

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 022.853/2015-4

Natureza(s): Embargos de declaração (recurso de reconsideração em tomada de contas especial)

Órgão/Entidade: Ministério do Turismo

Responsáveis: Deivson Oliveira Vidal (013.599.046-70); Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania - IMDC. (21.145.289/0001-07); José Osmar Fernandes Cavalcante (870.116.381-72); Luiz Humberto Vilela Costa (289.789.511-04); Manoelina Pereira Medrado (813.428.531-72); Mário Augusto Lopes Moysés (953.055.648-91); Mark Up Participações e Promoções Eireli (01.239.512/0001-78); Roberta Bastos Carneiro Campos (720.494.051-20); Sérgio Flores de Albuquerque (186.513.641-72)

Recorrente: Sérgio Flores de Albuquerque

Representação legal:

Emanuelle Morais Braga Barreto (50.262/OAB-DF), representando Sérgio Flores de Albuquerque;

Luiz Humberto Vilela Costa (20.353 OAB/DF), representando Luiz Humberto Vilela Costa;

Juliana Wernek de Camargo (128.234/OAB-SP) e Luiz Tarcisio Teixeira Ferreira (67.999/OAB-SP), representando Mario Augusto Lopes Moyses;

Mirian de Fatima Lavocat de Queiroz (19.524/OAB-DF) e Saulo Martins Mesquita (44.421/OAB-DF), representando Mark Up Participações e Promoções Eireli;

André Amêno Teixeira de Macedo (35.241/OAB-GO), representando Roberta Bastos Carneiro Campos.

SUMÁRIO: CONVÊNIO. ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DE PESQUISA, PLANO DE MARKETING, PROMOÇÃO E DIVULGAÇÃO DE PRODUTOS DO SUDESTE. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS FEDERAIS DO CONVÊNIO E AS APLICAÇÕES DE DESPESA. IRREGULARIDADES NA CELEBRAÇÃO DO TERMO DE CONVÊNIO, NA ANÁLISE DA MINUTA DO ACORDO, NO EXAME DO PLANO DE TRABALHO E NA APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACOLHIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo sr. Sérgio Flores de Albuquerque, então Diretor do Departamento de Promoção e Marketing Nacional do Ministério do Turismo, ao Acórdão 18.190/2021-1ª Câmara, mediante o qual foi dado provimento parcial a recurso de reconsideração interposto por este responsável contra o Acórdão 4.799/2019-1ª Câmara, proferido em tomada de contas especial (peças 318 e 351).

2. A tomada de contas especial foi instaurada em razão de irregularidades verificadas na celebração e execução do Convênio 700.990/2008, firmado entre o Ministério do Turismo e o Instituto Mineiro de Cidadania (atual Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC).

3. O convênio, no valor de R\$ 5.900.400,00 a cargo do concedente e R\$ 655.600,00 a título de contrapartida, teve por objeto o “*apoio à elaboração e à execução de pesquisa, plano de marketing, promoção e divulgação dos produtos da Região Sudeste*” e vigeu no período de 12/12/2008 a 7/8/2010 (peça 1, p. 77).

4. Especificamente, o plano de trabalho previa a execução das seguintes ações principais (peça 1, p. 16-50):

Especificação da meta	Valor (R\$)
1. Contratação de empresa especializada para pesquisa e estruturação de plano de marketing e lançamento do produto estruturante – cruzeiro rodoviário (1)	
1.1. Análise de mercado	440.000,00
1.2. Desenvolvimento e estruturação dos produtos	350.000,00
1.3. Posicionamento mercadológico dos produtos	120.000,00
1.4. Formatação de preços	190.000,00
1.5. Análise Mercadológica	86.000,00
1.6. Estudo de Viabilidade Econômica	190.000,00
1.7. Análise de canais de distribuição	80.000,00
Total meta 1:	1.456.000,00
2. Contratação de agência de publicidade para a elaboração e a execução da campanha promocional dos produtos	5.100.000,00
Total (meta 1 + meta 2):	6.556.000,00

(1) “*Cruzeiro Rodoviário é um produto formado por um ônibus que contemplará atividades de entretenimento a bordo no percurso de deslocamento entre os destinos e que percorrerá um roteiro terrestre composto por 19 cidades da Região Sudeste, com a possibilidade da compra dos trechos entre cidades ou a compra integral do roteiro*” (peça 168, p. 16).

5. Somente foi repassada pelo Ministério do Turismo a quantia de R\$ 1.540.000,00. Em 18/1/2011, houve a devolução de R\$ 20.912,73 (peça 41, p. 94).

6. O concedente, em 29/12/2010, comunicou ao conveniente o cancelamento da meta 2 do plano de trabalho anexo ao termo convênio, em razão do alto valor e de desinteresse na continuidade do acordo.

7. Para a execução do convênio, o Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania contratou a empresa Mark Up Participações e Promoções Eireli.

8. Inicialmente, o Ministério do Turismo manifestou-se pela aprovação das contas. No entanto, em razão de posterior fiscalização efetuada pela Controladoria-Geral da União, o órgão repassador procedeu à reanálise da prestação de contas do convênio, decidindo reprová-la (peças 42, p. 82 e 91/97; e 52).

9. Mediante o Acórdão 9.388/2021-1ª Câmara, a empresa Mark Up Participações e Promoções Eireli teve suas contas julgadas irregulares, foi condenada em débito, solidariamente com o IMDC e

seu dirigente, pelo valor de R\$ 1.519.087,27 e sofreu a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 300.000,00.

10. Restou constatado no voto condutor desse acórdão que “os documentos encartados pela defesa não permitem estabelecer vinculação ao contrato firmado entre o IMDC e a Mark UP, tampouco ao Convênio 700990/2008”.

11. Depois da apreciação do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 9.388/2021-1ª Câmara, restou aplicada ao sr. Sérgio Flores de Albuquerque a pena de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 16.000,00.

12. Os fundamentos dessa sanção podem ser extraídos do seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 18.190/2021-1ª Câmara:

98. “A sra. Roberta Bastos Carneiro Campos (então Coordenadora-Geral de Marketing e Publicidade)

e o sr. Sérgio Flores de Albuquerque (agora na condição de Diretor do Departamento de Promoção e Marketing Nacional) sofreram pena de multa em razão da “aprovação indevida da prestação de contas do Convênio 700.990/2008, ocorrida mediante o Parecer Técnico 20/2011, à mingua de comprovada execução do objeto” (peça 42, p. 82).

99. As falhas apontadas na análise da prestação de contas foram:

a) inutilidade dos relatórios técnicos apresentados pelo convenente, diante da inviabilidade técnica e jurídica do produto Cruzeiro Rodoviário (falha já afastada em trechos anteriores deste voto);

b) não apresentação, pelo IMDC, dos documentos exigidos pelo Parecer Técnico 8/2011, pois foram apresentadas somente planilhas genéricas subscritas pelo próprio convenente;

c) ausência de prova da contratação dos profissionais necessários para a execução da meta 1, orçados no plano de trabalho;

d) 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);

e) ausência de atesto nas notas fiscais e de relatórios de prestação de serviço;

f) 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.;

g) aporte a menor da contrapartida e realização de pagamentos indevidos (R\$ 44.449,52);

h) realização de despesas para a execução da meta 1 do convênio em montante superior ao previsto no plano de trabalho; e

i) 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.

100. A sra. Roberta Bastos Carneiro Campos alegou que (peça 223):

– não foram enfrentados todos os argumentos apresentados quando do julgamento do acórdão recorrido;

– não há nexo de causalidade entre o suposto dano ao Erário e os atos por ela praticados;

– não pode ser responsabilizada pelos atos referentes à celebração do convênio; e

– não cabia apreciar a prestação de contas sob o aspecto financeiro, mas tão somente a análise do produto.

101. A unidade técnica entende que deve haver redução na pena de multa aplicada aos gestores em razão de que “diversas das irregularidades apontadas na audiência dos gestores eram atinentes à regularidade na execução fiscal do convênio, as quais não lhes poderiam ter sido imputadas”.

102. O Ministério Público junto ao TCU entende que a falha não elidida não justifica a aplicação de sanção, cabendo afastar a pena de multa aplicada aos ora recorrentes.

V.2.

103. Inicialmente, observo que a sra. Roberta Bastos Carneiro Campos apresentou argumentos de uma forma geral, como se tivesse sido responsável pela celebração do convênio. Entretanto, como bem exposto nos pareceres precedentes, a conduta questionada consistiu na indevida aprovação da prestação de contas. Para esse fato, ela alegou que não detinha competências acerca da análise financeira do convênio.

104. Com efeito, a Coordenadoria-Geral de Marketing e Publicidade não detinha a atribuição normativa para a análise das prestações de contas sob o aspecto financeiro, cujo processamento cabia à Coordenação de Prestação de Contas (art. 25, inciso I, do Regimento Interno vigente à época).

105. Assim, tal qual exposto pela unidade técnica, não devem ser imputadas aos gestores as seguintes ocorrências referentes exclusivamente à execução financeira: “a) ausência de atesto nas notas fiscais e de relatórios de prestação de serviço; b) aporte a menor da contrapartida e realização de pagamentos indevidos (R\$ 44.449,52); e c) realização de despesas para a execução da meta 1 do convênio em montante superior ao previsto no plano de trabalho”.

106. O Ministério Público junto ao TCU acrescenta as seguintes ocorrências que não devem ser atribuídas aos recorrentes:

a) ausência de prova da contratação dos profissionais, por se tratar de uma despesa referente ao convênio;

b) ausência de prova da efetiva prestação de serviços por parte das duas empresas contratadas pelo IMDC, por demandar a identificação de nexo de causalidade entre os comprovantes de despesas e os pagamentos efetuados;

c) despesa realizada junto à empresa NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial, pelo fato de o serviço prestado ter sido eminentemente administrativo, sem relação com o tema central do produto objeto do convênio;

107. Segundo o **Parquet**, restaria somente não explicada a “não apresentação, pelo IMDC, dos documentos exigidos, pois foram apresentadas somente planilhas genéricas subscritas pelo próprio convenente”, o que não justificaria a aplicação de sanção ante a constatação de que foram apresentados os produtos.

108. A respeito, verifico que, mediante o Parecer Técnico 8/2001 da Coordenadoria-Geral de Marketing e Publicidade, foram solicitados os seguintes documentos referentes à execução do convênio (peça 41, p. 195-196):

a) planilhas detalhadas e assinadas, com os serviços executados, os profissionais contratados e seus respectivos custos (valor unitário e total);

b) planilha detalhada e assinada pela empresa, contendo todos os serviços e seus gastos (valor unitário e total), bem como os respectivos comprovantes desses serviços realizados no âmbito da administração do convênio, referentes aos custos administrativos.

109. *Veja-se que essas exigências não se limitam a verificar a entrega do produto pactuado, pois tratam da análise dos custos e dos responsáveis pela execução do objeto. Assim, entendo que resta enfraquecido o argumento de que a Coordenadoria-Geral de Marketing e Publicidade deveria analisar apenas o produto em si.*

110. *Reforçam essa constatação os seguintes trechos do então vigente Regimento Interno do Ministério do Turismo:*

“Art. 55 - Ao Departamento de Promoção e Marketing Nacional compete:

I – propor, apoiar, planejar, coordenar e acompanhar as ações e projetos de marketing, promoção, propaganda e divulgação do turismo brasileiro no mercado nacional;

II – apoiar, planejar, coordenar e acompanhar os programas de promoção e divulgação de eventos e dos produtos turísticos brasileiros no mercado nacional;

III – apoiar, planejar, coordenar e acompanhar a promoção e divulgação de produtos associados ao turismo no mercado nacional; e

...

Art. 56 - À Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade compete:

...

IV – analisar e avaliar o orçamento apresentado pelas agências licitadas para o mercado nacional, referente à produção e veiculação;

V – avaliar, acompanhar e executar a estratégia de ação promocional no mercado interno;

VII – analisar e emitir parecer técnico de propostas, projetos e parcerias de ações promocionais do produto turístico brasileiro;” (grifou-se)

111. *Ou seja, à Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade cabia uma avaliação ampla das ações e projetos de desenvolvimento do turismo brasileiro, de forma que os documentos exigidos no Parecer Técnico 8/2001 eram pertinentes a essas atribuições. A respeito, destaco que os responsáveis sequer refutaram que tais documentos deveriam ser por eles exigidos.*

112. *Ora, se os documentos foram demandados e era legítima a exigência, o que se esperava da Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade era uma análise adequada da documentação que lhe fosse encaminhada.*

113. *Pois bem, em resposta à solicitação efetuada mediante o Parecer Técnico 8/2001, o IMDC apresentou:*

a) planilha assinada pelo Presidente do IMDC, com a indicação dos quantitativos de horas trabalhadas e dos valores unitários e totais relativos a diversas categorias profissionais (peça 42, p. 6-8),

b) planilha assinada pelo Diretor Administrativo-Financeiro do IMDC, com a indicação dos quantitativos de horas trabalhadas e dos valores unitários e totais relativos a um contador, dois auxiliares administrativos, um coordenador administrativo e dois auxiliares de prestação de contas (peça 42, p. 5).

114. *Tais documentos, produzidos pelo próprio conveniente, nada comprovam acerca da efetiva contratação dos profissionais pelas empresas contratadas pelo IMDC – Mark Up Participações e Promoções Ltda. e NDG Desenvolvimento e Gestão Empresarial – e da efetiva prestação de serviços por parte desses profissionais. Também não comprovam os custos envolvidos.*

115. *Ademais, não houve a identificação dos profissionais supostamente contratados, nem houve a discriminação dos trabalhos que teriam sido desenvolvidos por cada um deles.*

116. Ao analisar esses documentos apresentados, os gestores, por meio Parecer Técnico 20/2001, entenderam que se mostraram adequados e propuseram a aprovação técnica da documentação.

117. O Ministério Público junto ao TCU reconhece que a análise foi superficial, limitada a “um **check-list** entre dados requeridos em planilha e dados enviados em resposta pela conveniente”. Entretanto, por reconhecer a existência de circunstâncias atenuantes, em especial, a apresentação formal do produto, propõe isentar os responsáveis de sanção.

118. Entretanto, com as vênias de estilo, acompanho o posicionamento da unidade técnica, a qual bem colocou:

“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.

. 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.”

119. Não olvido que a apresentação do produto sob o aspecto formal possa efetivamente ser considerada uma condição atenuante. Entretanto, não a considero suficiente para isentar os recorrentes de sanção. A razão para tanto é que a conduta dos responsáveis teve consequências graves, pois, caso tivessem adequadamente desempenhado suas atribuições, exigindo os documentos pertinentes (por exemplo, identificação dos profissionais e comprovantes dos serviços), seria possível constatar, naquele momento, a principal irregularidade apontada nesta tomada de contas especial, qual seja, a ausência de demonstração de que os serviços apresentados foram suportados com os recursos federais aqui tratados.

120. A omissão dos recorrentes somente não teve maiores consequências porque a Controladoria-Geral da União, em fiscalização posterior, apontou as irregularidades que estavam encobertas pelas atitudes desses gestores do Ministério do Turismo. De qualquer forma, entendo que está caracterizada a ocorrência de erro grave, justificando a manutenção das sanções.”

13. Desta feita, o embargante aponta as seguintes omissões, obscuridades e contradições que afetariam o acórdão em questão (peça 351):

- não foram analisadas as razões trazidas pelo Ministério Público junto ao TCU;
- as análises das planilhas de custos e comprovação quanto às empresas e aos profissionais contratados pelo Conveniente não eram de responsabilidade do embargante;
- a prestação de contas do presente processo não foi realizada.
- nenhum ato do embargante confunde-se com qualquer aprovação de prestação de contas técnica, financeira ou de fatos que fossem conclusivas;
- não se entende a razão de não ter sido ofertado o mesmo tratamento dado aos técnicos e ao diretor, o superior hierárquico do embargante à época, uma vez que a função do embargante estava justamente entre esses dois polos;
- as competências regimentais da área do embargante eram inerentes tão somente às atividades de publicidade e **marketing** da própria pasta, e não da aprovação da prestação de contas, que era de responsabilidade da Coordenação de Prestação de Contas;
- não consta qualquer conteúdo regimental que firme competir à Coordenadora Geral de Marketing e Publicidade ou ao Departamento de Promoção e Marketing Nacional a realização de qualquer análise de prestação de contas;

– o embargante apenas se manifestou em parecer técnico referente à execução física do produto entregue, que foi a pesquisa e estruturação de plano de **marketing**, em que foram entregues as ações executadas conforme estabelecido no plano de trabalho; e

– a manifestação do embargante no bojo do Parecer 20/2011 foi tão somente um “de acordo”, não sendo emitida qualquer aprovação ou autorização sobre o feito.

É o relatório.