

VOTO

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, estabelecido 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. 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.

9. Restou constatado no voto condutor do acórdão impugnado 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”.

10. Consoante exposto nesse voto, foi evidenciado que o produto pactuado existia previamente à celebração do convênio:

55. “A Controladoria-Geral da União efetuou as seguintes considerações (peça 52, p. 271-274):

“Observou-se que o produto entregue pelo conveniente já havia sido desenvolvido pela ADETUR antes da celebração do convênio, a qual já vinha, inclusive, apresentando o produto ao mercado:

Notícias veiculadas em portais da internet, datadas de períodos anteriores à celebração do convênio, 12/12/2008, confirmam esta constatação:

...

56. Registro, ademais, que há quase uma perfeita identidade entre as cidades mencionadas nessas publicações e aquelas indicadas pela Mark Up Participações e Promoções Eireli. Das dezenove cidades constantes do roteiro apresentado por esta última, somente duas cidades (Brotas/SP e Vinhedos/SP) não constariam dos roteiros mencionados pela CGU (peça 168, p. 22-37).

...

61. Ademais, o termo de contrato assim estabelecia:

“5.2 - A CONTRATADA obriga-se a:

(...)

b) A apresentar relatório mensal detalhado sobre o andamento dos serviços com a finalidade de tornar eficaz a prestação dos serviços.” (peça 41, p. 167)

62. Entretanto, não foram apresentados esses relatórios mensais.

63. Adicionalmente, quaisquer pagamentos deveriam ser precedidos da apresentação de uma planilha de medição (cláusula 3.2 do contrato – peça 41, p. 165):

“O pagamento das parcelas deverá ser precedido da apresentação de uma Planilha de Medição, no mês subsequente ao trabalho, comprovando o serviço executado, que deverá ser aprovada em até cinco dias pelo contratante...”

64. Entretanto, o disposto nessa cláusula não foi cumprido, pois os pagamentos, no total de R\$ 827.000,00, foram efetuados em 14/12/2009, 29/12/2009 e 23/6/2010 sem que fossem acompanhados de relatório de serviços pela contratada (o primeiro pagamento, efetuado em 13/9/2009, no valor de R\$ 790.000,00, não estava vinculado a essa condição) (peça 41, p. 174, 179, 185 e 188).

65. *De se destacar, ainda, que o plano de trabalho previu expressamente diversos profissionais necessários à realização da meta. Contudo, não foram juntados quaisquer comprovantes dessas necessárias contratações.” (grifou-se).*

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. O gestor foi apenado em razão da aprovação do Parecer Técnico 20/2011 em uma análise estritamente formal (peça 42, p. 84).

13. Preliminarmente, observo que os presentes embargos de declaração preenchem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, razão pela qual devem ser conhecidos.

II

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

– a prestação de contas do presente processo não foi realizada, e não houve manifestação do Ministério do Turismo pela sua aprovação;

– não há razão para não ter sido ofertado o mesmo tratamento dado aos técnicos e ao diretor – superior hierárquico do embargante à época -, uma vez que a função deste estava justamente entre esses dois polos;

– 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;

– as análises das planilhas de custos e comprovação quanto às empresas e aos profissionais contratados pelo Conveniente não eram de responsabilidade do embargante;

– nenhum ato do embargante confunde-se com qualquer aprovação de prestação de contas técnica, financeira ou de fatos que fossem conclusivas;

– 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 indicando que compete à Coordenadora Geral de Marketing e Publicidade ou ao Departamento de Promoção e Marketing Nacional a realização de 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

– não foram analisadas as razões trazidas pelo Ministério Público junto ao TCU.

III

15. De início, o embargante questiona o seguinte trecho constante do voto condutor do Acórdão 18.190/2021-1ª Câmara:

“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. 91/97; e 52).”

16. Possivelmente, o embargante se referia ao fato de que não havia ainda a manifestação do Ministério do Turismo acerca da parte financeira da prestação de contas. Entretanto, cabe esclarecer que a menção constante do voto referia-se à seguinte manifestação do Ministério do Turismo pela aprovação das contas sob o aspecto técnico:

“Pelo exposto, esta Coordenação-Geral de Marketing, considera, s. m. j., que a Conveniente atendeu a todos os requisitos necessários à execução do Convênio, no que tange ao cumprimento relativo as itens de divulgação e promoção do objeto, estando portando a prestação de contas, Aprovada.” (Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas Complementar 20/2011, de 25/7/2011, assinado pelo próprio embargante) (peça 42, p. 83).

18. Posteriormente, mediante a Nota Técnica de Análise 4/2013, de 2/10/2013, a documentação foi reanalisada, e a prestação de contas, sob os aspectos técnico e financeiro, foi “reprovada” (peça 42, p. 93).

19. Assim, a contradição apontada não restou configurada, cabendo esclarecer que o exposto no mencionado trecho do voto não foi utilizado para avaliar a conduta do embargante, mas tão somente para contextualizar a matéria.

IV

20. A próxima alegação questiona o fato de não ter sido imputada responsabilidade aos técnicos e ao diretor, superior hierárquico do embargante à época, *“uma vez que a função do embargante estava justamente entre esses dois polos.”*

21. A respeito, observo que o embargante foi responsabilizado exatamente na condição de Diretor do Departamento de Promoção e Marketing Nacional juntamente com a sra. Roberta Bastos Carneiro Campos, que estava à frente de coordenação subordinada ao embargante (Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade).

22. Possivelmente, o embargante quis se referir à sua atuação como Coordenador-Geral de Marketing e Publicidade, pois ele também foi instado a se manifestar por atos praticados no exercício desse cargo. Entretanto, esses atos, consoante se pode verificar no voto condutor da decisão embargada, não foram considerados reprováveis o suficiente para a aplicação de sanção.

23. Assim, a contradição não foi confirmada.

V

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

25. Ora, não são necessárias muitas digressões para se concluir que o gestor público se responsabiliza pelo conteúdo do material produzido por seus subordinados quando nele se manifesta de acordo.

26. Ademais, mesmo que assim não fosse, observo que essa alegação surgiu quando da apresentação de memoriais previamente à votação do acórdão ora embargado. Assim, ressalto a jurisprudência desta Corte no sentido de que a falta de pronunciamento expresso na deliberação quanto a questões trazidas exclusivamente em memoriais não enseja omissão passível de questionamento mediante embargos de declaração (por exemplo, Acórdão 1834/2020-Plenário).

27. Registro, ainda, que, quando da interposição do recurso de reconsideração, o responsável apresentou entendimento diametralmente oposto ao ora defendido em embargos (peça 226, p. 3):

“o ‘de acordo’ contido no Parecer foi proferido porque existia uma equipe técnica competente que é responsável pela análise que, por sua vez, elaborou parecer, fundamentou sua decisão e deu regularidade ao contido. Portanto, não se tratou de um ato imprudente de aprovação, mas considerando a responsabilidade dos técnicos, a boa-fé objetiva que dispõe os servidores, frente as informações prestadas por aqueles e ali contidas, de forma fundamentada, onde dava conformidade, não se existia ferramenta ou qualquer sinal de irregularidade que justificasse a sua não aprovação.” (grifou-se).

28. A omissão, portanto, não restou configurada.

VI

29. As próximas alegações dizem respeito ao fato de que o responsável não detinha a responsabilidade de aprovação das contas do convênio.

30. Essas questões, contudo, foram assim enfrentadas no voto condutor do acórdão embargado:

“Com efeito, a Coordenadoria-Geral de Marketing e Publicidade [elaborador do parecer aprovado pelo embargante] 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”.

31. Entretanto, o gestor foi responsabilizado pela emissão do Parecer Técnico 20/2001, mediante o qual não se teria analisado adequadamente documentos solicitados anteriormente por meio do Parecer Técnico 8/2001 da Coordenadoria-Geral de Marketing e Publicidade (peça 41, p. 195-196).

32. Os documentos solicitados consistiam em:

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

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.

33. Pois bem, em resposta a essa solicitação, o Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC apresentou:

a) planilha assinada pelo Presidente do IMDC, referente a cada serviço executado, 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).

34. Ou seja, com exceção dos comprovantes de despesas, o IMDC atendeu ao solicitado.

35. Ao analisarem esses documentos apresentados, os gestores, por meio do Parecer Técnico 20/2001, entenderam que se mostraram adequados e propuseram a aprovação técnica do objeto pactuado.

36. Nesse cenário, a unidade técnica fez as seguintes considerações, as quais foram acolhidas mediante o acórdão embargado:

“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.” (grifou-se).

37. Ou seja, entendeu-se que não foi demonstrada a efetiva contratação dos profissionais indicados.

38. Acontece que a análise financeira era tarefa da Coordenação de Prestação de Contas (art. 25, inciso I, do Regimento Interno vigente à época), encarregada, portanto, da avaliação dos comprovantes de despesas.

38. À Coordenadoria-Geral de Marketing e Publicidade cabia analisar o convênio pelo aspecto físico. Foi, então, atestada a existência dos seguintes serviços: análise de mercado, desenvolvimento e estruturação dos produtos, posicionamento mercadológico do produto, formatação de preços, análise de canais de distribuição, dentre outros.

39. Assim, constou a seguinte conclusão no mencionado parecer (peça 42, p. 83):

“esta Coordenadoria-Geral de Marketing e Publicidade considera s.m.j. que a Conveniente atendeu a todos os requisitos necessários à execução do Convênio, no que tange ao cumprimento relativos aos itens de divulgação e promoção do objeto...”

40. Aparentemente, a solicitação dos documentos referentes à parte financeira decorreu da necessidade de saneamento dos autos como um todo sob o aspecto formal, com o intuito de submeter o feito a outros setores do Ministério do Turismo, como de fato ocorreu (peça 42, p. 84). Em outras palavras, a requisição de documentos pertinentes à análise financeira não transmudou as competências da Coordenadoria-Geral de Marketing e Publicidade.

41. Verifico, pois, uma contradição no voto condutor do acórdão embargado. Por um lado, concluiu-se que não era atribuição do responsável efetuar a apreciação financeira da prestação de contas. Por outro lado, manteve-se a aplicação da sanção por ele não ter efetuado análises que mais se encaixariam na própria análise financeira da documentação.

42. Sanando-se essa contradição, a reprovabilidade da conduta do gestor resta bastante mitigada, senão afastada, cabendo acolher a seguinte manifestação do Ministério Público junto ao TCU:

“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.”

43. Rememoro, outrossim, que as irregularidades apontadas nesta tomada de contas especial dizem respeito, principalmente, à celebração do convênio em si, e não à atuação do ora embargante.

44. Assim, entendo que cabe dar efeitos infringentes aos presentes embargos e julgar regulares com ressalva as contas do sr. Sérgio Flores de Albuquerque.

45. Com base no art. 281, do Regimento Interno do TCU, cabe estender tal entendimento ao sr. José Osmar Fernandes Cavalcante (agente administrativo) e à sra. Roberta Bastos Carneiro Campos (Coordenadoria-Geral de Marketing e Publicidade), os quais também foram penalizados em razão da emissão Parecer Técnico 20/2001.

VII

46. Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de fevereiro de 2022.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

