

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

INSTRUÇÃO COMPLEMENTAR

TC 002.143/2011-9

Apensos: TC 022.310/2009-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Ministério da Pesca e Aquicultura

Responsáveis (CPF): Mariângela de Souza (CPF 361.998.856-00), Sheila Maria Assis de Oliveira (CPF 350.704.554-00), Edileuza Silva Neiva (CPF 297.535.461-49), Antônio Chrisóstomo de Sousa (CPF 023.714.133-72), Manoel Viana de Sousa (CPF 946.921.739-04), Dirceu Silva Lopes (CPF 276.574.930-20), Altemir Gregolin (CPF 492.308.169-49), Cleberson Carneiro Zavaski (CPF 023.413.119-54), Antônio de Jesus da Rocha Freitas Jr. (CPF 353.688.703-10), Francisco Luiz de Bessa Leite (CPF 000.086.481-15), Empresa Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. (CNPJ 06.126.855/0001-40)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: de mérito

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por esta Corte de Contas, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992 e no art. 252 do Regimento Interno-TCU, em razão de diversas irregularidades observadas na realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, evento patrocinado pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Esse evento foi realizado no Centro de Convenções Ulysses Guimarães (CCUG), em Brasília, entre os dias 30/9/2009 e 2/10/2009, e custou aos cofres públicos o valor de R\$ 5.696.047,79.

HISTÓRICO

2. A análise foi motivada pela formalização de denúncia feita por cidadão perante este Tribunal, com solicitação de medida cautelar, que originou o TC 022.310/2009-3. Conforme o denunciante, haveria irregularidades na contratação de serviços de organização de eventos realizada pela então Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (Seap), além da ocorrência de superfaturamento nos preços praticados. A instituição teria aderido à Ata de Registro de Preços do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) para a realização do evento 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, cuja empresa fornecedora era Dialog Comunicação e Eventos Ltda.

3. Segundo o denunciante, a adesão teria ocorrido após tentativa fracassada de contratar essa mesma empresa por meio do Pregão Eletrônico 10/2009. Na época, um dos licitantes formalizou representação neste Tribunal sob a alegação de desclassificação indevida por inexecutabilidade, dando origem ao TC 011.821/2009-6.

4. Mediante análise realizada pelo TCU, verificou-se que a Seap já possuía um contrato com a empresa Dialog desde 2008, originado da adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério das Cidades, e não do Iphan. Após o cancelamento do Pregão 10/2009, o citado contrato, que já havia sido prorrogado por duas vezes, continuou sendo utilizado pelo órgão.

5. Conforme informações presentes na denúncia, os preços praticados nesse contrato estariam superfaturados, o que acarretaria prejuízos aos cofres públicos. Para embasar sua afirmação, o denunciante trouxe aos autos Ata de Registro de Preços do Ministério da Educação, disponível à época dos fatos relatados, com preços mais vantajosos, que poderia ter sido utilizada pelo ministério.

6. A análise preliminar dos documentos trazidos pelo denunciante considerou que, apesar de haver indícios de irregularidades, não haviam sido disponibilizados nos autos elementos suficientes para caracterizar o *fumus bonis iuris*, e a concessão da medida liminar ficou prejudicada (TC 022.310/2009-3, Principal, fls. 55-58). Contudo, a denúncia foi acolhida e foi realizada oitiva do órgão bem como diligência (TC 022.310/2009-3, Principal, fls. 61-63). A análise constatou indícios de sobrepreço e, posteriormente, foi determinada cautelarmente a suspensão da utilização da referida ata (TC 022.310/2009-3, Principal, fls. 289-296). Adicionalmente, foi realizada inspeção no MPA (TC 022.310/2009-3, Principal, fl. 298).

7. A inspeção foi realizada em março de 2010. A análise verificou irregularidades referentes a pagamentos por serviços não-prestados (peça 68). Apesar de o ministério possuir documentos que comprovavam que parte dos serviços não foi prestada na totalidade orçada, não foram feitos os devidos ajustes. Sete itens do contrato com quantidades superdimensionadas representaram um custo indevido aos cofres públicos de R\$ 913 mil, o que ocasionou um pagamento a maior de 106% em relação ao efetivamente devido.

8. A análise também apontou para itens com indício de sobrepreço praticados no âmbito do Contrato 16/2008, e, por conseguinte, nos valores pagos para a realização do evento em questão. Foi feita comparação dos preços praticados com seis atas de registro de preços vigentes à época. A comparação demonstrou que o pagamento relativo aos 27 itens mais relevantes do evento, que representavam 90% do seu custo total, se tivesse sido considerado o preço de mercado, levaria a uma economia de R\$ 1.237.424,20. Cabe ainda salientar que, além da Ata de Preços do Ministério da Educação, também estava vigente à época Ata de Preços do Ministério da Previdência Social, que continha todos os serviços analisados. Caso o MPA tivesse optado por utilizar essa ata, teria economizado aos cofres públicos R\$ 2.273.650,28.

9. Outras irregularidades graves que permearam a realização do evento referem-se ao aumento do valor original do contrato em 100%, em clara afronta à Lei de Licitações (Lei 8.666/93), e à formalização de prorrogações indevidas do contrato, sem fundamentação legal e contratual, as quais estenderam a vigência original de cinco meses para um total de vinte meses. Adicionalmente, foram também identificadas falhas na comprovação da vantagem econômica da manutenção do contrato, mediante a apresentação de pesquisas de preços de mercado com falhas graves, em que a totalidade dessas empresas ou não atuava no ramo de serviços de organização de eventos ou não possuía autorização do Ministério do Turismo para exercer tal atividade.

10. Diante das irregularidades identificadas, foi exarado o Acórdão 64/2011-TCU-Plenário (peça 69), que converteu o processo original em Tomada de Contas Especial e determinou a citação dos responsáveis pelos atos administrativos que deram causa aos prejuízos ao erário pelo superfaturamento materializado na realização da 3ª Conferência Nacional de Pesca. Para as demais condutas irregulares apuradas, foi determinada a audiência dos responsáveis.

11. Foi realizada a citação dos responsáveis solidários, destacando-se três atos impugnados – pagamento por serviços sem a devida comprovação de sua execução durante o evento em tela; superfaturamento de preços referente a serviços considerados executados; bem como pagamento por serviços superfaturados cuja execução não foi efetivamente comprovada. Para outras irregularidades observadas, foi realizada a audiência dos gestores, destacando-se a formalização indevida de diversos termos aditivos tanto para postergação de prazo como para aumento excessivo do valor contratual, além da aceitação de pesquisas de mercado maculadas para justificar a contratação de ata de registro de preços com valores superfaturados e a posterior manutenção desse contrato. Os responsáveis por

tais atos seguem listados adiante.

Tabela 1 – Relação de responsáveis

Responsável	Ofício	AR (peça)	Razões de Justificativa / Alegações de Defesa (peça)
Sr. Antônio Chrisóstomo de Sousa, na qualidade de Coordenador-Geral de Gestão Interna	26/2011-TCU/SECEX-8 (peça 53)	19	122
	27/2011-TCU/SECEX-8 (peça 54)	20	
	30/2011-TCU/SECEX-8 (peça 58)	22	
	31/2011-TCU/SECEX-8 (peça 46)	23	
Sr. Manoel Viana de Sousa, na qualidade de Diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional e ordenador de despesas	33/2011-TCU/SECEX-8 (peça 37)	13	129, 130, 131
	35/2011-TCU/SECEX-8 (peça 36)	11	
	38/2011-TCU/SECEX-8 (peça 38)	8	
	39/2011-TCU/SECEX-8 (peça 57)	7	
Sr. Dirceu Silva Lopes, na qualidade de Secretário Executivo	192/2011-TCU/SECEX-8 (peça 142)	110	136
	193/2011-TCU/SECEX-8 (peça 143)	144	
	566/2011-TCU/SECEX-8 (peça 134)	138	
	567/2011-TCU/SECEX-8 (peça 133)	135	
Sr. Cleberson Carneiro Zavaski, na qualidade de Secretário Adjunto Substituto	44/2011-TCU/SECEX-8 (peça 49)	1	116
	194/2011-TCU/SECEX-8 (peça 145)	145	
Sra. Edileuza Silva Neiva, na qualidade de fiscal do contrato	22/2011-TCU/SECEX-8 (peça 34)	15	117
	23/2011-TCU/SECEX-8 (peça 47)	16	
	28/2011-TCU/SECEX-8 (peça 33)	21	
Sra. Mariângela de Sousa, na qualidade de Coordenadora-Geral de Relações Públicas	45/2011-TCU/SECEX-8 (peça 44)	79	114, 115
	46/2011-TCU/SECEX-8 (peça 51)	78	
Sra. Sheila Oliveira, na qualidade de Assessora Especial	40/2011-TCU/SECEX-8 (peça 42)	6	119, 120, 121, 127, 128
	42/2011-TCU/SECEX-8 (peça 48)	5	
Sr. Altemir Gregolin, na qualidade de Ministro da Pesca	24/2011-TCU/SECEX-8 (peça 41)	17	118
	25/2011-TCU/SECEX-8 (peça 52)	18	
	32/2011-TCU/SECEX-8 (peça 35)	14	
Sr. Antônio de Freitas Jr., na qualidade de Assessor Jurídico	106/2011-TCU/SECEX-8 (peça 141)	62	100, 101, 102, 103
Sr. Francisco Luiz de Bessa Leite, na qualidade de Subchefe Adjunto para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República	105/2011-TCU/SECEX-8 (peça 140)	4	99
Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda	34/2011-TCU/SECEX-8 (peça 50)	12	113, 126, 132
	36/2011-TCU/SECEX-8 (peça 55)	10	
	37/2011-TCU/SECEX-8 (peça 40)	9	

EXAME TÉCNICO

12. A presente instrução visa a analisar as razões de justificativa e as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis.

I. Empresa Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda.

13. A empresa Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. foi citada solidariamente por meio do Ofício 34/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 50), para apresentar suas alegações de defesa por ter cobrado por serviços não-prestados referentes a horas de degravação e aluguel de toalhas de mesa com preços manifestamente acima dos de mercado, referentes à realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, decorrentes do Contrato 16/2008.

14. A empresa igualmente foi citada por meio do Ofício 36/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 55), para apresentar suas alegações de defesa em decorrência de superfaturamento de preços praticados no âmbito do Contrato 16/2008 para a realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, referente aos serviços considerados executados durante o evento.

15. Mediante o Ofício 37/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 40), a empresa Dialog foi convocada para apresentar suas alegações de defesa por ter recebido valores por serviços não-prestados referentes à realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, decorrentes do Contrato 16/2008. O débito é originário da ausência de comprovação da efetiva execução de parte das despesas relativas a serviços de hospedagem, de alimentação, de degravação, de segurança, de aluguel de toalhas de mesa, de fornecimento de ponto lógico e de Internet, de locação de equipamentos de sonorização, bem como do pagamento superfaturado pela locação do espaço físico do CCUG.

16. A empresa solicitou prorrogação de 60 dias (peças 32 e 76), a qual foi devidamente concedida (peça 84), estabelecendo nova data final para 24/4/2011. As respostas foram entregues em 25/4/2011 (peças 113, 126 e 132).

I.1. Identificação do denunciante

I.1.1. Argumentos

17. Inicialmente, a empresa solicita que seja informada a identidade do denunciante, sob a alegação de que a Constituição Federal veda o anonimato e a instauração de processo administrativo baseado em denúncia anônima. Comenta que a Lei Orgânica do TCU define que será dado tratamento sigiloso às denúncias até a decisão de mérito, sendo lícito ao Tribunal decidir sobre a manutenção ou não do sigilo. Em seguida, apresenta decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou inconstitucional a possibilidade de o TCU, ao decidir sobre a denúncia, manter a chancela de sigilo (MS 24.405/DF). Argumenta que a denúncia, apesar de não ser anônima para o TCU, o é para o denunciado, que não pode exercer seu direito de tomar as devidas providências sobre aquele que traz gravame à sua imagem.

I.1.2. Análise

18. Inicialmente, em relação ao pedido de quebra de sigilo do denunciante, cabe informar que o Regimento Interno do TCU, art. 236, define que, de forma a resguardar os direitos e garantias individuais, o tratamento sigiloso das denúncias será mantido até a decisão definitiva sobre a matéria, quando o processo tornar-se-á público, salvo expressa manifestação em contrário.

19. Considerando a gravidade dos fatos e condutas analisados no presente processo e com o intuito de preservar o instituto da denúncia, propõe-se, a partir da decisão de mérito, retirar, nos termos do art. 236, §1º, do RI/TCU, a chancela de sigilo do processo, exceto quanto à autoria da denúncia.

I.2. Hospedagem

I.2.1. Argumentos

20. Em relação aos serviços de hospedagem, argumenta que, tendo em vista o grande volume de reservas que deveriam ser feitas para suprir as necessidades do evento, a empresa negociou com a rede hoteleira, a qual, ressalta, é parceira da Dialog há vários anos, que as ausências seriam cobradas em sua totalidade, e não apenas sobre uma diária, a título de multa. Em contrapartida, a empresa Dialog obteve valores reduzidos de diárias e não foi exigido a ela que prestasse nenhum tipo de garantia. Afirma a Dialog que é comum que empresas firmem acordos de interesses, por vezes verbais, em que sejam definidos descontos e compensações entre as partes, conforme autoriza o Código Civil.

21. Destaca, ainda, que não existe qualquer regra que determine que o valor relativo ao *no show* seja de apenas uma diária. Tanto seria assim que a própria instrução ressalta que esse foi, conservadoramente, o critério considerado. Portanto, tal premissa não poderia ter sido utilizada por não ter amparo legal. Argumenta que esse pode ser o procedimento usual para pessoas físicas usuárias da rede hoteleira. No entanto, essa situação seria muito diferente quando se considera que se trata de uma empresa de eventos, com histórico de contratos firmados com a rede hoteleira, realizando reservas para mais de duas mil pessoas. Assim, essa premissa não poderia ter sido considerada para o caso em tela.

22. Sobre a cobrança de tarifas na categoria luxo, quando os hotéis eram, em sua maioria, de uma categoria abaixo, conforme classificação da Embratur, a Dialog informa que essa classificação não é competência da daquela empresa desde a edição do Decreto Distrital 23.665/2003 e da Lei 11.771/2008. A empresa responsável por essa categorização é a Setur-DF. Por fim, afirma que todos os hotéis utilizados durante a conferência são classificados na categoria luxo pela Setur-DF.

I.2.2. Análise

23. Sobre a cobrança de diárias de hotel não-utilizadas, verifica-se que a negociação conduzida pela empresa Dialog auferiu vantagens apenas para esta, em detrimento da Administração Pública, que arcou com todo o ônus da contratação. Se, por um lado, a empresa Dialog teria obtido descontos nos preços e teria sido desobrigada de prestar garantias, por outro, a Administração, para a qual não foram repassados os referidos descontos, teve que arcar com despesas das quais não se aproveitou, somente para prover benefícios para a contratada. A justificativa trazida pela Dialog não se reveste de qualquer legitimidade, e o fato de os gestores do MPA terem aceitado tais condições demonstra descaso com a gestão dos recursos públicos.

24. Ademais, considerando que a empresa Dialog não trouxe aos autos elementos que comprovem que ela efetivamente teve de honrar perante os hotéis com as supostas diárias não-utilizadas, não há como comprovar que a alegada negociação efetivamente se deu nos termos apresentados. Nesse sentido, vale destacar que, considerando que pagamentos entre empresas jurídicas devem se dar mediante a emissão de nota fiscal do beneficiário e considerando que a empresa pagadora está obrigada a guardar esses documentos por cinco anos (arts. 174 e 195 do Código Tributário Nacional), poderia a empresa Dialog ter apresentado as notas fiscais dos hotéis faturando os referidos serviços, de forma a confirmar a totalidade das diárias alegadamente despendidas. Contudo, ela não o fez, e tão-somente limitou-se a trazer argumentos que não se sustentam.

25. Adicionalmente, como será demonstrado adiante, esta Corte de Contas verificou que não é a prática do mercado hoteleiro cobrar pela totalidade dos cancelamentos de grupos.

26. Portanto, sob outra ótica, é possível deduzir que o real valor unitário da diária dos hotéis pago pelo MPA foi R\$ 218,45, se, conservadoramente, for considerado o valor total despendido pela Administração em relação à efetiva ocupação hoteleira, adicionada a uma diária por quarto não-

utilizado, a título de multa por cancelamento. Caso não seja incluída a referida multa, o preço da diária subiria para R\$ 232,16, sendo esse valor é muito superior ao preço unitário do contrato de R\$ 160,12 para a categoria luxo e de R\$ 131,00 para a categoria superior. Adiante, demonstraremos que as reservas efetivamente realizadas foram em menor quantidade que o descrito no orçamento da empresa Dialog.

27. A quantidade de apartamentos constante da Proposta Comercial 2140 (TC 022.310/2009-3, Principal, fls. 187-194), base para o pagamento dos serviços, definia a necessidade de contratar quatro diárias para 1.050 apartamentos duplos, duas diárias para quatorze apartamentos duplos e quatro diárias para quinze apartamentos individuais, totalizando 1.064 quartos de hotel, ou 4.228 diárias, todas na categoria luxo. Esse arranjo custava o montante de R\$ 676.987,36, o qual foi pago à empresa Dialog.

28. Entretanto, conforme os controles do MPA relativos à utilização de hotéis para o evento, a real reserva de apartamentos não refletiu o arranjo acordado na referida Proposta Comercial. Aproximadamente metade das reservas foi realizada em apartamentos triplos, com resultado direto na diminuição da quantidade de quartos necessária e, por conseguinte, das despesas dessa natureza. Enquanto a Proposta Comercial definia 1.064 apartamentos, com esse novo arranjo, foram reservados 912, ou seja, 152 a menos do que o inicialmente definido. A tabela a seguir reproduz os controles do MPA sobre o tema.

Tabela 2 – Controle do MPA relativo à ocupação de hotéis durante a 3ª Conferência Nacional de Pesca

Hotel	Apartamento	Individual	Duplo	Triplo	Total
Mercure	ocupado	8	23	47	78
	cancelado	7	-	17	24
Nacional	ocupado	4	124	72	200
	cancelado	-	30	7	37
Saint Paul	ocupado	-	11	62	73
	cancelado	-	9	-	9
Saint Peter	ocupado	1	122	129	252
	cancelado	-	40	-	40
Torre	ocupado	2	60	26	88
	cancelado	-	24	3	27
Monumental	ocupado	-	-	24	24
	cancelado	-	-	40	40
Planalto	ocupado	-	2	12	14
	cancelado	-	-	6	6
TOTAL	ocupado	15	342	372	729
	cancelado	7	103	73	183

Fonte: TC 022.310/2009-3, Anexo 4, fl. 375

29. Conforme esses controles, a previsão de ocupação hoteleira contou com a reserva de 912 apartamentos. Considerando, conservadoramente, que todos os participantes utilizariam quatro diárias, apesar de a Proposta Comercial registrar que haveria participantes utilizando apenas duas diárias, estariam previstos gastos com 3.648 diárias, e não com 4.228 diárias. Portanto, fica configurada uma diferença de 580 diárias, para as quais não houve sequer reserva e, por conseguinte, para as quais não há que se cogitar qualquer tipo de remuneração. O valor dessas diárias totalizou R\$ 92.869,60.

30. Conforme os controles do MPA, dos 912 apartamentos reservados, foram efetivamente

ocupados 729, ou seja, houve 183 cancelamentos. A tabela a seguir demonstra a comparação entre o orçamento prévio do evento e a real ocupação.

Tabela 3 – Reservas de hotéis para a 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca

Apartamentos	Proposta Comercial 2140	Controles MPA	
		ocupados	<i>no show</i>
Individual	15	15	7
Duplo *	1.049	342	103
Triplo	-	372	73
Total de apartamentos	1.064	729	183
Total de diárias (incluindo uma diária de <i>no show</i>)	4.228	3.099**	
Total de pessoas	2.113	1.815 presentes e 432 faltantes (2.247 total)	

* para quatorze apartamentos duplos, foram previstas apenas duas diárias. Para os demais, quatro.

** 729x4 diárias + 183x1 diária

Fonte: TC 022.310/2009-3, Principal, fls. 187-194; , Anexo 4, fl. 375; peça 127, p. 39-47

31. Dessa forma, não há como alegar que seria devido o pagamento realizado pelo MPA conforme o orçamento prévio, ou mesmo inferir boa-fé dos gestores envolvidos, os quais foram omissos na proteção do interesse público ao permitirem o pagamento a maior por diárias não-reservadas e por diárias não-utilizadas.

32. Em relação aos cancelamentos, segundo a empresa Dialog, não seria correto o critério utilizado pelo TCU de considerar o pagamento de uma diária a título de multa por não-comparecimento (*no show*). Tal condição não se aplicaria ao presente caso devido ao grande número de apartamentos reservados, cujas ausências, portanto, teriam de ser custeadas na sua totalidade. De forma a verificar a razoabilidade dessas informações, entramos em contato com os hotéis para levantar quais são as regras adotadas para cancelamentos de reservas de grupos. Conforme respostas formalizadas pelos hotéis, foi possível confirmar que o argumento da empresa Dialog não procede.

33. O Hotel Saint Peter adota a política de cancelamento sem ônus de até 100% das reservas com até quinze dias de antecedência, para as reservas de grupos. Para os cancelamentos com menos de quinze dias da data do *check in*, o hotel cobra apenas uma diária, a título de multa (peça 160).

34. O Hotel Mercure adota, em regra, a política de cancelamento sem ônus de 10% do grupo até sete dias antes da data do *check in*. Cancelamentos com menos de sete dias são cobrados integralmente. Contudo, para reservas de grupos acordadas com vários meses de antecedência, o hotel aceita que sejam realizados ajustes no quantitativo ao longo dos meses, conforme o contratante receba as confirmações de seus participantes (peça 159). Dessa forma, o quantitativo de apartamentos reservados deverá aproximar-se da real necessidade, e os ajustes porventura ainda necessários tenderão a ser pouco significativos, aplicando-se as regras de cancelamentos do hotel descritas anteriormente.

35. O Hotel Nacional igualmente aceita a realização de ajustes no quantitativo de apartamentos reservados para grupos, conforme o contratante obtenha a confirmação de seus participantes, permitindo 15% de cancelamentos sem ônus até vinte dias antes da data do *check in* (peça 162).

36. Conforme se observa, era plenamente viável adequar as reservas às reais necessidades do

MPA, cujo eventual ônus por cancelamento seria residual. Se, com base em um contato inicial do TCU com os hotéis, foi possível verificar que é prática do mercado conceder uma margem para cancelamentos sem ônus de parte das reservas, era de se esperar que para a empresa Dialog, que afirmou ser parceira da rede hoteleira de Brasília há vários anos (peça 132, p. 5), as condições de ajustes na reserva fossem muito mais propícias.

37. O total de cancelamentos ocorridos, de 183 apartamentos, representa a ausência de 432 participantes, conforme a ocupação de quartos individuais, duplos e triplos descrita na Tabela 1. Torna-se difícil imaginar que essas 432 pessoas cancelaram sua participação às vésperas do evento, de forma a se ter que arcar com a integralidade dos apartamentos não-ocupados. E mesmo que isso improvavelmente ocorresse, nem todos os hotéis têm a prática de cobrar pela totalidade dos cancelamentos, conforme já exposto anteriormente.

38. Conforme depoimentos dos gestores do MPA, cujas respostas serão apresentadas ao longo desta instrução, o evento foi detalhadamente planejado e executado, contando com a participação coordenada de diversos servidores do órgão. O sucesso do evento dependia em grande parte da presença do público projetado de 2.000 pessoas. Assim, era de se esperar que a confirmação dos participantes fosse estritamente acompanhada ao longo dos meses que antecederam o evento. Adicionalmente, a logística necessária para recepcionar e acomodar aproximadamente 2.000 pessoas somente seria possível com um planejamento rigoroso e detalhado. Tudo isso contribui para inferir que seria plenamente viável realizar os devidos ajustes nas reservas de hotéis durante os meses anteriores à conferência, de forma a não penalizar os cofres públicos.

39. Ademais, de forma a dirimir quaisquer dúvidas sobre a real ocupação hoteleira, poderia a empresa Dialog ter apresentado em sua defesa as notas fiscais que faturaram os referidos serviços, onde seria apresentado o número real das diárias despendidas. Essa seria uma prova irrefutável, da qual a empresa Dialog não quis se valer.

40. Em relação à classificação dos hotéis, a Lei 11.771/2008 institui, em seu art. 44, que o Ministério do Turismo (MTur) poderá delegar competências relativas ao cadastramento e à classificação de prestadores de serviços turísticos às demais esferas federativas. Entretanto, essa delegação ocorreu somente em fevereiro de 2010, com a edição da Portaria - MTur 17/2010, que tornou sem efeito a Resolução Normativa Embratur 429/2002. Adicionalmente, foi realizado contato telefônico com a Secretaria de Turismo, unidade do Distrito Federal, (Setur-DF), de forma a confirmar a competência pela classificação hoteleira no período. A Secretaria confirmou que a classificação era da competência do órgão federal e somente foi transferida à Setur-DF após a edição da Portaria - MTur 17/2010. Assim, à época do evento em análise, vigorava a classificação determinada pela citada resolução.

41. Contudo, ante a alegação de que todos os hotéis eram cinco estrelas e, de forma a dirimir potenciais dúvidas quanto à respectiva classificação dos estabelecimentos, foi realizada consulta ao MTur, à Setur-DF e à Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH), que, juntamente com o MTur, era responsável pelo sistema de classificação de meios de hospedagem instituído pela Deliberação Normativa 429/2002. O MTur, após consulta à Setur-DF e à ABIH-DF, informou qual era a categoria que os hotéis estariam enquadrados no ano de 2009, a qual está reproduzida na tabela a seguir (peça 155). Ainda, conforme informações da ABIH-DF, essas informações foram dadas pelo próprio estabelecimento hoteleiro, depois de realizado o cadastro do hotel no Cadastur, do Ministério do Turismo, que é o sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor de turismo (peça 154).

Tabela 4 – Classificação dos hotéis utilizados durante a 3ª Conferência Nacional de Pesca, conforme a ABIH-DF

Hotel	Classificação
-------	---------------

Hotel Mercure	4 estrelas
Hotel Nacional	5 estrelas
Saint Paul Plaza Hotel	4 estrelas
Saint Peter Hotel	4 estrelas
Torre Palace Hotel	3 estrelas
Monumental Bittar Hotel	3 estrelas
Planalto Bittar Hotel	3 estrelas

Fonte: ABIH-DF (peça 154)

42. Portanto, a afirmação da empresa Dialog em relação à classificação na categoria luxo de todos os hotéis utilizados não merece prosperar, ficando configurado o pagamento indevido a maior. Vale salientar que a análise realizada pelo TCU ainda se mostrou benéfica para a empresa Dialog, haja vista que seis dos sete hotéis foram considerados como pertencentes à categoria superior, ao contrário do que atestam as informações prestadas pela ABIH, em que três estariam enquadrados na categoria turística. Contudo, o valor do débito previamente apurado será mantido, de forma a atender aos princípios do contraditório e da ampla defesa, já que a ela não foi dada a oportunidade de se defender desse novo débito pelo qual ela não foi devidamente citada. A tabela a seguir demonstra o valor correto, incluindo as diárias efetivamente utilizadas e multa por *no show*, considerando, conforme instrução anterior, o preço de diária para a categoria superior para seis dos sete hotéis.

Tabela 5 – Despesas com hotéis, conforme preço relativo à categoria dos hotéis e à quantidade de diárias (incluído um dia de *no show*)

Tipo de acomodação	Diárias	Preço unit.	Preço total
Luxo – individual	16	R\$ 160,12	R\$ 2.561,92
Luxo – duplo	526	R\$ 160,12	R\$ 84.223,12
Luxo – triplo	295	R\$ 160,12	R\$ 47.235,40
Superior – individual	51	R\$ 131,00	R\$ 6.681,00
Superior – duplo	945	R\$ 131,00	R\$ 123.795,00
Superior – triplo	1.266	R\$ 131,00	R\$ 159.705,90
Total	3.099		R\$ 424.202,34

43. Tendo em vista a análise realizada, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Dialog em relação aos serviços de hospedagem, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas, subsistindo, portanto, o débito de R\$ 252.785,02.

I.3. Alimentação

I.3.1. Argumentos

44. Quanto às irregularidades no custeio da alimentação, informa que diversas autoridades e suas respectivas equipes, além de funcionários e colaboradores da conferência, entraram nas dependências do evento sem o respectivo cadastramento, o que impediu o controle completo das refeições consumidas. Ademais, os serviços de buffet são contratados mediante a definição de uma

quantidade específica de pessoas, e sobre esse montante é realizado o pagamento. No caso em questão, foi solicitado pelo Ministério o fornecimento de 20.000 refeições durante o período. Como prova da execução da despesa, foi trazida aos autos uma declaração da empresa contratada, Coffee Break Ind. Com. Alim. Ltda., que afirma que foi contratada para fornecer 2.000 refeições por turno, por dia, e não é política da empresa aceitar alterações do contrato no decorrer da prestação do serviço, tendo cumprido integralmente com a quantidade previamente definida.

45. A empresa Dialog salienta também que o relatório “Resumo de participantes nos serviços de alimentação durante o evento” não pode ser utilizado para aferir a quantidade de refeições servidas, pois esse documento foi emitido a partir dos crachás disponibilizados aos participantes. Tendo em vista que o credenciamento somente teria a função de controlar o acesso ao evento e está sujeito a falhas, esse não poderia ser considerado para tal fim. Além disso, uma parcela dos participantes do evento provavelmente optou por realizar as refeições em outro local, e tal fato não pode penalizar a empresa Dialog. Conclui, por fim, que não seria possível condenar a empresa por ausências injustificadas ou falhas no controle de acesso.

I.3.2. Análise

46. Quanto às despesas com alimentação, a argumentação trazida pela empresa é capaz de justificar os gastos com refeições durante o evento. A preparação de refeições para 2.000 pessoas é tarefa complexa e requer planejamento antecipado com compras dos ingredientes, conservação e preparação dos alimentos. Cancelamentos durante o evento trariam prejuízos indevidos à empresa responsável pelos serviços, que já teria providenciado toda a logística de preparação das refeições.

47. Adicionalmente, conforme os controles diários do MPA, houve o almoço do dia 1/10 em que compareceram 1.881 pessoas, quantidade muito próxima da originalmente contratada. Outras duas refeições contaram com número semelhante: jantar do dia 1/10, com 1.727 pessoas; e almoço do dia 2/10, com 1.740 pessoas. Por outro lado, houve refeições com aproximadamente metade da previsão de participantes, como o lanche do dia 2/10, com 960 pessoas, e o jantar do dia 2/10, com 1.079 pessoas, o que contribuiu para a diferença de quase 6.000 refeições não-consumidas. Assim, percebe-se que os participantes optaram por não utilizar os serviços de *buffet* na conferência em algumas refeições, mas era necessário que esse serviço estivesse disponível de qualquer forma.

48. Posto isso, propomos acolher as alegações de defesa trazidas acerca das despesas com alimentação durante o evento em análise, uma vez que as mesmas foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas.

I.4. Seguranças

I.4.1. Argumentos

49. Em relação à contratação de seguranças para o evento, a empresa relata que o contrato apresentado à BrasiliaTur, que previa a contratação de 179 seguranças, não pode ser considerado como parâmetro, pois baseou-se em uma prévia de contrato e não refletiu as peculiaridades ocorridas durante o evento. Acrescenta que “...é de veras difícil imaginar que um evento de tal magnitude fosse ocorrer exatamente como previsto.” (peça 113, p. 12) Assim, no decorrer da conferência, houve necessidade de contratação de novos seguranças. Um dos fatores que contribuiu para o aumento do quadro foi a confirmação, de última hora, da presença de autoridades, em que, para algumas dessas, era exigido um incremento na quantidade de seguranças no local. A empresa salienta que os aditivos ao contrato não foram apresentados à BrasiliaTur, pois essa exigência era somente necessária para a formalização do Termo de Autorização de uso do espaço.

50. Adicionalmente, a Dialog ressalta que o fato de terem sido orçados cinco dias de serviços

de segurança, quando a conferência durou apenas quatro, decorre da necessidade de haver seguranças durante a montagem e desmontagem do evento, tendo em vista a existência de diversos bens de valor. Por fim, a empresa juntou aos autos um instrumento aditivo que formaliza a contratação de adicionais 415 diárias de seguranças desarmados para o evento (peça 126, p. 7-8).

I.4.2. Análise

51. A empresa defende que não houve irregularidades na contratação de seguranças, contudo não apresenta documentos que comprovem que as 2.250 diárias cobradas foram devidamente prestadas. Na instrução anterior, foi ressaltado que o orçamento prévio entregue pela empresa Dialog já continha estimativas exageradas desses serviços, o que não foi contestado pelos gestores do MPA. Inicialmente, cabe notar que o evento não durou cinco dias, mas quatro, sendo que as atividades do primeiro dia iniciaram-se às 17hs, com ações de credenciamento no Centro de Convenções e foram finalizadas com um jantar de abertura, das 19hs às 22hs. Adicionalmente, à noite, após o encerramento diário do evento, havia somente atividades reduzidas no local, o que já demonstra que a quantidade proposta de seguranças noturnos seria excessiva, por exemplo, pois estavam previstos 150 seguranças para esse turno, durante cinco dias.

52. No decurso da análise deste processo, foi realizada consulta à Empresa Brasileira de Turismo (BrasiliaTur), responsável pela administração do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, solicitando que fossem fornecidos ao TCU os contratos de prestação de serviços terceirizados contratados para apoiar o evento em tela. Conforme a Instrução Normativa BrasiliaTur 01/2008, para que seja formalizado o Termo de Autorização de Uso do espaço, é necessária a apresentação da cópia dos contratos formalizados com as empresas de limpeza, segurança e outros prestadores de serviços.

53. Respondendo a solicitação, foi enviado o contrato entre a empresa Dialog e a empresa Shok Segurança Ltda. para prestação de serviços de segurança (TC 022.310/2009-3, Anexo 5, fls. 292-294). Na oportunidade, verificou-se que foram contratadas apenas 179 diárias de segurança, quantitativo muito aquém das 2.250 diárias pagas pelo MPA. O débito originado dessa discrepância totalizou R\$ 140.683,03. Vale informar que as diárias comprovadas por meio do termo contratual incluem também serviços de segurança para a montagem e desmontagem dos equipamentos utilizados na conferência, ou seja, antes e após os dias do evento.

54. Em resposta à citação, a empresa Dialog apresentou o Termo Aditivo 12/09, de 23/9/2009, formalizado com a empresa Shok Segurança Ltda., que acrescentou 415 diárias. Contudo, somente o contrato não é capaz de confirmar a prestação do serviço, pois, como é anterior ao evento, podem ter ocorrido alterações durante a efetiva execução, ou mesmo o aditivo pode ter sido cancelado antes do evento. Nesse sentido, seriam documentos aptos a atestar a real quantidade contratada as notas fiscais emitidas pelo prestador do serviço em nome da empresa Dialog, devidamente quitadas por essa.

55. Vale acrescentar que o fato de esta Corte de Contas ter considerado o contrato apresentado ao CCUG como válido para atestar parte dos serviços e, por conseguinte, como parâmetro para apuração do débito da empresa Dialog foi uma premissa conservadora adotada, beneficiando a empresa, já que, conforme destacado no parágrafo anterior, o contrato somente não é um documento apto para confirmar a real prestação dos serviços. Nesse sentido, vale frisar que eventuais comprovações posteriores da execução que porventura sejam apresentadas pela empresa Dialog deverão incluir a totalidade desse serviço e deverão ser realizadas mediante documentação que inquestionavelmente comprove a referida execução, tais como as respectivas notas fiscais.

56. Por fim, deve-se ressaltar que o fato de a empresa Dialog, em sua defesa, ter tentado comprovar somente parte do serviço, mantendo-se silente sobre a cobrança indevida de 1.656 diárias, ou seja, sobre mais de 73% do serviço por ela faturado, demonstra, implicitamente, que a empresa reconhece que cobrou e recebeu por serviços não-prestados, o que constitui fato grave que endossa as

conclusões do presente relatório sobre as irregularidades perpetradas na execução da 3ª Conferência Nacional de Pesca.

57. Tendo em vista a análise realizada, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Dialog em relação aos serviços de segurança, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas, subsistindo, portanto, o débito de R\$ 140.683,03.

I.5. Som e sonorização

I.5.1. Argumentos

58. Das despesas com som e sonorização, a empresa alega que a situação ideal teria sido que todos os equipamentos de som do evento possuíssem 800 WRMS, e não somente aqueles utilizados nas salas de trabalho. Tal afirmativa deve-se ao fato de que esses aparelhos, por serem mais potentes, podem ser utilizados em volume alto ou baixo, gerando menos ruídos e trazendo maior conforto acústico aos ouvintes. Os de maior potência foram escolhidos para serem usados nas salas de trabalho em decorrência da qualidade auditiva que proporcionam. A empresa destaca que o rendimento na absorção do conteúdo e a audição dos usuários poderiam ser prejudicados pela exposição prolongada a ruídos.

59. Por outro lado, a utilização dos equipamentos de menor potência no auditório máster e na apresentação cultural justifica-se por não importar a qualidade sonora, já que em locais como esses, abertos e amplos, não se atingiria uma boa qualidade acústica que justificasse a locação de um equipamento mais caro. Segundo a empresa, os aparelhos de 200 WRMS, apesar de menos potentes, produzem efeitos próximos aos aparelhos mais potentes, quando usados em locais abertos.

60. A empresa ainda ressalta que:

...quando se fala em potência 800 WRMS e 200 WRMS estamos nos referindo a potência mínima dos equipamentos. E os equipamentos de 200 WRMS possuíam potência suficiente para o auditório máster e para a apresentação cultural, mas não possuía qualidade aceitável para as salas de trabalho, por emitirem muitos ruídos, o que não ocorre com os equipamentos de 800 WRMS. (peça 126, p. 5)

I.5.2. Análise

61. Conforme destacado na instrução anterior, no orçamento, foi cotado o aluguel de sonorização para o auditório máster e para a apresentação cultural de uma mesa de som com dezesseis canais, com amplificador com potência mínima de 200 WRMS, e para atender às salas de trabalho, foram selecionadas mesas com potência mínima de 800WRMS. Contudo, o dimensionamento das potências conforme o ambiente a que devem atender estaria invertido. Potência de 200 WRMS seria adequada para uso em salões de festas e em locais fechados em geral, enquanto que a potência de 800 WRMS seria adequada para uso em locais abertos e em grandes eventos. Essa inversão levou ao pagamento a maior pelos equipamentos, pois o de maior potência representava um preço 250% maior do que o outro. A discrepância teria ocasionado um dispêndio a maior de R\$ 13.100,40.

62. A empresa afirma que não houve inversão e que a qualidade acústica justificou a referida escolha. Tendo em vista a especificidade dos aspectos técnicos que envolvem o tema e a ausência de elementos nos autos que possibilitem analisar devidamente a questão, propomos acatar as alegações de defesa trazidas pela empresa Dialog.

I.6. Aluguel de toalhas de mesa

I.6.1. Argumentos

63. Sobre a contratação de toalhas de mesa e a cobrança indevida relativa ao primeiro dia do evento, informa que, tendo em vista que esse dia contou apenas com o jantar de abertura, o TCU teria glosado 200 toalhas cobre-manchas e 106 toalhas utilizadas nas mesas de apoio. A Dialog destaca que as 106 toalhas de mesa foram efetivamente utilizadas nas mesas de apoio, já que essas já estavam montadas naquele dia. São mesas que serviam de apoio ao serviço de refeição, como, por exemplo, mesa do buffet e das sobremesas. Ademais, essas toalhas não teriam sido utilizadas somente durante o almoço e o jantar, mas também como item decorativo de mesas e balcões, conforme se pode confirmar nas fotos juntadas aos autos. Aponta, também, que um evento desse porte deve contar com toalhas reservas para serem utilizadas na hipótese de alguma toalha ficar suja ou danificada.

I.6.2. Análise

64. Em relação às toalhas de mesa, houve o pagamento por cinco dias completos, o que representa, para cada dia de evento, duzentas toalhas de mesa, quatrocentas toalhas cobre-manchas e 106 toalhas para mesas de apoio. Contudo, o evento durou uma noite, quanto ocorreu o jantar de abertura, e três dias inteiros. Assim, apurou-se o pagamento a maior relativo a um dia completo e um dia parcial, em que não haveria atividades para justificar a locação de duzentas toalhas cobre-manchas e 106 toalhas para mesas de apoio. O valor da diária da toalha de mesa era de R\$ 63,08, e da toalha cobre-mancha, R\$ 9,22.

65. A defesa apresentada pela empresa silenciou-se sobre quase todos os questionamentos, exceto no que se refere às 106 toalhas de mesa do primeiro dia do evento, quando houve o jantar, as quais teriam sido utilizadas nas mesas de apoio ao serviço daquela refeição. Entretanto, sobre esse ponto, deve-se ressaltar que não se mostra razoável imaginar que seriam necessárias mais de cem toalhas de mesa para cobrir as mesas de *buffet* e sobremesas, como destacou a empresa Dialog. Conforme fotos do evento, os alimentos eram dispostos em carros-buffet, o que dispensa o uso de toalhas. Além disso, de acordo com a Proposta Comercial 2140, foram alugadas duzentas mesas e 1.550 cadeiras para o restaurante. Tendo em vista que cada mesa comporta oito cadeiras, como se pode confirmar nas fotos do evento (peça 113, p. 109), havia aproximadamente seis mesas extras para o restaurante, para as quais já estavam computadas as devidas toalhas de mesa, e que provavelmente serviram ao apoio mencionado pela empresa Dialog.

66. O segundo argumento da empresa também não merece prosperar. Igualmente não é aceitável imaginar que quantidade tão elevada de toalhas fosse necessária para atender a eventuais trocas. Essas trocas poderiam ser realizadas com as toalhas cobre-manchas, que se prestam exatamente a esse fim, e para as quais não foi apresentado um consumo extra, decorrente de danos ou outro motivo. Como não haveria sentido em se trocar a toalha de mesa sem a correlata substituição da toalha cobre-mancha, que fica por cima daquela, não se pode considerar que houve a efetiva utilização das toalhas de mesa glosadas.

67. Por fim, a empresa alega que essas toalhas não teriam sido utilizadas somente nas refeições, mas sim durante todo o evento, como itens decorativos de balcões e mesas. Essa afirmação tem fundamento para os demais três dias de evento, em que também havia a previsão de 106 toalhas adicionais para cada dia, além das toalhas para o restaurante. Essas diárias relativas aos demais dias de evento foram consideradas regulares, não havendo questionamentos por esta Corte de Contas. Contudo, quanto ao primeiro dia, em que ocorreu apenas o jantar de abertura, tal argumento não encontra lastro, haja vista que não havia outras atividades paralelas nesse dia.

68. Dessa forma, permanece configurado o pagamento por serviços não-prestados de aluguel de toalhas de mesa, conforme resume a tabela a seguir:

Tabela 6 – Diárias pagas de toalhas de mesa

H:\ConvertePDF\in\435088b2-4089-45c3-a70b-0b3e7ef63843.2pdf.doc

Item	Diárias	Quant.	Valor unit.	Valor total
Toalha de mesa	5	306	R\$ 63,08	R\$ 96.512,40
Toalha cobre-mancha	5	400	R\$ 9,22	R\$ 18.440,00
Total Pago:				R\$ 114.952,40

Fonte: TC 022.310/2009-3, Principal, fls. 187-194

Tabela 7 - Diárias de toalhas de mesa, conforme agenda do evento

Item	Diárias	Quant.	Valor unit.	Valor total
Toalha de mesa (29/9 – jantar)	1	200	R\$ 63,08	R\$ 12.616,00
Toalha cobre-mancha (29/9 – jantar)	1	200	R\$ 9,22	R\$ 1.844,00
Toalha de mesa (30/9, 01/10 e 02/10, almoço e jantar)	3	306	R\$ 63,08	R\$ 57.907,44
Toalha cobre-mancha (30/9, 01/10 e 02/10, almoço e jantar)	3	400	R\$ 9,22	R\$ 11.064,00
Total conforme demanda:				R\$ 83.431,44

Fonte: TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fl. 3

DIFERENÇA TOTAL: R\$ 31.520,96

69. Tendo em vista a análise realizada, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Dialog em relação aos serviços de aluguel de toalhas de mesa, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas, subsistindo, portanto, o débito de R\$ 31.520,96.

I.7. Pontos lógicos e de Internet

I.7.1. Argumentos

70. Quanto à contratação de pontos lógicos e de Internet, a empresa salienta que não houve duplicidade. Informa que o ponto lógico e de Internet possuem finalidades distintas, em que aquele conecta os computadores diretamente à rede do MPA, e este, à Internet. A instalação de pontos lógicos visava a atender aos servidores do Ministério. Além disso, caso a Internet falhasse, ainda existiria o ponto lógico para realizar a conexão com a rede do órgão. Por fim, informa que os computadores fornecidos para o evento contavam com duas placas de rede, o que permitia a conexão simultânea. A instalação de ambos os pontos visava a proteger o evento de falhas técnicas que poderiam resultar em interrupções dos trabalhos durante a conferência.

I.7.2. Análise

71. Conforme briefing do evento derivado da Proposta Comercial 2140, juntado aos autos pela Sra. Sheila (peça 127, p. 39-47), coordenadora da conferência, a real demanda por pontos lógicos foi menor do que aquela inicialmente definida na proposta comercial. Se na proposta comercial constavam cinco diárias para 114 pontos lógicos, no briefing do evento, essa demanda foi reduzida para três diárias de 23 pontos lógicos. As tabelas a seguir detalham essas informações.

Tabela 8 – Demanda por pontos lógicos, conforme Proposta Comercial 2140

Local	Quant.	Diárias	Quant. x Diárias	Valor Unitário	Valor Total
Todos os espaços	114	5	570	R\$ 24,26	R\$ 13.828,20

Fonte: TC 022.310/2009-3, Principal, fls. 187-194

Tabela 9 – Demanda por pontos lógicos, conforme briefing do evento

Local	Quant.	Diárias	Quant. x Diárias	Valor Unitário	Valor Total
Relatoria	20	3	60	R\$ 24,26	R\$ 1.455,60
Auditório máster	2	3	6	R\$ 24,26	R\$ 145,56
Credenciamento	1	3	3	R\$ 24,26	R\$ 72,78
TOTAL			69		R\$ 1.673,94

Fonte: peça 127, p. 39-47

DIFERENÇA TOTAL: R\$ 12.154,26

72. Como deixa claro o briefing, não era necessário disponibilizar pontos lógicos, cuja função era garantir a conexão ao portal Datasus do MPA, para todos os computadores utilizados durante a conferência. Os pontos lógicos foram pontualmente e explicitamente determinados para cada local, assim como os pontos de Internet, de acordo com a necessidade e o perfil dos usuários. Assim, na relatoria foi definida a necessidade de instalação tanto de pontos lógicos como de Internet, de forma a garantir a segurança de acesso aos sistemas e se proteger de eventuais falhas técnicas. Por outro lado, houve a definição de demanda de acesso apenas à Internet para diversos outros ambientes, como, por exemplo, para os computadores da sala de imprensa e dos grupos de trabalho. Tal escolha se mostra coerente, já que, conforme defendeu a empresa Dialog, a instalação de pontos lógicos visava a atender aos servidores do MPA, e, portanto, não se imagina que membros da imprensa teriam necessidade de acessar a rede Datasus do ministério.

73. Posto isso, verifica-se que houve a cobrança por serviços não-prestados, já que não foi comprovada a utilização de 501 diárias de pontos lógicos. Dessa forma, propõe-se acolher parcialmente as alegações de defesa trazidas aos autos, ainda subsistindo um débito de R\$ 12,154,26, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir por completo as irregularidades imputadas.

I.8. Aluguel do Centro de Convenções Ulysses Guimarães

I.8.1. Argumentos

74. Em relação à irregularidade na contratação do aluguel do auditório, a empresa ressalta que a exigência na contratação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães partiu do MPA. Assim, a Dialog somente poderia manter os valores de sua proposta de preços se a ela coubesse selecionar o local entre seus fornecedores, com os quais possuía ajustes e acertos pré-fixados. Contudo, tendo em vista a exigência do MPA em concentrar todos os eventos em um único local, a única opção viável foi o Centro de Convenções.

I.8.2. Análise

75. Em relação à locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, o argumento apresentado pela empresa Dialog traz fundamentos para justificar a cobrança pelo aluguel do espaço. O fato de o MPA ter exigido que as atividades se concentrassem em apenas um local limitou a escolha ao CCUG, que era o único ambiente que comportava tão condição. Assim, não era possível exigir que a empresa Dialog mantivesse o valor contratual, já que o local foi determinado pelo ministério. Posto isso, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas, uma vez que essas foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas.

I.9. Degravação

I.9.1. Argumentos

76. Sobre os serviços de degravação, a empresa afirma que esse serviço não poderia ser confundido com serviços de tradução simultânea, pois o tempo exigido para realizar a transcrição de uma gravação é de quatro a cinco horas para cada hora gravada. Para fundamentar essa métrica, foi anexada aos autos uma declaração de empresa atuante no ramo bem como um trabalho da Universidade Federal de Pelotas, publicado na Internet. Salienta que o processo de degravação é complexo, exige a identificação de todos os locutores e a transcrição fiel de todas as falas, o que demanda tempo para escutar diversas vezes a mesma gravação. Assim, a empresa Dialog calcula que, tendo em vista que foram quatro dias de evento, com oito horas de gravação em cada dia, haveria 32 horas de gravação, que demandariam 128 horas de trabalho de transcrição. Adicionalmente, considerando também as vinte salas utilizadas durante três dias, com oito horas de gravação em cada, tem-se o total de 480 horas de áudio, que demandariam 1.920 horas de degravação. O montante total (2.048 horas) seria compatível com o total de horas faturado (2.112 horas), cuja diferença de 64 horas estaria dentro de uma margem razoável de 3% relativa a intercorrências ocorridas durante o processo de degravação.

I.9.2. Análise

77. Quanto às horas de degravação, verifica-se que a argumentação trazida pela empresa Dialog contém falhas graves. Inicialmente, a quantidade de horas de áudio que a empresa alega existir não é compatível com a agenda do evento. Segundo a empresa, o auditório teria comportado atividades, com duração de oito horas, durante quatro dias completos, e os vinte grupos de trabalho teriam atuado simultaneamente durante três dias, do que resultariam 512 horas de áudio. Entretanto, conforme a agenda do evento (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fl. 3), no primeiro dia (29/9/2009), houve apenas um jantar, com duração de três horas, e os três dias seguintes contaram com sete horas de atividades, divididas entre reuniões em plenário e atividades em grupo nas salas de trabalho. Portanto, as atividades do evento totalizariam, na verdade, apenas 195 horas de áudio. A tabela a seguir traz detalhes sobre a agenda do evento.

Tabela 10 - Estimativa de horas de áudio, conforme programação oficial do evento

Dia	Atividades	Horário	Estimativa de horas de atividades diárias	Estimativa total de horas de áudio
29/09 - noite	Jantar de abertura	19hs às 22hs	3	3
30/9 – manhã	Abertura no Plenário (auditório)	9hs às 12hs	3	3
30/9 – tarde	Plenário (auditório)	14hs às 16hs	2	2
30/9 – tarde	Grupos de trabalho (20 salas)	16hs às 18hs	2	40

1/10 – manhã	Grupos de trabalho (20 salas)	9hs às 12hs	3	60
1/10 – tarde	Grupos de trabalho (20 salas)	14hs às 18hs	4	80
2/10 – manhã	Plenária final (auditório)	9hs às 12hs	3	3
2/10 – tarde	Plenária final (auditório)	14hs às 18hs	4	4
			Total de horas:	195

Fonte: TC 022.310.2009-3, Anexo 2, fl. 3

78. Em segundo lugar, a empresa alega que o cálculo do valor devido pelo serviço baseou-se na quantidade de horas que o profissional necessitaria para realizar a transcrição, e não na quantidade de horas de áudio entregues. A metodologia resultou no pagamento de R\$ 409.896,96. Dividindo-se esse valor pela quantidade de horas de áudio (195), conforme a agenda do evento, verifica-se que o preço unitário da hora de gravação custou, na realidade, R\$ 2.102,04. Sob outra ótica, tendo em vista que foram cobradas 2.112 horas para transcrever 195 horas de áudio, significa que foram consideradas quase onze horas de serviço para cada hora gravada.

79. Segundo o contrato 16/2008, a unidade de medida para cobrança de serviço de de gravação de fitas com revisão do texto é a hora, ou seja, a hora de áudio de gravação, transcrita. A interpretação dada pelos gestores do MPA e pela empresa Dialog não se mostra razoável. Se adotada essa premissa, a mesma hora transcrita teria preços extremamente variados, a depender da destreza do profissional, que poderia demorar poucas ou dezenas de horas para realizar o serviço, gerando significativas distorções e premiando os menos eficientes. Ainda, se essa premissa fosse verdadeira, em um processo licitatório, o preço final de um serviço padronizado seria sempre indefinido e seria impossível escolher a proposta mais vantajosa, já que o preço mais barato pode se tornar extremamente oneroso se o profissional despende várias horas para concluir a tarefa, e vice-versa. Ou seja, essa premissa não é válida. Por fim, adotar tal critério é propiciar toda sorte de distorções, como a vista no caso em tela, em que o preço final ficou 1.083% mais caro que a tabela do contrato, o que não é razoável.

80. Ademais, a prática de mercado é a cobrança pelo produto final. De forma a embasar essa afirmação, foram consultadas três empresas que prestam serviços dessa natureza e todas confirmaram utilizar o critério de cobrança por hora de áudio entregue para transcrição, conforme respostas juntadas aos autos (peças 156, 157 e 158).

81. Portanto, verifica-se que a empresa Dialog, além de utilizar uma quantidade de horas de áudio muito superior às geradas no evento, adotou um critério distorcido para cálculo do preço, contrário à prática de mercado, o que gerou claros prejuízos aos cofres públicos e enriquecimento sem causa de sua parte. À empresa, foi pago o valor de R\$ 409.896,96, mas, considerando-se as 195 horas de serviço, conforme a agenda do evento, seria devido apenas R\$ 37.845,60.

82. Tendo em vista a análise realizada, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas em relação aos serviços de de gravação, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas, subsistindo, portanto, o débito de R\$ 372.051,36.

I.10. Prorrogações contratuais

I.10.1. Argumentos

83. Quanto às prorrogações do contrato, destaca que o art. 57, II, da Lei de Licitações permite que os contratos de serviços de natureza continuada sejam prorrogados por até sessenta meses. Salienta que serviços contínuos, conforme determinava a Instrução Normativa MARE 18/97, eram aqueles serviços auxiliares cuja interrupção poderia comprometer a continuidade das atividades da Administração. A partir da entrada em vigor da Instrução Normativa 2/2008, do Ministério do

Planejamento, essa definição ampliou-se, pois, em seu art. 6º, foi estabelecido que os serviços continuados são aqueles que apoiam a realização de atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão. Em seguida, cita obra de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em que o autor define que serviços continuados não seriam sinônimo de serviços essenciais.

84. O Decreto 2.271/1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração, apresenta um rol de atividades cuja execução deveria ser realizada preferencialmente por terceiros. Segundo a empresa, seria possível considerar que suas atividades não se enquadram na classificação de serviços de natureza continuada, pois não estão relacionadas no art. 1º, § 1º, do citado regulamento. Contudo, pondera que tal rol não é exaustivo, e essa interpretação seria equivocada. Nesse sentido, cita publicação do TCU (Manual de Licitações e Contratos) que define que cabe à Administração determinar, em processo próprio, quais são seus serviços contínuos.

85. Acrescenta, também, que, além da necessidade permanente, podem ser considerados contínuos aqueles serviços que, se interrompidos, possam paralisar ou retardar as atividades da Administração e, com isso, comprometer a função do órgão. Por outro lado, ressalta que, tendo em vista os custos fixos envolvidos, pode tornar-se conveniente um prazo maior de contrato, de forma a obter uma condição mais vantajosa de preço.

I.10.2. Análise

86. Apesar de não ter sido citada em relação às irregularidades relativas às sucessivas prorrogações contratuais, a empresa Dialog apresentou argumentos sobre o tema. Segundo ela, as prorrogações seriam regulares, pois seus serviços estariam classificados como de natureza continuada, e, portanto, amparados no art. 57, II, da Lei de Licitações. Entretanto, esse argumento não pode ser considerado válido.

87. Segundo o Manual de Licitações e Contratos do TCU (ed. 4; p. 772), serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários à Administração no desempenho de suas atribuições e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro. São aqueles serviços dos quais a Administração não pode dispor, sob pena de comprometimento da continuidade das atividades essenciais do órgão.

88. Lições da doutrina e jurisprudência deste Tribunal deixam assente que tal caracterização não depende do serviço em si, mas sim da necessidade desse serviço para a Administração. O que é contínuo para determinado órgão pode não ser para outros. O que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. Nesse sentido, organização de eventos não restou caracterizada pela empresa como uma atividade que, uma vez interrompida, possa comprometer o funcionamento do MPA ou o cumprimento de sua missão institucional (Acórdão 132/2008-TCU-2ª Câmara, Acórdão 5.903/2010-TCU-2ª Câmara, Acórdão 1.196/2006-TCU-1ª Câmara).

89. Ademais, deve-se destacar que nem mesmo o próprio MPA considerou que o serviço estaria enquadrado em natureza continuada para o órgão, tanto que não se utilizou desse embasamento jurídico para fundamentar as sucessivas prorrogações.

I.11. Sobrepreço

I.11.1. Argumentos

90. Por fim, afirma que, para o contrato em questão, a condição mais vantajosa de preço foi verificada no momento da realização do pregão e, diante da inexistência de fatos supervenientes que

sinalizassem que esses preços estariam fora da realidade de mercado, ao longo da execução do contrato, não houve motivos que justificassem sua reavaliação na época dos aditivos, principalmente porque não havia decorrido muito tempo desde a contratação originária.

I.11.2. Análise

91. Conforme analisado na instrução anterior (peça 68), havia indícios de sobrepreço praticado no evento em tela. De forma a verificar se tal suspeita era verdadeira, tendo por base os produtos e serviços utilizados durante a conferência, foi realizada comparação dos preços da empresa Dialog em relação a outras seis atas de registro de preços disponíveis à época. Essa comparação obteve pelos menos três cotações válidas para cada item em questão.

92. Para realizar a análise, os itens relativos aos equipamentos e serviços utilizados no evento foram classificados em ordem decrescente de valor, e verificou-se que 27 desses itens comportaram 90% dos gastos do evento, ou seja, representaram R\$ 4,8 milhões, não se considerando nessa análise os pagamentos relativos ao aluguel do espaço Centro de Convenções, aos honorários do show da banda Monobloco e respectivas taxas.

93. Como referência de mercado, foi utilizada a Ata de Preços 40/2008, do MEC (TC 022.310/2009-3, Principal, 24-37), que foi apresentada juntamente com a denúncia que originou o TC 022.310/2009-3. Além dela, mediante consulta ao Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), na Internet, foram localizadas outras cinco Atas de Registro de Preços vigentes à época do evento. São elas: Ata 22/2008 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, formalizada com a empresa HWC Empreendimentos Ltda; Ata 61/2009 do Departamento de Polícia Federal, formalizada com a empresa Alvo Eventos Ltda; Ata 04/2009 do Ministério do Desenvolvimento Agrário, formalizada com a empresa A3 Brasil Promoções e Organizações de Eventos Ltda; Ata 15/2008 do Ministério da Cultura, formalizada com a empresa Aplauso Organização de Eventos Ltda; e Ata 3/2009 do Ministério da Previdência Social, formalizada com a empresa ZZ3 Promoções e Eventos Ltda (TC 022.310/2009-3, Anexo 5, fls. 180-187, 369-377, 472-515). A tabela a seguir expõe a comparação realizada.

Tabela 11 - Comparação entre preços praticados no Contrato 16/2008 e preços médios de mercado – valores totais, por item

Tipo	Ata MPA (Dialog)	Preço Médio	Diferença	% Dif/ PM
Apartamento duplo categoria luxo	667.380,16	973.269,68	305.889,52	31%
Montagem de piso com nivelamento	551.989,24	250.493,47	(301.495,77)	-120%
Montagem Cobertura	429.402,00	332.760,00	(96.642,00)	-29%
Degravação	409.896,96	177.408,00	(232.488,96)	-131%
Grades em ferro	291.120,00	54.540,00	(236.580,00)	-434%
Xerox	226.800,00	71.100,00	(155.700,00)	-219%
Painéis em sistem octanorm	224.890,20	110.776,50	(114.113,70)	-103%

Serviço de limpeza	218.340,00	51.750,00	(166.590,00)	-322%
Montagem de piso	194.080,00	48.000,00	(146.080,00)	-304%
Cadeira estofada fixa com braço giratória	173.428,20	86.526,00	(86.902,20)	-100%
Segurança	152.842,50	173.700,00	20.857,50	12%
Onibus executivo	141.290,24	107.333,33	(33.956,91)	-32%
Almoço	133.920,00	242.250,00	108.330,00	45%
Cadeira estofada fixa sem braço	118.912,50	77.218,75	(41.693,75)	-54%
Jantar	87.360,00	243.000,00	155.640,00	64%
Estande montagem básica	86.864,24	122.344,00	35.479,76	29%
Toalha de mesa	86.419,60	10.138,00	(76.281,60)	-752%
Micro onibus executivo	81.513,60	52.800,00	(28.713,60)	-54%
Coffee-break	79.127,40	97.550,75	18.423,35	19%
Tablado forrado com carpete c/ 20cm de altura	77.632,00	18.640,00	(58.992,00)	-316%
Van	54.613,44	50.470,00	(4.143,44)	-8%
Camisetas	52.707,20	39.820,00	(12.887,20)	-32%
Painéis em TS para sinalização externa	52.401,60	22.500,00	(29.901,60)	-133%
Coquetel	49.500,00	52.300,00	2.800,00	5%
Mesa redonda de vidro	44.543,40	10.200,00	(34.343,40)	-337%
Fotos 15 x 21	43.650,00	32.820,00	(10.830,00)	-33%
Ponto Internet	37.217,20	20.709,00	(16.508,20)	-80%
TOTAL	4.767.841,68	3.530.417,48	(1.237.424,20)	-35%

Fonte: peça 68, p. 35 e 51-60

94. Essa análise apurou que a realização do evento com a empresa Dialog representou um gasto a maior em relação aos preços de mercado da ordem de R\$ 1,2 milhão. Foi apurada a existência de sobrepreços significativos em diversos itens. A rubrica serviços de limpeza apresentou uma discrepância de 322%, em que o MPA desembolsou o valor total de R\$ 218 mil, sendo que o mesmo serviço custaria, ao preço de mercado, R\$ 52 mil. Cabe salientar que, mediante diligência à BrasíliaTur, empresa administradora do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, foi-nos apresentado o contrato de serviço de limpeza formalizado entre a empresa Dialog e a empresa Vértice Sociedade Civil de Profissionais Associados, responsável pela execução desses serviços durante o evento em questão. Assim, foi possível verificar que a limpeza do evento custou, efetivamente, R\$ 22 mil (TC 022.310/2009-3, Anexo 5, fls. 287-291). Com isso, confirma-se novamente o sobrepreço do contrato em tela, haja vista que os serviços prestados custaram somente 10% do valor remunerado pelo Ministério.

95. Na mesma linha segue o preço do aluguel de toalhas de mesa. Enquanto a diária do Contrato 16/2008 perfazia R\$ 63,08, a diária de toalha de mesa custava, conforme média de mercado, R\$ 7,40, o que representa uma diferença de 752%.

96. Sobre os gastos relativos a xerox, verifica-se que houve um desembolso considerável, no montante de R\$ 226.800,00, com o consumo de 180 mil cópias, ao preço unitário de R\$ 1,26. Comparando-se os valores médios de mercado, cuja cópia custava R\$ 0,40, observa-se que o gasto

total com essa rubrica poderia ter sido 69% menor, com uma economia de R\$ 155.700,00.

97. A empresa salienta que a condição mais vantajosa teria sido verificada no momento da licitação e que avaliações posteriores não teriam sido necessárias, haja vista o pouco tempo decorrido da contratação originária. No entanto, essa afirmação, além de não encontrar respaldo na pesquisa de mercado destacada anteriormente, vai contra a legislação em vigor, que determina a necessidade de que as contratações sejam precedidas de ampla pesquisa de mercado, de forma a garantir a condição mais vantajosa para a Administração.

98. Adicionalmente, importa destacar que, de acordo com análise proferida na instrução anterior (peça 68), as pesquisas de mercado apresentadas pelo MPA, tanto na contratação inicial como para os três aditivos subsequentes, continham falhas graves que inviabilizavam concluir que o contrato com a empresa Dialog estava aderente aos preços de mercado e detinha a condição mais vantajosa para o órgão, indo de encontro ao art. 43, IV, da Lei de Licitações.

99. Tendo em vista a análise realizada, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas em relação ao sobrepreço verificado no âmbito do Contrato 16/2008, que se materializou na realização da 3ª Conferência Nacional de Pesca e Aquicultura, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas, subsistindo, portanto, o débito de R\$ 1.237.424,20.

I.12. Resumo do débito relativo aos serviços não-prestados

100. Considerando as análises proferidas nos itens I.2 a I.9, apresentados a seguir um resumo do débito subsistente relativo ao pagamento irregular à empresa Dialog dos serviços não-prestados durante o evento 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca.

Tabela 12 – Débito oriundo do pagamento por serviços não-prestados no âmbito da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca

Item	Valor pago	Valor devido, cfe quant. utilizadas	Diferença	% vr devido
Hospedagem	R\$ 676.987,36	R\$ 424.202,34	R\$ 252.785,02	60%
Degração	R\$ 409.896,96	R\$ 37.845,60	R\$ 372.051,36	983%
Segurança	R\$ 150.842,50	R\$ 10.159,47	R\$ 140.683,03	1385%
Toalhas de mesa	R\$ 114.952,40	R\$ 83.431,44	R\$ 31.520,96	38%
Pontos lógicos	R\$ 13.828,20	R\$ 1.673,94	R\$ 12.154,26	726%
Total	R\$ 1.366.507,42	R\$ 557.312,79	R\$ 809.194,63	145%

Fonte: peça 68, p. 39-40 e 42

II. Sra. Sheila Maria Assis de Oliveira

101. A Sra. Sheila Oliveira foi citada por meio do Ofício 40/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 42) por ter, na qualidade de Assessora Especial, declarado em nota técnica que os serviços foram devidamente prestados conforme orçamento prévio, acarretando o pagamento por serviços de hospedagem, alimentação, degravação, segurança, aluguel de toalhas de mesa, fornecimento de ponto lógico e de Internet, locação de equipamentos de sonorização sem a respectiva comprovação de sua regular execução bem como pelo pagamento superfaturado relativo à locação do espaço físico do Centro de Convenções Ulysses Guimarães.

102. A gestora foi também citada mediante o Ofício 42/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 48) para apresentar suas alegações de defesa por ter declarado em nota técnica que os serviços foram devidamente prestados, dando causa ao pagamento por serviços relativos a degravação e locação de toalhas de mesa cuja execução não foi efetivamente comprovada e com ocorrência de sobrepreço.

103. Foi solicitada prorrogação de prazo de 60 dias (peça 61), com nova data limite em 24/4/2011, que foi devidamente concedida por esta Corte de Contas (peça 67). A responsável apresentou sua resposta no dia 29/4/2011 (peças 119, 120, 121, 127 e 128).

II.1. Argumentos

104. A Sra. Sheila informa em sua resposta que a realização do evento em questão envolveu quase todos os servidores do Ministério e até de outros órgãos, e seu resultado final alcançou pleno êxito. Na condição de assessora especial do MPA, colaborou na concepção, planejamento, organização das atividades e execução da conferência, participando, inclusive, da coordenação do evento. Internamente, demandou ações, atividades e execução de tarefas, no âmbito de suas atribuições.

105. Em relação à nota técnica em que consta sua anuência com os serviços prestados pela empresa Dialog, conforme proposta comercial e em atendimento à demanda solicitada, relata que a assessoria atuou para promover as condições de atendimento dos objetivos da conferência e a realização dos debates e discussões acerca das políticas de pesca e aquicultura. Nesse sentido, afirma que “está comprovado que o serviço necessário foi prestado. E tudo isto estava na proposta apresentada” (peça 127, p. 3).

106. Quanto às irregularidades relativas ao sobrepreço de serviços não-prestados, afirma que não se pode imputar essa responsabilidade à assessoria, haja vista que não estava “sob delegação, ou mesmo solicitada a dar autorização de serviço, muito menos pagamentos” (peça 127, p. 3). Adicionalmente, informa que consta na cláusula sétima do Contrato 16/2008 que a contratante nomeará um gestor que exercerá a fiscalização do contrato, ao qual competirá registrar as ocorrências e as deficiências verificadas em relatório, objetivando a correção das irregularidades apontadas. O contrato ainda prevê que as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas ao fiscal do contrato, bem como que a fiscalização exercida pela contratante não exclui nem reduz a responsabilidade da contratada quanto aos danos decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato.

107. Assim, a Sra. Sheila conclui que não haveria qualquer ato, delegação ou solicitação de análise à assessoria para exercer tal função assim como não substituiu ou executou função não-delegada. Acrescenta que também não era essa sua intenção ao atestar sua concordância com os serviços prestados na nota técnica, pois não dispunha de competência ou poder sobre os termos contratuais. Seu ateste se limitou a reconhecer a devida realização do evento, sem entrar no mérito de preços ou de adequação contratual dos itens e preços praticados.

108. Ressalta, ainda, que o Memorando 84/2010 (TC 022.310/2009-3, Principal, fls. 304-305),

já apresentado, informa que o evento contou com a coordenação de dirigentes do MPA e com uma coordenação técnica operacional envolvendo diversas áreas do ministério, que acompanharam a execução dos serviços por meio de check-list. Essa seria uma metodologia de trabalho da assessoria que poderia auxiliar na fiscalização e gestão dos serviços e colaborar com quem estava incumbido de elaborar documentos comprobatórios da regular execução dos serviços. Essa metodologia propiciou que boa parte do planejado fosse devidamente executado. Salienta também que um evento de tal magnitude estaria inevitavelmente sujeito a emergências e novidades, as quais foram atendidas dentro do limite orçamentário.

109. A responsável coloca que o ‘de acordo’ proferido na nota técnica não poderia ser “...entendido como conferidor de item por item ou mesmo de definição e comparação de preços...”, pois não teria sido delegada essa tarefa ou dada a ela essa competência. Nesse caso, existiria o “...limite de atribuições, o que também deve ser identificado no sentido colaborativo do serviço público” (peça 127, p. 5).

110. Considerando sua participação como coordenadora de parte das atividades do evento, a gestora traz aos autos informações adicionais sobre a execução dos serviços. Em relação à hospedagem, relata que, conforme informações de coordenadores e da empresa prestadora dos serviços, houve um bloqueio prévio de vários hotéis em Brasília, em decorrência do vasto público que compareceria à conferência aliada à existência de outros eventos que ocorrem diariamente na cidade. Assim, era necessário manter uma determinada quantidade de quartos em reserva, de forma a cobrir eventualidades ou se prestar a usos diversos, como para atender à equipe do MPA, para organização do evento, convidados, participantes. Por fim, informa que havia sido fechado um pacote junto aos hotéis, o que impossibilitava o cancelamento de reservas.

111. Sobre a alimentação, segundo os coordenadores e a empresa Dialog, a quantidade de refeições resultaria, em média, em 645 refeições excedentes por dia e por turno – coffee break, almoço e jantar. Essa variação decorreria da inexistência de um número exato de pessoas presentes no evento. Adicionalmente, foi montado um restaurante exclusivo no local do evento, com a contratação de uma quantidade fixa de refeições, sem a possibilidade de devolução ou mesmo de redução das quantidades contratadas. A responsável salienta que os serviços de alimentação atenderam às necessidades do evento, e nenhum problema foi registrado.

112. Em relação aos serviços de segurança, conforme teriam informado os organizadores, houve a necessidade de contratar grande número de seguranças devido à possibilidade da presença de diversas autoridades no evento. Adicionalmente, a utilização de equipamentos de alto custo na área externa do Centro de Convenções, a realização de show de grande porte e as manifestações públicas que ocorreram nos quatro dias do evento também motivaram a contratação de seguranças. Ressaltou, por fim, que a atuação da segurança esteve a contento durante o evento.

113. Sobre o aluguel de toalhas de mesa, a responsável informa que foram utilizadas toalhas no auditório da plenária, na sala do Ministro da Pesca, na Sala Vip, nos estandes, na sala de imprensa, nas mesas usadas no show musical, além daquelas utilizadas no restaurante, durante as três refeições diárias, que eram trocadas após cada refeição.

114. Quanto aos pontos lógicos e de Internet, salienta que foram necessários vários pontos para atender ao auditório, sala vip, sala do Ministro, sala de secretaria do evento, sala de imprensa, credenciamento, expositores, telecentros e as vinte salas dos grupos de debates. Essas quantidades teriam sido definidas por técnicos de informática que prestaram serviços no evento.

115. Dos equipamentos de som e sonorização, igualmente, sua demanda, a infraestrutura necessária e as potências foram definidas pelos técnicos responsáveis. Os equipamentos foram utilizados no auditório máster, visando propiciar a transmissão ao vivo pelos veículos de comunicação, nas salas de trabalho e nos ambientes de uso coletivo.

116. Em relação ao aluguel de salas e auditório, o Centro de Convenções Ulysses Guimarães foi definido pelo MPA para a realização do evento e foi reservado com grande antecedência. Esse espaço comportaria todas as demandas de espaço e salas para a conferência e seria o único na capital federal com a estrutura adequada.

117. Sobre os serviços de gravação, são necessárias várias horas de gravação para transcrever cada hora de gravação, já que a transcrição deve conter a íntegra do que foi gravado, com nome, interferências e mesmo vícios de linguagem, de forma a ser fiel ao registro feito.

118. Por fim, a Sra. Sheila salienta que foi constituída uma coordenação organizadora do evento, com servidores do MPA, com tarefas definidas em reuniões que ocorreram antes, durante e após o evento, conforme check list (peça 119, p. 7-32), para o acompanhamento de cada serviço. A avaliação final dos envolvidos atesta que a conferência atingiu pleno êxito, e os serviços foram prestados conforme planejado e atendendo às demandas emergenciais. Foi isso, portanto, que teria sido atestado na referida nota técnica, no que compete à assessoria.

II.2. Análise

119. A Portaria Seap 10, de 4/2/2009, que aprovou o Regimento da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (peça 115, p. 34-44), instituiu a Comissão Organizadora Nacional, cujo objetivo era propor medidas e ações necessárias para a consecução da referida conferência. Eram membros da comissão a Sra. Sheila Oliveira e o Sr. Cleberson Zavaski. Segundo o normativo, era dever da Comissão Organizadora Nacional organizar, acompanhar e avaliar a realização do evento em tela, atendendo aos aspectos técnicos, políticos e também administrativos. Assim, não merece prosperar o argumento da Sra. Sheila de que não seria sua atribuição dar autorização de serviço, verificar a adequação e realizar a conferência dos produtos entregues e serviços executados durante a conferência.

120. Sobre a autorização de serviço, verifica-se que a Sra. Sheila foi a responsável pela aprovação da Proposta Comercial 2140, que definiu cada produto e serviço que seria fornecido para a consecução do evento em análise, inclusive com as respectivas quantidades de cada item (TC 022.310/2009-3, Principal, fls. 187-194).

121. Posteriormente, no papel de coordenadora da conferência, realizou novo planejamento, conforme pode ser verificado por meio do briefing do evento juntado por ela aos autos (peça 127, p. 39-47), o qual teve por base a Proposta Comercial 2140. Nesse documento, é possível verificar que já na etapa de planejamento foram realizados diversos ajustes nas quantidades previamente definidas. Ainda, por meio de *check lists* utilizados pela equipe (peça 119, p. 7-32) e, conforme suas declarações, por meio das reuniões ocorridas com a coordenação antes, durante e após o evento, a execução dos serviços foi acompanhada detalhadamente, de forma a monitorar todos os aspectos envolvidos e corrigir eventuais desvios.

122. Como a própria responsável afirma, boa parte do planejado foi devidamente executado, e os imprevistos foram sanados. Assim, a gestora detinha as informações necessárias para realizar os devidos ajustes no momento de atestar a prestação dos serviços, bem como, conforme o regimento da conferência, a ela estaria delegada a tarefa de zelar, também, pelos aspectos administrativos do evento.

123. Sob sua coordenação, o evento contou com o envolvimento de quase todos os servidores do MPA e até com pessoas de outros órgãos, que ficaram incumbidas de acompanhar a execução de cada serviço relacionado ao evento. Os esforços eram organizados por meio de *check lists* e reuniões com a coordenação, de forma a assegurar que tudo acontecesse conforme planejado, e eventuais desvios fossem devidamente sanados. Portanto, para se atingir pleno êxito na realização da conferência, era necessário que houvesse um acompanhamento estrito de todos os produtos e serviços fornecidos pela empresa Dialog, o qual foi conduzido pela coordenação do evento.

124. Sobre o comentário relativo à existência de um fiscal do contrato formalmente designado, vale salientar que não seria razoável supor que uma única pessoa tivesse condições de se responsabilizar integralmente por verificar a adequação de todos os serviços prestados, pois tal tarefa não seria factível, diante do porte do evento. Para tanto, era necessário contar também com as informações prestadas pela coordenação do evento, que era quem efetivamente poderia avaliar em detalhes a performance da empresa Dialog e os serviços contratados. Nesse sentido, a responsabilidade é compartilhada, e o fato de a Coordenação-Geral de Relações Públicas e a Sra. Sheila, coordenadora do evento, terem atestado em nota técnica que os serviços foram devidamente executados conforme proposta comercial e que não restavam quaisquer pendências concorreu para o pagamento irregular por serviços não-prestados.

125. Por fim, foi observado que, em outro evento do ministério, a Coordenação-Geral de Relações Públicas e a Sra. Sheila atestaram na nota técnica as diferenças existentes entre o orçamento da empresa Dialog e os serviços efetivamente prestados, demonstrando que esse era o procedimento adotado quando as diferenças eram devidamente apontadas. Tal conduta se mostra coerente com as responsabilidades determinadas pelo Regimento Interno da então Seap relativos à área de relações públicas (peça 129, p. 58-72). Conforme o normativo, era competência da Coordenação-Geral de Relações Públicas programar, coordenar e administrar eventos promovidos pela Secretaria Especial. A título de exemplo, citamos o referido Parecer Técnico 27/2008 COGERP, de 29/8/2008 (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fls. 71-72), assinados pela Sra. Deborah Kadja, então Coordenadora-Geral de Relações Públicas, e a Sra. Sheila Oliveira, Assessora Especial. Do parecer, que analisa a execução do lançamento do Plano Mais Pesca e Aquicultura, evento ocorrido em Salvador, no dia 29/7/2008, do qual reproduzimos os seguintes excertos:

Dos itens citados de estrutura, verificamos que o item 178 está duplicado, totalizando um valor muita acima do que foi executado, não corresponde ao que foi realmente utilizado,...

(...)

O item segurança diurno e noturno não está de acordo com o que foi solicitado, esse item foi atendido em sua grande maioria pelo Governo Estadual da Bahia, na proposta indica-se quarenta pessoas para segurança, sendo que somente os equipamentos necessitaram de tal serviço, não demandando esse quantitativo de pessoas.

(...)

No item Faixas de mesa (item 155), o valor indicado na proposta está como referência de Brasília, sendo que o evento foi em Salvador e o valor unitário é muito diferente tendo como referência outros estados.

(...)

O item Computador para cerimonial (item 048) foi contemplado dentro do item Computador (item 048), portanto está sendo cobrado de forma duplicada.

(...)

Considerando o exposto, solicitamos que sejam revistas as considerações acima.

126. Dessa forma, verifica-se que seria esperada da gestora conduta diversa daquela questionada neste processo, ou seja, era esperado que ela relatasse na Nota Técnica 044/2009/COGERP/MPA (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fl. 98) as diferenças ocorridas entre a Proposta Comercial 2140 e os serviços devidamente executados durante a conferência. Nesse sentido, também não há como inferir boa-fé da gestora, que foi omissa, apesar de deter as informações necessárias para questionar a correta prestação de serviços.

127. Portanto, o fato de a Sra. Sheila, membro da Comissão Organizadora Nacional e coordenadora do evento em tela, ter atestado oficialmente na Nota Técnica 044/2009/COGERP/MPA (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fl. 98) que a empresa Dialog prestou os serviços "...de acordo com a

proposta comercial apresentada. Atestamos que os serviços prestados atenderam à demanda solicitada, não havendo nenhuma reclamação ou pendência de qualquer natureza”, contribuiu decisivamente para que houvesse o pagamento por serviços não-prestados, inclusive relativo a itens com sobrepreço, dando causa aos prejuízos ao erário relatados no presente processo.

128. Em relação às informações trazidas pela gestora sobre os serviços de hospedagem, segurança, aluguel de toalhas de mesa, pontos lógicos e de Internet, equipamentos de som e sonorização e serviços de degravação, não foram fornecidas justificativas suficientes que possam comprovar que os serviços foram prestados conforme a quantidade apresentada na Proposta Comercial 2140. Tendo em vista que não há informações adicionais, ressaltamos que esses pontos já foram devidamente examinados na análise da defesa da empresa Dialog.

129. Contudo, a partir do briefing do evento, que se fundamentou na referida proposta, e foi anexado aos autos pela gestora, é possível tecer comentários sobre os serviços de hospedagem. Conforme analisado na defesa da empresa Dialog, verificamos que as reservas realizadas eram em menor quantidade do que constava na Proposta Comercial 2140. Esse fato é confirmado pelo briefing anexado aos autos pela Sra. Sheila. Nesse documento, verifica-se, inclusive, que estava inicialmente prevista uma quantidade menor de apartamentos reservados do que a que está registrada nos controles internos do MPA após o evento. Tal fato confirma que a Sra. Sheila tinha conhecimento de que foram efetivamente reservados menos apartamentos do que o número aprovado por ela na Proposta Comercial 2140. A tabela a seguir resume essas informações.

Tabela 13 – Reservas de hotéis para a 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca

Apartamentos	Proposta Comercial 2140	Briefing Sra. Sheila	Controles MPA (ocupados + no show)
Individual	15	15	22
Duplo	1.049	375	445
Triplo	-	470	445
TOTAL	1.064	860	912 729 ocupados e 183 no show
Total de pessoas	2.113	2.175	1.815 presentes e 432 faltantes (2.247 total)

Fonte: TC 022.310/2009-3, Principal, fls. 187-194; , Anexo 4, fl. 375; peça 127, p. 39-47

130. Cabe novamente enfatizar que o arranjo de apartamentos, privilegiando os apartamentos triplos, fez com que a reserva comportasse até mais pessoas, porém com a necessidade de menos apartamentos e, conseqüentemente, com clara economia financeira, já que a diária de apartamentos

duplos e triplos, no âmbito do contrato em análise, era praticamente idêntica. Contudo, como já destacado na presente instrução, essa economia não foi revertida aos cofres públicos, caracterizando enriquecimento sem causa da empresa Dialog e conduta omissa dos gestores do MPA, da qual não se pode inferir boa-fé.

131. Posto isso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Sheila, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas. Contudo, considerando o princípio da verdade material e considerando a análise realizada nos itens I.2 a I.9 da presente instrução, em que foram acatados os argumentos oferecidos pela empresa Dialog em relação aos serviços de alimentação, som e sonorização bem como sobre o pagamento pela locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, o débito inicialmente imputado à gestora especificamente sobre esses serviços não mais permanece. Contudo, ainda subsiste o débito oriundo do pagamento por serviços não-prestados relativos a hospedagem, seguranças, aluguel de toalhas de mesa, pontos lógicos e serviços de degravação, no total de R\$ 809.194,63, para os quais os argumentos trazidos não lograram afastar as irregularidades apontadas.

III. Sra. Mariângela de Sousa

132. A Sra. Mariângela de Sousa foi citada por meio do Ofício 45/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 44) por ter, na qualidade de Coordenadora-Geral de Relações Públicas, declarado em nota técnica que os serviços foram devidamente prestados conforme orçamento prévio, acarretando o pagamento por serviços de hospedagem, alimentação, degravação, segurança, aluguel de toalhas de mesa, fornecimento de ponto lógico e de Internet, locação de equipamentos de sonorização sem a respectiva comprovação de sua regular execução bem como pelo pagamento superfaturado relativo à locação do espaço físico do Centro de Convenções Ulysses Guimarães.

133. A gestora foi também citada mediante o Ofício 46/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 51) para apresentar suas alegações de defesa por ter declarado em nota técnica que os serviços foram devidamente prestados, dando causa ao pagamento por serviços relativos a degravação e locação de toalhas de mesa cuja execução não foi efetivamente comprovada e com ocorrência de sobrepreço.

134. A Sra. Mariângela solicitou prorrogação de prazo de 60 dias (peça 60), com nova data limite em 26/4/2011, que foi devidamente concedida por esta Corte de Contas (peça 66). A responsável apresentou sua resposta no dia 29/4/2011(peças 114 e 115).

III.1. Argumentos

135. A gestora informa em sua resposta que, à época, a antiga Coordenadora-Geral de Relações Públicas, Sra. Deborah Kadja, pediu exoneração em 10/6/2009, e ela assumiu o cargo (peça 114, p. 3). Dessa forma, não teria participado dos processos anteriores à realização do evento até a emissão da Nota Técnica 44/2009/COGERP/MPA, em que atestava a prestação dos serviços conforme orçamento prévio. Acrescenta que a nota técnica foi elaborada para atender a uma solicitação da Coordenação Administrativa, como parte do procedimento administrativo relativo ao evento em tela.

136. Informa, ainda, que a conciliação dos valores pagos para cada item do contrato não era sua responsabilidade e que não teve participação na elaboração da planilha e do orçamento dos serviços. Ademais, não consta em nenhuma fase do processo seu visto ou autorização, haja vista que esses procedimentos já haviam sido aprovados e autorizados pelos gestores competentes, não sendo responsabilidade da Coordenação-Geral de Relações Públicas essa função. Por fim, acrescenta que sua função se restringe ao trabalho de cerimonial e protocolo, com a organização da agenda de compromissos do dirigente da pasta.

III.2. Análise

137. A exoneração da antiga coordenadora de relações públicas ocorreu em 10/6/2009. A gestora informa que após a exoneração dessa, ela assumiu o cargo, o que pressupõe-se que tenha sido na mesma época, apesar de não informar a data de sua efetivação. Portanto, verifica-se que a gestora chefiava a área de relações públicas do órgão há quase quatro meses antes do evento, o que configura tempo suficiente para se inteirar do planejamento da conferência. Ademais, a Proposta Comercial da empresa Dialog, que definiu os moldes que seriam prestados os serviços, data de 21/9/2009, o que ocorreu já durante sua gestão.

138. Conforme Regimento Interno da então Seap, aprovado pela Portaria 178, de 28/8/2003 (peça 129, p. 58-72), era competência da Coordenação-Geral de Relações Públicas programar, coordenar e administrar os eventos promovidos pela Secretaria Especial. Portanto, não merece prosperar o argumento da Sra. Mariangela de que sua função se restringiria apenas ao trabalho de cerimonial, protocolo e agenda. Torna-se improvável imaginar que a Coordenadora-Geral de Relações Públicas não participou do planejamento e da execução do evento mais importante da então Seap, como é alegado por ela.

139. Ainda, o argumento de que não constaria em nenhuma fase do processo seu visto ou autorização é contraposto pela Nota Técnica 44/2009/COGERP/MPA, em que a gestora oficialmente afirma que os serviços da empresa Dialog foram devidamente prestados conforme a proposta comercial e não haveria quaisquer pendências. A partir do momento que assina tal declaração, a gestora se responsabiliza pelas informações por ela prestadas, e não há como afastar os efeitos decorrentes de sua conduta, quais sejam, os de fundamentar o pagamento por serviços não-prestados, inclusive relativo a itens com sobrepreço, dando causa aos prejuízos ao erário relatados no presente processo.

140. Posto isso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Mariangela, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas. Contudo, considerando o princípio da verdade material e considerando a análise realizada nos itens I.2 a I.9 da presente instrução, em que foram acatados os argumentos oferecidos pela empresa Dialog em relação aos serviços de alimentação, som e sonorização bem como sobre o pagamento pela locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, o débito inicialmente imputado à gestora especificamente sobre esses serviços não mais permanece. Contudo, ainda subsiste o débito oriundo do pagamento por serviços não-prestados relativos a hospedagem, seguranças, aluguel de toalhas de mesa, pontos lógicos e serviços de degravação, no total de R\$ 809.194,63, para os quais os argumentos trazidos não lograram afastar as irregularidades apontadas.

IV. Sra. Edileuza Silva Neiva

141. A Sra. Edileuza Silva Neiva foi citada mediante o Ofício 22/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 34), para apresentar suas alegações de defesa por ter, na qualidade de fiscal do contrato, atestado que os serviços constantes das notas fiscais 1978 e 2109 da empresa Dialog foram devidamente prestados, dando causa ao pagamento por serviços relativos a degravação e locação de toalhas de mesa cuja execução não foi efetivamente comprovada e com ocorrência de sobrepreço.

142. A responsável também foi citada por meio do Ofício 23/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 47), por ter atestado que os serviços constantes das notas fiscais 1978 e 2109, da empresa Dialog, foram devidamente prestados, sem, contudo, haver a comprovação da efetiva execução de parte das despesas relativas a hospedagem, alimentação, degravação, segurança, aluguel de toalhas de mesa, fornecimento de ponto lógico e de Internet, locação de equipamentos de sonorização, bem como por atestar o pagamento superfaturado pela locação do espaço físico do CCUG, relativos à realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca.

143. Por fim, a gestora foi chamada em audiência, mediante Ofício 28/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 33), para apresentar suas razões de justificativa por, na qualidade de Coordenadora-Geral de Administração – Substituta, ter autorizado a realização do evento Desenvolvimento Regional Sustentável, conduzido no âmbito do Contrato 16/2008, apesar de haver medida cautelar proferida pelo TCU suspendendo a utilização daquele contrato.

144. A Sra. Edileuza solicitou prorrogação de prazo de 60 dias (peça 70), com nova data limite em 24/4/2011, que foi devidamente concedida por esta Corte de Contas (peça 81). A responsável apresentou sua resposta no dia 29/4/2011 (peça 117).

IV.1. Argumentos

145. Em sua defesa, a gestora salienta que, apesar de a Coordenação de Administração, hoje Coordenação-Geral de Administração, ser responsável pela parte administrativa do Ministério, em relação ao evento em tela, informa que a “...execução não foi efetivamente comprovada, bem como por superfaturamento decorrente da escolha da Ata de Registro de Preços 15/2007 do Ministério das Cidades referente aos serviços considerados executados para a 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca” [sic] (peça 117, p. 4-5). Ressalta, ainda, que não seria seu papel verificar tais aspectos do evento, visto que essas tarefas eram elaboradas e atestadas pelas áreas técnicas específicas, o que iria ao encontro do entendimento dominante no TCU.

146. A responsável cita dois acórdãos deste Tribunal para embasar sua defesa. O primeiro acórdão (Acórdão 66/1998-TCU-Plenário) destaca que não se pode exigir do dirigente máximo que sua supervisão alcance grau elevado de profundidade, pois se estaria descaracterizando o instituto da delegação. O segundo acórdão citado (Acórdão 697/2007-TCU-Plenário) ressalta o caso concreto de um gestor, atuando como diretor administrativo, que, como mero signatário do contrato, teve sua responsabilidade descaracterizada no que concerne às questões técnicas do processo licitatório.

147. Em relação à autorização de evento durante a vigência de medida cautelar, no valor de R\$ 2.965,32, a responsável ressalta que agiu embasada em solicitação da área técnica e, de boa-fé, teria aprovado a proposta, pois, naquele momento, desconhecia a existência da referida medida cautelar. Acrescenta, também, que esse fato passou despercebido por todos os gestores que se manifestaram no referido processo. Adicionalmente, salienta que o valor do evento é deveras reduzido e não representaria prejuízo ao erário.

IV.2. Análise

148. O argumento da gestora de que não seria sua responsabilidade atestar a correta prestação dos serviços da empresa Dialog não merece prosperar, haja vista que ela era a fiscal do contrato, conforme Ordem de Serviço 42/2008 (peça 127, p. 9). Como tal, tinha o dever de registrar em relatório as ocorrências e deficiências verificadas, como determina a cláusula sétima do Contrato 16/2008 (peça 127, p. 25).

149. Ademais, a Sra. Edileuza participou da organização do evento, estando presente durante a conferência, conforme demonstra o check list juntado aos autos pela coordenadora do evento, a Sra. Sheila, que detalha a divisão de tarefas entre os servidores do MPA (peça 119, p. 8). Conforme o documento, a gestora era responsável por prestar apoio ao credenciamento dos delegados. Assim, esteve presente e contribuiu ativamente para os trabalhos da conferência e, portanto, teve oportunidade de presenciar e avaliar a prestação de serviços da empresa Dialog.

150. Se por um lado não seria possível que ela, sozinha, conferisse todos os produtos e serviços entregues pela empresa Dialog, por outro, era viável verificar essa execução de forma macro e formar um juízo de valor capaz de questionar a área técnica acerca dos trabalhos prestados durante o evento.

Ou seja, a fiscal do contrato teria elementos para avaliar e contestar a correta prestação dos serviços. Além disso, havia documentos comprobatórios de posse da área administrativa do MPA que iam de encontro à Proposta Comercial 2140, base para o pagamento realizado, os quais foram ignorados pela fiscal do contrato. Por fim, vale salientar que o pagamento realizado foi feito no valor exato ao da proposta comercial, inclusive quanto aos centavos, não tendo sido realizado nenhum ajuste nos quantitativos previstos, o que é uma situação extremamente improvável diante de um evento dessa magnitude.

151. Enfim, a gestora demonstrou uma atitude passiva e omissa quando atestou as notas fiscais 1978 e 2109 da empresa Dialog (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fls. 88 e 107). Como fiscal do contrato, era esperado que avaliasse a devida prestação dos serviços, contando para isso com seu próprio julgamento da performance da empresa durante o evento, já que esteve presente e atuou proativamente na realização da conferência, além de contar com os documentos comprobatórios existentes e com o subsídio das áreas técnicas envolvidas, que geraram *check lists*, *briefings*, documentos e realizaram diversas reuniões antes, durante e após o evento. Por todo o exposto, não é possível inferir boa-fé da responsável em relação à conduta questionada, da qual resultou diretamente no pagamento por serviços não-prestados, dando causa a prejuízos ao erário.

152. Posto isso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Edileuza, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas. Contudo, considerando o princípio da verdade material e considerando a análise realizada nos itens I.2 a I.9 da presente instrução, em que foram acatados os argumentos oferecidos pela empresa Dialog em relação aos serviços de alimentação, som e sonorização bem como sobre o pagamento pela locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, o débito inicialmente imputado à gestora especificamente sobre esses serviços não mais permanece. Contudo, ainda subsiste o débito oriundo do pagamento por serviços não-prestados relativos a hospedagem, seguranças, aluguel de toalhas de mesa, pontos lógicos e serviços de degravação, no total de R\$ 809.194,63, para os quais os argumentos trazidos não lograram afastar as irregularidades apontadas.

153. Em relação à autorização de evento durante a vigência de medida cautelar, propomos acatar as razões de justificativa da gestora, tendo em vista que foi um evento de baixo valor, ocorrido pouco tempo após a comunicação ao órgão, e, após esse episódio, não foram realizadas outras contratações no âmbito do contrato em tela.

V. Antônio Chrisóstomo de Sousa

154. O Sr. Antônio Chrisóstomo foi citado por meio do Ofício 26/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 53), na qualidade de Coordenador-Geral de Gestão Interna, para apresentar suas alegações de defesa por ter solicitado o pagamento por serviços sem a comprovação da efetiva execução de parte das despesas relativas a hospedagem, alimentação, degravação, segurança, aluguel de toalhas de mesa, fornecimento de ponto lógico e de Internet, locação de equipamentos de sonorização, bem como do pagamento superfaturado pela locação do espaço físico do CCUG, relativos à realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca.

155. O responsável igualmente foi citado por meio do Ofício 27/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 54) para apresentar suas alegações de defesa por ter solicitado a prorrogação do Contrato 16/2008, sem fundamentação legal e contratual, e elaborado pesquisa de mercado eivada de vícios que não comprovava a condição mais vantajosa da manutenção do referido contrato com a empresa Dialog, resultando na formalização do 2º Termo Aditivo. Em decorrência de sua conduta, houve o pagamento a preços acima do mercado por serviços prestados durante a 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca.

156. Ainda, o gestor foi também citado mediante o Ofício 30/2011-TCU/SECEX-8 (peça 58),

de 25/1/2011, devido à conduta já descrita no parágrafo anterior, por ter propiciado o pagamento com sobrepreço relativo a serviços cuja execução não foi efetivamente comprovada de despesas com degravação e aluguel de toalhas de mesa.

157. Por fim, foi realizada audiência do responsável para apresentar suas razões de justificativa por ter impulsionado o 1º e 3º aditamentos ao Contrato 16/2008, propiciando a formalização dos termos aditivos do contrato com a empresa Dialog, com prorrogação ilegal de prazo, em desacordo ao art. 57 da Lei 8.666/93 e ao art. 4º, § 1º, do Decreto 3.931/2001. O gestor também foi solicitado a apresentar suas razões de justificativa por ter aceitado como válidas pesquisas de mercado maculadas para comprovar a vantajosidade tanto da contratação da referida empresa como da manutenção de seus serviços, por meio da formalização dos 1º e 3º Termos Aditivos e, portanto, por não atender aos preceitos legais definidos no art. 8º do Decreto 3.931/2001 e no art. 15, § 1º da Lei de Licitações.

158. O Sr. Antônio Chrisóstomo solicitou prorrogação de prazo de 60 dias (peça 59), com nova data limite em 24/4/2011, que foi devidamente concedida por esta Corte de Contas (peça 65). O responsável apresentou sua resposta no dia 29/4/2011 (peça 122).

V.1. Argumentos

159. Em sua defesa, argumenta que estaria este Tribunal impondo-lhe o recolhimento de uma quantia da qual não se aproveitou ou concorreu para a existência do eventual dano. Alega que todas as justificativas e provas já haviam sido apresentadas, porém não foram devidamente apreciadas, ponto a ponto, por este Tribunal. Afirma também que em nenhum momento trouxe dano ao erário, não agiu com dolo ou culpa, mas sim apenas no estrito cumprimento do seu dever legal, e ressalta que adotou todas as medidas necessárias ao saneamento das irregularidades.

160. Em relação à adesão à Ata de Registro de Preços, argumenta que, como aderiram à ata do Ministério das Cidades, caberia a este órgão, em caso de suspeita de sobrepreço, não ter autorizado a referida adesão. Em seguida, cita o Acórdão 2.404/2009-TCU-2ª Câmara, que determinou à Funasa que não autorizasse eventuais pedidos de adesão a uma ata de pregão em 2008 devido à exigência indevida de carta de solidariedade ao fabricante como condição para habilitação no certame.

161. Afirma, também, que a adesão à ata teria se dado no âmbito do chamado princípio da reserva da administração, que vedaria a influência alheia sobre atos de gestão do MPA, quando presentes razão de interesse público. Por fim, ressalta que não seria justo ser responsabilizado por ter agido respaldado por pareceres técnico-administrativos e jurídicos proferidos pelas áreas competentes.

162. O gestor evoca o princípio do contraditório e da ampla defesa insculpidos na Constituição Federal e alega que esta Corte de Contas não analisou todos os argumentos e provas trazidos aos autos, os quais demonstrariam que sua conduta manteve-se nos limites estritos impostos pela lei. Dessa forma, a potencial condenação, se aplicada, estaria eivada de vícios.

163. Argumenta que o dolo, por si só, não representa gravame, pois é a intenção da conduta que teria relevância no mundo jurídico. Assim, se não teve intuito de lesionar, não poderia haver apenação. Dessa forma, alega que agiu, mas nunca teve a intenção de trazer prejuízos aos cofres públicos, como, de fato, não o teria feito, e sempre agiu de boa-fé, visando aos interesses da Administração. Assim, tendo em vista que não foi demonstrada ou comprovada por este Tribunal má-fé ou conduta lesiva, ou mesmo a existência de qualquer prejuízo, sua condenação deveria ser revista ou, em hipótese extrema, convertida em multa.

164. Mesmo na hipótese de multa, o responsável apresenta em sua defesa a Súmula 142 deste Tribunal, que determina a baixa da responsabilidade e o arquivamento do processo quando for apurada infringência de dispositivo legal ou irregularidade de caráter formal que, por não ser suficientemente grave ou individualizada, não enseje o julgamento pela irregularidade das contas ou a cominação de

multa. No presente caso, argumenta que as irregularidades seriam de caráter meramente formal e não teriam acarretado prejuízo financeiro aos cofres públicos, o que justificaria a aplicação da citada súmula, ou seja, não caberia nem mesmo a aplicação de multa.

V.2. Análise

165. O Sr. Antônio evoca o princípio do contraditório e da ampla defesa e alega que esta Corte de Contas não analisou todos os argumentos trazidos aos autos e, por isso, eventual condenação estaria eivada de vícios. O Regimento Interno do TCU, no seu art. 202, dispõe que, uma vez verificadas irregularidades de que resultem dano ao erário, o relator ou o Tribunal determinará a citação do responsável para que, no prazo de quinze dias, apresente suas alegações de defesa.

166. A citação constitui para os responsáveis não um dever, mas sim um direito, uma oportunidade para ser ouvido e trazer aos autos elementos que possam esclarecer os fatos. Quando instados a se manifestar acerca de determinado fato, devem os responsáveis utilizar-se dos meios disponíveis para apresentar o conjunto de elementos suficientes para esclarecê-lo, sob pena de, não o fazendo, permitir ao julgador firmar convicção com base nas informações constantes dos autos. O instrumento da audiência, bem como o da citação, delimita, na fase de instrução dos processos no âmbito deste Tribunal, o oferecimento de oportunidade de ampla e irrestrita defesa aos responsáveis. Trata-se de um direito assegurado à parte, e a opção de não exercê-la é única e exclusivamente do responsável (Acórdãos 1.268/2011-TCU-Plenário, 892/2008-TCU-2ª Câmara, 1.711/2008-TCU-2ª Câmara e 2.092/2007-TCU-1ª Câmara).

167. No presente caso, o gestor não apresentou novas justificativas e, em sua defesa, limitou-se a alegar que provas não foram devidamente apreciadas, sem, contudo, explicitar quais aspectos não teriam sido considerados pelo TCU. Ante essas alegações, serão analisadas novamente as condutas do gestor, conforme provas e documentos já presentes nos autos.

168. Inicialmente, cabe apresentar as competências da Coordenação-Geral de Gestão Interna, da qual o responsável era o coordenador-geral, conforme determinado pela Portaria Seap 178/2003. Ao setor, cabia coordenar a execução das atividades relacionadas ao controle de contratos firmados no âmbito da Secretaria; coordenar, executar e acompanhar as atividades de licitação, inclusive as de caráter especial; e instruir os processos licitatórios, anteriormente à análise jurídica.

169. Conforme a Lei de Licitações e o Decreto 3.931/2001, deve a Administração verificar a conformidade dos preços a serem contratados com aqueles praticados no mercado, de maneira a garantir que o órgão obterá a condição mais vantajosa. Nessa linha, o TCU deixa assente no Acórdão 250/2005-TCU-Plenário que a pesquisa de preços para verificar sua compatibilidade com a prática de mercado é condição necessária não somente no momento de firmar contratos, mas também para a formalização de termos aditivos posteriores. Dessa forma, a legislação deixa claro que é responsabilidade do órgão que contrata assegurar que seus contratos possuam a condição mais vantajosa para a entidade e, portanto, não há como aceitar como plausível a tentativa do gestor de se eximir desse dever ou mesmo de tentar responsabilizar o Ministério das Cidades pela adesão da então Seap à ata de preços em tela, da qual decorreu o contrato com a empresa Dialog.

170. Adicionalmente, o gestor alega que a adesão à ata ter-se-ia dado no âmbito do princípio da reserva da administração, que vedaria a influência alheia sobre atos de gestão do MPA, aparentemente aludindo que esta Corte de Contas não teria competência para questionar suas condutas. Sobre esse aspecto, cabe ressaltar o mandamento constitucional insculpido no art. 71, inciso II, que define que compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Ademais o princípio da reserva da administração refere-se à impossibilidade de o Poder Legislativo desconstituir, mediante lei, atos de caráter

administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais, e, claramente, tal princípio não se adere à presente situação.

171. No caso em tela, a adesão à Ata de Registro de Preços 15/2007, do Ministério das Cidades foi solicitada pelo Sr. Chrisóstomo (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fl. 221). De forma a atender às determinações legais e com o objetivo de comprovar que a escolha da referida Ata, com a consequente contratação da empresa Dialog, era a condição mais vantajosa para a então Seap, foram juntados ao processo orçamentos das empresas CV Eventos, RN Eventos e NEO Eventos (TC 022.310/2009-3, Principal, fls. 94-128). A análise realizada pela Cogin consistiu em comparar o somatório dos preços unitários do orçamento de cada empresa com a soma dos preços unitários da empresa Dialog presentes na referida ata de preços. A comparação desses totais levava à conclusão de que o somatório dos preços unitários da Dialog era mais vantajoso. Contudo, havia um erro crasso que invalidava por completo essa conclusão.

172. A tabela da empresa Dialog, presente na Ata do Ministério das Cidades, e as tabelas das três pesquisas de mercado possuíam itens diferentes, com unidades de medida e quantidades diferentes, inclusive com quantidade total de produtos e serviços diferente. Ou seja, não havia qualquer base válida de comparação para se concluir que a análise por meio da soma de preços unitários era um parâmetro aceitável e capaz de justificar a escolha da empresa Dialog.

173. Conforme salientado na instrução anterior (peça 68), quando a lei exigiu que houvesse pesquisa de mercado para garantir à Administração preços mais vantajosos, demandou do gestor uma ação proativa pela busca do bem público. A simples coleta aleatória de pesquisas de preço inválidas vai contra o mandamento legal e demonstra uma conduta desidiosa e inescusável. Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, ainda mais quando há indícios de sobrepreço.

174. Igualmente foram constatados problemas nas pesquisas de mercado apresentadas para justificar a manutenção do contrato da empresa Dialog quando da formalização dos subsequentes três termos aditivos ao Contrato 16/2008. À época, foram apresentados três orçamentos para fundamentar o 1º Termo Aditivo, três para o 2º Termo Aditivo, e dois para o 3º Termo Aditivo.

175. Conforme a Lei 11.771/2008, conhecida como a Lei do Turismo, somente podem prestar serviços turísticos, e, especificamente, serviços de organização de eventos, as empresas que sejam cadastradas junto ao Ministério do Turismo, o qual expedirá certificado válido por dois anos. A partir dessa premissa, foi realizada pesquisa no sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor do turismo (Cadastur) e constatou-se que nenhuma das oito empresas que apresentaram orçamento era autorizada a prestar serviços de organização de eventos e, portanto, nenhuma das pesquisas de preço poderia ter sido considerada válida como parâmetro de mercado.

176. Adicionalmente, a partir do CNPJ dessas empresas, foi realizada pesquisa junto à Receita Federal, para apurar qual seria a atividade econômica de cada uma delas registrada junto àquele órgão. A pesquisa demonstrou que três das empresas eram, na realidade, agências de viagem, uma delas era uma agência de publicidade, uma prestava serviços de aluguel de móveis, utensílios e instrumentos musicais, e as três restantes alegavam prestar serviços de organização de eventos, mas, como salientado, estavam proibidas de prestar tais atividades, já que não detinham autorização do Ministério do Turismo para tal.

177. Portanto, verifica-se que o Ministério nunca conseguiu comprovar que a empresa Dialog detinha realmente a condição mais vantajosa para a Administração, tanto no momento de sua contratação como em relação aos três termos aditivos formalizados posteriormente. Nessas quatro ocasiões, as pesquisas de mercado continham erros graves que eram de fácil detecção pelo gestor. Como já salientado anteriormente, as pesquisas de preço relativas à contratação inicial possuíam formatos muito diferentes, o que inviabilizava qualquer comparação linear. A simples leitura desses documentos identificaria tal vício.

178. Das pesquisas relativas aos aditivos, por meio do nome das empresas pesquisadas, era possível que o gestor verificasse que o ramo de atividade dessas não era compatível com promoção de eventos. Como exemplo, citamos a empresa Trips Passagens e Turismo Ltda., relativa ao 1º Termo Aditivo, a empresa Class Club Turismo Ltda., em relação ao 2º Termo Aditivo, e a empresa Viver Representações Turismo Assessoria e Consultoria Ltda, em relação ao 3º Termo Aditivo. Ainda, como agravantes a essas ocorrências, cabe destacar que uma das três propostas de preços relativas ao 2º Termo Aditivo datava de 2008, quando o aditivo era de 2009, e, para o 3º Termo Aditivo, foram juntadas somente duas pesquisas de mercado, quando o recomendado são três propostas válidas.

179. O gestor diligente perceberia esse conjunto de falhas e não permitiria que fosse dado prosseguimento sem o devido atendimento aos preceitos determinados pela lei, dos quais não se pode negar cumprimento. Portanto, não é possível inferir boa-fé do Sr. Chrisóstomo diante de todas as irregularidades aqui relatadas, que apresentou, no mínimo, uma conduta negligente. Cabe salientar que o responsável não trouxe aos autos provas ou elementos que contradissem a presente análise.

180. Outro agravante que deve ser levado em consideração é o fato de que havia outras atas de registro de preços disponíveis à época, com condições mais vantajosas, que poderiam ter sido utilizadas para realizar os eventos planejados, de maneira célere e sem óbices legais. Um exemplo era a Ata de Registro de Preços do Ministério da Educação, cujo fornecedor era a empresa FJ Produções. Conforme analisado na instrução anterior (peça 68, p. 33-36), se o evento em análise tivesse sido realizado a partir dessa ata, o órgão teria economizado aos cofres públicos o valor de R\$ 1,7 milhão. Igualmente estava disponível a Ata de Registro de Preços do Ministério da Previdência Social que, conforme analisado na instrução anterior (peça 68, p. 33-36), se a então Seap tivesse optado por utilizar essa ata, obteria uma economia de R\$ 2,3 milhões nos custos com o evento em tela. Deve-se salientar que, mediante uma consulta ao Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), teria sido possível identificar essas atas.

181. A adesão à ata do Ministério das Cidades e sua manutenção mediante a formalização de três termos aditivos posteriores, atos esses fundamentados em pesquisa de preços eivada de vícios, concorreu para a contratação da empresa Dialog a preços desvantajosos para a Administração. A conduta do gestor foi determinante para que tal situação ocorresse, pois, como Coordenador-Geral de Gestão Interna, solicitou a adesão à Ata 15/2007, do Ministério Cidades e, como se pode verificar pelo parecer jurídico que analisou o pedido de adesão, a referida Coordenação juntou aos autos as pesquisas de preço anteriormente mencionadas (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fl. 229).

182. Posteriormente, a formalização do primeiro termo aditivo foi solicitada novamente pelo Coordenador-Geral de Gestão Interna, Sr. Antônio Chrisóstomo (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fls. 240 e 241), e as pesquisas de preço anexadas foram endereçadas ao Sr. Antônio Chrisóstomo, Coordenador da área, e juntada aos autos (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fls. 248-254).

183. A solicitação de formalização do segundo termo aditivo foi também solicitada pelo Coordenador-Geral e, segundo despacho do setor (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fl. 269), é informado que as pesquisas de preço confirmam a vantajosidade da permanência do contrato em tela.

184. Por fim, o pedido da terceira prorrogação contratual (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fls. 299-301), solicitado novamente pelo Coordenador-Geral de Gestão Interna, salienta que as pesquisas de mercado continuam a confirmar a vantajosidade do contrato em questão. As pesquisas de preço anexadas foram endereçadas ao Sr. Antônio Chrisóstomo, Coordenador da área (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fls. 287-293).

185. Ante a alegação de que todas as justificativas e provas teriam sido apresentadas, porém foram ignoradas pelo TCU, traremos novamente aos autos a análise realizada das respostas apresentadas pelo órgão referentes aos serviços não-prestados, que foram encaminhadas a partir de solicitação formal de informações adicionais, pedida durante a inspeção conduzida no ministério em março de 2010. Cabe informar que não foram prestadas pelo gestor novas informações após essa

H:\ConvertePDF\in\435088b2-4089-45c3-a70b-0b3e7ef63843.2pdf.doc

resposta até a apresentação das alegações de defesa e razões de justificativas analisadas na presente instrução.

186. Em relação aos serviços de hospedagem, transcrevemos a seguir as referidas respostas:

No decurso da inspeção realizada no Ministério, por meio do Ofício de Requisição nº 1-325/2010, e 15.03.2010 (fl. 299, Volume 1), foram solicitadas informações adicionais quanto à sistemática utilizada para conferência dos serviços realizados. Na oportunidade, foi solicitado ao órgão informar sobre a ocorrência de pagamento de despesas com hospedagem em quantidade diversa daquela atestada mediante o Relatório de Hospedagem bem como esclarecer sobre como foram tratados os casos de *no show*. Em sua resposta, por meio do Ofício nº 144/2010-CGA/SPOA/SE/MPA, de 19.03.2010 (fls. 302 a 305, Volume 1), o órgão silenciou-se acerca desse assunto.

Da mesma forma, foram solicitadas informações adicionais sobre como foi realizada a verificação dos serviços prestados e quais documentos comprobatórios foram apresentados bem como quais foram os ajustes feitos entre o orçamento e os serviços prestados, de maneira a realizar o pagamento conforme a efetiva utilização. Sobre essa questão, o órgão informou que:

‘No subitem a do item 1, temos a informar que toda a 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca contou com a coordenação de dirigentes do MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura e uma coordenação técnica operacional envolvendo várias áreas do MPA que acompanharam a execução do serviço por meio de check-list (arquivo em anexo) que foi devidamente preenchido pela coordenação de cada equipe.’

‘No subitem b também do item 1, temos a informar que boa parte do planejado por este MPA teve sua execução tal qual previsto. No entanto, os ajustes relativos a imprevistos, necessidades adicionais e/ou emergenciais foram feitos a pedido da coordenação, no devido momento das ocorrências e das verificações, sendo que dentro do limite orçamentário da proposta comercial aprovada. Os serviços receberam atestado coordenação de relações públicas deste MPA.’ (Memorando nº 84/2010-ASCOM, de 18.03.2010)

Apesar das declarações anteriores, o que se observa é que não houve qualquer ajuste financeiro na proposta inicial da empresa Dialog, pois os valores liquidados refletem exatamente o preço definido no orçamento daquela empresa, em 21.09.2009. (peça 68, p. 4)

187. Sobre os serviços de alimentação, tendo em vista que foram acatadas as alegações de defesa trazidas pela empresa Dialog, não se faz necessário apresentar novamente as respostas dadas à época (peça 68, p. 6).

188. Em relação às horas de degravação, transcrevemos a defesa já apresentada pelo responsável e a respectiva análise prolatada pelo TCU:

Por meio do Ofício de Requisição nº 1-325/2010, de 15.03.2010 (fl. 299, Volume 1), foram solicitadas informações acerca dessa diferença. Mediante o Ofício nº 144/2010-CGA/SPOA/SE/MPA, de 19.03.2010 (fls. 302 a 305, Volume 1), o órgão informou que “a degravação sofreu acréscimo de tempo utilizado pelos grupos e pela plenária, além de reuniões extras previstas.” Inicialmente, tendo em vista a informação prestada de que esse item sofreu acréscimo, caberia a devida caracterização do aumento de horas, conforme o que foi executado. Essa evidência demonstra, novamente, que o Ministério foi omissivo no acompanhamento do contrato, pois o pagamento pelas horas de degravação não sofreu qualquer ajuste em relação ao orçamento prévio ao evento.

Cabe informar que os serviços de gravação tiveram como referência uma diária de 8 horas, enquanto que os serviços de degravação foram cobrados por hora. Assim, seria razoável que a estimativa das horas de degravação tivesse por referência a programação oficial do evento e as atividades previstas. No entanto, se compararmos a projeção de horas com base na agenda do evento e a quantidade de horas estimadas no orçamento prévio, é possível constatar uma diferença de 983%, conforme tabela a seguir:

(...)

Com isso, verifica-se que o orçamento prévio aprovado pelo Ministério já continha graves inconsistências que contribuíram para o pagamento por serviços não prestados. Em seguida, os serviços foram atestados como devidamente executados, mesmo sendo impossível que houvesse quase 302 dias, com duração diária de 7 horas, de degravação. (peça 68, p. 7-8)

189. As demais conclusões acerca da não-prestação dos serviços durante o evento tiveram como base os documentos obtidos junto ao próprio órgão, durante inspeção realizada em março de 2010, e os contratos obtidos mediante consulta à BrasíliaTur, instituição responsável pela administração do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, local onde ocorreu o evento em tela.

190. Por fim, deve-se ressaltar que, além de o Sr. Antônio Chisóstomo ser o Coordenador-Geral de Gestão Interna, cujo setor é responsável por coordenar a execução das atividades relacionadas ao controle de contratos, o próprio gestor apresentou ao TCU, durante a inspeção no órgão, documentos que comprovavam as reais quantidades utilizadas de serviços de hospedagem, por exemplo, o que demonstra que o responsável tinha conhecimento de que havia diferenças entre as quantidades orçadas e as efetivamente executadas. Adicionalmente, ele participou diretamente das atividades de organização durante a conferência, conforme se pode verificar nos *check lists*, em que estava designado como responsável pela recepção dos participantes nos aeroportos e encaminhamento aos respectivos hotéis, bem como pela coordenação do restaurante (peça 119, p. 7-13). Assim, o gestor esteve presente no evento, podendo verificar, pelo menos de uma forma geral, como estavam sendo prestados os serviços, podendo, então, tecer uma visão crítica.

191. Portanto, era esperada do Sr. Chisóstomo conduta diversa, de forma a zelar pelo bem público e questionar o pagamento integral por serviços que necessariamente sofreram alteração ao longo de sua execução. Assim, diante de todo o exposto, não é possível inferir boa-fé do gestor, que contribuiu diretamente para que houvesse o pagamento por serviços não-prestados, e sua alegação de que não se aproveitou das irregularidades não altera o fato de que sua conduta acarretou prejuízos financeiros aos cofres públicos.

192. Posto isso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Antônio Chisóstomo, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas tanto em relação aos serviços não-prestados como sobre o sobrepreço materializado no evento em tela. Contudo, considerando o princípio da verdade material e considerando a análise realizada nos itens I.2 a I.9 da presente instrução, em que foram acatados os argumentos oferecidos pela empresa Dialog em relação aos serviços de alimentação, som e sonorização bem como sobre o pagamento pela locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, o débito inicialmente imputado ao gestor especificamente sobre esses serviços não mais permanece. Contudo, ainda subsiste o débito oriundo do pagamento por serviços não-prestados relativos a hospedagem, seguranças, aluguel de toalhas de mesa, pontos lógicos e serviços de degravação, no total de R\$ 809.194,63, para os quais os argumentos trazidos não lograram afastar as irregularidades apontadas.

VI. Sr. Antônio de Jesus da Rocha Freitas Jr.

193. O Sr. Antônio de Freitas Jr. foi chamado em audiência por meio do Ofício 43/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 56), e, posteriormente, pelo Ofício 106/2011-TCU/SECEX-8 (peça 141), por ter, na qualidade de assessor jurídico, proferido pareceres jurídicos contrários à literal disposição de lei, que motivaram a celebração dos 1º, 2º e 3º Termos Aditivos ao Contrato 16/2008, em desacordo com o art. 57 da Lei de Licitações e com o art. 4º, § 1º, do Decreto 3.931/2001, dando causa às irregularidades relatadas no âmbito do evento 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca; e por ter assinado, conjuntamente com o ex-Ministro da Pesca, o 3º Termo Aditivo ao Contrato 16/2008, com acréscimo de valor acima dos limites legais, contrariando o art. 65, § 1º, da Lei de

Licitações.

194. Foi solicitada prorrogação de trinta dias (peça 72), a qual foi devidamente concedida (peça 83), estabelecendo nova data final para apresentação de suas razões de justificativa em 3/4/2011. As respostas foram entregues em 30/3/2011 (peças 100-103).

VI.1. Argumentos

195. Em sua resposta, o Sr. Antônio de Freitas afirma que o TCU não teria competência para examinar atos de consultoria jurídica. De forma a embasar essa tese, foi citado trabalho apresentado em congresso por Diogo Figueiredo Moreira Neto, “A Responsabilidade do Advogado de Estado”, que defende que o advogado, no exercício independente de sua função de consultor jurídico, responderia exclusivamente aos órgãos de tutela profissional, a cargo de seus pares. Ademais, proferido o parecer jurídico, caberia aos gestores considerar então os aspectos técnicos e administrativos envolvidos e tomar as decisões pertinentes. Assim, não seria devido imputar uma corresponsabilidade ao advogado pelo fato de o gestor basear-se em sua opinião, facultativa ou obrigatória, para fundamentar seus atos administrativos. Nessa linha de argumentação, o Sr. Antônio de Freitas alega que não teriam sido os pareceres jurídicos por ele exarados que motivaram os termos aditivos ou que deram causa às irregularidades relatadas, pois não existiria nexo de causalidade, e o advogado público não poderia ser responsabilizado por atos de terceiros. Acrescenta também que a solidariedade decorre expressamente da lei, e não poderia ser inferida a partir de uma apreciação parcial.

196. Em seguida, cita a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (Lei Complementar 73/93) e o Parecer 051/2010/DECOR/CGU/AGU. Esse define que a atuação da consultoria jurídica limita-se a auxiliar a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa e não envolve quaisquer atividades de verificação e inspeção sobre órgãos ou sobre contratos administrativos. Assim, não competiria ao TCU julgar os atos de consultoria jurídica. Adicionalmente ressalta a inviolabilidade dos atos e manifestações do advogado público no exercício da profissão, e, citando novamente Diogo Moreira Neto, destaca que:

inexiste dispositivo constitucional do qual se possa inferir qualquer subordinação da atuação profissional do Advogado de Estado a qualquer outro órgão de previsão constitucional, salvo, evidentemente, a onímoda subordinação ao controle jurisdicional de qualquer ato que importe em lesão ou ameaça a direito. (peça 100, p. 15-16)

197. Assim, os pareceres jurídicos e o exercício da função opinativa dos advogados públicos não estariam inseridos no rol taxativo da competência do TCU exposta no art. 71 da Constituição Federal e, portanto, não estão sujeitos ao controle dessa instituição.

198. Adicionalmente, o Sr. Antônio de Freitas cita o art. 38, parágrafo único, da Lei de Licitações: “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”. Sobre o excerto, argumenta que nele estariam definidos dois comandos. O primeiro seria o exame prévio dos instrumentos editalícios e contratuais, e o segundo seria a aprovação desses documentos. Ainda, afirma que não praticou atos que se inserem nesse dispositivo legal, ou seja, afirma que não praticou atos que demonstrem que aprovou as referidas minutas. Ressalta que “somente na hipótese da ‘aprovação de minutas por assessoria jurídica da Administração’ é que cabe a convocação do TCU para prestar esclarecimentos” (peça 100, p. 17).

199. O Sr. Antônio de Freitas argumenta que os pareceres por ele proferidos foram feitos exclusivamente sob a égide da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, art. 11, inciso VI, alínea ‘a’, que determina a competência de examinar, prévia e conclusivamente, os textos de contratos e instrumentos congêneres. Em seguida, reforça que nunca aprovou as minutas em questão, mas tão somente as examinou, prévia e conclusivamente, ressaltando a diferença entre analisar e aprovar.

Ainda, cita que nos referidos pareceres, se os houvesse aprovado, sob a égide do art. 38 da Lei de Licitações, teria de havê-lo feito de forma expressa e textualmente, o que não ocorreu. Assim, como não existe presunção de aprovação, uma vez que a lei a determina de maneira expressa, estaria claro o excludente de responsabilidade.

200. Salienta que os pareceres jurídicos estão revestidos de boa-fé e conclui que, tendo em vista o excludente de responsabilidade solidária e a patente boa-fé perante os atos inquinados, não há que se imputar responsabilidade ao parecerista jurídico. Aponta, também, que:

não foram os pareceres supramencionados que motivaram o referido contrato administrativo e seus termos aditivos, nem muito menos causaram irregularidades, uma vez que inexistente nexos de causalidade entre estes e as irregularidades apontadas pela 8ª SECEX/TCU, que, são de inteira e exclusiva responsabilidade daqueles gestores administrativos responsáveis pela execução do objeto do referido contrato administrativo e seus termos aditivos. (peça 100, p. 28)

201. Sobre o questionamento relativo à emissão de parecer contrário à literal disposição da lei, o Sr. Antônio de Freitas argumenta que o direito aceita mais de uma interpretação válida, dependendo de vários fatores, dentre eles, do próprio caso concreto. Citando vários autores, discorre sobre os princípios jurídicos norteadores da hermenêutica, de forma a permitir o balanceamento de valores e interesses e a se obter uma melhor e completa aplicação do direito, da forma mais adequada à realidade concreta. Argumenta que a elaboração dos citados pareceres foi fundamentada não somente no princípio da legalidade, mas também no princípio da boa-fé, da razoabilidade, da juridicidade, da moralidade e da segurança jurídica. Conclui, dessa forma, que:

...no sistema jurídico brasileiro, deve haver interpretação jurídica fundamentada nos princípios maiores, ordenadores deste sistema jurídico, que tanto podem ser explícitos ou implícitos, estando presentes na Constituição, o que se verifica no caso concreto, na fundamentação dos supramencionados pareceres jurídicos firmados pelo Advogado Público ora justificante.

Assim, a doutrina do Direito Administrativo brasileiro ensina que a Administração Pública e todo operador do Direito, não deve ater-se tão somente à fria letra da lei, embora a regra geral seja respeitar o denominado 'princípio da legalidade', mas respeitar todos os demais princípios constitucionais que informam os valores vetores do sistema jurídico nacional. (peça 100, p.54)

202. Em seguida, à semelhança das informações contidas nas alegações de defesa do Sr. Altemir Gregolin e do Sr. Dirceu Lopes, discorre sobre o contexto da criação do Ministério da Pesca, suas atribuições, o reduzido quadro de pessoal do órgão e as dificuldades enfrentadas para concretizar o processo licitatório da escolha de empresa de eventos, cujas tentativas ocorreram entre fevereiro de 2008 e julho de 2009. Após, ressalta que a conferência foi determinada por decreto presidencial, e, tendo em vista a impossibilidade de contratar nova empresa mediante licitação, a opção de prorrogar o contrato vigente foi tida como uma opção razoável, a qual teria sido também acolhida pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (SAJ), a quem estavam vinculados hierarquicamente. Considerando que a solução para prorrogar o contrato já havia sido feita e aprovada nos dois primeiros termos aditivos, quando da análise da terceira prorrogação, a tese jurídica continuou sendo a melhor solução para o caso em comento, estando de acordo com os princípios vetores do sistema jurídico nacional.

203. Relata que apenas na análise da minuta do 3º Termo Aditivo houve divergência de interpretação entre a Assessoria Jurídica do MPA e a SAJ. Assim, não teria havido afronta à lei, mas mera discordância doutrinária com a solução proposta de se realizar dispensa de licitação ao invés de proceder à prorrogação do contrato. Contudo, o assessor jurídico considerou que não haveria elementos suficientes para atender aos requisitos legais exigidos para promover a contratação mediante dispensa de licitação. O Sr. Antônio de Freitas ressalta que explicitou em seu despacho que a proposta da SAJ era apenas uma das opções de encaminhamento. Defende que:

a convicção do Advogado Público expressa nos Pareceres Jurídicos supracitados é manifestação de

exercício da advocacia, somente objeto de responsabilidade quando manifestamente absurdo, o que não ocorre no caso concreto, pois resta comprovado que inexistiu por parte do Advogado Público ora justificante evidente má-fé, dolo ou culpa, ou muito menos negligência, imprudência ou imperícia, uma vez que o presente caso trata-se, tão somente, de divergência doutrinária e discordância de interpretação. (peça 100, p. 81-82)

204. Sobre as prorrogações sucessivas e sem previsão contratual, o advogado destaca que o Termo de Referência e o contrato firmado com a empresa e o Ministério das Cidades, que foi sugerido como modelo para o MPA, adotam cláusula de vigência de doze meses, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, até sessenta meses. Apesar de a base legal nos respectivos instrumentos ser o art. 57, II, da Lei de Licitações, o MPA optou por firmar o contrato com base no caput do referido artigo. Assim, os aditivos posteriores foram firmados com base nas exceções previstas no parágrafo primeiro do mesmo dispositivo. Ademais, a Lei 8.666/93 não seria taxativa ao exigir a obrigatoriedade de previsão contratual para prorrogar.

205. Em seguida, o Sr. Antônio de Freitas informa que houve renumeração de páginas no processo, sem justificativa, de forma a incluir documentos que não estavam presentes nos autos à época da análise jurídica, além de incluir minuta em versão distinta daquela sobre a qual havia sido emitido o parecer. Originalmente, o Parecer Jurídico 324/2009, relativo à minuta do 3º Termo Aditivo, constava das páginas 452 a 462 do processo administrativo. Posteriormente, o parecer passou a figurar nas páginas 516 a 526, com a rasura da numeração anterior. Nesse intervalo, teriam sido incluídos os seguintes documentos: manifestação da contratada sobre o interesse em prorrogar o contrato; pesquisas de mercado que atestariam a vantajosidade da prorrogação do contrato em tela; solicitação da Cogin/Digeai para prorrogar o contrato; declaração de regularidade da situação do fornecedor; e minuta do termo aditivo.

206. Conforme consta no texto do parecer jurídico em questão, existem referências expressas que advertem para a ausência dos documentos que teriam posteriormente sido inseridos no processo antes do texto da análise jurídica, como é o caso das pesquisas de preços e da manifestação da empresa concordando com a prorrogação contratual. Ainda, há referência a documentos, com menção de sua respectiva numeração no processo, cujas páginas não conferem com a presente disposição dentro dos autos, o que também indica a alteração posterior à emissão do parecer.

207. Ainda, o Sr. Antônio de Freitas informa que a minuta do termo aditivo que foi efetivamente analisada pela assessoria jurídica visava a acrescentar 25% ao valor contratual e estaria acostada aos autos nas páginas 449 e 450. Todavia, a nova minuta anexada ao processo, constante das páginas 514 e 515, não corresponde àquela analisada. Para provar a alteração, aponta que o parecer sugere, textualmente, que fossem feitas correções nas partes da minuta grifadas em vermelho, e a minuta presente nos autos não contém esses grifos ou qualquer correção da área jurídica. Com isso, tendo em vista as alterações irregulares do processo e a presença de documentos atualmente constantes dos autos que não são os mesmos analisados à época, existiria essa dissonância entre o posicionamento jurídico sobre o referido acréscimo e a irregularidade apontada pelo TCU.

208. Em relação ao aditamento de 100% do valor contratual, o parecerista novamente ressalta que sua análise se deu sob a égide da Lei Complementar 73/93, restringindo o teor da análise aos aspectos estritamente jurídicos, não sendo sua competência versar sobre os aspectos técnicos, financeiros ou orçamentários. Em decorrência, a análise não se prestou a realizar cálculos relativos ao valor de acréscimo ou a indicar qual deveria ser esse montante, mas tão somente alertou a área técnica da necessidade de apresentar um demonstrativo dos preços unitário e total e da quantidade a ser alterada, de forma a comprovar que o acréscimo pretendido enquadrava-se nos limites legais.

209. Em seguida, cita o Acórdão 357/2005-TCU-Plenário que trata da análise de pedido de reexame de acórdão que aplicou multa ao parecerista jurídico por não ter alertado os gestores sobre a necessidade de parcelamento do objeto licitado. Contudo, a clareza sobre a forma correta de

parcelamento somente teria sido plenamente entendida na fase recursal, que constatou a necessidade de uma análise técnico-operacional em sua definição. Tal fato atenuou a omissão do parecer jurídico acerca do parcelamento, pois demonstra não ter sido configurado erro jurídico grosseiro, reprovável a ponto de justificar a pena do advogado responsável.

210. Dessa forma, conclui que a responsabilidade pelo aditamento acima do limite legal deve recair somente sobre os gestores administrativos, responsáveis pelos cálculos dos valores contratuais, pois não seria da competência do órgão jurídico análises que envolvam aspectos técnicos, financeiros ou orçamentários.

211. Expõe também decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) relativa ao mandado de segurança 24.073-3-DF-Pleno, de 2002, e ao mandado de segurança 24.073-DF, que tratam de pretensão do TCU em responsabilizar solidariamente o advogado com o administrador que decidiu pela contratação direta. Nesses casos, o STF decidiu que o parecer não se constitui em ato decisório, mas apenas tem a função de informar, elucidar, sugerir providências administrativas e, portanto, não é vinculante. Assim sendo, não pode o advogado ser responsabilizado solidariamente, salvo por comprovada má-fé. Em segundo lugar, o advogado, segundo a Lei 8.906/1994, no exercício da profissão, é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites da lei. A responsabilização somente seria devida em decorrência de erro grave, inescusável, por atos que envolvam negligência, imprudência ou imperícia. Divergência doutrinária ou discordância de interpretação não se enquadrariam nessa hipótese.

212. Na sequência, descreve decisão do STF, em 2007, emitida no âmbito do mandado de segurança 24.584-1-DF-Pleno, em que os pareceres jurídicos proferidos sob a égide do art. 38 da Lei de Licitações em relação a editais, contratos, convênios e acordos não são meramente opinativos e, alcançando a aprovação, ou não, podem ser questionados pelo TCU.

213. Cita também o mandado de segurança 24.631-6-DF-Pleno, que decidiu sobre as repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico. Segundo o STF, quando a consulta é facultativa, a autoridade não se encontra vinculada ao parecer proferido, podendo decidir livremente sobre a matéria. Nessa situação, não é devida a responsabilização do parecerista, salvo se ficar demonstrada culpa ou erro grosseiro. A segunda hipótese examinada trata da análise jurídica obrigatória, em que o gestor tem sua decisão vinculada ao entendimento da consultoria jurídica. Caso opte por decidir em contrário, deverá fazê-lo com base em novo parecer com análise favorável. A terceira hipótese analisada no referido mandado é a vinculante, em que a lei define a obrigação de decidir conforme o parecer vinculante. Nessa situação, também, o administrador deve decidir de acordo com a análise jurídica, ou, então, não decidir. Foi ressaltado que nessa terceira hipótese seria cabível a responsabilização do parecerista jurídico, pois existiria o compartilhamento do poder administrativo de decisão.

214. Posteriormente, transcreve acórdãos do TCU que tratam de responsabilização de parecerista jurídico, em que destaca decisões sobre a descaracterização de responsabilidade quando não há nexo de causalidade e conduta dolosa ou culposa do advogado (Acórdão 62/2007-TCU-2ª Câmara). Outro acórdão apresentado considera, para definir a responsabilização do advogado, os fundamentos sobre os quais foi baseado o parecer e se esses defendem tese aceitável, com base em interpretação razoável da lei e se estariam alicerçados em lições da doutrina ou da jurisprudência (Acórdão 289/1996-TCU-2ª Câmara).

215. Dessa forma, conclui que a responsabilidade do parecerista não é regra geral, mas deve ser analisada sob a luz do caso concreto, a depender da falta de isenção de seu pronunciamento ou de tese desarrazoada, o que inexistiria no presente caso. Salienta, novamente, que seus pareceres foram emitidos com base no art. 11, VI, da Lei Complementar 73/1993, e constituem razoáveis interpretações da lei.

216. Em seguida, apresenta conceitos inseridos nas "Orientações para Elaboração da Matriz de

H:\ConvertePDF\in\435088b2-4089-45c3-a70b-0b3e7ef63843.2pdf.doc

Responsabilização", publicado pelo TCU e analisa o caso concreto com base nessas premissas. Questiona se, caso os pareceres não fossem emitidos, os resultados seriam os mesmos. Conclui que a ausência das análises jurídicas em nada teria alterado os atos posteriores e seus resultados, haja vista que os atos administrativos relativos à execução do contrato e respectivos termos aditivos independiam da manifestação jurídica para sua realização. Portanto, inexistiria nexo de causalidade, já que as irregularidades advindas da execução do objeto seriam de responsabilidade integral dos gestores administrativos.

217. Afirma, também, que não existe culpabilidade em sua conduta, já que agiu pautado na boa-fé e emitiu parecer conforme convicção de essa ser a melhor solução para a Administração Pública, fundamentado na lei, na doutrina e na jurisprudência. Continuando, cita novos acórdãos do TCU que tratam do nexo de causalidade e da culpabilidade na análise da responsabilização de gestores (Acórdão 1.309/2010-TCU-1ª Câmara, Acórdão 111/206-TCU-1ª Câmara, Acórdão 62/2007-TCU-2ª Câmara, Acórdão 341/2008-TCU-Plenário). Apresenta, também, excerto de obra de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que discorre sobre o dever de tolerar interpretações juridicamente razoáveis, concedendo ao gestor a liberdade responsável da administração.

218. Sobre esse tópico, o assessor jurídico encerra sua argumentação concluindo que:

... depreende-se de todo o exaustivamente exposto que há uma distância enorme entre o ato de opinar pela legalidade de uma minuta de prorrogação de um contrato administrativo por alguns meses e as possíveis irregularidades ou falhas que um gestor administrativo pode vir a cometer durante a execução do objeto do referido contrato. (peça 100, p. 128)

219. Sobre o fato de ter assinado conjuntamente com o ex-Ministro da Pesca o 3º Termo Aditivo ao Contrato 16/2008, com acréscimo de valor acima dos limites legais, contrariando o art. 65, § 10, da Lei de Licitações, esclarece que apenas rubricou o termo, com aposição de carimbo, o que seria mera chancela formal, e não consta seu nome literalmente no bojo do texto do documento. Tal ato corresponde à praxe de verificação de aspectos formais de minutas e originais a serem firmados pelas autoridades assessoradas pela consultoria jurídica. Argumenta que esse procedimento não leva à responsabilidade solidária com o administrador, que possui a competência legal para assumir tais compromissos.

220. Além disso, não competiria ao advogado verificar a regularidade dos valores no termo contratual, haja vista que já havia destacado em seu parecer anterior a necessidade de se obedecer aos limites legais sobre acréscimos de valor. A responsabilidade pelo desatendimento à lei deveria recair sobre os gestores administrativos, que respondem pelos aspectos de ordem técnica, financeira e orçamentária, atribuição essa, naquele momento, da então Digeai, a qual deveria ter atendido às recomendações da assessoria jurídica sobre os limites da lei.

221. Diante disso, não cabiam verificações adicionais, pois a minuta já tinha sido devidamente apreciada pela Digeai. Adicionalmente, o advogado expõe que não possuía competência legal para formalizar o referido documento e que, atualmente, a consultoria jurídica do MPA possui carimbo que é utilizado nas minutas que passam pelo seu crivo, sem aposição de quaisquer assinaturas, tudo em decorrência da responsabilidade ora imputada.

VI.2. Análise

222. Relativamente à responsabilização de parecerista jurídico, esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que esse profissional pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for vinculativo. Embora não exerça função de execução administrativa, o parecerista jurídico pode ser considerado como responsável por este Tribunal, pois o art. 71, inciso II, da Constituição Federal impõe a responsabilidade não só daqueles que derem diretamente causa a

perda ou extravio de recursos públicos, mas também dos agentes que cometerem qualquer ato irregular de que resulte prejuízo ao erário. No presente caso, foram feridas as regras tanto da Lei de Licitações como do Decreto 3.931/2001, e o parecer jurídico foi emitido com conclusão contrária à literal disposição de lei.

223. O voto condutor do Acórdão 190/2001-TCU-Plenário expõe com precisão a posição deste Tribunal sobre o tema, nos seguintes termos:

O entendimento de que os procuradores jurídicos da administração não poderiam ser responsabilizados pelos seus pareceres levaria, no limite, à esdrúxula situação em que, fosse qual fosse a irregularidade praticada, ninguém poderia ser responsabilizado, desde que houvesse parecer do órgão jurídico como respaldar da decisão. O dirigente alegaria que agiu com base em parecer do órgão jurídico e procuraria esquivar-se da responsabilidade. A procuradoria jurídica, por sua vez, não seria responsabilizada, porque, por petição de princípio, gozaria de plena liberdade para opinar da forma que quisesse, por mais antijurídica que fosse, situação que daria margem a todo tipo de ilícito, por parte dos gestores menos ciosos da gestão dos recursos públicos, e poderia levar a um caos generalizado na administração. (grifo nosso)

224. A responsabilização solidária do parecerista por dolo ou culpa decorre da própria Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), a qual, em seu art. 32, dispõe que o advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa. A disciplina do art. 186 do Código Civil conduz à mesma conclusão ao estatuir que comete ato ilícito aquele que, agindo por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, causar dano a outro, ainda que esse ato seja exclusivamente moral. Ademais, complementando o dispositivo citado, o art. 927 do mesmo código prevê que o causador do dano fica obrigado a repará-lo.

225. Assim, existindo parecer que, por dolo ou culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da administração pública, haverá responsabilidade solidária entre gestores e pareceristas.

226. O Supremo Tribunal Federal, tratando da responsabilização pelo parecer vinculativo, permite a responsabilidade solidária do parecerista em conjunto com o gestor, conforme voto condutor proferido em julgamento do Plenário (MS 24631/DF, de 9/8/2007, Relator Ministro Joaquim Barbosa):

B) Nos casos de definição, pela lei, de vinculação do ato administrativo à manifestação favorável no parecer técnico jurídico, a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão, e assim, em princípio, o parecerista pode vir a ter que responder conjuntamente com o administrador, pois ele é também administrador nesse caso.

227. Vale ressaltar que o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993 prescreve que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. O Ministro do STF, Marco Aurélio de Mello, ao discorrer sobre a responsabilidade do consultor jurídico, assim se pronunciou no voto condutor do MS 24584/DF, de 9/8/2007, de sua relatoria:

Daí a lição de Marçal Justen Filho em Comentários à Lei de Licitações e contratos Administrativos, 8ª edição, página 392, citada no parecer da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União, no sentido de que, ‘ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado’.

(...)

Os servidores públicos submetem-se indistintamente, na proporção da responsabilidade de que são investidos, aos parâmetros próprios da Administração Pública. A imunidade profissional do corpo jurídico – art. 133 da Constituição Federal – não pode ser confundida com indenidade. Fica sujeita, na Administração Pública, aos termos da lei, às balizas ditadas pelos princípios da legalidade e da eficiência. Dominando a arte do Direito, os profissionais das leis também respondem pelos atos que praticam (grifo nosso).

228. A jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou esse entendimento, conforme consignado nos Acórdãos 1.964/2010-TCU-1ª Câmara, 1.161/2010-TCU-Plenário, 6.640/2009-TCU-1ª Câmara, 3.987/2009-TCU-2ª Câmara e 157/2008-TCU-1ª Câmara.

229. O argumento do assessor jurídico de que não teria exarado os pareceres sob a égide do art. 38, parágrafo único, da Lei de Licitações, mas sim com base na Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e que, devido a isso, não poderia ser responsabilizado não merece prosperar. Contra esse argumento, transcrevemos excertos de seus próprios pareceres que contradizem essa colocação. Conforme Parecer AJUR/SEAP/PR 597-B/2008, relativo à análise do 1º Termo Aditivo, o Sr. Antônio de Freitas conclui que, “ante o exposto, e pelos fatos e argumentos acima tecidos, e com fulcro no art. 38, parágrafo único da Lei n.º 8.666/93, opinamos pela legalidade da Minuta de Primeiro Termo Aditivo...” (TC 022.310/2009-3, Anexo2, fl. 246). A mesma declaração pode ser observada no Parecer AJUR/SEAP/PR 73/2009, de sua autoria, que analisa a legalidade do 2º Termo Aditivo (TC 022.310/2009-3, Anexo2, fl. 274).

230. Quanto ao argumento de que a tese defendida nos pareceres seria uma interpretação jurídica válida, o assessor jurídico não traz novos elementos ao caso concreto que possam justificar a fundamentação utilizada, alegando tão somente divergência de interpretação. Nesse sentido, apresentaremos novamente, em resumo, a análise realizada na instrução anterior, que demonstra que o assessor jurídico defende tese desarrazoada, que não é aderente ao caso em tela (peça 68, p. 17-25).

231. Conforme o art. 57 da Lei de Licitações, a duração dos contratos está adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, e as exceções a essa regra estão listadas nos incisos e parágrafos desse artigo. Adicionalmente, de acordo com o Manual de Licitações e Contratos TCU (ed. 4, p. 765), é necessário que toda e qualquer prorrogação de prazo contratual observe, no mínimo, a existência de previsão para prorrogação tanto no edital como no contrato, entre outros pressupostos.

232. Para fundamentar as sucessivas prorrogações contratuais, a Assessoria Jurídica da entidade valeu-se do art. 57, § 1º, VI, da Lei 8.666/93, o qual prevê que:

Art. 57 A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

(...)

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

233. A justificativa para solicitar as três prorrogações contratuais foi o permanente insucesso da Administração em concluir processos licitatórios para contratar nova empresa especializada em serviços de organização de eventos, que substituiria o contrato em questão. Contudo, verifica-se que a fundamentação jurídica utilizada pela Administração não se coaduna ao caso em tela.

234. Aquele excerto legal da Lei de Licitações trata especificamente da prorrogação do início das etapas de execução, conclusão e entrega, em caráter vinculado, decorrente de atrasos ou omissões da Administração que acarretem, diretamente, impossibilidade de o contratado cumprir com suas obrigações dentro do cronograma original. Assim, é necessário que haja um nexo de causalidade entre a conduta da Administração e o atraso do contratado, sem o qual não se configuram os pressupostos para a concessão da prorrogação.

235. Essa análise é apoiada pela doutrina, e os pareceres proferidos pelo assessor jurídico

trazem excertos de obras jurídicas que confirmam essa interpretação e vão de encontro à fundamentação defendida no próprio parecer. Como exemplo, citamos excerto do livro “Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública”, de Jessé Torres Pereira Júnior, presente nos três pareceres jurídicos proferidos:

Qualquer que seja a figura justificadora da alteração dos prazos, exsurge do § 1º do art. 57 a preocupação de prevenir a ocorrência de dano, com o consequente dever de repará-lo. A lei coloca ao dispor da Administração os fundamentos necessários e suficientes para autorizar a prorrogação, de modo a impedir que fato do príncipe, fato da Administração, fato imprevisível extraordinário ou fato de terceiro perturbe a execução do contrato a ponto de lesionar direitos do contratado e criar dever indenizatório para a Administração.

Por conseguinte, confrontada com quaisquer desses fatos, a Administração não dispõe de faculdade para prorrogar prazos; tem o dever de fazê-lo com o fim de obviar prejuízos ao contratado, que, sobrevindo, serão indenizáveis (impondo ônus indesejável ao erário) e desvirtuarão o desempenho adequado da prestação contratada, duplicando o dano ao interesse público. (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fls. 245, 273 e 304; grifo nosso)

236. Segundo Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, também citada nos pareceres:

No caso do inciso VI, a Lei prevê a ausência de adoção pela Administração de providências necessárias à tempestiva execução das prestações que incumbiam ao particular.’... a conduta da Administração deve ser a causa direta para o atraso do particular. Sem essa relação de causalidade, a prorrogação não poderá ser concedida.

Inexiste margem de discricionariedade para a Administração negar a prorrogação, nos casos enfocados. Trata-se de atividade vinculada, cujos pressupostos estão arrolados no texto legal. Não se remete à liberdade de a Administração escolher entre conceder ou não a prorrogação. A lei exige, isto sim, a rigorosa comprovação da presença dos requisitos legais. Uma vez presentes, surge o direito do particular a obter a prorrogação. A justificativa a que alude o parágrafo 2º consiste, apenas, na confirmação de que os pressupostos legais presentes no caso concreto. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ed. 12, p. 675-676; grifo nosso)

237. Apesar de não encontrar esteio na doutrina e na legislação, o assessor jurídico manteve a defesa de teoria que não se amoldava ao caso concreto. Diferentemente do que define o excerto legal, verificou-se que as prorrogações foram solicitadas em decorrência da inaptidão da Administração em concluir procedimento licitatório para contratação de nova empresa de eventos, fato esse que em nada se relaciona com a regular execução dos serviços prestados no âmbito do Contrato 16/2008.

238. Ainda, no presente caso, não foram observados quaisquer atrasos ou impedimentos na execução do Contrato 16/2008 ou mesmo quaisquer prejuízos à empresa Dialog. Pelo contrário, o efeito direto ao contratado foi extremamente benéfico, haja vista que, além de ter tido seu contrato prorrogado sucessivamente, auferiu faturamento adicional de R\$ 14 milhões por essas prorrogações, valor esse, inclusive, muito superior aos R\$ 8 milhões inicialmente firmados.

239. Portanto, não se mostraram presentes nenhum dos pressupostos legais que vinculariam a prorrogação do contrato com a empresa Dialog sob a égide do art. 57, § 1º, VI, da Lei de Licitações, não sendo plausível ou razoável a fundamentação defendida pelo Sr. Antônio de Freitas. Nesse sentido, não é possível inferir boa-fé do responsável, seja porque negligenciou questões que sua formação técnica não lhe permitiriam ignorar ou porque propôs orientação que sabia, ou deveria saber, contrária a parâmetros idôneos, sendo, portanto, sua conduta culpável, ou seja, reprovável.

240. Tendo em vista que seu parecer foi proferido sob a égide do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, que determina a vinculação do ato administrativo à manifestação favorável no parecer jurídico, verifica-se que sua conduta contribuiu decisivamente para a formalização dos três termos aditivos, dando causa às irregularidades relatadas no âmbito do evento 3ª Conferência Nacional de

Pesca. Tais irregularidades não são somente imputáveis aos gestores administrativos, devendo por ela responder todos aqueles que tenham concorrido culposamente, o que inclui os autores de pareceres jurídicos.

241. Em relação às declarações acerca da adulteração do processo, com inclusão de novos documentos após a expedição do parecer jurídico relativo ao 3º Aditamento, ressalta-se que são fatos graves que merecem a devida apuração, mediante processo administrativo e oferecimento de denúncia perante o Ministério Público da União.

242. Contudo, o fato de o assessor jurídico ter chancelado o 3º Termo Aditivo formalizado pelo então Ministro Altemir Gregolin chama novamente para si a responsabilidade como parecerista jurídico que examina a legalidade do instrumento contratual. O assessor jurídico argumenta que realizou mera chancela, correspondente à praxe de verificação de aspectos formais de minutas e originais a serem firmados pelas autoridades assistidas. No entanto, cancelar significa julgar bom, aprovar, sancionar.

243. Adicionalmente, por meio da verificação entre minuta e originais que menciona, o advogado apuraria a disparidade de valores. No Parecer Jurídico 324/2009, o Sr. Antônio destaca que:

consoante o demonstrado na Minuta sugerida, o Aditivo em análise visa acrescer 25% ao valor do contrato e prorrogar o prazo de vigência... (TC 022.310.2009-3, Anexo 2, fl. 517 e peça 100, p. 133; grifo nosso)

244. Ora, mediante a referida verificação, era possível averiguar a discrepância entre o que havia sido apresentado na minuta (25% de acréscimo) e o novo valor inserido (100% de acréscimo), tendo o assessor jurídico o dever de alertar o então Ministro sobre a ilegalidade a ser perpetrada. Salienta-se, ainda, que essa verificação era extremamente simples, pois implicava em confirmar se o novo valor seria ou não superior a R\$ 2 milhões (25% do valor original, de R\$ 8 milhões), e não há como o assessor jurídico se furtar a essa verificação, visto que era um aspecto diretamente ligado ao controle da juridicidade do termo aditivo, já que o percentual é determinado pela lei.

245. A despeito das irregularidades relatadas que cercaram a análise da minuta do 3º Termo Aditivo, quando o Sr. Antônio de Freitas apõe sua chancela no documento contratual formalizado, necessariamente o faz após verificar a regularização das pendências anteriormente apontadas em seu parecer, atuando, conforme determina o Regimento Interno da entidade, no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados pelo Ministro.

246. Caberia, portanto, ao Sr. Antônio de Freitas ter alertado sobre o acréscimo acima dos limites permitidos pela lei. A partir do momento que avalisou o referido documento, tornou-se conivente com as irregularidades decorrentes de sua formalização. Nesse sentido, não há como inferir boa-fé do responsável, que não somente foi omissivo em apontar a mácula legal presente no termo aditivo, mas, ao cancelar o documento, atestou sua juridicidade.

247. Posto isso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Antônio de Freitas, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas.

VII. Sr. Francisco Luiz de Bessa Leite

248. O Sr. Francisco Luiz de Bessa Leite foi chamado em audiência por meio do Ofício 29/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 39), e, posteriormente, pelo Ofício 105/2011-TCU/SECEX-8 (peça 140), por ter, na qualidade de Subchefe Adjunto para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, aprovado pareceres jurídicos contrários à literal disposição de lei, o que motivou a celebração dos 1º e 2º Termos Aditivos ao Contrato 16/2008, em desacordo com o art. 57 da Lei de Licitações e com o art. 4º, § 1º, do Decreto 3.931/2001, dando causa às irregularidades relatadas no âmbito do evento 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca.

249. Foi solicitada prorrogação de trinta dias (peças 26 e 76), a qual foi devidamente concedida (peça 28), estabelecendo nova data final para apresentação de suas razões de justificativa em 1/4/2011. As respostas foram entregues nessa data (peça 99).

VII.1. Argumentos

250. O Sr. Francisco argumenta, inicialmente, que, com base na imunidade de opinião do parecerista, determinada pela Constituição Federal, art. 133, e pelo Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei 8.906/1994), art. 2º, não caberiam questionamentos sobre sua conduta no presente caso. Ademais, acrescenta que, quanto à opinião jurídica proferida, estava plenamente convencido de sua viabilidade legal e de essa ser a opção que traria maior vantagem para a Administração. Argumenta que não seria possível atribuir responsabilidade sobre atos decorrentes da própria natureza do processo em tela sem que ficasse demonstrada claramente sua atuação ativa para o desvirtuamento do propósito da opinião jurídica por ele proferida. Nada mais teria sido feito a não ser opinar livremente sobre a questão apresentada.

251. Na sequência, apresenta decisão do Superior Tribunal de Justiça (RHC 7.165/RO) sobre denúncia, com base no art. 89 da Lei de Licitação, de procuradora de estado questionada sobre consulta jurídica que aprovava dispensa de licitação indevida. Segundo o Tribunal, não configura crime emitir parecer técnico sobre determinada matéria, ainda que terceiros possam utilizar-se abusivamente desse trabalho para obter vantagens pecuniárias.

252. Apresenta, também, excertos de trabalho publicado em congresso de advocacia, que enaltece a missão dos advogados, que “...transcendem de muito, o de ser simplesmente um mero profissional liberal para elevar-se quase às alturas do sacerdócio.” (peça 99, p. 8) Continuando, inclui outro excerto citando que o advogado público deve sempre atuar com plena independência e “...nem se pode ou deve curvar-se ante os poderosos do momento, sob pena de macular sua toga e indispor-se contra a majestade de seu ministério.” (peça 99, p. 8)

253. Posteriormente, a defesa elenca os questionamentos desta Corte de Contas e inclui um fragmento da instrução técnica da 8ª Secex que cita que “... a posição a favor ao aditamento seria mantida pela Assessoria Jurídica do Ministério da Pesca, podendo o gestor acatar qualquer das duas posições, a seu critério.” (peça 99, p. 12) Com base na última frase desse texto, argumenta, então, que o parecer seria de caráter orientador e, portanto, não vincularia a decisão do administrador, que poderia agir diversamente da opinião jurídica oferecida. O fato de os gestores do MPA terem, na terceira prorrogação contratual, decidido por acatar o parecer jurídico da Assessoria Jurídica do ministério, em detrimento daquele proferido pela Consultoria Jurídica da Casa Civil, também demonstraria o caráter meramente opinativo do documento.

254. Expõe, em seguida, decisão do STF no âmbito dos Mandados de Segurança 24.631-DF-Pleno e 24.584-DF-Pleno, relativos à emissão de pareceres de natureza opinativa, obrigatória e vinculante, e as implicações decorrentes de cada caso em relação à responsabilização do parecerista jurídico. Dessa forma, a defesa argumenta que não caberia a responsabilização do Sr. Francisco de Bessa, pois seu parecer revestiu-se de caráter meramente informativo e não vinculava a decisão dos gestores. Ademais, seu posicionamento jurídico foi proferido conforme sua convicção de que os fundamentos apresentados eram juridicamente defensáveis.

VII.2. Análise

255. Conforme anteriormente aludido na análise dos elementos de defesa trazidos pelo Sr. Antônio de Freitas sobre a responsabilização de parecerista jurídico, esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que esse profissional pode ser responsabilizado solidariamente

com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for vinculativo. Embora não exerça função de execução administrativa, o parecerista jurídico pode ser considerado como responsável pelo Tribunal, pois o art. 71, inciso II, da Constituição Federal impõe a responsabilidade não só daqueles que derem diretamente causa a perda ou extravio de recursos públicos, mas também dos agentes que cometerem qualquer ato irregular de que resulte prejuízo ao erário.

256. A responsabilização solidária do parecerista por dolo ou culpa decorre da própria Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), a qual, em seu art. 32, dispõe que o advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa. A disciplina do art. 186 do Código Civil conduz à mesma conclusão ao estatuir que ato ilícito é aquele que, agindo por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, causar dano a outro, ainda que esse seja exclusivamente moral. Ademais, complementando o dispositivo citado, o art. 927 do mesmo código prevê que o causador do dano fica obrigado a repará-lo.

257. Assim, existindo parecer que, por dolo ou culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da administração pública, haverá responsabilidade solidária entre gestores e pareceristas.

258. No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, tratando da responsabilização por parecer vinculativo, entendeu que o parecerista pode ser solidariamente com o gestor pelos danos causados (MS 24.631/DF, de 9/8/2007 e MS 24.584/DF, de 9/8/2007).

259. A jurisprudência desta Corte de Contas há muito esse entendimento, conforme consignado nos Acórdãos 1.964/2010-TCU-1ª Câmara, 1.161/2010-TCU-Plenário, 6.640/2009-TCU-1ª Câmara, 3.987/2009-TCU-2ª Câmara e 157/2008-TCU-1ª Câmara.

260. Segundo o Regimento Interno da Seap, instituído pela Portaria Seap 178/2003, era responsabilidade da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil analisar, posteriormente ao exame da Assessoria Jurídica da Seap, os textos dos contratos ou congêneres a serem publicados e celebrados pela entidade. Essa análise dava-se sob a égide do art. 38, parágrafo único, da Lei de Licitações e, portanto, reveste-se de caráter vinculativo.

261. Conforme análise realizada durante o exame das razões de justificativa do Sr. Antônio de Freitas, a Lei 8.666/93 estabelece um rol taxativo como exceção à regra de vigência dos contratos administrativos, e a tese jurídica apresentada para justificar a prorrogação não é aderente ao caso em tela. O art. 57, § 1º, VI, da Lei 8.666/93 define como motivo para dilação de prazo a ocorrência de omissão ou atraso de providências a cargo da Administração de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato. Assim, deve ser estabelecida uma relação de causalidade direta entre a conduta da Administração e o atraso do contratado, sem a qual não é possível conceder a prorrogação. Esse entendimento é apoiado pela doutrina, conforme já aludido na presente instrução.

262. No caso em análise, não restou configurada essa situação, pois em nenhum momento verificou-se que os serviços no âmbito do Contrato 16/2008 tenham sofrido qualquer dificuldade ou atrasos em sua execução, como também não ficou configurada a existência de quaisquer prejuízos para a empresa Dialog decorrentes da ação ou omissão do MPA. Ao contrário, a manutenção do contrato foi extremamente benéfico para ela, que auferiu um faturamento adicional de R\$ 14 milhões advindos dessas prorrogações.

263. Portanto, apesar de não existir amparo na legislação e na doutrina para a tese apresentada pelo Sr. Antônio de Freitas, o Sr. Francisco de Bessa apoiou o argumento jurídico desarrazoado. Nesse sentido, era esperada conduta diversa, a exemplo da opinião jurídica dada no âmbito da análise do 3º Termo Aditivo, que concluiu pela impossibilidade da prorrogação, dado que a demora na realização de novo procedimento licitatório não se adequava a nenhuma das hipóteses previstas no art. 57, § 1º e seus incisos, da Lei de Licitações. Adicionalmente, não é possível inferir boa-fé, tendo em vista a tese

apoiada ir contra a literal disposição da lei e as lições da doutrina.

264. Sobre o argumento de que seu parecer seria meramente opinativo, com base em fragmento transcrito da instrução anterior (peça 99, p. 12 e peça 68, p. 21), cabe informar que o excerto refere-se a uma citação do texto contido na resposta do Sr. Antônio de Freitas frente ao parecer contrário proferido pela SAJ, quando da análise do 3º Termo Aditivo. Portanto, o fragmento reflete a opinião do assessor jurídico do MPA, e não desta Corte de Contas.

265. Tendo em vista que a então Seap integrava a Presidência da República, conforme regia o art. 1º, § 3º, IV, da Lei 10.683/2003, cabia à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil manifestar-se acerca dos textos de editais de licitação bem como os dos respectivos contratos ou congêneres, a serem publicados e celebrados pela Seap (Portaria Seap 178/2003, art. 18, IV). Nesse contexto, o parecer jurídico proferido pelo Sr. Francisco de Bessa possuía caráter vinculativo. Sua conduta, juntamente com a do Sr. Antônio de Freitas, contribuiu diretamente para que fossem formalizados o 1º e o 2º Termos Aditivos, dando causa às irregularidades relatadas no âmbito do contrato em tela.

266. Posto isso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco Luiz de Bessa Leite, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas.

VIII. Sr. Altemir Gregolin

267. O Sr. Altemir Gregolin foi citado por meio do Ofício 24/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 41) por ter, na qualidade de Ministro da Pesca, formalizado o 2º Termo Aditivo ao Contrato 16/2008, sem fundamento legal e contratual, dando causa ao sobrepreço praticado no referido contrato referente aos serviços de degravação e de aluguel de toalhas de mesa, cuja execução não foi efetivamente comprovada.

268. O Exmo. Sr. Ministro igualmente foi citado mediante Ofício 25/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 52) por ter, na qualidade de Ministro da Pesca, formalizado o 2º Termo Aditivo ao Contrato 16/2008, sem fundamento legal e contratual, dando causa ao sobrepreço praticado no referido contrato relativo aos serviços considerados executados.

269. O responsável foi também chamado em audiência, por meio do Ofício 32/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 35), devendo apresentar suas razões de justificativa por ter assinado os 1º e 3º Termos Aditivos ao Contrato 16/2008, com prorrogação ilegal de prazo, em desacordo com o art. 57 da Lei de Licitações e com o art. 4º, § 1º, do Decreto 3.931/2001; e por ter formalizado o 3º Termo Aditivo ao contrato em análise, com acréscimo de 100% no valor original, acima dos limites legais permitidos, contrariando o art. 65, § 1º, da Lei de Licitações.

270. O Sr. Altemir Gregolin solicitou prorrogação de 60 dias de prazo (peça 71), que foi deferida por esta Corte de Contas (peça 82). A nova data para apresentação de sua defesa ficou estipulada para 24/4/2011, e foi devidamente apresentada em 28/4/2011 (peça 118).

VIII.1. Argumentos

271. Em sua defesa, o ex-ministro traz informações sobre a criação da Seap/PR, sobre a carência de recursos humanos enfrentada pela instituição e sobre a vasta gama de atribuições que o ministério possui. Destaca também o Acórdão 341/2008-TCU-Plenário, relativo à auditoria realizada no Ministério das Cidades, aludindo que:

o Egrégio Tribunal de Contas já reconheceu a impossibilidade de se cobrar de um Ministério recém criado, e, por conseguinte, com um quadro de pessoal precário, *in verbis*:

(...)

‘determinar ao Ministério das Cidades que procure compatibilizar sua estrutura de pessoal com as demandas do FGTS

(...)

5.19. pois não se pode imputar responsabilidade aos gestores pela precária estrutura de pessoal do Ministério das Cidades sem realizar um exame mais aprofundado do quadro de pessoal do órgão e da sua lotação.’ (peça 118, p. 7-9).

272. Informa, também, que, entre fevereiro de 2008 e julho de 2009, época da vigência do contrato em tela, houve várias tentativas de concluir processo licitatório para contratação de empresa de eventos, as quais foram frustradas devido a diversas impugnações apresentadas pelas concorrentes, em especial as empresas Aplauso e Dialog. No período, foram publicados quatro editais de pregão, tendo sido todos posteriormente cancelados. Relata, ainda, que existia uma guerra de planilhas entre algumas das empresas concorrentes, que apresentavam preços inexequíveis, dando causa à proposição de diversos recursos umas contra as outras, o que impossibilitava à reduzida equipe do órgão concluir o procedimento licitatório. Dessa forma, a opção por prorrogar o contrato vigente por meio do 3º Termo Aditivo pareceu a melhor solução, em detrimento da possibilidade de realizar uma contratação emergencial para a realização da conferência, como havia sugerido a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

273. Posteriormente, é apresentada uma cronologia das ações frustradas empreendidas pelo órgão para concluir os processos licitatórios. Informa, também, que a primeira prorrogação contratual, de 90 dias, surgiu para prover mais prazo para tentar concluir a licitação. Assim, tendo em vista a necessidade da realização de eventos, foi feita a opção por aderir à Ata de Preços do Ministério das Cidades. A partir disso, a Coordenação-Geral de Relações Públicas do MPA elaborou Termo de Referência e pesquisa de preços bem como solicitou às empresas RN Eventos Ltda., NEO Eventos Ltda. e CV Eventos Ltda. a cotação de preços que fundamentou a adesão à referida Ata.

274. Na sequência, informa que houve a tentativa de realizar um pregão eletrônico, o qual não prosperou, mas os gestores do MPA teriam aproveitado a cotação de preços apresentada pelas três empresas citadas anteriormente, com datas de 15/1/2008 (RN Eventos e NEO Eventos) e 17/1/2008 (CV Eventos), para o balizamento dos preços da Ata do Ministério das Cidades.

275. Relata, contudo, de forma divergente, que a realização da cotação de preços teria sido posterior à adesão à Ata de Preços 15/2007, solicitada em março de 2008, tendo em vista que o orçamento apresentado pela empresa CV Eventos Ltda. era de maio de 2008. Tal fato teria ocorrido “... porque a Coordenação-Geral de Relações Públicas do MPA, responsável pelo pedido de contratação de empresa organizadora de eventos, juntou as mesmas propostas de cotação de preços ao processo de Adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão nº 15/2007.” (peça 118, p. 19-20)

276. Assim, aponta que a equipe técnica realizou a comparação de preços e concluiu que a adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério das Cidades apresentava a condição mais vantajosa para a Administração, conforme o setor de licitações manifestou-se formalmente, à época, como segue:

Proposta da DIALOG Serviços de Comunicação e Eventos Ltda., RS 24.862,61 (vinte e quatro mil, oitocentos e sessenta e dois reais e sessenta e um centavos); a CV Eventos apresentou uma proposta de RS 48.554,20 (quarenta e oito mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e vinte centavos); proposta da empresa RN Eventos, RS 45.747,70 (quarenta e cinco mil, setecentos e quarenta e sete reais e setenta centavos), e a proposta da empresa NEO Eventos, RS 59.680,65 (cinquenta e nove mil, seiscentos e oitenta reais e sessenta e cinco centavos). (peça 118, p. 20)

277. Portanto, com base nessas declarações, afirmou-se que a adesão à Ata de Registro de Preços 15/2007, do Ministério das Cidades, não causou prejuízo ao Erário.

278. Em relação à divergência jurídica entre a Assessoria Jurídica do MPA e a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, informa que os diferentes pareceres

relativos ao 3º Termo Aditivo foram fruto de mera divergência doutrinária ou discordância de interpretação, haja vista que o caso em análise não afrontava a lei. A Assessoria Jurídica do MPA não teria concordado com a tese defendida pela SAJ, cujo parecer, salienta o ex-ministro, foi dado mediante despacho à mão e sem qualquer fundamento. A Assessoria Jurídica do MPA entendeu que naquele momento não haveria elementos jurídicos que justificassem a dispensa de licitação.

279. Sobre o tema, o Sr. Altemir Gregolin ressaltou novamente a dificuldade por que passou a instituição para tentar concluir, sem sucesso, os procedimentos licitatórios. Somado a isso, lembrou que a conferência nasceu por determinação presidencial, mediante decreto. Então, a opção de postergar a vigência do contrato teria sido uma solução razoável, e contou com a anuência da SAJ nos dois aditivos anteriores, a quem, naquele momento, a Assessoria Jurídica da Seap estaria vinculada hierarquicamente. Salienta que apenas no 3º Aditivo houve a controvérsia de pareceres jurídicos. Por fim, destaca que todos os seus atos foram precedidos de análises técnicas e jurídicas, que teriam sido suficientes para fundamentar a legalidade e lisura de sua conduta.

280. Das prorrogações, afirma que foram fundamentadas no art. 57, VI, da Lei 8.666/93. Além disso, à semelhança da defesa apresentada pelo assessor jurídico, relata que o item 9.1 do Termo de Referência e a Cláusula 11ª do contrato firmado entre o Ministério das Cidades e a empresa Dialog, o qual foi sugerido como modelo para o MPA, afirmavam que a vigência seria de doze meses, podendo ser prorrogada por iguais e sucessivos períodos, até sessenta meses. Apesar da previsão legal no instrumento convocatório, com fulcro no art. 57, II, da Lei de Licitações, o MPA optou por utilizar como base legal o caput daquele artigo, mantendo a vigência adstrita ao crédito orçamentário do respectivo exercício. Devido a isso, os aditivos foram firmados com fundamento na exceção prevista no parágrafo primeiro daquele dispositivo, tendo em vista a existência de licitação em andamento.

281. Adicionalmente, conforme a Assessoria Jurídica do MPA, a Lei 8.666/93 não é taxativa quanto à obrigatoriedade de previsão contratual para autorizar prorrogações. Contudo, exige que o início das etapas de execução, conclusão e entrega admita prorrogação e que exista algum dos motivos previstos no parágrafo primeiro do art. 57 daquela lei. Também é necessário que esses fatos estejam autuados em processo e que a prorrogação seja justificada e autorizada formalmente pela autoridade competente, o que foi devidamente observado pela área técnica.

282. Em relação ao fato de o valor do contrato estar acima dos limites legais permitidos, o ex-ministro argumenta que não caberia a ele fazer os cálculos relativos ao acréscimo nem definir qual seria o valor correto, haja vista que os autos já haviam sido analisados pela Assessoria Jurídica do MPA. Essa assessoria, já havia alertado a área técnica do ministério para juntar aos autos demonstrativo de preço unitário e total das quantidades de serviços a serem alteradas, de forma a comprovar que o aumento pretendido encontrava-se dentro dos limites legais.

283. Dessa forma, salienta que não seria responsabilidade do Ministro de Estado o fato de o valor do aditivo ter ultrapassado os limites legais, haja vista que a Assessoria Jurídica do MPA havia formalmente alertado sobre o teto permitido para acréscimo de valores à então Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional, área com competência legal para realizar tal atividade.

284. Em relação à profundidade de supervisão relativa aos aspectos técnicos, o ex-ministro apresenta acórdãos do TCU e excertos da doutrina em que se exime a responsabilidade de dirigente máximo atuando como mero signatário de contrato, tendo em vista que todo o rito processual interno, incluindo a presença de pareceres técnicos e jurídicos, foi cumprido (Acórdão 66/1998-TCU-Plenário e Acórdão 697/2007-TCU-Plenário). Dessa forma, não caberia a análise de composições de preços ou especificações técnicas dos produtos, que deveriam ser verificadas pelas devidas áreas técnicas.

285. Na sequência, o Sr. Altemir Gregolin apresenta as orientações prolatadas pelo TCU para a elaboração da matriz de responsabilização, destacando que a avaliação de culpabilidade não investiga a existência de dolo ou culpa, mas sim avaliar a reprovabilidade da conduta inquinada, avaliando-se a boa-fé com base na conduta esperada do gestor médio.

286. Por fim, destaca que sua conduta como Ministro de Estado não se confunde com a dos gestores administrativos responsáveis pela gestão do contrato em tela. Assim, não haveria culpabilidade em seus atos, pois teria agido de boa-fé, amparado em parecer jurídico fundamentado na lei, na jurisprudência e na doutrina. Ressalta, em seguida, a necessidade de se determinar o nexo de causalidade e a culpabilidade, citando acórdãos que trataram da matéria (Acórdão 1.309/2010-TCU-1ª Câmara, Acórdão 111/2006-TCU- 1ª Câmara), e conclui que não existiria culpabilidade em sua conduta.

287. Em resumo, o Sr. Gregolin informa que, com relação aos serviços cuja execução não foi efetivamente comprovada e com relação ao superfaturamento decorrente da escolha da Ata de Preços do Ministério das Cidades referente aos serviços executados, não caberia ao Ministro apurar tais aspectos técnicos, cuja competência recai sobre as áreas administrativas de menor escalão, conforme é o entendimento do TCU. Sobre a formalização do contrato com a empresa Dialog e suas sucessivas prorrogações, informa que as decisões foram baseadas em pareceres técnicos e jurídicos, e a adesão deu-se quando a referida ata ainda se encontrava vigente.

288. Adicionalmente, alega que, conforme informação da assessoria jurídica, as prorrogações contavam com o devido amparo legal, com fundamento no art. 57, § 1º, VI. Sobre a formalização do 3º Termo Aditivo, com acréscimo de 100% do valor original, salienta novamente que não cabe ao Ministro realizar cálculos sobre o acréscimo ou mesmo definir esses valores, tendo em vista que a matéria já havia sido alertada pela Assessoria Jurídica do MPA. Conclui, então, pela não-culpabilidade de sua conduta e alega que não houve prejuízo ao erário, tendo em vista que seus atos foram todos em prol da União.

VIII.2. Análise

289. O Sr. Altemir Gregolin foi citado e chamado em audiência por ter formalizado os três termos aditivos ao Contrato 16/2008, com prorrogação ilegal de prazo e com acréscimo ilegal de 100% no valor originalmente pactuado. Sua conduta deu causa ao sobrepreço praticado no referido contrato, tanto para os serviços considerados prestados como para aqueles para os quais não foi comprovada sua devida execução.

290. Cabe, inicialmente, realizar um retrospecto do contexto em que se deu o evento e os aspectos envolvidos em sua execução. A conferência foi o evento mais importante realizado em 2009 pelo Ministério. Definido por meio de Decreto Presidencial, em 20 de janeiro de 2009, seu objetivo era consolidar uma política de Estado para o setor de pesca e aquicultura. Ao evento nacional, precederam-se diversas conferências estaduais ao longo de 2009. A conferência nacional contou com a presença de delegados de todos os estados trazidos pelo Ministério da Pesca à capital federal bem como de várias autoridades políticas. Portanto, a conferência era de extrema relevância estratégica para o órgão, claramente tendo a atenção da cúpula do MPA e do próprio Ministro acerca de sua implementação.

291. Sobre o Contrato 16/2008, deve-se salientar que era um contrato de grande vulto, envolvendo ações estratégicas do ministério para divulgação de suas políticas públicas em todos os estados do país. Foram 95 eventos realizados por meio do contrato em tela, envolvendo dispêndios de mais de R\$ 15 milhões. Portanto, era um contrato relevante para o MPA, que também merecia a atenção direta do Ministro, tanto que, não somente o contrato, mas também os três termos aditivos foram assinados pelo Sr. Altemir Gregolin, demonstrando seu envolvimento pessoal na questão.

292. Vários problemas cercaram o presente contrato. Conforme já analisado em item anterior, o órgão nunca conseguiu comprovar a vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério das Cidades, da qual se originou a contratação da empresa Dialog, e de sua posterior manutenção por mais dois exercícios. As pesquisas de mercado tanto da contratação original como dos

subsequentes termos aditivos continham vícios graves que não comprovavam que essa era a escolha mais vantajosa para a Administração, ferindo a Lei de Licitações nas quatro ocasiões.

293. Análise comparativa realizada por esta Corte de Contas dos preços do presente contrato em relação aos preços ofertados por seis atas de registro de preços disponíveis à época do evento concluiu pela existência de sobrepreço, com conseqüente superfaturamento dos serviços prestados no âmbito da conferência. Foram comparados os preços de 27 produtos e serviços utilizados no evento, que representaram 90% das despesas totais. Essa análise verificou que a realização do evento com a empresa Dialog representou um gasto a maior em relação à média dos preços de mercado da ordem de R\$ 1,2 milhão. Ainda, cabe destacar que entre essas atas, havia a Ata de Preços 22/2008, do Incra, que contemplava todos os 27 itens em análise. Caso o MPA tivesse optado por esse registro de preços, teria obtido uma economia de R\$ 2,3 milhões com os gastos relativos a esses produtos e serviços. Vale ressaltar que é dever da Administração a busca pela condição mais vantajosa e, portanto, mediante pesquisa no sítio do Comprasnet, seria possível ter identificado a disponibilidade da referida ata e optado por sua adesão, sendo essa uma opção célere, aderente aos preceitos legais e capaz de resolver o impasse relativo à dificuldade apontada pelos gestores de se concluir processo licitatório para substituir o contrato em análise.

294. Quanto à alegação de escusa de responsabilidade devido à carência de pessoal do órgão, baseado na decisão proferida no âmbito do Acórdão 341/2008-TCU-Plenário, deve-se salientar que o presente caso não é semelhante ao julgado no referido acórdão. Este analisou a Prestação de Contas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), relativa ao exercício 2004. O acórdão registrou que as metas do Fundo para o exercício foram parcialmente atingidas, e foram julgadas regulares com ressalva as contas de parte dos responsáveis devido a impropriedades e falhas de natureza formal de que não resultaram dano ao erário. Os demais responsáveis tiveram suas contas julgadas regulares.

295. Cabe esclarecer o contexto em que se deu a decisão relativa aos recursos humanos do órgão. Na instrução, a Unidade Técnica relata como falha, para efeito do mérito das contas, a precariedade do quadro de pessoal do Ministério das Cidades e manifesta-se por que seja considerada como de natureza formal essa impropriedade, julgando-se regulares com ressalva as contas dos responsáveis. Posteriormente, em seu voto, o Ministro-Relator propõe que, especificamente, essa constatação não seja considerada como ressalva nas contas dos responsáveis, pois não se poderia imputar responsabilidade aos gestores pela precária estrutura de pessoal do Ministério. Cabe asseverar que o acórdão trazido não deixou de apontar as diversas falhas de natureza formal e impropriedades apuradas, mesmo que decorrentes do reduzido quadro de recursos humanos do órgão, julgando regulares com ressalvas as contas dos respectivos gestores.

296. Muito diferente é a interpretação dada na defesa do ex-ministro, que sugere que:

No Acórdão TCU nº 341/2008 — Plenário, de relatoria do Excelentíssimo Senhor Ministro MARCOS BEMQUERER, o Egrégio Tribunal de Contas já reconheceu a impossibilidade de se cobrar de um Ministério recém criado, e, por conseqüente, com um quadro de pessoal precário, *in verbis*:

‘Voto do Ministro Relator

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO...’ (peça 129, p. 27).

297. A carência de quadro de pessoal não pode ser considerada como escusa para justificar as irregularidades em análise. Além disso, a argumentação trazida sugere que a única opção do órgão, diante de suas dificuldades operacionais, era, então, postergar o contrato em tela. No entanto, poderia a entidade ter aderido a outra ata de registro de preços disponível à época, com preços mais vantajosos, resolvendo seu impasse de forma célere, mais econômica e dentro dos parâmetros legais exigidos para a Administração Pública.

298. Outra irregularidade grave que permeou o contrato refere-se à falta de saldo contratual para

pagar pelos serviços prestados na conferência. O evento ocorreu no final da vigência do 2º Termo Aditivo, entre 29/9/2009 e 2/10/2009. Mediante orçamento prévio, verificou-se, que o evento custaria aos cofres públicos o valor de R\$ 5,7 milhões. Porém, o saldo remanescente do contrato perfazia apenas R\$ 1,1 milhão, valor muito aquém do necessário. Apesar disso, o evento foi conduzido nos moldes previstos. Para fazer frente às despesas realizadas, foram utilizados os recursos obtidos mediante o acréscimo ilegal de 100% do valor original, formalizado, após o término do evento, por meio do 3º Termo Aditivo, em 3/10/2009. Deve-se ressaltar que somente o evento em questão consumiu 59% desses novos recursos.

299. Portanto, verifica-se que a escolha de realizar o evento com a empresa Dialog implicou, necessariamente, em uma decisão consciente de aumentar o valor contratual em um limite muito superior ao permitido em lei, mesmo diante do parecer jurídico da SAJ contrário à dilação do prazo contratual, pois, de outra forma, não haveria como honrar as despesas com os serviços prestados durante a conferência. Dessa forma, não há como alegar boa-fé ou desconhecimento do contexto em que se deu, em especial, a terceira prorrogação contratual com acréscimo ilegal de valor, em afronta às regras estabelecidas no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993.

300. Relativamente a essa matéria, a jurisprudência consolidada do TCU define que tanto as alterações contratuais quantitativas quanto as qualitativas estão sujeitas aos mencionados limites da Lei de Licitações (Acórdãos 521/2011-TCU-Plenário, 318/2010-TCU-Plenário, 940/2010-TCU-Plenário, 291/2009-TCU-2ª Câmara, 1.432/2009-TCU-2ª Câmara, 336/2008-TCU-Plenário, 1.080/2008-TCU-Plenário, 2.079/2007-TCU-2ª Câmara).

301. Admite-se, excepcionalmente, a celebração de aditivos que impliquem acréscimos superiores a 25% ou 50%, conforme o caso, quando observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, e desde que satisfeitos, cumulativamente, os pressupostos previstos na Decisão 215/1999-TCU-Plenário, quais sejam:

a) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores àqueles oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

b) evitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

d) não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

e) ser necessária para a completa execução do objeto original do contrato, para a otimização do cronograma de execução e para a antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

f) restar demonstrado na motivação do ato de alteração do contrato que as consequências rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação, importariam sacrifício insuportável ao interesse público a ser atendido pela obra ou serviço, inclusive quanto à sua urgência e emergência.

302. Dessa forma, não tendo sido comprovada a existência dos pressupostos previstos na Decisão 215/1999-TCU-Plenário, a alteração realizada neste contrato é ilegal, pois acima dos limites máximos previstos na legislação vigente.

303. Adicionalmente, conforme já destacado na análise da defesa dos pareceristas jurídicos, a fundamentação jurídica utilizada não era aderente ao caso concreto, constituindo tese desarrazoada e sem amparo na legislação e na doutrina. No contrato em questão, não estavam presentes os elementos que pudessem embasar as sucessivas prorrogações com base nas exceções previstas no art. 57, § 1º, da

Lei de Licitações.

304. Cabe frisar que foi um ato discricionário do Sr. Gregolin assinar os aditivos, pois não era necessário que ele próprio firmasse tais instrumentos contratuais. Segundo Regimento Interno, essa seria uma atribuição do dirigente da área administrativa do órgão. Contudo, ao formalizar os aditamentos, o Ministro assume a responsabilidade por sua conduta. No presente caso, os termos aditivos continham vícios graves de legalidade, de fácil detecção, haja vista que regras acerca da vigência de contratos são basilares na gestão pública, não podendo o agente público alegar desconhecimento. Mediante uma leitura atenta do art. 57, § 1º, VI, da Lei de Licitações, seria possível verificar que as condições para que essa regra fosse válida não estavam presentes no caso em questão.

305. A jurisprudência desta Corte de Contas deixa assente que mesmo o dirigente máximo da entidade, ao praticar atos de gestão, pode ser responsabilizado pelas consequências advindas de sua conduta. Sobre esse tema, manifesta-se a jurisprudência deste Tribunal que o administrador público não pode ser reduzido a mera figura decorativa. Pelo contrário, como representante máximo do órgão, tem o dever de zelar pelos princípios norteadores da administração pública, deve estar ciente de todas as decisões que adota e tem o poder-dever de não praticá-las quando forem ilegais (Acórdão 364/2003-TCU-Plenário, Acórdão 190/2001-TCU-Plenário, Acórdão 1.132/2007-TCU-Plenário).

306. Nessa linha, deve-se acrescentar que o fato de o responsável alegar ausência de culpabilidade por ter agido amparado em pareceres técnicos e jurídicos igualmente não é escusa de responsabilidade pelos atos que pratica. Este Tribunal possui entendimento firmado no sentido de que a responsabilidade do gestor não afastada neste caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário (Acórdãos 179/2011-TCU-Plenário, 1.736/2010-TCU-Plenário, 4.420/2010-TCU-2ª Câmara, 2.748/2010-TCU-Plenário e 1.528/2010-TCU-Plenário). 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 manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações que vão gerar pagamentos.

307. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não significa que os atos praticados não serão reprovados pelo Tribunal. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo desses documentos. Cabe ainda salientar que havia parecer jurídico contrário à formalização do 3º Termo Aditivo, o qual foi desconsiderado pelo ex-ministro.

308. Nesse contexto, conclui-se que a decisão de formalizar os três termos aditivos ao Contrato 16/2008 não se revestiu da cautela e das análises necessárias para garantir a legalidade dos atos, não sendo possível, portanto, acatar os argumentos apresentados. Dessa forma, verifica-se o nexo causal direto entre a conduta do Exmo. Sr. Ministro e os prejuízos decorrentes do superfaturamento na realização do evento em análise.

309. Posto isso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa e razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Altemir Gregolin, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas.

IX. Sr. Manoel Viana de Sousa

310. O Sr. Manoel Viana de Sousa foi citado por meio do Ofício 39/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 57) por ter, na qualidade de Diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional e ordenador de despesas, solicitado o pagamento por serviços não-prestados de parte das despesas relativas a serviços de hospedagem, de alimentação, de degravação, de segurança, de aluguel de toalhas de mesa, de fornecimento de ponto lógico e de Internet, de locação de equipamentos de sonorização, bem como do pagamento superfaturado pela locação do espaço físico do CCUG, relativos

H:\ConvertePDF\in\435088b2-4089-45c3-a70b-0b3e7ef63843.2pdf.doc

à realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca.

311. O responsável foi igualmente citado mediante o Ofício 38/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 38) para apresentar suas alegações de defesa por ter autorizado o pagamento com valores superfaturados relativos a serviços não comprovados de degravação e de aluguel de toalhas de mesa; por ter aprovado a prorrogação do Contrato 16/2008, sem fundamentação legal e contratual; e por ter aprovado pesquisa de mercado eivada de vícios que não comprovava a condição mais vantajosa da manutenção do Contrato 16/2008 com a empresa Dialog, resultando na formalização do 2º Termo Aditivo e dando causa ao sobrepreço praticado no Contrato 16/2008.

312. Foi também citado, mediante Ofício 35/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 36), por ter propiciado o pagamento com sobrepreço relativo a serviços prestados durante a 3ª Conferência Nacional de Pesca e Aquicultura, resultante de sua conduta por ter aprovado a solicitação de prorrogação do Contrato 16/2008 com a empresa Dialog, sem fundamento legal e contratual, e aprovado pesquisa de mercado eivada de vícios que não comprova a condição mais vantajosa da manutenção do Contrato 16/2008, resultando na formalização do 2º Termo Aditivo.

313. Por fim, foi realizada audiência do responsável, por meio do Ofício 33/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 37) para apresentar suas razões de justificativa pelas seguintes condutas:

a) por ter aprovado a solicitação de prorrogação do Contrato 16/2008, propiciando a formalização do 1º Termo Aditivo, com prorrogação ilegal de prazo, em desacordo com o art. 57 da Lei 8.666/93 e com o art. 4º, § 1º, do Decreto 3.931/2001, dando causa às irregularidades relatadas no âmbito do evento 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca;

b) por ter exorbitado as regras contratuais e realizado despesas acima do valor permitido no instrumento e sem prévio empenho para pagamento das despesas com o evento 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, ferindo o art. 54 da Lei 8.666/93 e o art. 60 da Lei 4.320/64;

c) por ter aceitado como válidas pesquisas de mercado maculadas para comprovar a vantajosidade da manutenção do contrato com a empresa Dialog, e, portanto, por não atender aos preceitos legais definidos no art. 8º do Decreto 3.931/2001 e no art. 15, § 1º da Lei de Licitações para a formalização do 1º Termo Aditivo.

314. O gestor solicitou prorrogação de prazo de 90 dias (peças 27, 29, 30, 31 e 75), com nova data limite em 24/5/2011, que foi devidamente concedida por esta Corte de Contas (peça 28, 63 e 64). O responsável apresentou suas respostas no dia 23/5/2011 (peças 129, 130, 131).

IX.1. Argumentos

315. O Sr. Manoel relata que, em relação aos serviços não prestados, as despesas não foram ordenadas por ele, mas sim pelo Secretário Executivo. Ademais, o evento foi convocado pelo Presidente da República, mediante Decreto, e o processo de pagamento das despesas da conferência foi-lhe entregue já devidamente instruído, restando, somente, conforme ressalta o responsável, cumprir com seu papel e despachar o processo para pagamento. Aponta também que as notas fiscais foram apresentadas pela empresa, e os serviços prestados foram devidamente atestados pelos técnicos responsáveis pelo acompanhamento do evento, ou seja, pela Coordenação-Geral de Relações Públicas da Seap/PR. Para fundamentar seus argumentos, o responsável transcreve o art. 12 do Regimento Interno da Seap, aprovado em 2003, em que, entre outros, define que compete à Coordenação-Geral de Relações Públicas programar, coordenar e administrar eventos promovidos pela Secretaria Especial.

316. Ainda, a Coordenação-Geral de Gestão Interna anexou ao processo de pagamento a declaração de regularidade da empresa Dialog, e o próprio Coordenador-Geral de Gestão Interna encaminhou ao Subsecretário da SPOA a autorização de pagamento contendo todas as informações necessárias para respaldar a quitação com a empresa. O Sr. Manoel Viana ressalta que toda a

documentação que compunha o processo foi preparada e atestada por pessoas que detinham competência legal para tais atos e que a própria equipe do TCU constatou que existiam documentos que atestavam as reais quantidades executadas. Aponta, também, que as despesas não foram ordenadas pelo SPOA, cuja atuação se limitou a encaminhar o processo para a Secretaria Executiva.

317. Enfim, conclui que não teria motivos para duvidar da legalidade ou legitimidade do processo de pagamento. Dessa forma, o responsável ressalta que qualquer gestor médio, nesse contexto, igualmente encaminharia o processo para pagamento. Sendo assim, não teria havido negligência ou má-fé do responsável, haja vista que todos os requisitos para a devida comprovação dos serviços foram apresentados, quais sejam declaração do gestor do contrato que os serviços foram devidamente prestados, nota fiscal atestada e encaminhamento do processo pelo setor responsável.

318. Além disso, o responsável cita o Decreto 93.872/1986, art. 40, que define que o ordenador de despesas, salvo conivência, não é responsável por prejuízos decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbite ordens recebidas. Em seguida, o responsável ressalta novamente que ele não ordenou a despesa, mas tão somente encaminhou o processo para pagamento, processo esse já devidamente instruído e sem quaisquer questionamentos acerca de sua regularidade, à época. Portanto, não haveria motivos para duvidar do que estava sendo apresentado pelos técnicos responsáveis, os quais acompanharam todo o processo. Ressalta, ainda, que o TCU não imputou responsabilidade a outros técnicos que agiram de forma semelhante, ou seja, que tramitaram o processo internamente.

319. O responsável registra também as orientações desta Corte de Contas para a elaboração da matriz de responsabilização, presentes na Decisão Normativa 62/2004, em que, para se determinar a culpabilidade, deve ser questionado se o gestor agiu de boa-fé. O Sr. Manoel Viana argumenta que, na época do pagamento, havia vários motivos que apontavam para o pagamento: era um evento de grande vulto convocado diretamente pelo Presidente da República; houve a participação de diversas autoridades na conferência; o evento mobilizou praticamente todas as lideranças do setor pesqueiro e aquícola nacional; houve ampla divulgação nos diversos meios de comunicação; o processo estava formalmente instruído e não pairavam dúvidas quanto à regularidade dos aditivos; as notas fiscais apresentavam os quantitativos; foi fornecida nota técnica que confirmava as informações; as notas fiscais continham atesto; a empresa possuía regularidade fiscal. Dessa forma, não havia motivos para o responsável não encaminhar o processo para o Secretário Executivo ordenar a despesa.

320. Na sequência, ainda se guiando pela matriz de responsabilização, o responsável apresenta suas respostas às demais questões. Sobre o questionamento relativo à atuação do gestor respaldada em pareceres técnicos ou consultas a órgãos técnicos, o responsável cita que no próprio acórdão do TCU há várias citações demonstrando que o processo continha pareceres técnicos e jurídicos que subsidiavam a decisão tomada e, portanto, a conduta foi fundamentada por pareceres técnicos e jurídicos. Em relação ao questionamento acerca da potencial consciência do gestor em relação à ilicitude do ato praticado, o responsável afirma que não houve ilicitude, haja vista que o processo seguiu todos os trâmites formais necessários, conforme já exposto anteriormente. Sobre o questionamento se seria razoável exigir conduta diversa daquela adotada, o gestor afirma que a única conduta racional e razoável a ser tomada foi aquela realizada à época, qual seja, encaminhar o processo para a Secretaria Executiva.

321. Quanto à citação relativa à aprovação do pedido de prorrogação do Contrato 16/2008 com a empresa Dialog, sem fundamento legal e contratual, e aprovação de pesquisa de mercado eivada de vícios, resultando na formalização do 2º Termo Aditivo e dando causa ao sobrepreço praticado no âmbito do referido contrato, o gestor apresenta os seguintes argumentos. Conforme Regimento Interno da Seap, art. 23, não era competência da Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional (Digeai) aprovar solicitação de prorrogação de contrato ou pesquisa de mercado. Esclarece também que essas competências regimentais perduraram até a edição do Decreto 6.972, de 29/9/2009, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Pesca e Aquicultura. No entanto, o Regimento Interno

do MPA somente foi aprovado efetivamente pela Portaria 523/2010, publicada no DOU de 3/12/2010, a qual detalha as competências do ministério. Portanto, tendo em vista que o Regimento Interno vigente era o de 2003, não era da competência daquela Diretoria aprovar aditivos ou pesquisas de mercado. Dessa forma, o Sr. Manoel Viana não detinha competência para aprovar o 2º Termo Aditivo do contrato em tela, conforme alegado pelo TCU.

322. Ademais, conforme o gestor, a formalização de termo aditivo foi impulsionada pela Coordenação-Geral de Gestão Interna, em 17/3/2009, mediante o Ofício 83/2009-COGIN/SA/SEAP/PR, endereçado à empresa Dialog. Sobre esse fato, ressalta que, em nenhum momento, o então titular da Digeai manifestou-se previamente acerca do referido aditivo. Somente em 30/3/2009 o fato foi comunicado pelo Coordenador-Geral de Gestão Interna, que sugeriu o encaminhamento à Assessoria Jurídica para análise e pronunciamento sobre a prorrogação bem como sobre a minuta.

323. Nesse contexto, o então titular da Digeai encaminhou o documento à Assessoria Jurídica para análise e pronunciamento. Após parecer favorável, a minuta foi encaminhada à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, que aprovou a minuta e encaminhou o processo para a Secretaria Especial Adjunta, que remeteu à Cogin, para providências. Ressalta que, após o envio para a Assessoria Jurídica, o processo não retorna mais para a Digeai. Se a aprovação dependesse dessa diretoria, seria obrigatório que esse retornasse para despacho, o que não ocorreu. Dessa forma, o responsável conclui que a formalização do termo aditivo, a aprovação da pesquisa de preços e da realização do 2º Aditivo não partiram ou foram fruto de sua iniciativa.

324. Segundo o Sr. Manoel Viana, a aprovação de solicitação para formalização do aditivo foi dada pela Cogin, e a aprovação do aditivo foi dada pela Secretaria Especial Adjunta, fundamentada no parecer jurídico da Assessoria Jurídica, que obteve anuência da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

325. Em relação à ausência de previsão no edital da possibilidade de prorrogação do contrato, o gestor apresenta a doutrina defendida por Diógenes Gasparini em que essa situação não poderia impedir a prorrogação contratual, quando a extensão do contrato vigente pudesse propiciar à Administração condições mais vantajosas de preço e pagamento. Esse impedimento caracterizaria formalismo excessivo.

326. Adicionalmente, quando da formalização do 3º Termo Aditivo, o responsável destaca que não houve qualquer participação sua no fato, como o próprio TCU concluiu, e, mesmo assim, aquele aditivo foi devidamente formalizado. Tal evento comprovaria que não existiria nexos causal entre a ação e competência da Digeai e a ação por parte de seu titular quanto aos aditivos.

327. Sobre a aprovação de pesquisa de mercado eivada de vícios, o Sr. Manoel Viana afirma que a responsabilidade por tal pesquisa era da Coordenação-Geral de Gestão Interna, conforme competência determinada pelo Regimento Interno. Acrescenta também que essa Coordenação não se encontrava, à época, subordinada à Digeai, o que, portanto, exime sua responsabilidade perante a conduta. Para fortalecer sua defesa, o gestor apresenta o Acórdão 697/2007-TCU-Plenário, em que ficou descaracterizada a responsabilidade de gestor em relação às questões técnicas do processo licitatório, pois atuou como mero signatário do contrato, após o cumprimento de todo o rito processual interno e embasado em pareceres favoráveis e sem restrições das áreas de auditoria e jurídica. Assim, o gestor conclui que não existe nexos causal entre sua conduta e a formalização do 2º Termo Aditivo.

328. Destaca, também, que inexistiria nexos causal relativo ao sobrepreço praticado no contrato e sua atuação como titular da Digeai, haja vista que as pesquisas de preço não faziam parte da competência regimental dessa diretoria e não foram realizadas ou aprovadas pelo gestor. Conclui, portanto, que não é devida a sua responsabilização por atos praticados por terceiros.

329. Em relação ao débito advindo da falta de comprovação de serviços prestados, sem a

ocorrência de sobrepreço, o responsável ressalta que não era competência do titular da Digeai e, posteriormente, do titular da SPOA acompanhar cada item que foi executado no evento em questão. Adicionalmente, os autos comprovam que não houve nenhuma autorização de pagamento por parte do Sr. Manoel Viana, que tão somente tramitou o processo para o Secretário Executivo. Este, sim, após analisar todas as comprovações e declarações formais constantes do processo, autorizou os referidos pagamentos, conforme provas documentais que demonstram que a despesa havia sido realizada. Complementando sua defesa acerca deste item, o responsável repete a argumentação utilizada em sua defesa, já exposta na presente instrução.

330. Quanto à adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério das Cidades, o gestor argumenta que esse ministério realizou pesquisa de mercado para realizar a licitação. Portanto, havendo suspeita de prática de sobrepreços, caberia àquele ministério não autorizar pedidos de adesão. Dessa forma, não poderia ser atribuída responsabilização solidária aos gestores do MPA.

331. Adicionalmente, o gestor afirma que a adesão à ata amparou-se no princípio da reserva da administração, que vedaria a ingerência alheia em atos de gestão do MPA, quando presentes razões de interesse público. Ademais, não seria justa a responsabilização do Sr. Manoel Viana por ter agido amparado em pareceres técnicos, administrativos e jurídicos elaborados pelas áreas competentes.

332. O responsável ressalta, em seguida, a grave carência de recursos humanos que o órgão enfrentava, em que funcionários acumulavam atividades administrativas e técnicas, com comprometimento no desempenho das funções. A Seap somente realizou seu primeiro concurso público em 2010 e, ainda assim, não foi suficiente para suprir sua carência de pessoal. Assim, segundo o gestor, o motivo para as possíveis disfunções no âmbito da Seap foi decorrente da falta de pessoal. De forma a fundamentar seus argumentos, foi citado, entre outros, o Acórdão 341/2008-TCU-Plenário, relativo à auditoria realizada no Ministério das Cidades. Conforme o acórdão, "... não se pode imputar responsabilidade aos gestores pela precária estrutura de pessoal do Ministério das Cidades sem realizar um exame mais aprofundado do quadro de pessoal do órgão e da sua lotação..." (peça 129, p. 28) Por fim, diz que é determinado no acórdão que o órgão procure compatibilizar sua estrutura de pessoal com as demandas do FGTS, aludindo que tal decisão teria reconhecido que não seria possível imputar responsabilidade aos gestores pela precária estrutura de pessoal, conforme já destacado na defesa do Sr. Altemir Gregolin.

333. Ainda, foram apresentados na defesa acórdãos desta Corte de Contas que tratam sobre a profundidade da supervisão de dirigentes máximos sobre aspectos técnicos delegados à equipe técnica. Os acórdãos concluem que não se poderia exigir do dirigente máximo da organização que analise em profundidade os termos da contratação, como composição unitária de preços, plantas e projetos, ou que se inteire de todos os pormenores do processo ou mesmo que impeça seu trâmite por não dominar todos os detalhes, sob o risco de se perder o sentido da delegação de competências. Portanto, impropriedades em atos de gestão de escalões hierárquicos inferiores não seriam suficientes para imputar responsabilidade ao dirigente máximo da organização.

334. O gestor argumenta que, guardadas as devidas proporções, as decisões dos acórdãos citados na defesa trazem similaridade ao caso em tela, já que não se poderia "exigir de qualquer dirigente algo que está fora do seu alcance quanto à competência técnica, hierárquica e/ou de supervisão." (peça 129, p. 31) Ademais, argumenta que, conforme o art. 40 do Decreto 93.872/1986, o ordenador de despesas, agindo de boa-fé, não pode ser responsabilizado por atos de seus subordinados que exorbitem as ordens prolatadas. Nesse sentido, o gestor relata que, além de não ter ocasionado prejuízos ao erário, os técnicos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização não seriam subordinados ao ordenador de despesas. A elaboração do aditivo ocorreu no âmbito da Coordenação-Geral de Gestão Interna, portanto, não seria devida a responsabilização do Diretor por conduta fora de sua esfera de responsabilidade e competência regimental.

335. O Sr. Manoel Viana igualmente apresentou suas razões de justificativa para audiência

realizada por esta Corte de Contas, que questiona o fato de o gestor ter aprovado solicitação de prorrogação contratual com extensão ilegal de prazo relativa ao 1º Termo Aditivo, dando causa a irregularidades ocorridas no âmbito do evento em análise. Adicionalmente, foi questionado o fato de o gestor ter exorbitado as regras contratuais e realizado despesas acima do valor permitido no contrato e sem prévio empenho para pagamento dessas despesas relativas à conferência. Por fim, é também solicitado que sejam apresentadas razões de justificativa por ter aceitado como válidas pesquisas de mercado maculadas para comprovar a vantajosidade da manutenção do contrato com a empresa Dialog para a formalização do 1º Termo Aditivo.

336. Em relação ao primeiro item, o gestor informa que a decisão e iniciativa de formalizar o 1º Termo Aditivo partiram da Coordenação-Geral de Gestão Interna, por meio do Ofício 551 A/2008, de 22/12/2008, pois era a área que possuía competência regimental para tal conduta. O responsável ainda informa que a Digeai não detinha competência para gerir contratos bem como não havia subordinação entre essa e a Cogin. Tendo em vista que o Diretor era também ordenador de despesas, por vezes alguns processos de conteúdo semelhante eram remetidos à diretoria, antes de serem analisados pela assessoria jurídica. Contudo, não haveria qualquer obrigatoriedade desse trâmite, tanto processual como regimental. Tanto seria assim que o processo, após análise, retornou diretamente para a Cogin, e o 3º Termo Aditivo sequer tramitou pela diretoria.

337. Segundo o responsável, apesar de a Diretoria não deter competência em relação aos contratos, não haveria motivos para se opor ao despacho da Cogin para consultar a assessoria jurídica acerca da minuta contratual, sendo essa sua única participação no procedimento.

338. Em relação ao segundo questionamento, o gestor informa que, após a formalização do 2º Termo Aditivo, que elevou o valor contratual em R\$ 1.000.000,00, foi emitido um empenho estimativo no valor de R\$ 100.000,00, que recebia reforços à medida que as despesas eram concretizadas. O empenho não foi efetuado pelo valor total aditivado para não comprometer o limite orçamentário disponível, em detrimento de outras despesas que poderiam ser liquidadas antes.

339. Informa, ainda, que o setor responsável pela execução do contrato, por vezes, não verificava junto ao ordenador de despesas se havia saldo suficiente empenhado antes da realização das despesas. Assim, quando o processo de pagamento era encaminhado ao setor responsável, após a despesa ter sido atestada, verificava-se se o saldo de empenho era suficiente, e, caso não fosse, era realizado um reforço do empenho estimativo. O gestor ressalta que o caso em tela não configura realização de despesa sem prévio empenho, mas sim realização de despesas para as quais não é possível determinar com exatidão o valor final.

340. Portanto, fazia-se necessário que a área responsável pela gestão do contrato informasse previamente ao setor financeiro sobre as despesas que existiriam, de forma a realizar o reforço do empenho. Tal procedimento não vinha ocorrendo devido à falta de pessoal na Seap/PR. Na sequência, cita novamente o Acórdão 341/2008-TCU-Plenário, em que o TCU determina que o Ministério das Cidades procure compatibilizar sua estrutura de pessoal com as demandas do FGTS, de forma a cumprir com suas funções.

341. Sobre questões de empenho relativas ao 3º Termo Aditivo, o gestor abstém-se de se pronunciar sob o argumento de que o pedido para formalizar esse aditivo não passou pela Digeai.

342. Quanto ao terceiro item da audiência, relativo às pesquisas de mercado maculadas, o gestor informa que, quando o processo foi encaminhado para a Digeai e, posteriormente, encaminhado para a assessoria jurídica para análise e pronunciamento sobre a minuta do primeiro aditivo, não constava do processo qualquer pesquisa de mercado. Essas foram anexadas posteriormente à análise jurídica. Após isso, o processo não tramitou mais pela Digeai, de forma que o gestor não teve acesso às pesquisas de mercado, bem como não há qualquer aprovação de sua parte nas referidas pesquisas. Por fim, o gestor ressalta que, conforme o Regimento Interno, essa atuação não fazia parte de sua competência.

IX.2. Análise

343. O responsável argumenta que a Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional, da qual era o diretor, não detinha competência regimental para aprovar pesquisa de mercado ou prorrogação de contratos e, de forma a comprovar sua tese, apresenta o Regimento Interno da instituição. Contudo, verifica-se que o gestor trouxe em sua defesa uma versão desatualizada do referido normativo, em que não constam as modificações introduzidas pela Portaria Seap 39, de 26/1/2005. Segundo essa portaria, compete à Digeai planejar e dirigir a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de organização e modernização administrativa, de administração dos recursos de informação e informática, de planejamento, de orçamento, de administração financeira, de serviços gerais e de recursos humanos.

344. Adicionalmente, a responsabilidade do setor sobre a gestão de contratos é confirmada tanto pelo Sr. Altemir Gregolin, ex-ministro do órgão, como pelo Sr. Dirceu Lopes, secretário-executivo da Seap, e também pelo Sr. Antônio de Freitas, assessor jurídico. Em sua defesa, o Sr. Altemir Gregolin afirma que:

Portanto, não compete ao Ministro de Estado verificar a exatidão dos valores expostos na minuta firmada, posto que era atribuição da área técnica fazê-lo, naquele momento a então Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional - DIGEAI, órgão da Secretaria Adjunta/Executiva da antiga Seap/PR, responsável pela elaboração material das minutas, bem como do e fixação valores nela apostos, que deveria haver observado criteriosamente as recomendações da CONJUR/MPA sobre a matéria.

Diante disto, não cabia outra verificação, pois a minuta já tinha sido apreciada na forma da conveniência e oportunidade, além dos detalhes técnicos pela Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional - DIGEAI, órgão da Secretaria Adjunta/Executiva da antiga Seap/PR, órgão com competência legal para realizar tal atividade. (peça 118, p. 26-27; grifo nosso)

345. Ainda, na defesa apresentada pelo Sr. Dirceu Lopes, é endossada a responsabilidade da Digeai, como se depreende do excerto a seguir transcrito:

...as autorizações de pagamento já tinham sido apreciadas na forma da conveniência e oportunidade, além dos detalhes técnicos pela Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional – DIGEAI, órgão da Secretaria Adjunta/Executiva da antiga Seap/PR, atual SPOA/MPA, órgão com competência legal para realizar tal atividade. (peça 136, p. 18)

346. Por fim, os pareceres jurídicos que analisaram a viabilidade jurídica tanto do 1º como do 2º Termo Aditivo atestam que:

Salienta-se que o exame técnico é de responsabilidade daquele que avalia, gestiona e fiscaliza o Contrato em tela, ou seja, atribuições do corpo técnico, ligado a COGIN/DIGEAI/SA/SEAP/PR, e do setor administrativo, ligado a DIGEAI/SA/SEAP/PR, os quais não cabem a esta Assessoria Jurídica questionar, eis que se trata de matéria estritamente técnica. (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fl. 244 e 269-272; grifo nosso)

347. O responsável também alega que não haveria relação hierárquica entre a Digeai e a Cogin. No entanto, destacamos inicialmente que o excerto do parecer citado no parágrafo anterior já contradiz essa afirmação, quando destaca que o corpo técnico seria ligado à Cogin/Digeai/Secretaria Executiva, ou seja, à Coordenação-Geral de Gestão Interna, setor pertencente à Diretoria de Gestão Estratégica, que estava contido na Secretaria Executiva. Essa hierarquia igualmente é apontada em outros documentos acostados nos autos (TC 022.310/2009-3, fls. 18, 73, 144).

348. Além disso, os despachos emitidos pela Cogin solicitando autorização para realizar as prorrogações contratuais eram encaminhados ao diretor da Digeai. Como exemplo, citamos o Despacho COGIN/DIGEAI/SEAP/PR, de 27/12/2008, endereçado ao Diretor da Digeai, em que

solicita:

Desta forma, sugiro a Vossa Senhoria, caso esteja de acordo, o encaminhamento dos presentes autos à Assessoria Jurídica desta Secretaria, AJUR/SEAP, para análise e pronunciamento sobre a minuta do termo aditivo a ser firmado, presentes nos autos às fls. 287/288. (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fls. 240-241)

349. Em resposta, no mesmo documento, o Sr. Manoel Viana atesta: “De acordo. Encaminhe-se à AJUR/SEAP/PR, conforme sugerido.” Deve-se, ainda, apontar que o documento destaca que foi elaborado pela COGIN/DIGEAI/SEAP/PR, ou seja, pela Coordenação-Geral, departamento integrante da Diretoria de Gestão Estratégica. Situação idêntica é apresentada no despacho relativo ao 2º Termo Aditivo (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fl. 269).

350. Em seguida, o gestor alega excludente de responsabilidade em virtude de os termos aditivos não terem retornado à Digeai após emissão do parecer jurídico, mas sim terem sido encaminhados diretamente à Cogin. Inicialmente, cabe destacar que o gestor, ao despachar e encaminhar o processo para análise jurídica, teve acesso à minuta do termo aditivo, conforme foi apontado pelo encaminhamento da Cogin, transcrito anteriormente: “para análise e pronunciamento sobre a minuta do termo aditivo a ser firmado, presentes nos autos às fls. 287/288” (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fls. 240-241). O mesmo foi observado no despacho do 2º Termo Aditivo (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fl. 269). Portanto, tinha conhecimento dos termos sugeridos para a prorrogação, podendo avaliar se a proposta era viável e aderente aos preceitos legais.

351. A Lei de Licitações estabelece, em seu artigo 57, as regras para prorrogações contratuais e suas exceções. Os incisos do *caput* daquele artigo delimitam situações que, por sua natureza, admitem contratos com duração superior a um exercício. Em relação ao contrato em tela, verifica-se que ele não se adequa a nenhuma das hipóteses descritas no *caput* do normativo, inclusive em relação ao inciso II, que trata da prestação de serviços de natureza continuada. Nesse caso, a doutrina e a jurisprudência do TCU deixam claro que essa classificação não se relaciona ao serviço em si, mas sim à sua essencialidade para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão. Difícil imaginar que o ministério correria o risco de ter suas atividades essenciais paralisadas ou interromper a prestação de seus serviços públicos à sociedade devido à impossibilidade de realizar eventos.

352. Outras hipóteses de prorrogação contratual estão previstas no parágrafo primeiro do citado dispositivo legal. Nesse caso, é necessário que se configure um fato superveniente cuja situação concreta enquadre-se exatamente em uma das circunstâncias descritas na lei. Para o contrato em tela, novamente, verifica-se que tal condição não ocorreu, conforme já exposto anteriormente nesta instrução.

353. Essas regras são preceitos basilares da Administração Pública, e o diretor de uma área cuja função é lidar com contratos e com os assuntos administrativos do órgão não pode alegar desconhecimento do tema ou mesmo apresentar uma conduta descuidada ou omissa na análise de questões que necessitam de sua aprovação. Ainda mais quando se trata de um contrato de grande vulto, um dos principais do órgão, com dispêndios significativos para o erário. Considerar plausível a escusa de responsabilidade porque, em suas palavras, apenas teria tramitado o processo significaria reduzir sua função a mero repassador de documentos, o que claramente não é razoável. Ao contrário, se um documento deve passar pelo crivo de um diretor para que possa ser dada continuidade ao processo de formalização, é porque o tema merece a devida atenção e avaliação daquele dirigente, que tem o poder-dever de questionar e recusar-se a dar prosseguimento a algo que seja manifestamente ilegal.

354. Adicionalmente, o fato de, como ele alega, ter o contrato, após análise jurídica, retornado diretamente à Cogin também não exime sua responsabilidade. Além de todo o exposto anteriormente, deve-se salientar que a Cogin estava subordinada à Digeai e, portanto, tinha o diretor responsabilidade hierárquica sobre o setor. Tal fato é confirmado pelos excertos transcritos anteriormente das defesas do Sr. Altemir, Sr. Dirceu e Sr. Antônio de Freitas, que confirmam que a Digeai era a área responsável

pela gestão administrativa dos contratos da instituição.

355. Por fim, o fato de não constar sua assinatura no despacho que propõe a terceira prorrogação contratual demonstra uma falha de atuação da Cogin, que não atendeu ao trâmite formal devido, não configurando, como alega o gestor, comprovação de prescindibilidade de sua análise.

356. Posto isso, propomos rejeitar as razões de justificativa apresentadas sobre a autorização do pedido para prorrogação do 1º Termo Aditivo bem como propomos rejeitar as alegações de defesa relativas à autorização do pedido para prorrogação do 2º Termo Aditivo.

357. O responsável também afirma em sua defesa que as pesquisas de mercado relativas ao 1º Termo Aditivo não estavam acostadas no processo quando esse foi despachado por ele, encaminhando-o para a análise da Assessoria Jurídica. Portanto, o gestor não teria tido acesso a esses documentos. Sobre isso, verifica-se que o Parecer Jurídico 597-B/2008 consta das folhas 290 a 295 do processo administrativo do órgão (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fls. 242-247), e as pesquisas de mercado foram, de fato, acostadas na sequência, nas folhas 296 a 373 daquele processo (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fls. 248-254). Portanto, propomos acolher as razões de justificativa indicativas da ausência de responsabilidade por ter aceitado como válidas as pesquisas de mercado que subsidiaram a formalização do 1º Termo Aditivo.

358. Contudo, situação diversa ocorreu quanto às pesquisas de mercado relativas ao 2º Termo Aditivo. Verificou-se que essas pesquisas estavam devidamente anexadas aos autos do processo administrativo da Seap, quando da análise do Sr. Manoel Viana, logo antes do despacho da Cogin solicitando autorização para prorrogar o contrato (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fls. 258-269). Ainda, deve-se frisar que, conforme analisado na defesa do Sr. Antônio Chrisóstomo (item V.2), essas pesquisas continham erros graves e de fácil detecção. Das três pesquisas de mercado apresentadas, uma era da empresa Class Club Turismo, uma agência de viagens. Pelo nome da empresa, o gestor médio seria capaz de inferir que tal orçamento potencialmente não seria válido e que, portanto, seriam necessárias verificações adicionais para confirmar a validade da proposta ou solicitar novo orçamento de empresa do ramo. Outra pesquisa, da empresa Publish Inovações, datava de março de 2008, quando o aditivo era de 2009. Novamente, o homem médio deduziria que a defasagem de um ano da pesquisa impediria tirar conclusões válidas acerca de preços de mercado.

359. Ademais, vale lembrar que nenhuma das três empresas detinha autorização do Ministério do Turismo para atuar com eventos e, portanto, seus orçamentos não poderiam ser considerados como parâmetro de mercado. Ainda, a terceira empresa pesquisada, Raido Produções, atuava como agência de publicidade, conforme registros da Receita Federal. Portanto, não havia nenhuma pesquisa de mercado válida para concluir pela economicidade da manutenção do contrato com a empresa Dialog.

360. Na presente situação e considerando a relevância do contrato milionário a ser prorrogado, deveria o diretor, presando os princípios da legalidade e da escolha da proposta mais vantajosa, ter verificado o atendimento ao art. 43, IV, da Lei de Licitações e ao art. 8º do Decreto 3.931/2001, de forma a garantir que a Administração estaria, com a prorrogação contratual solicitada, obtendo realmente a condição mais econômica. Assim, propomos rejeitar as alegações de defesa relativas à aprovação de pesquisas de mercado maculadas, das quais resultou a formalização do 2º Termo Aditivo.

361. Quanto à solicitação de pagamento de serviços não-prestados, o gestor ressalta novamente que teria atuado como mero despachador de processo, tramitando-o da Cogin ao Secretário-Executivo. Sobre esse argumento, ressaltamos novamente sua competência regimental instituída pela Portaria Seap 178/2003, em que cabia à Digeai planejar e dirigir a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento, de orçamento e de administração financeira.

362. A posterior criação do MPA, com modificação da estrutura organizacional, não alterou as competências do gestor enquanto dirigente. O Decreto 6.972/2009, publicado no DOU em 30/9/2009,

que aprova a estrutura regimental do MPA, estabelece na estrutura organizacional do novo órgão a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, da qual o Sr. Manoel Viana tornou-se o dirigente. Uma das competências do setor é administrar, planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento, de orçamento, de contabilidade e de administração financeira, além de planejar, coordenar, supervisionar e executar as atividades relacionadas com contratos.

363. Portanto, era sua responsabilidade avaliar a correção do processo de pagamento, não somente quanto aos aspectos formais e documentais, agindo como mero conferidor de documentos, mas sim tecendo uma visão crítica dos pagamentos vultosos que seriam realizados, da ordem de R\$ 5,7 milhões. Vale lembrar que o fato de o orçamento prévio ter sido, alegadamente, executado da maneira exata ao planejado já seria o suficiente para chamar a atenção do diretor, tendo em vista a magnitude do evento e a condição improvável de que isso pudesse ocorrer.

364. Conforme destacado pelo próprio gestor, o evento era de extrema importância para o órgão. Para fazer frente às conferências estaduais e à conferência nacional, foi firmado contrato milionário com a empresa Dialog. Portanto, tanto a execução do evento como sua posterior liquidação mereciam a devida atenção e zelo do responsável, que tinha o dever regimental de coordenar e supervisionar a execução do contrato em tela bem como seus pagamentos, sendo, então, esperada uma conduta diligente e cuidadosa.

365. Nesse sentido, não poderia ter agido considerando, conforme salientou em sua defesa, que a ele "...cabia, tão somente, cumprir seu papel, despachando o processo para pagamento..." (peça 129, p. 3), ou que "...apenas encaminhou o processo..." (peça 129, p. 5). Ou seja, não é razoável imaginar que o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração seria um mero repassador de processo ou apenas uma ponte entre a Coordenação-Geral de Gestão Interna e a Secretaria Executiva, cuja atuação, nesses moldes, seria praticamente dispensável. Dele, entretanto, era esperada uma atitude ativa e crítica, visando verificar a regularidade dos vultosos pagamentos a serem arcados pelos cofres públicos, configurando, assim, no presente caso, uma atuação negligente no desempenho de suas funções.

366. O responsável salienta também em sua defesa que agiu amparado por pareceres técnicos, e, dessa forma, estaria configurado excludente de responsabilidade. Conforme já salientado nesta instrução, este Tribunal possui entendimento firmado no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada neste caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário (Acórdãos 179/2011-TCU-Plenário, 1.736/2010-TCU-Plenário, 4.420/2010-TCU-2ª Câmara, 2.748/2010-TCU-Plenário e 1.528/2010-TCU-Plenário). O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a pagamentos.

367. Sobre os argumentos relativos ao princípio da reserva da administração e da suposta responsabilidade do Ministério das Cidades por ter autorizado a adesão à Ata de Registro de Preços 15/2007, repetiremos a análise realizada na defesa do Sr. Antônio Chrisóstomo sobre essas mesmas alegações.

368. Conforme a Lei de Licitações e o Decreto 3.931/2001, cabe à Administração verificar a conformidade dos preços a serem contratados com aqueles praticados no mercado, de maneira a garantir que o órgão obterá a condição mais vantajosa. Nessa linha, o TCU deixa assente no Acórdão 250/2005-TCU-Plenário que a pesquisa de preços para verificar sua compatibilidade com a prática de mercado é condição necessária não somente no momento de firmar contratos, mas também para a formalização de termos aditivos posteriores. Dessa forma, a legislação deixa claro que é responsabilidade do órgão contratante assegurar que seus contratos possuam a condição mais vantajosa para a entidade e, portanto, não há como aceitar como plausível a tentativa do gestor de se eximir desse

dever ou mesmo de tentar responsabilizar o Ministério das Cidades pela adesão.

369. Adicionalmente, o gestor alega que a adesão à ata ter-se-ia dado no âmbito do princípio da reserva da administração, que vedaria a influência alheia sobre atos de gestão do MPA, aparentemente aludindo que esta Corte de Contas não teria competência para questionar suas condutas. Sobre esse aspecto, cabe ressaltar o mandamento constitucional insculpido no art. 71, inciso II, que define que compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Ademais o princípio da reserva da administração refere-se à impossibilidade de o Poder Legislativo desconstituir, mediante lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais, e, claramente, tal princípio não se adere à presente situação.

370. Quanto à alegação de escusa de responsabilidade devido à carência de pessoal do órgão, baseado na decisão proferida no âmbito do Acórdão 341/2008-TCU-Plenário, conforme já destacado na análise da defesa do Sr. Altemir Gregolin, deve-se salientar que o presente caso não é semelhante ao julgado no referido acórdão, e a interpretação sugerida pelo gestor distorce a real decisão proferida. Ademais, a precariedade de recursos humanos não pode servir de pretexto para justificar toda sorte de irregularidades e falhas graves, com prejuízos aos cofres públicos.

371. Posto isso, propomos rejeitar as alegações de defesa apresentadas sobre a autorização de pagamentos por serviços não-prestados, com e sem ocorrência de sobrepreço. Contudo, considerando o princípio da verdade material e considerando a análise realizada nos itens I.2 a I.9 da presente instrução, em que foram acatados os argumentos oferecidos pela empresa Dialog em relação aos serviços de alimentação, som e sonorização bem como sobre o pagamento pela locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, o débito inicialmente imputado ao gestor especificamente sobre esses serviços não mais permanece. Contudo, ainda subsiste o débito oriundo do pagamento por serviços não-prestados relativos a hospedagem, seguranças, aluguel de toalhas de mesa, pontos lógicos e serviços de degravação, no total de R\$ 809.194,63, para os quais os argumentos trazidos não lograram afastar as irregularidades apontadas.

372. Sobre a realização de despesas acima do valor contratual e sem empenho, o gestor teceu comentários apenas sobre o empenho da despesa e decidiu manter-se silente em relação à realização de despesas acima do valor permitido pelo termo contratual. Deve-se salientar que cópia da instrução que propôs esta audiência foi encaminhada ao gestor, de forma a subsidiar sua resposta.

373. Conforme destacado na instrução anterior (peça 68, p. 26-28), o evento ocorreu no final da vigência do 2º Termo Aditivo, entre 29/9/2009 e 2/10/2009. O orçamento prévio calculou uma despesa total de R\$ 5,7 milhões. Contudo, já não havia saldo suficiente para honrar esses gastos meses antes da conferência. Desde o final de junho, o saldo contratual existente era de R\$ 4,1 milhões, que foi sendo consumido continuamente até que, às vésperas do evento, restava apenas R\$ 1,1 milhão. Como se pode verificar, o MPA tinha clareza de que os recursos não seriam suficientes para atender aos gastos com o maior e mais importante evento realizado pelo ministério naquele ano. No entanto, a despeito dessa constatação, houve a decisão clara do órgão de realizar o evento com a empresa Dialog, nas condições relatadas. Nesse contexto, não há como o Sr. Manoel Viana, na condição de Diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional e posterior Sub-Secretário de Planejamento, Orçamento e Administração, alegar desconhecimento dos fatos relatados.

374. Para fazer frente às despesas realizadas, foram utilizados os recursos obtidos mediante o acréscimo ilegal de 100% do valor original, formalizado por meio do 3º Termo Aditivo, em 3/10/2009. A tabela a seguir resume os dispêndios com eventos durante cada instrumento contratual.

Tabela 14 – Dispêndios com eventos

Termo Contratual	Vigência	Valor Contratual	Quant. de eventos	Valor total dos eventos	Valor acumulado dos eventos	Saldo contratual
Contrato	23/7/2008 a 31/12/2008	8.000.000,00	6	1.419.137,87	1.419.137,87	+ 6.580.862,13
1º Termo Aditivo	1/1/2009 a 1/4/2009		11	79.206,57	1.498.344,44	+ 6.501.655,56
2º Termo Aditivo	2/4/2009 a 2/10/2009		66	11.095.471,95	12.593.816,39	- 4.593.816,39
3º Termo Aditivo	3/10/2009 a 1/4/2010	8.000.000,00	12	3.015.623,00	15.609.439,39	+ 390.560,61

Fonte: SIAFI

375. A conduta contraria norma instituída no art. 54 da Lei 8.666/93, que determina que os contratos administrativos regulam-se pelas suas cláusulas. Assim, não poderia a Administração exorbitar as regras do contrato e realizar despesas acima do valor permitido. Adicionalmente, a conduta igualmente vai de encontro à Lei 4.320/67, pois fere seu art. 60, que proíbe a realização de despesa sem prévio empenho, haja vista que tal montante não poderia ser empenhado em decorrência da ausência de saldo contratual suficiente.

376. Posto isso, propomos rejeitar as razões de justificativa apresentadas por ter exorbitado as regras contratuais e realizado despesas acima do valor permitido no instrumento e sem prévio empenho para pagamento das despesas com a 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, ferindo o art. 54 da Lei 8.666/93 e o art. 60 da Lei 4.320/67.

X. Sr. Dirceu Silva Lopes

377. O Sr. Dirceu Lopes foi citado por meio dos Ofícios 193, 566 e 567/2011-TCU/SECEX-8, de 10/3/2011 e 4/7/2011, respectivamente (peças 133, 134 e 143), por ter, na qualidade de Secretário-Executivo, solicitado o pagamento por serviços não-prestados de parte das despesas relativas a serviços de hospedagem, de alimentação, de degravação, de segurança, de aluguel de toalhas de mesa, de fornecimento de ponto lógico e de Internet, de locação de equipamentos de sonorização, bem como do pagamento superfaturado pela locação do espaço físico do CCUG, relativos à realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca. Sua defesa foi apresentada em 13/7/2011 (peça 136).

378. O responsável foi igualmente citado mediante o Ofício 192/2011-TCU/SECEX-8, de 10/3/2011 (peça 142), para apresentar suas alegações de defesa por ter autorizado o pagamento com valores superfaturados relativos a serviços não comprovados de degravação e de aluguel de toalhas de mesa. O Sr. Dirceu não apresentou suas alegações de defesa em relação à presente citação, apesar de ter sido formalmente notificado, conforme Aviso de Recebimento fornecido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (peça 110). Contudo, as alegações de defesa apresentadas sobre a citação descrita no parágrafo anterior são capazes de fornecer elementos para a defesa da presente citação, haja vista que ambas tratam de solicitação indevida de pagamento de serviços para os quais não foi comprovada a devida execução, com e sem ocorrência de sobrepreço.

X.1. Argumentos

379. À semelhança da defesa apresentada por outros gestores, o Sr. Dirceu traz aos autos informações acerca da criação e concretização do MPA, suas dificuldades operacionais e administrativas devido à carência de pessoal e o rol de competências que o órgão detém. Essas informações visam a traçar um panorama da situação enfrentada à época dos fatos questionados no presente processo. O gestor também cita o Acórdão 341/02008-TCU-Plenário, que, supostamente, eximiria os gestores da responsabilidade por falhas apontadas, pois o ministério teria um quadro de pessoal reduzido.

380. O gestor argumenta que, à luz de decisões desta Corte de Contas, não se pode exigir do dirigente máximo da instituição a análise em profundidade de aspectos técnicos, pois, se assim o fosse, o instituto da delegação perderia seu significado. Adicionalmente, apresenta excertos da doutrina que defendem que aos dirigentes máximos e diretores não cabe verificar aspectos mais técnicos, como planilhas de serviços, composição de preços, especificações técnicas de produtos, que devem ser elaboradas e atestadas pelas áreas técnicas de menor escalão decisório. Dessa forma, não competiria ao Secretário Executivo, substituto imediato do Ministro de Estado, verificar a exatidão de valores ou a comprovação da efetiva execução dos serviços, cuja tarefa caberia às áreas técnicas pertinentes. O mesmo pode ser dito em relação ao pagamento do aluguel do Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Assim, não seriam necessárias averiguações adicionais de sua parte, haja vista que as autorizações de pagamento e os detalhes técnicos já haviam sido apreciados pela Digeai, departamento com competência legal para realizar tal atividade.

381. Adicionalmente, ressalta que sua atuação como dirigente máximo da entidade não pode ser confundida com a dos gestores administrativos responsáveis pela execução do contrato, tendo agido de boa-fé, amparado nos pareceres técnicos presentes no processo administrativo. Na sequência, traz fragmentos da obra “Orientações para Elaboração da Matriz de Responsabilização”, do TCU, destacando as lições do tópico relativo à culpabilidade. Conclui, por fim, que sua conduta não seria culpável, pois teria agido amparado em um excludente de culpabilidade, e salienta que não houve qualquer prejuízo ao erário, visto que todos os seus atos teriam sido em prol da União.

X.2. Análise

382. A Portaria Seap 10/2009, que aprovou o Regimento da conferência (peça 115, p. 34-44), em seu art. 2º, § 2º, designou o Sr. Dirceu Lopes, Secretário Adjunto da SEAP, para o exercício das atividades de Coordenador-Geral do evento. Adicionalmente, a estrutura regimental do MPA, estabelecida pelo Decreto 6.972/2009, define que cabe à Secretaria Executiva supervisionar e coordenar as atividades relacionadas com os sistemas federais de administração financeira, dentre outros, bem como coordenar, supervisionar, acompanhar e avaliar as ações do Ministério. A estrutura regimental também define que a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, responsável por planejar, coordenar, supervisionar e executar as atividades relacionadas a contratos, está subordinada diretamente à Secretaria Executiva.

383. Nesse contexto, fica assente a responsabilidade do gestor ligada tanto ao evento em análise, com o qual estaria diretamente envolvido como coordenador-geral, como em relação à gestão do contrato com a empresa Dialog e os pagamentos dele decorrentes. Deve-se frisar, novamente, que a conferência foi o evento mais importante do órgão no ano, mobilizando a atenção da alta cúpula do MPA, e o contrato, de cifras milionárias, igualmente era de significativa relevância para o ministério.

384. Especificamente em relação aos pagamentos em questão, deve-se ressaltar que representaram um desembolso de R\$ 5,7 milhões, o que merecia a atenção do Secretário Executivo. Ademais, há de se lembrar que o valor pago não sofreu qualquer ajuste em relação ao orçamento

prévio que estimava os serviços a serem prestados, situação essa extremamente improvável de acontecer em um evento de tal porte, o que também, por si só, já seria suficiente para suscitar uma análise mais detalhada do caso.

385. O argumento de que não seriam necessárias averiguações adicionais de sua parte não merece prosperar, pois considerar que tal afirmação é verdadeira seria equivalente a reconhecer que o responsável não teria a incumbência de supervisionar, acompanhar e avaliar as atividades relacionadas à conferência, ao Contrato 16/2008 e aos pagamentos à custa dos cofres públicos, o que vai de encontro às suas responsabilidades regimentais.

386. O gestor, enquanto coordenador-geral da conferência e secretário executivo do MPA, tinha o dever de ter demonstrado zelo na gestão dos recursos públicos e deveria ter-se detido na análise do pagamento milionário à empresa Dialog. De sua conduta negligente resultou o pagamento por serviços não-prestados, com e sem ocorrência de sobrepreço (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fl. 103).

387. Posto isso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Dirceu Lopes, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas. Contudo, considerando o princípio da verdade material e considerando a análise realizada nos itens I.2 a I.9 da presente instrução, em que foram acatados os argumentos oferecidos pela empresa Dialog em relação aos serviços de alimentação, som e sonorização bem como sobre o pagamento pela locação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, o débito inicialmente imputado ao gestor especificamente sobre esses serviços não mais permanece. Contudo, ainda subsiste o débito oriundo do pagamento por serviços não-prestados relativos a hospedagem, seguranças, aluguel de toalhas de mesa, pontos lógicos e serviços de degravação, no total de R\$ 809.194,63, para os quais os argumentos trazidos não lograram afastar as irregularidades apontadas.

XI. Sr. Cleberson Carneiro Zavaski

388. O Sr. Cleberson Carneiro Zavaski foi chamado em audiência por meio do Ofício 44/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 49), e, posteriormente, pelo Ofício 194/2011-TCU/SECEX-8, de 10/3/2011 (peça 145), por ter, na qualidade de Secretário Adjunto Substituto, aprovado a utilização de pesquisa de mercado com vícios para comprovar a vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços 15/2007 e, portanto, por não atender aos preceitos legais definidos no art. 8º do Decreto 3.931/2001 e no art. 15, § 1º, da Lei de Licitações. Foi solicitada prorrogação de sessenta dias (peça 85). As respostas foram entregues em 29/4/2011 (peça 116).

XI.1. Argumentos

389. Em sua defesa, à semelhança de outras defesas apresentadas, o Sr. Cleberson discorre sobre a profundidade da supervisão dos gestores dirigentes acerca dos aspectos técnicos e traz acórdão do TCU que analisa a matéria. Conforme o Acórdão 697/2007-TCU-Plenário, não se pode esperar que membro de diretoria executiva analise detalhes técnicos ou que obstrua processos por não estar a par de todos os pormenores envolvidos.

390. Na sequência, cita a doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que defende que os atos decisórios de agentes de maior responsabilidade restrinjam-se à análise de viabilidade e controle de resultados. A análise de detalhes técnicos deve ser realizada pela equipe técnica de menor escalão decisório. Argumenta que não é justo penalizar o gestor que age amparado em pareceres técnico-administrativos e jurídicos.

391. Adicionalmente, sustenta que os atos questionados pelo TCU seguiram os padrões legais, e o recorrente não teria agido com intenção de lesar o erário. Assim, não teria ficado caracterizada má-fé, culpa, dolo ou prejuízo aos cofres públicos, e, portanto, não seria devida sua responsabilização.

XI.2. Análise

392. A adesão à Ata de Preços 15/2007, do Ministério das Cidades, foi solicitada ao Secretário Adjunto, Sr. Cleberson (TC 022.310/2009-3, Anexo 2, fl. 221). No texto do despacho, é requisitado que "...conforme documentação constante dos autos deste processo, solicitamos a autorização para realização da referida Adesão, no valor total de R\$ 8.000.000,00." Em resposta, o Sr. Cleberson informa que "Aprovo a adesão em questão e autorizo a liberação do recurso necessário."

393. A Lei de Licitações e o Decreto 3.931/2001 determinam que cabe à Administração verificar a conformidade dos preços a serem contratados com aqueles praticados no mercado, de forma a assegurar que a Administração está obtendo condições mais vantajosas. No caso em tela, verificar o atendimento ao citado mandamento legal não pode ser considerado, como alega o responsável, mero detalhe técnico, ainda mais em relação a um contrato que iria gerar obrigações pecuniárias da ordem de R\$ 8 milhões aos cofres públicos.

394. Adicionalmente, conforme já analisado na presente instrução, importa novamente ressaltar que a pesquisa de preços que fundamentou a adesão continha falhas graves, de fácil detecção. Foi realizada comparação entre o somatório dos preços unitários da planilha de preços da empresa Dialog, presente na referida ata de preços, com a soma dos preços unitários de planilhas de outras três empresas. Contudo, as tabelas possuíam itens diferentes, com unidades de medida diferentes e com quantidade total de itens diferente, ou seja, foi feita uma comparação de bases distintas. Essa metodologia não traz resultados comparáveis, e conclusões baseadas nessa análise são inócuas. Difícil imaginar que erro dessa magnitude não fosse ser percebido pelo gestor médio, diligente. Ao aprovar a referida adesão, deveria o responsável ter-se certificado de que contrato tão vultoso seria realmente capaz de garantir a condição mais vantajosa para a Administração.

395. Quanto ao argumento de ter agido amparado em parecer técnico, como já amplamente analisado na presente instrução, tal fato não pode ser utilizado como escusa de responsabilidade. O fato de ter agido com respaldo em parecer técnico não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações, que vão gerar pagamentos.

396. Posto isso, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Sr. Cleberson Zavaski, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas.

CARACTERIZAÇÃO DO DÉBITO

397. Com relação aos serviços não-executados, envolvendo gastos com hospedagem, alimentação, entre outros, a responsabilidade foi atribuída à Sra. Sheila Oliveira, à Sra. Mariângela de Sousa, à Sra. Edileuza Silva Neiva, ao Sr. Antônio Chrisóstomo de Sousa, ao Sr. Manoel Viana de Sousa e ao Sr. Dirceu Silva Lopes, em solidariedade com a empresa Dialog. Os valores impugnados alcançam o montante de R\$ 809.194,63. A tabela a seguir apresenta a totalidade dos serviços analisados e aponta as diferenças para aqueles cujas alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para elidir as irregularidades.

Tabela 15 – Débito oriundo do pagamento por serviços não-prestados no âmbito da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca

Item	Valor pago	Valor devido, cfe quant. utilizadas	Diferença	% vr devido
Hospedagem	676.987,36	424.202,34	252.785,02	60%
Segurança	150.842,50	10.159,47	140.683,03	1385%
Toalhas de mesa	114.952,40	83.431,44	31.520,96	38%
Pontos lógicos	13.828,20	1.673,94	12.154,26	726%
Degravação	409.896,96	37.845,60	372.051,36	983%
Total	1.366.507,42	557.312,79	809.194,63	145%

Fonte: peça 68, p. 39-40 e 42

398. Em relação ao sobrepreço praticado no Contrato 16/2008, na realização do evento em tela, a responsabilidade alcança o Sr. Antônio Chrisóstomo de Sousa, o Sr. Manoel Viana de Sousa, o Sr. Antônio de Freitas Jr, o Sr. Francisco Luiz de Bessa Leite, o Exmo. Sr. Ministro Altemir Gregolin, em solidariedade com a empresa Dialog. O valor total em questão perfaz R\$ 1.237.424,20, conforme tabela a seguir.

Tabela 16 - Comparação entre preços praticados no Contrato 16/2008 e preços médios de mercado – valores totais, por item

Tipo	Ata MPA (Dialog)	Preço Médio	DIFERENÇA	Dif. %
Apartamento duplo categoria luxo	667.380,16	973.269,68	305.889,52	31%
Montagem de piso com nivelamento	551.989,24	250.493,47	(301.495,77)	-120%
Montagem de cobertura	429.402,00	332.760,00	(96.642,00)	-29%
Degravação	409.896,96	177.408,00	(232.488,96)	-131%
Grades em ferro	291.120,00	54.540,00	(236.580,00)	-434%
Xerox	226.800,00	71.100,00	(155.700,00)	-219%
Painéis em sistem octanorm	224.890,20	110.776,50	(114.113,70)	-103%
Serviço de limpeza	218.340,00	51.750,00	(166.590,00)	-322%
Montagem de piso	194.080,00	48.000,00	(146.080,00)	-304%
Cadeira estofada fixa com braço giratória	173.428,20	86.526,00	(86.902,20)	-100%
Segurança	152.842,50	173.700,00	20.857,50	12%
Onibus executivo	141.290,24	107.333,33	(33.956,91)	-32%
Almoço	133.920,00	242.250,00	108.330,00	45%
Cadeira estofada fixa sem braço	118.912,50	77.218,75	(41.693,75)	-54%
Jantar	87.360,00	243.000,00	155.640,00	64%
Estande montagem básica	86.864,24	122.344,00	35.479,76	29%
Toalha de mesa	86.419,60	10.138,00	(76.281,60)	-752%
Micro onibus executivo	81.513,60	52.800,00	(28.713,60)	-54%
Coffee-break	79.127,40	97.550,75	18.423,35	19%

Tablado forrado com carpete c/ 20cm de altura	77.632,00	18.640,00	(58.992,00)	-316%
Van	54.613,44	50.470,00	(4.143,44)	-8%
Camisetas	52.707,20	39.820,00	(12.887,20)	-32%
Painéis em TS para sinalização externa	52.401,60	22.500,00	(29.901,60)	-133%
Coquetel	49.500,00	52.300,00	2.800,00	5%
Mesa redonda de vidro	44.543,40	10.200,00	(34.343,40)	-337%
Fotos 15 x 21	43.650,00	32.820,00	(10.830,00)	-33%
Ponto de Internet	37.217,20	20.709,00	(16.508,20)	-80%
TOTAL	4.767.841,68	3.530.417,48	(1.237.424,20)	-35%

Fonte: peça 68, p. 35 e 51-60

399. Contudo, a soma desses dois valores caracterizaria a cobrança em duplicidade referente ao superfaturamento dos serviços não-executados para o Sr. Antônio Chrisóstomo de Sousa, o Sr. Manoel Viana de Sousa, em solidariedade com a empresa Dialog, já que esses respondem tanto pelo superfaturamento como pela não-execução dos serviços. Para que isso não ocorra, o cálculo do débito será dividido em três parcelas: serviços não-executados a preço de mercado, superfaturamento dos serviços executados e superfaturamento dos serviços não-executados.

400. A parcela relativa ao superfaturamento dos serviços não-executados foi calculada considerando a quantidade não-executada multiplicada pela quantia relativa ao sobrepreço desses itens (preço dialog subtraído do preço de mercado). A tabela a seguir apresenta esse cálculo.

Tabela 17 - Superfaturamento dos serviços não-executados

Serviços não-executados	Quantidade não-executada	Diferença de preço	Total
Degração	1.917	R\$ 110,08	R\$ 211.023,36
Toalhas de mesa	130	R\$ 55,68	R\$ 7.238,40
Total			R\$ 218.261,76

401. Posto isso, o débito e os respectivos responsáveis estão discriminados na tabela a seguir.

Tabela 18 – Débitos e responsáveis

Irregularidade	Valor	Responsáveis solidários
Serviços não-executados a preço de mercado	R\$ 590.932,87 (R\$ 809.194,63 – R\$ 218.261,76)	a) Sheila Oliveira b) Mariângela de Sousa c) Edileuza Silva Neiva d) Antônio Chrisóstomo de Sousa e) Manoel Viana de Sousa f) Dirceu Silva Lopes g) Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda
Superfaturamento dos serviços não-executados	R\$ 218.261,76	a) Sheila Oliveira b) Mariângela de Sousa c) Edileuza Silva Neiva d) Antônio Chrisóstomo de Sousa e) Manoel Viana de Sousa f) Dirceu Silva Lopes g) Altemir Gregolin h) Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda
Superfaturamento dos serviços executados	R\$ 1.019.162,44 (R\$ 1.237.424,20 – R\$ 218.261,76)	a) Antônio Chrisóstomo de Sousa b) Manoel Viana de Sousa c) Altemir Gregolin d) Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda
Total: R\$ 1.828.357,07		

CONCLUSÃO

402. Diversas irregularidades cercaram a realização do evento 3ª Conferência Nacional de Pesca e Aquicultura, ocorrido entre 29/9/2009 e 2/10/2009, na capital federal. Mediante denúncia formalizada por cidadão, que originou o TC 022.310/2009-3, esta Corte de Contas foi chamada a analisar as condições em que se deu a realização da conferência. Os trabalhos levaram a concluir pela existência de irregularidades tanto em relação à prestação dos serviços como em relação ao contrato com a empresa Dialog, responsável pela produção do evento.

403. Nesse contexto, foi exarado o Acórdão 64/2011-TCU-Plenário, que originou o presente processo a partir da conversão em tomada de contas especial do processo de denúncia e promoveu a citação solidária dos responsáveis, que foram chamados a recolher aos cofres do Tesouro Nacional o valor atualizado do débito ou apresentar alegações de defesa para as irregularidades questionadas. Todos os responsáveis apresentaram alegações de defesa, sendo que nenhum deles optou por recolher as quantias indicadas no item 1.10 do referido acórdão. Para as irregularidades das quais não resultou débito, foi realizada a audiência dos gestores.

404. Os atos impugnados relacionavam-se tanto ao sobrepreço dos serviços prestados durante o evento como à ausência de comprovação da efetiva execução de parte das despesas relativas a serviços

de hospedagem, alimentação, degravação, segurança, aluguel de toalhas de mesa, fornecimento de ponto lógico, locação de equipamentos de som, bem como do pagamento superfaturado pela locação do espaço físico do Centro de Convenções Ulysses Guimarães.

405. As alegações de defesa apresentadas pela empresa Dialog foram capazes de elidir as irregularidades relativas aos serviços de alimentação e ao aluguel do Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Quanto aos serviços de sonorização, em decorrência da especificidade do tema, não foi possível confirmar as falhas apontadas, e os argumentos trazidos pela empresa foram aceitos.

406. Por outro lado, a empresa Dialog não foi capaz de justificar diversas irregularidades, configurando seu enriquecimento sem causa à custa dos cofres públicos. Quanto aos serviços de hospedagem, foi confirmado que a contratada recebeu pagamentos por diárias que não foram sequer reservadas como também foi remunerada com base em uma tabela de preços mais alta que a categoria dos hotéis utilizados, resultando em um recebimento indevido de R\$ 252,8 mil.

407. Sobre a contratação de seguranças para o evento, houve o pagamento por 2.250 diárias, mas não havia comprovação de que teriam sido prestados serviços relativos a 2.071 diárias de seguranças, pelas quais o MPA desembolsou R\$ 140,7 mil. Em sua defesa, a empresa não foi capaz de comprovar o referido serviço, sendo que o único documento apresentado que tentou, sem sucesso, demonstrar a prestação, somente declarava 20% dessa parcela, confirmando, portanto, que a empresa Dialog efetivamente cobrou e foi remunerada por serviços que não prestou. O valor pago pelo MPA foi 1.385% superior ao realmente devido.

408. Em relação ao aluguel de toalhas de mesa, à semelhança do item anterior, a empresa Dialog não apresentou qualquer justificativa pela cobrança indevida de 1.306 diárias, o que, novamente, configura que a empresa reconhece que foi remunerada por serviços que não forneceu. Sua defesa trouxe argumentos somente sobre outras 106 diárias que, contudo, foram também insuficientes para confirmar a alegada locação. Vale salientar que esse serviço também possuía preços superfaturados, em que o aluguel de uma diária de toalha de mesa foi remunerado a R\$ 63,08, quando o preço de mercado era R\$ 7,40 (valor obtido mediante comparação de preços de outras seis atas de registro de preços disponíveis à época). O valor total despendido com locação de toalhas de mesa foi de R\$ 115 mil.

409. Sobre o fornecimento de pontos lógicos, controles apresentados pela coordenadora do evento no âmbito do MPA demonstraram a utilização de 69 diárias, contradizendo, portanto, a quantidade alegada pela empresa Dialog de 570 diárias. Dessa forma, restou configurado o recebimento irregular por 501 diárias de pontos lógicos, ou seja, a contratada recebeu mais de sete vezes o valor que lhe era realmente devido.

410. Quanto aos serviços de degravação, as justificativas trazidas apresentaram cálculos desarrazoados e argumentos que vão contra a prática de mercado, os quais não elidiram as irregularidades imputadas. As despesas dessa rubrica custaram ao erário R\$ 410 mil, quando o devido seria R\$ 38 mil. Considerando-se o total desembolsado pelo MPA e a quantidade de horas a degravar, verificou-se que cada hora de transcrição custou, na realidade, R\$ 2.102,04, valor esse muito acima do preço contratual, de R\$ 194,08.

411. A tabela a seguir compila as informações citadas anteriormente.

Tabela 19 – Débito oriundo do pagamento por serviços não-prestados no âmbito da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca

Item	Valor pago	Valor devido, cfe quant. utilizadas	Diferença	% vr devido
Hospedagem	676.987,36	424.202,34	252.785,02	60%
Segurança	150.842,50	10.159,47	140.683,03	1385%
Toalhas de mesa	114.952,40	83.431,44	31.520,96	38%
Pontos lógicos	13.828,20	1.673,94	12.154,26	726%
Degração	409.896,96	37.845,60	372.051,36	983%
Total	1.366.507,42	557.312,79	809.194,63	145%

412. Assim, conforme se verifica a partir do quadro anterior, cinco itens do contrato com quantidades superdimensionadas representaram um custo indevido ao erário de R\$ 809,2 mil, o que representou um pagamento a maior de 145% em relação ao montante correto. Considerando que a empresa não apresenta justificativas para diversas despesas cobradas, reconhecendo que recebeu por serviços que não prestou, resta configurada a conduta inidônea da empresa Dialog, pela qual cabe a sanção administrativa inculpada no art. 88, III, da Lei de Licitações, qual seja a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

413. Outra irregularidade que permeou o evento foi a ocorrência de superfaturamento em diversos serviços prestados, em decorrência da utilização do Contrato 16/2008 com a empresa Dialog. A partir de comparação entre os preços dos 27 itens mais relevantes do evento, que representaram 90% do custo total, com os preços desses serviços presentes em outras seis atas de registro de preços disponíveis no mercado à época, verificou-se que a utilização do contrato com a empresa Dialog acarretou um dispêndio a maior para o MPA de R\$ 1,2 milhão. Ainda, caso o ministério, ao invés de prorrogar sucessivamente o contrato em tela, contrariando a legislação vigente, tivesse optado, por exemplo, por aderir à Ata de Preços do Ministério da Previdência Social, uma das analisadas na citada comparação, teria obtido uma economia de R\$ 2,3 milhões na execução do evento, além de garantir o atendimento aos parâmetros legais determinados para a Administração Pública.

414. A tabela a seguir demonstra a comparação dos preços unitários dos principais serviços prestados durante o evento em relação ao custo médio de mercado, em que é possível verificar discrepâncias de até 752%.

Tabela 20 – Comparação entre preços praticados no Contrato 16/2008 e preços médios de mercado – valores unitários, por item

Tipo	Unidade medida	Preço unit. Dialog	Preço unit. mercado	Preço Dialog em relação ao mercado
Toalha de mesa	unidade	63,08	7,40	752%
Grades em ferro	m	48,52	9,09	434%
Mesa redonda de vidro	unidade/diária	43,67	10,00	337%
Serviço de limpeza	m2	72,78	17,25	322%
Tablado forrado com carpete c/ 20cm de altura	m2	97,04	23,30	316%
Montagem de piso	m2	97,04	24,00	304%
Xerox	folha	1,26	0,40	215%
Painéis em TS para sinalização externa	m2	72,78	31,25	133%
Degravação	hora	194,08	84,00	131%
Montagem de piso com nivelamento	m2	124,21	56,37	120%
Painéis em sistem octanorm	m2	72,78	35,85	103%
Cadeira estofada fixa com braço giratória	unidade/diária	18,44	9,20	100%
Ponto de Internet	ponto/dia	63,08	35,10	80%
Cadeira estofada fixa sem braço	custo/pessoa	13,59	8,83	54%
Micro ônibus executivo	diária 8hs	339,64	220,00	54%
Fotos 15 x 21	unidade	9,70	7,29	33%
Ônibus executivo	diária 8hs	630,76	479,17	32%
Camisetas	unidade	14,56	11,00	32%
Montagem de cobertura	m2	72,78	56,40	29%
Van - 17 pax	diária 8hs	325,08	300,42	8%
Coquetel	custo/pessoa	24,75	26,15	-5%
Segurança	diária 8hs	67,93	77,20	-12%
Coffee-break	custo/pessoa	12,62	15,56	-19%
Estande montagem básica	m2	58,22	82,00	-29%
Apartamento duplo categoria luxo	diária	160,12	233,51	-31%
Almoço	custo/pessoa	22,32	40,38	-45%
Jantar	custo/pessoa	14,56	40,50	-64%

Fonte: peça 68

415. O sobrepreço também foi confirmado a partir de diligência realizada junto à BrasíliaTur, empresa responsável pela administração do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, quando foram remetidos ao TCU os contratos de prestação de serviços que ocorreram durante o evento em questão. Segundo norma interna, era dever da empresa locatária, a empresa Dialog, apresentar, previamente, todos esses contratos. Foi verificado, então, que, enquanto o MPA pagou o montante de R\$ 218 mil pelos serviços de limpeza, a empresa Dialog subcontratou a empresa Vértice Sociedade Civil de Profissionais Associados, que prestou esses serviços durante o evento pelo valor de R\$ 22 mil.

416. Por todo o exposto, conclui-se que ficou configurado o enriquecimento sem causa da empresa Dialog, tanto pela cobrança por serviços não-prestados como pelos preços abusivos praticados no âmbito do evento em análise, materializados por meio do Contrato 16/2008. Diante da impossibilidade de se avaliar a boa-fé de pessoa jurídica (Acórdão 2.998/2008-TCU-2ª Câmara),

propomos que, à luz do disposto no art. 12, §§ 1º e 2º, c/c art. 22, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, no art. 202, § 3º, do RI/TCU e no art. 2º da Decisão Normativa/TCU 35/2000, sejam rejeitadas as alegações de defesa da empresa Dialog Comunicações e Eventos Ltda., no tocante ao recebimento por serviços não-prestados de hospedagem, seguranças, locação de toalhas de mesa, fornecimento de pontos lógicos e serviços de degravação bem como referente à prática de preços superfaturados dos serviços prestados durante o evento em análise, fixando-lhe novo e improrrogável prazo para recolhimento da importância devida ao respectivo cofre credor, acrescida de atualização monetária.

417. Em seguida, antes de apontar a conduta dos gestores do MPA, faz-se importante contextualizar as condições que permearam tanto a realização do evento como também a formalização e manutenção do contrato de prestação de serviços que deu vida à conferência.

418. Definido mediante Decreto Presidencial, o evento em questão foi o mais importante realizado em 2009 pelo Ministério. O objetivo era consolidar uma política de Estado para o setor pesqueiro. Ao evento nacional, foram precedidas conferências estaduais, ao longo do ano, em todo o país. Na conferência nacional, compareceram mais de 2.000 pessoas, entre representantes do setor e delegados de todos os estados, trazidos pelo Ministério da Pesca à capital federal, além de diversas autoridades políticas. Sua organização envolveu a participação de grande parte dos servidores do órgão, além de colaboradores de outras entidades públicas, e custou aos cofres públicos o valor de R\$ 5,7 milhões. O evento, portanto, era de extrema importância estratégica para o órgão, e contou com o envolvimento direto da mais alta cúpula do MPA.

419. O contrato, de valor milionário, também tinha significativa relevância para o ministério, pois viabilizava a realização dos diversos eventos do órgão, 95 no total. Dos originais cinco meses de vigência, foi prorrogado sucessivamente por outros dois exercícios, atingindo um prazo total de vinte meses. No entanto, diversas irregularidades permearam a escolha e a manutenção desse contrato. As pesquisas de mercado utilizadas para justificar tanto a contratação inicial como as três prorrogações subsequentes continham graves falhas, em que era comparando somatório de preços unitários de tabelas com conteúdos diferentes e eram apresentados como válidos orçamentos de empresas que não atuavam no mercado.

420. Adicionalmente, as três prorrogações foram embasadas em tese jurídica desarrazoada e não aderente ao caso concreto. O fato de o órgão não conseguir concluir processo licitatório para substituir o contrato em análise em nada se adequa à situação descrita no art. 57, § 1º, VI, da Lei de Licitações, fundamentação legal utilizada. Além do que, conforme apurado no TC 022.310/2009-3, grande parte da dificuldade em se concretizar tal licitação deveu-se a procedimentos não usuais na condução do certame por parte dos responsáveis do MPA, que culminaram na determinação de seu cancelamento por parte desta Corte.

421. Outra irregularidade grave refere-se à inexistência de saldo contratual suficiente para arcar com as despesas da conferência, o que não foi impeditivo para sua realização. Ao final do mês de junho de 2009, ou seja, três meses antes do evento, o saldo contratual disponível era de R\$ 4,1 milhões, valor esse já aquém do necessário para fazer frente às despesas da conferência, orçada em R\$ 5,7 milhões. Esse saldo foi sendo gradativamente utilizado com a promoção de diversos outros eventos do órgão e, às vésperas do evento, remanescia somente o valor de R\$ 1,1 milhão, que era claramente insuficiente para arcar com as despesas projetadas. A solução a esse impasse dada pelo MPA foi, após findado o evento, formalizar o 3º Termo Aditivo, com acréscimo ilegal de 100% do valor original.

422. Para embasar a terceira prorrogação, foram apresentadas somente duas pesquisas de mercado, sendo uma delas de agência de turismo. A prorrogação recebeu parecer contrário da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (SAJ), o que não se configurou em impedimento para formalizar o termo. Quanto ao valor ilegal, a minuta analisada tanto pela assessoria do órgão como pela SAJ apresentava um acréscimo de 25%, e não de 100% do valor. O

valor ilegal somente ficou devidamente configurado no documento oficial assinado pelo ex-ministro, Sr. Altemir Gregolin, e chancelado pelo assessor jurídico do MPA, Sr. Antônio de Freitas. Outro agravante da situação refere-se ao extrato de publicação do 3º Termo Aditivo, no qual a informação do acréscimo de valor foi omitida, transparecendo somente a dilação do prazo.

423. Por fim, vale ressaltar que a defesa apresentada por diversos gestores sugere que a única opção possível para realizar os eventos do órgão era por meio da contratação em análise, já que as licitações foram fracassadas. Contudo, na verdade, havia diversas outras atas disponíveis no mercado, com preços mais vantajosos, a que o órgão poderia ter aderido. Essa seria uma opção viável, célere e dentro da legalidade, da qual o MPA não quis se valer.

424. Partindo para a análise das alegações de defesa dos gestores do MPA, verifica-se que não foram apresentados elementos capazes de elidir as irregularidades imputadas. Verificou-se que tanto a Sra. Sheila de Oliveira, assessora especial do órgão e coordenadora do evento, como a Sra. Mariangela de Sousa, coordenadora-geral de relações públicas, demonstraram uma conduta omissa ao atestar que os serviços teriam sido prestados em sua totalidade, espelhando a Proposta Comercial 2140, o que não aconteceu, tendo sua conduta contribuído decisivamente para o pagamento por serviços que não ocorreram, cujas ocorrências foram descritas quando da análise da defesa da empresa Dialog.

425. No tocante à aferição de boa-fé na conduta das responsáveis, conforme determina o art. 202, § 2º, do Regimento Interno-TCU, não há como inferi-la, haja vista que, estando elas diretamente envolvidas no planejamento e na execução do evento, estavam a par das diversas alterações e tinham o dever de reportar essas diferenças.

426. Igualmente, as alegações de defesa trazidas pela Sra. Edileuza Neiva, fiscal do contrato, não foram suficientes para excluir as irregularidades advindas de sua conduta. O fato de ter atestado as notas fiscais da empresa Dialog, confirmando que os serviços foram devidamente executados, quando tal fato não ocorreu, demonstrou uma conduta negligente que contribuiu diretamente para o pagamento por serviços não-prestados, ocasionando prejuízos aos cofres públicos.

427. Quanto à análise da boa-fé da responsável, não há elementos nos autos que possam apontá-la, pois a gestora, como fiscal do contrato, tinha o dever de apurar e reportar a real prestação dos serviços, sendo que havia documentos e informações disponíveis que permitiam realizar essa verificação. Ademais, a responsável participou diretamente da execução do evento, o que provia condições a ela de avaliar a regularidade da prestação do serviço de forma concomitante.

428. Em relação à audiência da Sra. Edileuza Neiva referente à autorização para realizar evento durante vigência de medida cautelar, propomos, diante dos argumentos trazidos aos autos, acatar suas razões de justificativa.

429. Sobre a defesa apresentada pelo Sr. Antônio Chrisóstomo, coordenador-geral de gestão interna, também não foram apresentados elementos que possam afastar sua responsabilidade. Atuando como dirigente da Coordenação-Geral de Gestão Interna, setor responsável pelas licitações e contratos do órgão, o gestor feriu o art. 43 Lei de Licitações e o art. 8º do Decreto 3.931/2001 ao fundamentar as prorrogações do contrato com a empresa Dialog mediante a utilização, em todas as três ocasiões, de pesquisas de mercado maculadas, incapazes de comprovar a condição mais vantajosa daquela contratação para o órgão. Além disso, o responsável impulsionou os três termos aditivos ao referido contrato, quando não havia fundamentação legal e contratual para embasar tais prorrogações, indo de encontro ao art. 57 da Lei de Licitações. Sua conduta contribuiu diretamente para a manutenção do Contrato 16/2008, que foi utilizado na realização do evento em análise, dando causa ao sobrepreço destacado na presente instrução. Ainda, o fato de o gestor ter solicitado o pagamento por serviços para os quais não havia comprovação da execução acarretou no pagamento indevido à empresa Dialog, com consequente prejuízo ao erário.

430. No que concerne à análise de boa-fé na conduta do responsável, entendemos que não há

nos autos elementos que permitam reconhecê-la, haja vista que, em relação às pesquisas de mercado, havia erros grosseiros e de fácil detecção, que não passariam despercebidos por um gestor diligente. Sobre as sucessivas prorrogações, não há como o Sr. Chrisóstomo alegar desconhecimento das regras basilares da gestão de contratos públicos, já que essa era uma das atividades-fim de seu departamento. Dos pagamentos solicitados, igualmente, havia documentos e informações disponíveis que atestavam quantidades diversas do orçamento bem como o gestor participou diretamente da execução do referido evento. Portanto, detinha conhecimento para questionar a cobrança indevida, o que não o fez.

431. Em relação ao Sr. Antônio de Freitas, as razões de justificativa apresentadas não são capazes de afastar sua responsabilidade como parecerista jurídico que proferiu parecer com tese desarrazoada e contrária à literal disposição da lei, propiciando a formalização irregular de três termos aditivos ao Contrato 16/2008. Além disso, aprovou a juridicidade do 3º Termo Aditivo com aumento ilegal de 100% do valor. Diante dessas condutas, não é possível inferir boa-fé do assessor jurídico, seja porque negligenciou assuntos que sua formação jurídica não lhe permitiriam ignorar ou porque propôs orientação que sabia, ou deveria saber, contrária a parâmetros idôneos, sendo, portanto, sua conduta culpável, ou seja, reprovável.

432. As razões de justificativas trazidas pelo Sr. Francisco de Bessa igualmente não são suficientes para elidir a responsabilidade por sua conduta. Ao endossar parecer jurídico emitido com base em tese desarrazoada e contrária à literal disposição da lei, o advogado concorreu diretamente para as irregularidades advindas da utilização do contrato em tela. De sua conduta, não é possível também inferir boa-fé, pois, à semelhança do Sr. Antônio de Freitas, não poderia ter negligenciado a análise de um tema diretamente relacionado à sua formação técnica e ao cargo que ocupava.

433. Sobre a defesa apresentada pelo Sr. Altemir Gregolin, ex-ministro do órgão, suas razões de justificativa e alegações de defesa não lograram afastar a responsabilidade de sua conduta por formalizar, contra os preceitos da Lei de Licitações, três termos aditivos ao Contrato 16/2008, sendo o último com acréscimo ilegal de 100% do valor original. Inicialmente, cabe ressaltar que não precisava o Sr. Altemir assinar pessoalmente os referidos termos contratuais. Poderia tê-lo feito o dirigente da área administrativa do órgão, que era quem detinha competência regimental para tal ato. No entanto, o então Ministro deliberadamente optou por, ele próprio, formalizar tanto o contrato como os três termos aditivos posteriores. A partir do momento que pratica atos administrativos, chama para si a responsabilidade por sua conduta. Sem sua atuação direta não teria sido configurado o prejuízo ao erário aqui constatado.

434. De seus atos, não há como inferir boa-fé, haja vista que as normas de prorrogação e de limites de valor são regras fundamentais da Administração Pública, das quais não há como negar desconhecimento. Sobre as prorrogações, os termos aditivos continham vícios graves de legalidade, de fácil detecção, que, por meio de uma leitura atenta do fundamento legal utilizado, seria possível verificar que as condições para que essa regra fosse válida não estavam presentes no caso em questão. Ademais, no caso do 3º Termo Aditivo, havia parecer jurídico contrário à dilação de prazo, o qual foi desconsiderado. Quanto ao valor, um aditivo de R\$ 8 milhões necessariamente merece a devida atenção de quem o formaliza, já que gera obrigações de cifras milionárias ao órgão, e o acréscimo de 100% do valor original é claramente contrário à lei.

435. Quanto à defesa apresentada pelo Sr. Manoel Viana, propomos acatar as razões de justificativas apresentadas relativas à ausência de responsabilidade por ter aceitado como válidas pesquisas de mercado que subsidiaram a formalização do 1º Termo Aditivo. Contudo, para as demais condutas inquinadas, não foram trazidos aos autos elementos suficientes para concluir pela ausência de sua responsabilidade por ter autorizado o pedido de prorrogação do 1º e do 2º Termo Aditivo ao Contrato 16/2008, quando não havia base jurídica para tal; por ter aceitado como válidas pesquisas de mercado maculadas para justificar a segunda prorrogação contratual; por ter solicitados pagamentos por serviços não-prestados; e por ter exorbitado as regras contratuais e realizado despesas acima do

valor permitido e sem prévio empenho.

436. No que concerne à análise de boa-fé na conduta do responsável, entendemos que não existem elementos nos autos que possam reconhecê-la, haja vista que, em relação às pesquisas de mercado, havia erros grosseiros e de fácil detecção. Sobre as sucessivas prorrogações, não há como o Sr. Manoel Viana alegar desconhecimento de regras fundamentais da Administração Pública, ainda mais por estar à frente do departamento administrativo do órgão. Dos pagamentos aprovados, somente pelo fato de o pagamento espelhar de forma precisa o orçamento prévio já era condição suficiente para alertar o gestor sobre potenciais irregularidades. Ademais, havia documentos e informações disponíveis que atestavam quantidades de serviços prestados diversas daquelas presentes no orçamento de posse da Coordenação-Geral de Gestão Interna, setor subordinado ao responsável. Quanto às despesas além do saldo contratual, não há como o gestor alegar desconhecimento, pois era o dirigente do departamento com a competência regimental para administrar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com o sistema federal de administração financeira bem como com os contratos do órgão.

437. Em relação às alegações de defesa do Sr. Dirceu Lopes, Secretário-Executivo, verifica-se que seus argumentos não foram suficientes para elidir as falhas de sua conduta por ter autorizado o pagamento das despesas do evento relativas a serviços que não foram prestados. Considerando sua competência regimental, além do fato de ser ele, também, o coordenador-geral do evento, deveria o gestor ter demonstrado o devido zelo e cuidado ao verificar e autorizar pagamentos milionários da ordem de R\$ 5,7 milhões. Nesse sentido, não há como inferir boa-fé de sua conduta, pois somente o fato de que o pagamento refletia com exatidão o orçamento prévio do evento, ou seja, o fato de o evento, teoricamente, ter sido executado de maneira exata ao planejado já seria suficiente para chamar sua atenção, tendo em vista a magnitude da conferência e a condição improvável de que isso pudesse ocorrer.

438. De forma semelhante, as razões de justificativa trazidas pelo Sr. Cleberson Zavaski não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas. O fato de ter aprovado a contratação da empresa Dialog com base em pesquisas de mercado que eram incapazes de comprovar a condição mais vantajosa daquele contrato demonstra uma conduta negligente quanto ao atendimento dos parâmetros legais que envolvem as adesões a atas de registro de preços. Em relação à aferição da boa-fé do responsável, igualmente não é possível reconhecê-la, pois havia erros grosseiros na análise das pesquisas, que comparava a soma de preços unitários de planilhas distintas entre si, o que inviabilizava qualquer conclusão.

439. Posto isso, em resumo, tendo em vista a análise realizada nos itens I a XI da presente instrução, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, uma vez que tais argumentos não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas. Quanto ao débito, considerando o princípio da verdade material, foram aproveitadas aos demais responsáveis as justificativas acolhidas da empresa Dialog quanto aos gastos com alimentação, sonorização e com o aluguel do Centro de Convenções Ulysses Guimarães.

440. Outra importante questão que deve ser novamente destacada refere-se ao fato de que a empresa Dialog admite implicitamente que cobrou e foi remunerada por serviços que não prestou relativos a seguranças e locação de toalhas de mesa. Nesse contexto, e considerando também o superfaturamento do contrato em tela, cabe ao MPA avaliar a conduta configurada nos presentes autos, à luz dos preceitos do art. 88, III, da Lei de Licitações, de forma a apreciar a idoneidade da empresa Dialog e sua capacidade de continuar contratando com a Administração Pública.

441. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, pessoas físicas, conforme determina o mandamento contido no § 2º do art. 202 do RI/TCU, entendemos que não há nos autos elementos que permitam reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento definitivo de mérito, nos termos do § 6º do aludido art. 202 do RI/TCU, propondo que as

contas sejam julgadas irregulares e em débito os responsáveis a seguir listados, solidariamente com a empresa Dialog, aplicando-se-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

- a) Sheila Oliveira;
- b) Mariângela de Sousa;
- c) Edileuza Silva Neiva;
- d) Antônio Chrisóstomo de Sousa;
- e) Altemir Gregolin;
- f) Manoel Viana de Sousa;
- g) Dirceu Silva Lopes.

442. Adicionalmente, de forma a garantir o ressarcimento aos cofres públicos do débito apurado na presente instrução, propomos ao Ministério Público junto a este Tribunal que sejam promovidas as medidas necessárias, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/92 e do art. 275 do RI/TCU, ao arresto de bens dos responsáveis, pessoas físicas e jurídicas.

443. Em seguida, propomos igualmente julgar irregulares as contas dos Srs. Cleberson Carneiro Zavaski, Antonio de Freitas Jr. e Francisco Luiz de Bessa Leite, com a consequente aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992. Considerando a rejeição das alegações de defesa dos Srs. Antônio Chrisóstomo de Sousa, Manoel Viana de Sousa, Altemir Gregolin, para cujas contas já foi proposto o julgamento irregular, propomos igualmente a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

444. Tendo em vista as ocorrências relatadas nos presentes autos e, conforme o mandamento instituído no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, é devida a remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

445. Deve-se, ainda, informar que, conforme Decisão Normativa TCU 102/2009, o órgão não foi incluído no rol de unidades que teriam suas contas julgada por este Tribunal de Contas relativas ao exercício de 2009, ano em que ocorreram as irregularidades tratadas na presente instrução.

446. Por fim, considerando a gravidade dos fatos e condutas analisados no presente processo e com o intuito de preservar o instituto da denúncia, propõe-se manter em sigilo a identidade do denunciante que deu origem ao TC 022.310/2009-3.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

447. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) acatar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Edileuza Silva Neiva, fiscal do contrato (item IV);

b) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Manoel Viana de Sousa, no tocante à aceitação de pesquisas de mercado maculadas para comprovar a vantajosidade da manutenção do contrato com a empresa Dialog, de que decorreu a formalização do 1º Termo Aditivo (item IX);

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Cleberson Carneiro Zavaski, Antonio de Freitas Jr., Francisco Luiz de Bessa Leite, Antônio Chrisóstomo de Sousa, Altemir Gregolin, e Manoel Viana de Sousa, este último quanto às demais irregularidades imputadas a ele;

d) com fulcro no artigo 16, inciso III, b, e 23, III, da Lei 8.443/92, c/c os artigos 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso II, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas dos Srs.

Cleberon Carneiro Zavaski, na qualidade de Secretário Adjunto Substituto (item XI); Antônio de Freitas Jr., na qualidade de Assessor Jurídico (item VI); Francisco Luiz de Bessa Leite, na qualidade de Subchefe Adjunto para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (item VII); Antônio Chrisóstomo de Sousa, na qualidade de Coordenador-Geral de Gestão Interna (item V); Altemir Gregolin, na qualidade de Ministro da Pesca (item VIII); e Manoel Viana de Sousa, na qualidade de Diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional e, posteriormente, Sub-Secretário de Planejamento, Orçamento e Administração (item IX);

e) com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aplicar aos responsáveis indicados no subitem anterior multa individual, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

f) acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela empresa Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda., no tocante à comprovação da prestação dos serviços relativos a alimentação, sonorização e ao aluguel do Centro de Convenções Ulysses Guimarães;

g) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelas Sras. Mariângela de Sousa, Sheila Oliveira, Edileuza Silva Neiva, pelos Srs. Dirceu Silva Lopes, Antônio Chrisóstomo de Sousa, Manoel Viana de Sousa, Altemir Gregolin e pela empresa Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda, esta última quanto às demais irregularidades a ela imputadas.;

h) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c' e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis a seguir listados e condená-los, solidariamente com a empresa Dialog, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

h.1) Sra. Sheila Oliveira (CPF 350.704.554-00), Assessora Especial (item II);

h.2) Sra. Mariângela de Sousa (CPF 361.998.856-00), Coordenadora-Geral de Relações Públicas (item III);

h.3) Sra. Edileuza Silva Neiva (CPF 297.535.461-49), fiscal do contrato (item IV);

h.4) Sr. Dirceu Silva Lopes (CPF 276.574.930-20), Secretário Executivo (item X);

Ato impugnado: ausência de comprovação da efetiva execução de parte das despesas relativas a serviços de hospedagem (item I.2), segurança (item I.4), aluguel de toalhas de mesa (item I.6), fornecimento de ponto lógico (item I.7) e degravação (item I.9), com e sem incidência de sobrepreço (tabela 19), relativos à realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca

Valor original	Data da ocorrência
R\$ 809.194,63	28/10/2009

h.5) Sr. Antônio Chrisóstomo de Sousa (CPF 023.714.133-72), Coordenador-Geral de Gestão Interna (item V);

h.6) Sr. Manoel Viana de Sousa (CPF 946.921.739-04), Diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional (item IX);

h.7) empresa Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. (CNPJ 06.126.855/0001-40 (item I);

Ato impugnado: ausência de comprovação da efetiva execução de parte das despesas relativas a serviços de hospedagem (item I.2), segurança (item I.4), aluguel de toalhas de mesa (item I.6), fornecimento de ponto lógico (item I.7) e degravação (item I.9), com e sem incidência de sobrepreço, bem como utilização da Ata de Registro de Preços 15/2007, do Ministério das Cidades, com preços manifestamente acima dos de mercado, para realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, referente aos serviços considerados executados (tabelas 16, 17, 18 e 19)

Valor original	Data da ocorrência
RS 1.828.357,07	28/10/2009

h.8) Sr. Altemir Gregolin (CPF 492.308.169-49), Ministro da Pesca (item VIII);

Ato impugnado: superfaturamento decorrente da escolha da Ata de Registro de Preços 15/2007, do Ministério das Cidades, para realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, referente aos serviços considerados executados (tabela 16)

Valor original	Data da ocorrência
RS 1.237.424,20	28/10/2009

i) aplicar aos responsáveis indicados no subitem anterior, individualmente, e à empresa Dialog a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, 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 que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

j) autorizar, desde logo:

j.1) nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;

j.2) o desconto das dívidas em folha de pagamento, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 219, inciso I, do Regimento Interno/TCU, tomando como parâmetro para o desconto o percentual mínimo estabelecido no art. 46 da Lei 8.112/1990, com a modificação feita pela M.P. 2.225-45, de 04/09/2001;

j.3) caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 24 parcelas, corrigidas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;

k) alertar os responsáveis, caso optem pelo pagamento da dívida na forma do item anterior, de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

l) solicitar ao Ministério Público junto a este Tribunal que sejam promovidas as medidas necessárias, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/92 e do art. 275 do RI/TCU, ao arresto de bens dos

responsáveis, pessoas físicas e jurídicas indicadas no item 'i' supra, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento do débito indicado no mesmo item;

m) remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, para adoção das providências que julgar pertinentes, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno/TCU;

n) retirar, nos termos do §1º do art. 236 do RITCU, a chancela de sigilo do processo, exceto quanto à autoria da denúncia;

o) determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura que avalie a conduta configurada nos presentes autos por parte da empresa Dialog, uma vez caracterizado o superfaturamento e a cobrança indevida, à luz dos preceitos do art. 88, III, da Lei de Licitações, informando o resultado no próximo relatório de gestão anual do órgão;

p) remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, à CGU, a fim de que possa acompanhar a atuação do MPA em relação ao item anterior;

q) determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura que apure as alegações referentes à alteração dos documentos e adulteração da numeração das páginas do processo administrativo 00350.002998/2008-72 (item VI.1, § 205), em desacordo aos preceitos do art. 1º, item 5.2, da Portaria SLTI/MP 12/2009, informando o resultado no próximo relatório de gestão do órgão;

r) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, aos responsáveis, ao Ministério da Pesca e ao denunciante que deu origem ao processo TC 022.310/2009-3.

À consideração superior.

8ª SECEX/1ª Diretoria, em 29/9/2012.

Juliana Cardoso Soares
AUFC – Mat. 6505-6