajudem a corroborar a ausência de nexo de causalidade para a condenação em débito do IMDC, de seu presidente e da Mark Up.

7.53. No que tange às formalidades anteriores à formalização do ajuste, apenas a constatação de burla ao caráter personalíssimo deve ser mantida, com a responsabilização de agentes do Mtur.

7.54. Por fim, a mais grave das irregularidades permanece, qual seja, a não comprovação da efetiva entrega do objeto do convênio e dos serviços a ele correlatos. Em razão disso, deve ser mantido o débito aplicado aos responsáveis e/ou a sanção de multa correspondente.

7.55. Registra-se ainda que o sr. Deivson Oliveira Vidal e o Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC) não recorreram da decisão em reexame, razão pela qual a análise da presente seção é suficiente para a manutenção de suas condenações em débito e multa. (grifo nosso)

8. Tendo em vista que algumas das irregularidades inicialmente imputadas não subsistiram após o exame nesta fase, a proposta da Unidade Técnica é no sentido de dar provimento parcial aos recursos interpostos pelos Senhores Sérgio Flores de Albuquerque, Mario Augusto Lopes Moyses e Roberta Bastos Carneiro Campos, com a consequente redução no valor da multa que lhes foi aplicada pelo Acórdão n.º 4799/2019-1.ª Câmara, estendendo os efeitos ao Senhor José Osmar Fernandes Cavalcante, que, embora não tenha recorrido da deliberação, igualmente foi apenado por ocorrências ora saneadas. Nessa linha, sintetiza em tabela, para cada um desses responsáveis, as condutas que foram afastadas e as que permaneceram, de modo a auxiliar a nova dosimetria da multa (peça 295, p. 37). Outrossim, relativamente aos apelos da Mark Up Participações e Promoções Eireli, empresa que recebeu pagamentos do IMDC com recursos oriundos do convênio, e dos Senhores Luiz Humberto Vilela Costa e Manoelina Pereira Medrado, pareceristas jurídicos, encaminha pelo não acolhimento.

9. Aquiescemos à percuente análise realizada pela Serur em pareceres uniformes (peças 295 a 297), porquanto justificados a insubsistência das irregularidades relativas à concepção do produto conveniado e, ainda, o afastamento das responsabilidades de servidores chamados em audiência por problemas na execução financeira do ajuste.

10. Não obstante corroborarmos a minuciosa e fundamentada análise da Serur, temos por devido divergir do encaminhamento final por ela proposto quanto aos gestores ligados à Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade do MTur (CGMP) – Senhores Sérgio Flores de Albuquerque, Roberta Bastos Carneiro Campos e José Osmar Fernandes Cavalcante (não recorrente) –, tendo em vista os esclarecimentos adicionais apresentados pelo primeiro desses servidores, em memorial acostado aos autos (peças 299 e 300). Embora a complementação tenha sido feita em nome de apenas um dos responsáveis, a revisão dela decorrente deve ser aproveitada aos demais, pois respondem pelas mesmas condutas que, a nosso ver, merecem ser afastadas, com base nas razões que detalhamos na sequência.

11. Convém lembrar, por oportuno, que a responsabilização do Senhor Sérgio Flores de Albuquerque (peça 84) – e dos demais servidores mencionados (peças 87 e 88) –, relativamente à aprovação indevida da prestação de contas, que foi mantida pela Serur, está associada à emissão do Parecer Técnico n.º 20/2011 (peça 42, p. 82-84), conforme os termos da audiência que lhe foi dirigida (peça 84, p. 1-2). Afastada a associação com a irregularidade na documentação financeira do convênio (itens “e”, “f”, “g”, “h” e “i” do ofício, peça 84, p. 2), após exame nesta fase recursal (peça 295), subsistiu a aplicação de penalidade a eles em razão das seguintes conclusões (peça 295, p. 36):

10.20. Porém, questões relacionadas à não apresentação, pelo IMDC, dos documentos exigidos pelo Parecer Técnico 8/2011, tendo sido encaminhadas somente planilhas genéricas subscritas pelo

próprio conveniente; à ausência de prova da contratação dos profissionais necessários para a execução da meta 1, orçados no plano de trabalho; e à ausência de prova da efetiva prestação de serviços por parte das duas empresas contratadas pelo IMDC (Mark Up Participações e Promoções Ltda. e NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial), ao contrário do que alegado pelos recorrentes, são de responsabilidade dos pareceristas técnicos, não sendo aceitável a tese de que tais análises seriam de efetuadas apenas no parecer financeiro.

10.21. Quanto à alegação de que os documentos exigidos pelo Parecer Técnico 8/2011 foram de fato enviados, ela não merece prosperar. As planilhas genéricas enviadas pelo IMDC não possuíam o condão de comprovar as contratações dos profissionais necessários para a execução da meta 1, uma vez que em tais planilhas sequer havia o nome dos contratados nem quaisquer outros documentos comprobatórios.

10.22. A omissão dos agentes em apontar as diversas falhas observadas constitui erro grave, de modo que se considera correta as sanções impostas pela decisão recorrida.

10.23. Por todo o exposto, entende-se que a responsabilização dos agentes públicos responsáveis pela aprovação da prestação de contas técnica do Convênio 700.990/2008 deve ser mantida.

12. Em memorial, o Senhor Sérgio Flores de Albuquerque, além de reforçar aspectos e defesas já trazidos em seu recurso de reconsideração (peça 226), esclarece que a análise técnica do convênio era realizada por mais de uma unidade, e a CGMP, que não era vinculada à área de convênios e não possuía conhecimento para avaliar preços, licitação, contratos e planilhas de convenientes, apenas atuava de forma complementar. Assim, e com base em solicitação de instâncias superiores, passou a auxiliar no exame da prestação de contas de ajustes que tinham marketing e publicidade como parte do escopo, porém, estritamente quanto à verificação dos produtos físicos entregues (peça 299, p. 2-4):

Nesse contexto, quando se tratava de produtos entregues que envolviam conteúdos publicitários, a Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade passou a ser acionada para verificar os produtos entregues por solicitação da Área de Convênios.

(...)

A Secretaria de Recursos entendeu que as planilhas enviadas pelo IMDC não possuíam o condão de comprovar as contratações dos profissionais necessários para a execução da meta 1, uma vez que em tais planilhas sequer havia o nome dos contratados nem quaisquer outros documentos comprobatórios. Contudo, **não competia à Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade e ao Departamento de Promoção e Marketing Nacional, analisar essas planilhas ou verificar sobre contratados, reservando-se a análise do produto em si, ou seja, a execução física.** (grifos nossos)

13. O memorial traz, ainda, as seguintes considerações (peça 299, p. 14-16);

A Prestação de contas técnica foi o nome dado erroneamente para uma ajuda que foi solicitada para a área técnica do Ministério e por ser “área técnica”, entendeu-se por análise técnica. Contudo, os pareceres se manifestavam relativamente quanto aos itens relacionados a produção de material publicitário para divulgação de destinos, assuntos atinentes a competência da Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade.

Tratava-se de parecer para execução física erroneamente chamado de prestação de contas técnica. Tal confusão aconteceu porque a Coordenação de Prestação de Contas de Convênios solicitou ajuda com relação ao entendimento do material de divulgação a ser produzido, como por exemplo: “eles não tinham noção do que era um folder, um backdrop, um spot, um banner, dentre outros, e assim, requereu auxílio técnico, mas por desconhecer os termos inerentes aos Convênios, findou por utilizar termo, replicar informações da área competente e no fim, gerou confusão de entendimento aos Auditores gerando severos prejuízos a este servidor.

(...)

A contribuição da CGMP restringia-se a verificação da conformidade da entrega física da proposta no plano de trabalho, ou seja, “a pesquisa realizada”. Neste ato não se analisava preços, tratando apenas da execução. Os demais assuntos como preço, profissionais contratados eram analisados na prestação de contas de fato. Todos os gastos com produtos, mão de obra enfim, somente ocorriam nas instruções das Coordenações que tinham competência por todas as prestações de contas. **No segundo Parecer novamente os Técnicos abordam somente a entrega física do material proposto. O material faltante no primeiro relatório agora foi recebido fisicamente pelo técnico e todos encontram-se comprovados dentro dos autos do processo,**

cujo produto entregue foi a pesquisa, sendo composta por 382 páginas dos livros com conteúdo diversos. (grifos nossos)

14. Por fim, solicita que se reconheçam os seguintes argumentos para afastar a sua responsabilidade remanescente nos autos (peça 299, p. 21-22):

- a) A total ilegitimidade do requerido para atuar na prestação de contas de convênio;
- b) O reconhecimento que não consta nas atribuições regimentais da CGMP/DPMKN qualquer assunto referente a convênios ou prestação de contas e que a confusão dos termos utilizados não venham a prejudicar o Servidor, uma vez que não se detinha conhecimento que a nomenclatura utilizada poderia ser confundida com a análise técnica, administrativa, financeira e contábil de convênios, considerando ainda a existência de área competente para tais análises;
- c) O reconhecimento de que análise técnica realizada pela CGMP era restrita ao produto recebido, referente a pesquisa entregue, portanto, no que tange a execução física do produto;
- d) Que seja entendido que a atuação das áreas de marketing e publicidade, limitou-se a auxílio técnico em seu campo de conhecimento, frente a dificuldade das áreas de convênios com os termos técnicos e tão somente por decisão da Gestão Superior sem, contudo, haver qualquer previsão do regimental, formalização ou estruturação organizacional estabelecida para tais auxílios ou mesmo treinamentos sobre convênios;
- e) Que seja entendido que referente ao Parecer 20/2011 não houve qualquer manifestação expressa de aprovação, autorização ou juízo de valor por parte deste Servidor, mas mero encaminhamento para análise da área competente e que, da sua atuação não foi expressa qualquer aprovação de prestação de contas, bem como toda aprovação deve ser expressa;
- f) Que seja dado conhecimento, em tempo, para a Ilustre Procuradora do Ministério Público junto ao TCU para análise do presente Memorial juntamente com o Exame de Mérito realizado pela Secretaria de Recursos;
- g) E, no mérito, reconhecer de plano: a ausência de conduta antijurídica, a incompetência regimental e a ilegitimidade para tratar de prestação de contas e/ou aprovações de matérias de convênios ou de qualquer natureza, conforme art. 55 e 56 do Regimento Interno vigente;
- h) Reconhecimento de ausência de dano ao erário causado por este Servidor, visto que, os seus atos não contemplam qualquer aprovação, autorização ou pagamento;
- i) E que finalmente ocorra a completa absolvição, uma vez que se tratava apenas de contribuição com as questões técnicas, frente a dificuldade da área competente com os termos de marketing e publicidade e, em conclusão, que seja finalmente excluído da matriz de responsabilização, por justiça.

15. Sobre os pedidos de reconhecimento acima, de início, temos que não é possível acolher a alegação de item “e”, porquanto no Parecer Técnico nº 20/2011 o “de acordo” registrado pelo servidor na sequência do conteúdo a ele submetido indica (peça 42, p. 84), invariavelmente, chancela às conclusões consignadas no documento, o qual foi formulado pelo agente administrativo de sua unidade, Senhor José Osmar Fernandes Cavalcante. Entender de forma diferente seria abrir precedente para a exclusão de qualquer carga decisória nas manifestações de superiores sobre trabalhos realizados por seus subordinados, o que não é razoável.

16. Relativamente ao item “h”, impende esclarecermos que ao responsável não foi imputado débito, mesmo porque não se reconheceu neste processo que ele tenha se beneficiado dos recursos oriundos do ajuste, seja pelo recebimento de pagamentos, seja pela obtenção de vantagens indevidas de qualquer natureza. A multa que lhe foi aplicada está fundamentada em ocorrências diversas, tidas como irregulares, mas que não têm associação direta com o prejuízo apurado.

17. Quanto aos demais argumentos, não é possível dissociar por completo a responsabilidade da CGMP na análise da prestação de contas do convênio em tela. Isso porque, a despeito de suas competências regimentais (art. 55 do seu Regimento Interno vigente à época – peça 299, p. 18), foi a unidade finalística que participou de diversas etapas do processamento do convênio: i) aprovou o seu objeto e apontou aderência à missão institucional do órgão (peça 40, p. 24-27); ii) autorizou empenho (peça 40, p. 27) e termos aditivos (peça 41, p. 54-56); e, iii) assumiu a verificação quanto ao seu cumprimento – ao menos da entrega física do produto, que deveria ser, portanto, compatível com o previsto no Plano de Trabalho –, conforme, inclusive, foi admitido pelo responsável em seu recurso de reconsideração (peça 226, p. 52).

18. Observa-se, ainda, que a própria conveniente se reporta diretamente ao Senhor Sérgio Flores de Albuquerque ao encaminhar informações complementares da prestação de contas (peça 42, p. 3) que, relativamente à parte técnica, é composta de planilhas da prestação dos serviços e de custos administrativos – este último assunto, convém ressaltar, foi submetido à manifestação da Consultoria Jurídica do órgão, após questionamentos (peça 42, p. 81).

19. Assim, mesmo que se considere ter havido equívoco ao consignar aprovação técnica da prestação de contas, como aduz o responsável (peça 299, p. 14), o Parecer n.º 20/2011 (peça 42, p. 82-84) teve como escopo a avaliação das planilhas de serviços que haviam sido solicitadas à conveniente pela própria unidade para fins de comprovação quanto ao cumprimento do objeto pactuado, tendo concluído, nesta oportunidade, que a conveniente atendeu a “todos os requisitos necessários à execução do convênio” (itens 3.1 e 3.2, peça 42, p. 83).

20. Não obstante a superficial análise da CGMP, que, aparentemente se limitou a um *check-list* entre dados requeridos em planilha e dados enviados em resposta pela conveniente, entendemos haver atenuantes que socorrem os servidores responsabilizados nos autos por essa manifestação falha.

21. Primeiramente, necessário reconhecer que a CGMP não detinha, de fato, atribuição normativa para a análise das prestações de contas, cujo processamento estava entre as obrigações de outra unidade do MTur (Coordenação de Prestação de Contas), a quem competia, nos termos do art. 25, inciso I, do Regimento Interno vigente à época, “supervisionar, avaliar e controlar, sob **aspectos administrativos, financeiros e contábeis**, as atividades desenvolvidas, relacionadas à análise e ao trâmite de prestação de contas de convênios, **após pronunciamento do órgão específico singular responsável pelo programa objeto da execução**” (grifo nosso) (peça 299, p. 4).

22. Pelo citado dispositivo, observamos que à CGMP cumpria se pronunciar de forma prévia e auxiliar à Coordenação-Geral de Convênios (CGCV), que agrupa na sua estrutura a Coordenação de Prestação de Contas, como é possível constatar pelo fluxo processual deste caso, pois a documentação do convênio foi despachada para continuidade da análise seguindo essa orientação determinada no regimento interno do órgão (peça 42, p. 87). É de se observar, ademais, o caráter complementar do Parecer n.º 20/2011, emitido pela CGMP, cuja natureza encontra-se expressa na própria denominação dada ao documento, assim como no objeto apreciado pela unidade naquela oportunidade, qual seja, o “cumprimento do objeto do Convênio n.º 700990/2008, **no que tange à competência desta área técnica**” (grifo nosso) (peça 42, p. 82).

23. Ainda que seja pertinente a conclusão de que houve análise superficial da documentação da prestação de contas pela CGMP, entendemos que se restringe à apreciação dos dados requeridos pelo Parecer Técnico n.º 8/2011 (peça 41, p. 195-197), e que se resumiam, expressamente, a uma “planilha detalhada, e assinada, com os serviços executados, os profissionais contratados e seus respectivos custos (valor unitário e total)”, informação que, a rigor, foi repassada pela conveniente, ainda que de forma muito simplificada (peça 42, p. 6-8). Afinal, a ela não competia imiscuir-se em determinados elementos da documentação encaminhada pela conveniente, os quais deveriam ser mais bem apurados pela unidade competente para tanto, a CGCV.

24. Exemplo disso é a verificação das **contratações** dos profissionais necessários à execução da meta 1, que corresponde a uma despesa indireta à consecução do objeto, própria de gestão, e não de conhecimento técnico da área finalística de marketing. De igual modo é a apontada ausência de **prova da efetiva prestação de serviços** pelas empresas contratadas pelo IMDC (Mark Up Participações e Promoções Ltda. e NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial), porquanto o pronunciamento a respeito requer a identificação de nexo de causalidade por meio da avaliação de planilhas de medição, notas fiscais e relatórios mensais detalhados sobre o andamento das atividades desenvolvidas, bem como a verificação dos comprovantes de pagamentos efetuados, compondo, assim, documentação de natureza financeira que foge ao escopo do tema de atuação da CGMP – o que foi até mesmo reconhecido pela Serur, que propôs afastar as responsabilidades dos servidores dessa unidade por irregularidades de tal natureza (peça 295, p. 38). Outrossim, no caso da NDG, o serviço por ela prestado foi eminentemente administrativo, portanto, auxiliar na execução do objeto conveniado, e sem relação com o tema central de publicidade.

25. As ocorrências relacionadas no parágrafo precedente são justamente aquelas apontadas na instrução da Serur como não justificadas para fins de manutenção do julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa aos Senhores Sérgio Flores de Albuquerque, Roberta Bastos Carneiro Campos e José Osmar Fernandes Cavalcante (não recorrente). Assim, de igual forma como procedido pela Unidade Técnica em relação aos problemas verificados na documentação financeira da prestação de contas, entendemos que, nestes casos remanescentes, também deve ser afastada a responsabilidade desses servidores por ausência de correlação de suas competências com aquelas exigidas para a devida identificação das lacunas que ensejaram a constituição dos presentes autos.

26. Por oportuno, merece destaque que, no TCU, existem muitos processos (TCE) que têm como origem os convênios firmados pelo MTur, de modo que é possível constatar, pelo usual processamento desses feitos, que o órgão possui uma unidade específica que centraliza todo o exame das prestações de contas sob sua responsabilidade (CGCV), cuja atuação regular envolve não apenas a emissão de análise conclusiva sobre a execução financeira dos acordos, como também sobre a própria execução física do objeto ajustado. Neste último caso, são usualmente denominados “pareceres técnicos” e precedem a fase em que é avaliada a regularidade financeira das despesas incorridas pelos convenientes. Exemplo desse modelo de manifestação foi, inclusive, trazida pelo responsável em seu memorial (peça 299, p. 8-11 e 15).

27. Portanto, temos como devido reconhecer que, em relação à natureza das irregularidades remanescentes, não era a CGMP que detinha competência, ou mesmo obrigação, para examinar a prestação de contas, em que, afinal, foram detectadas relevantes e indevidas lacunas. Assim, pertinente a argumentação trazida pelo recorrente em seu memorial de que a área de marketing e publicidade deveria se pronunciar sobre o cumprimento do produto entregue pelo IMDC, por corresponder à sua alçada de competência e conhecimento.

28. Convém ressaltar que não se está a descaracterizar ou minimizar as graves irregularidades identificadas na execução do Convênio n.º 700990/2008, cuja obrigação de ressarcimento do prejuízo apurado e aplicação das demais penalidades continuam mantidas para os responsáveis que deram causa ao débito. A nosso ver, a prestação de contas encaminhada pela conveniente, relativamente a tais ocorrências, deveria ser objeto de minuciosa análise pela unidade competente para tanto no MTur, a CGCV, para onde o processo foi encaminhado após manifestação da CGMP. Tal exame somente não chegou a ser efetuado porque, antes do seu pronunciamento, foi realizada ação de controle especial pela Controladoria-Geral da União (CGU), que identificou os problemas que são objeto desta TCE.

29. Por fim, e não menos importante, cabe registrar que não se pode concluir pela ausência da entrega física do produto pactuado no âmbito do Convênio n.º 700.990/2008 (pesquisa), aspecto central de verificação pela CGMP. Sobre a questão, a própria Serur admite que o objeto do ajuste foi executado, ao menos em certa medida, a despeito das lacunas que persistiram (peça 295, p. 21-22):

7.34. Para fins de comprovação do efetivo cumprimento do objeto do convênio, o IMDC apresentou vasta documentação, conforme se observa da análise da prestação de contas obtida após diligência efetuada pela unidade técnica junto ao MTur (peças 40 a 42).

7.35. Ocorre que, embora a documentação seja vasta e comprove que, em alguma medida, parte do objeto do convênio foi cumprido (apenas na peça 167, por exemplo, há mais de mil páginas da pesquisa realizada), há lacunas documentais que impedem a quantificação do alcance das metas do convênio. A ausência de documentos que deveriam obrigatoriamente serem apresentados pelo IMDC impede ainda a caracterização do necessário nexos causal entre as despesas incorridas e o convênio em tela.

7.36. O plano de trabalho, por exemplo, não se limitou a descrever genericamente as etapas da Meta 1. Do contrário, havia a previsão expressa acerca de diversos profissionais necessários à realização da meta. Contudo, permaneceu a ausência de prova da contratação dos profissionais necessários para a execução da meta 1, orçados no plano de trabalho. Não foram juntados quaisquer comprovantes das necessárias contratações e ainda mais grave, nem sequer os nomes dos profissionais contratados foram enviados nas planilhas encaminhadas para fins de comprovação.

7.37. Além disso, os documentos apresentados na prestação de contas estão incompletos, impedindo a conclusão pela efetiva prestação dos serviços contratados pelo IMDC. Por exemplo, os dados apresentados à peça 41, p. 24-52, referem-se ao período de maio a julho de

2009 (peça 41, p. 14), sendo que, de acordo com o contrato celebrado com a Mark Up, a execução dos serviços se daria até o dia 30/6/2010.

7.38. Outro exemplo, ainda mais grave, está na **Tabela de descrição do desenvolvimento das metas** (peças 41, p. 17-18), **onde é possível perceber que, segundo o próprio IMDC, diversas etapas da Meta 1** (cujos valores correspondentes foram integralmente repassados ao IMDC) **ficaram parcialmente ou integralmente, sem conclusão.** A etapa “7) **análise de canais de distribuição dos produtos**” (na referida tabela, item 3 e subitens), por exemplo, **consta como 0% realizada; e a etapa “4) formatação de preços”** (na referida tabela, item 2.6 e subitens), **teve seus dois subitens com atingimentos de apenas 40% em um e 60% no outro subitem.**

7.39. Nessa linha, o parecer do MPTCU, bem como trechos do voto condutor concluíram pela ausência de prova da efetiva prestação do serviço.

7.40. Em relação a essa questão, convém mencionar o seguinte trecho extraído do voto condutor: ‘As lacunas verificadas na prestação de contas do convênio não poderiam prescindir do exame mais cuidadoso dos referidos agentes, exigido para um gestor mediano. Não se cogita de exame meticoloso de aspectos financeiros relativos à licitação e contratos administrativos, mas do próprio cerne da execução do objeto do ajuste, o que exigia intervenção do setor técnico competente que aprovou o plano de trabalho.’ (peça 182, p. 8)

7.41. Por todo o exposto, **entende-se que restaram bem evidenciadas as irregularidades relacionadas à ausência de comprovação da efetiva prestação dos serviços prestados.** Assim, os agentes e as pessoas jurídicas que deram causa a ela devem ser responsabilizados. Além disso, os agentes que se omitiram em apontar a ocorrência da irregularidade e que atestaram a efetiva prestação dos serviços sem elementos para tal, devem também serem responsabilizados. A análise de responsabilização, contudo, será feita de forma individualizada, nas seções posteriores.

30. Além de destacar a entrega do produto, é possível observar que a conclusão da Serur quanto ao não cumprimento do objeto conveniado se deu a partir de lacunas nas informações da prestação de contas que, conforme já defendemos, deveria ser parte do escopo de análise da CGCV, e não da CGMP, ainda que esta fosse a unidade finalística responsável pela aprovação do plano de trabalho. Relativamente ao trecho da deliberação recorrida, acima reproduzido, o eminente Relator, Ministro Walton Alencar, identifica as omissões que levaram ao entendimento de que não houve a comprovação da prestação dos serviços (peça 182, p. 8):

Foram identificadas irregularidades como: inutilidade dos relatórios técnicos apresentados pelo conveniente, diante da inviabilidade técnica e jurídica do produto Cruzeiro Rodoviário; **não apresentação, pelo IMDC, dos documentos exigidos pelo Parecer Técnico 8/2011, tendo sido encaminhadas somente planilhas genéricas subscritas pelo próprio conveniente;** ausência de prova da contratação dos profissionais necessários para a execução da meta 1, orçados no plano de trabalho; ausência de prova da efetiva prestação de serviços por parte das duas empresas contratadas pelo IMDC (Mark Up Participações e Promoções Ltda. e NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial); ausência de atesto nas notas fiscais e de relatórios de prestação de serviço; ausência de nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados à Mark Up Participações e Promoções Ltda. e o trabalho de pesquisa apresentado ao MTur, realizado pela empresa Promo Inteligência Turística Ltda.; aporte a menor da contrapartida e realização de pagamentos indevidos (R\$ 44.449,52); realização de despesas para a execução da meta 1 do convênio em montante superior ao previsto no plano de trabalho; despesa realizada junto à empresa NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial, sem prévia cotação de preços, para prestação de serviços administrativos, não previstos no plano de trabalho do convênio, no valor de R\$ 77.000,00. (grifo nosso)

31. Da relação de irregularidades acima, excluídas as que já foram afastadas pela Serur e as demais desconsideradas neste parecer como de responsabilidade da CGMP, somente aquela em destaque pode, a nosso ver, ser imputada como de responsabilidade dos servidores desta unidade. Contudo, temos como de excessivo rigor julgar-lhes irregulares as contas e puni-los com a aplicação de multa em razão da superficialidade de sua análise, dada a entrega, ao menos simplificada, das informações que foram por eles requeridas à conveniente, bem como pelo fato de que tal ocorrência, por si só, não se reveste de gravidade nem é causa significativa do prejuízo apurado pela não comprovação da prestação dos serviços. No que diz respeito ao objeto pactuado, houve a apresentação do material, composto de um livro com 340 páginas contendo os resultados das análises e dos estudos realizados e um livreto de 42 páginas de apresentação do projeto e dos produtos trabalhados.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

32. Diante do exposto, e com as vênias por divergir em parte do encaminhamento da Unidade Técnica, esta representante do Ministério Público se manifesta por:

I) conhecer do recurso interposto pelo Senhor Mario Augusto Lopes Moyses, para no mérito, dar-lhe provimento parcial, no sentido de reduzir a sanção de multa que lhe fora aplicada;

II) conhecer dos recursos interpostos por Sérgio Flores de Albuquerque e Roberta Bastos Carneiro Campos, para no mérito, dar-lhes provimento integral, julgar suas contas regulares com ressalva e excluir a sanção que lhes foi imposta pelo item 9.9 do Acórdão n.º 4799/2019-1ª. Câmara;

III) estender, com base no art. 281, do RI/TCU, os efeitos do provimento integral dos recursos mencionados no item anterior a José Osmar Fernandes Cavalcante, no sentido de julgar suas contas regulares com ressalva e excluir a sanção que lhe foi imposta pelo item 9.9 do Acórdão n.º 4799/2019-1ª Câmara;

IV) negar provimento aos recursos da Mark Up Participações e Promoções Eireli, do Senhor Luiz Humberto Vilela Costa e da Senhora Manoelina Pereira Medrado;

V) informar aos recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Ministério Público de Contas, 24 de setembro de 2021.

Cristina Machado da Costa e Silva

Procuradora-Geral