

GRUPO II – CLASSE IV– PLENÁRIO

TC 002.143/2011-9

Apenso: TC 022.310/2009-3.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Ministério da Pesca e Aquicultura.

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

Advogados: Marcelo Luiz Ávila de Bessa (OAB/DF 12.330) e outros - peças 24, 97 e 125; Walter Ramos da Costa Porto (OAB/DF 6.098) e outros - peça 150; Luiz Melo Filho (OAB/DF 17.143) - peças 172, 181 e 219; Márcia Maria Araujo Caires (OAB/DF 19.760) - peça 200; Maria Euriza Alves Carvalho (OAB/DF 7.023), Erenice Alves Guerra (OAB/DF 12.515), Jussara Costa Melo (OAB/DF 8.104), Marco Conforto de Alencar Moreira (OAB/DF 16.147) e outro - peça 169; Vinícius Fidelis de Oliveira (OAB/DF 20.081) - peças 226 e 227; Ronaldo Barbosa de Oliveira Filho (OAB/DF 35.721) - peça 236; Igor Sant'anna Tamasauskas (OAB/SP 173.163) e outros - peças 240 e 242; Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250) e outros - peça 256.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ACORDÃO 64/2011-PLENÁRIO. IRREGULARIDADES EM CONTRATO PARA REALIZAÇÃO DE EVENTOS. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS, SOBREPREÇO, IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO E NA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO E ADITIVOS. CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. ARRESTO DOS BENS DOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório excertos das instruções elaboradas pela então 8ª Secretaria de Controle Externo – Secex-8, posteriormente denominada Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental (peças 163, 166 e 223):

“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 indicio 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 BrasíliaTur, 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 deveras 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 BrasíliaTur, 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 (BrasíliaTur), 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 BrasíliaTur 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 possuísem 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

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	3	306	R\$ 63,08	R\$ 57.907,44

(30/9, 01/10 e 02/10, almoço e jantar)				
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. Degraçãoção

I.9.1. Argumentos

76. Sobre os serviços de deagraçãoção, 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 deagraçãoção 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 deagraçãoção. 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 deagraçãoção.

I.9.2. Análise

77. Quanto às horas de deagraçãoção, 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	Estimativa total de horas de

			diárias	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 gravação de fitas com revisão do texto é a hora, ou seja, a hora de áudio gravada, 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 dispender 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 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%
Degração	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 extern	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, degração, 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 degração 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 muito 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 gravação, 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, consequentemente, 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 gravação, 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 gravação 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, gravação, 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. Afirmar 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. Afirmar, 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 das 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 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 gravação, 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 Chrisóstomo, 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 editais 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. Saliencia 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 inexistia nexo 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 apenação 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 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 pratiquem (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 omissos 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 a 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., R\$ 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 R\$ 48.554,20 (quarenta e oito mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e vinte centavos); proposta da empresa RN Eventos, R\$ 45.747,70 (quarenta e cinco mil, setecentos e quarenta e sete reais e setenta centavos), e a proposta da empresa NEO Eventos, R\$ 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 da quele 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 consequente 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 conseguinte, 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. Altamir 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 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 convicção, não é responsável por prejuízos decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbeite 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 nexo 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 nexo causal entre sua conduta e a formalização do 2º Termo Aditivo.

328. Destaca, também, que inexistiria nexo 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, gerencia 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 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 Cugin 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 degravção, 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 degravção 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 testadas 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 inúteis. Difícil imaginar que erro dessa magnitude não fosse 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%
Degravação	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%
Degração	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, remanesceu 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 cancelado 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 solicitado 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.”

2. Em atendimento a despacho da secretária substituta da Secex-8, essa proposta foi analisada pelo assessor da unidade técnica (peça 166):

“(…)

EXAME TÉCNICO

6. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações acerca do dano e das principais causas apontadas para sua configuração.

7. Como dito, os atos impugnados que ocasionaram o débito possuem duas naturezas: superfaturamento e ausência de comprovação de serviços pagos. No que concerne ao superfaturamento, este decorre, na origem, de sobrepreço verificado na Ata oriunda do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 15/2007, à qual aderiu o MPA para a realização do evento. Com relação ao pagamento por serviços não executados, tal irregularidade reproduz-se apenas no propício ambiente da fiscalização falha, deficiente.

8. Nesse passo, observa-se que, no caso, houve grave falta dos agentes públicos em dois momentos essenciais ao controle administrativo: quando da adesão à ata e na oportunidade da liquidação da despesa contratada.

9. Para fins de adesão à ata e posteriores prorrogações contratuais, admitiram-se como válidas pesquisas de preços que não se prestavam à necessária comparação, quer por serem estruturalmente diversas (contemplando itens diferentes, com unidades de medida e quantitativos destoantes), quer por serem advindas de empresas não autorizadas pela Cadastur a atuar na atividade econômica de organização de eventos, consoante já abordado nos itens 155-164 da instrução de fls. 383-448 (TC 022.310/2009-3, Principal, Volume 1). A citada adesão, suportada por tais pesquisas de preços, conferiu suposta legitimidade ao processo de contratação da Dialog – já que, doravante, admite-se a premissa de regularidade dos preços contratados – e possibilitou o posterior pagamento por serviços cujos preços não se mostraram equívocos àqueles praticados pelo mercado, em média – fato também já demonstrado nos itens 173-190 da mesma análise.

10. No mesmo sentido, o ato de atesto dos serviços, liquidando a despesa – de responsabilidade daqueles incumbidos da fiscalização do contrato – tem o condão de legitimar a cobrança apresentada pela empresa. Assim, a autorização de pagamento dada pelo ordenador de despesa está, sob esse ponto de vista, amparada em anterior declaração do agente competente para tanto, não se mostrando razoável que o ordenador questione todos os anteriores atos do processo, sob pena de inviabilizar a atividade administrativa.

11. A esse respeito, cita-se o precedente trazido pela Decisão 299/2002-TCU-Plenário, da qual se extrai o seguinte trecho do voto do ministro relator:

Considero satisfatória a defesa apresentada pela Sra. [omissis], máxime ante a comprovação de que os pagamentos por ela autorizados referiam-se a faturas cujos serviços haviam sido devidamente atestados pelo [omissis].

2. Nessa linha, lembro que a Lei nº 4.320/64 estipula serem três as etapas da despesa: empenho, liquidação e pagamento. Nesse sentido, define que a liquidação consiste na "verificação do direito adquirido pelo credor" (art. 63) e estabelece que "a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: (...); III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço". (art. 63, § 2º). A atestação da despesa feita pelo [omissis] correspondeu à etapa da liquidação da despesa. Assim, se a despesa se encontrava formalmente liquidada, não existiam motivos para que não fosse procedido o respectivo pagamento.

3. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica quanto à ausência de responsabilidade do agente público que ordena pagamentos arrimado na atestação fornecida por terceiros. A respeito, mencione-se trecho do Voto proferido no TC 006.944/92-2 (Decisão nº 78/1995 - Segunda Câmara):

"Em nosso entendimento não se pode pretender penalizar aquele que, no exercício de suas funções, autorizou pagamento por serviços aparentemente legítimos, posto que devidamente atestado. Imaginar que o servidor devesse conferir uma vez mais se os serviços realmente foram prestados parece-nos absurdo, uma vez que tal linha de raciocínio nos levaria a uma situação em que os chefes de setores financeiros teriam, sempre, que conferir pessoalmente todos os serviços prestados à Entidade, o que se tornaria humanamente impossível. É exatamente por isso que existe a figura do atesto, definindo as responsabilidades. Diferentemente seria se o pagamento houvesse sido a maior do que o valor pactuado ou não estivessem os serviços devidamente atestados; aí, sim, haveríamos de tratar da responsabilidade do Chefe do Setor Financeiro."

...

Concordo plenamente com as teses proferidas nos autos por entender que, na Administração Pública, a autoridade que paga a despesa assim o faz em consequência da confiança depositada no servidor-atestante ao qual, diante da realidade dos fatos, compete confirmar a prestação dos serviços ou a entrega do material com restrita observância às especificações constantes do ato que determinou a sua realização, mediante verificação 'in loco' do cumprimento da obrigação por parte do contratante."

12. Na situação em comento, em que pese baixíssima probabilidade de que o evento transcorresse nos exatos termos contratados – dadas as muitas variáveis envolvidas, passíveis de modificar os quantitativos previstos – as responsáveis declararam que a cobrança encaminhada pela empresa retratava cópia fiel dos serviços prestados durante a conferência. Na prática, isso significou atestar que todos os itens que compuseram a proposta comercial da Dialog, superior a cinco milhões de reais, de fato, materializaram-se na íntegra. Essa conduta justificou o pagamento em valor idêntico – em centavos de real, inclusive – à anterior estimativa.

13. Com base nos argumentos até aqui expostos, tendo como parâmetro a anterior instrução constante destes autos, passa-se à análise das alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas, considerando, de logo e com as vênias de estilo, as eventuais sugestões de ajuste à proposta de encaminhamento oferecida.

I. Das citações

14. Com relação à análise empreendida e consequente solução adotada para os responsáveis Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda., Edileuza Silva Neiva, Sheila Maria Assis de Oliveira, Mariângela de Souza, adere-se a seus termos, por integral concordância.

15. A contratada, de fato, não logrou êxito em desconstituir as irregularidades a ela imputadas, configurando-se seu enriquecimento sem causa em decorrência da cobrança por serviços não prestados, bem assim, da prática de preços abusivos. A título ilustrativo, o preço da diária do aluguel de toalhas de mesa (R\$ 63,08) mostrou-se oito vezes superior à média de mercado (R\$ 7,40).

16. Do mesmo modo, as Senhoras Edileuza, Sheila e Mariângela devem ter rejeitadas suas alegações de defesa. As responsáveis, por meio de notas técnicas e atestos, declararam que os serviços foram devidamente prestados, nos termos do orçamento prévio. Ao agirem de tal forma, compactuaram com a cobrança por serviços não executados, possibilitando a efetivação do débito, conforme item 10 acima.

17. O argumento abarcado pelos itens 10 e 11, por outro lado, torna forçoso reconhecer, *data vênia*, a ausência de responsabilidade dos Senhores Antônio Chrisóstomo de Sousa, Manoel Viana de Sousa e Altemir Gregolin, com relação ao débito oriundo do pagamento por serviços não executados (R\$ 809.194,63), dado que tais agentes não concorreram para a prática do ato de atesto irregular das notas fiscais.

18. Contudo, diferente é a situação de tais responsáveis, à exceção do Senhor Altemir Gregolin – cuja conduta analisar-se-á adiante –, no que tange ao débito oriundo do superfaturamento verificado em serviços prestados (R\$ 1.019.162,44).

19. Como explanado anteriormente (itens 7 a 9), a adesão à ata de registro de preços que, na origem, estava viciada, permitiu a continuidade do processo que desembocou no débito ora debatido. A aceitação das pesquisas de preços manifestamente inadequadas, por ocasião da contratação e da celebração dos posteriores aditivos conferiu fictícia validade ao ato. Nesse diapasão, a conduta dos Senhores Antônio Chrisóstomo de Sousa e Manoel Viana de Sousa foi decisiva para a perpetração da irregularidade, pois tais responsáveis participaram efetiva e decisivamente da cadeia de trâmites que levou à aprovação da ata e dos posteriores aditivos contrários à lei. Mantém-se, portanto, em relação aos citados agentes, a responsabilidade pelo débito de R\$ 1.019.162,44, rejeitando-se suas alegações de defesa, no ponto.

20. Na mesma linha, cabe trazer ao rol de responsáveis o Senhor Cleberson Carneiro Zavaski, que aprovou a adesão à ata de registro de preços (TC 022.310/2009-3, fls. 221, Volume 1, Anexo 2). Ao ato de aprovação em comento é inerente um prévio juízo de valor, insuprimível por uma alegada relação de confiança. Assim, ao aprovar formalmente a adesão, o responsável compartilha com os demais a responsabilidade pelo ato e, estando ele viciado, assume conjuntamente os encargos daí advindos. Ademais, além de ocupar o cargo de Secretário-Adjunto substituto, o Senhor Cleberson integrava a Comissão Organizadora Nacional da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, tornando-se responsável pela organização, acompanhamento e avaliação do evento, inclusive no que diz respeito aos aspectos administrativos (Peça 115, p. 34 e 37). Essa realidade exigiria, por parte do responsável, um cuidado ainda maior com os trâmites atinentes ao evento – o que não se observou, dado o desfecho do processo. Cumpre, destarte, promover a citação do Senhor Cleberson em virtude de ter aprovado a adesão em tela, proporcionando uma contratação em que se verificou o sobrepreço e posterior superfaturamento, ocasionando um débito de R\$ 1.019.162,44.

21. Em relação à solução dirigida ao Senhor Dirceu Silva Lopes, entende-se que a proposta merece os

reparos requeridos pela linha de argumentação constante dos itens 10 e 11. Na qualidade de Secretário-executivo, o responsável autorizou pagamentos que, até aquele momento, não possuíam qualquer questionamento e contavam com a chancela daqueles que detinham a competência para fiscalizar a efetiva prestação do serviço. Considera-se, por conseguinte, que se devem acatar as alegações de defesa do responsável.

22. Retomando a abordagem acerca da conduta do Senhor Altemir Gregolin, entende-se que o ato de formalizar aditivos contratuais – conduta indicada para lhe imputar a responsabilidade solidária, no caso – é insuficiente para lhe atribuir os encargos de devedor solidário em virtude dos débitos verificados. Há pretérita decisão deste Tribunal no sentido de que a atuação do gestor como mero signatário de avenças descaracteriza eventual responsabilidade daí advinda (Acórdão 697/2007-TCU-Plenário). Nesses casos, milita a seu favor o fato de que sua atuação é precedida por uma cadeia de procedimentos internos, não sendo razoável esperar, de tal agente, nova análise acerca de todas as questões atinentes aos processos que lhe são submetidos; com efeito, providência como essa implicaria a obstrução da atividade administrativa e o esvaziamento do instituto da delegação de competência.

23. Ademais, evidenciou-se que todo o prejuízo apurado decorreu da falha dos responsáveis em dois momentos específicos: quando da adesão à ata e, posteriormente, do atesto pelos serviços prestados. A atuação escoreita em tais oportunidades teria o condão de evitar que se configurasse o débito. O Senhor Altemir Gregolin, contudo, não participou diretamente do rito processual que proporcionou tais resultados, pois, mais a mais, não é atribuição da autoridade máxima do órgão imiscuir-se em questões eminentemente técnicas e operacionais – para tanto estão presentes os demais agentes administrativos a serviço do Estado. Em tais circunstâncias, é remansado o entendimento jurisprudencial desta Corte, excluindo-se a responsabilidade do citado agente político (Acórdãos 2.588/2010-TCU-Plenário, 312/2011-TCU-Plenário, 7.325/2010-TCU-1ª Câmara).

24. Assim, diverge-se, respeitosamente, da proposta de responsabilização solidária do Senhor Altemir Gregolin por débito no valor de R\$ 1.237.424,20, sugerindo que sejam acolhidas suas alegações de defesa.

25. Em resumo, com relação à imputação de débito, está-se a sugerir a atribuição de responsabilidade à empresa Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. pelo valor histórico de R\$ 1.828.357,07, dos quais R\$ 1.019.162,44, em solidariedade com os Senhores Antônio Chrisóstomo de Sousa, Manoel Viana de Sousa e Cleberson Carneiro Zavaski, e R\$ 809.194,63, em solidariedade com as Senhoras Edileuza Silva Neiva, Sheila Maria Assis de Oliveira e Mariângela de Souza.

II. Das audiências

26. Ainda tendo por padrão as análises efetuadas na anterior instrução de mérito, entende-se que as propostas dela decorrentes não merecem reparos, à exceção dos abaixo especificados.

27. Propõe-se acolher as justificativas constantes do arrazoadado do Senhor Altemir Gregolin, no ponto relativo ao responsável ter assinado os 1º e 3º Termos Aditivos ao Contrato nº 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 nº 3.931/2001. Como dito (itens 22 e 23), os termos submetidos ao então Ministro de Estado gozavam de presunção de legitimidade decorrente da prévia e regular tramitação administrativa. Negar-se a apor sua assinatura e sacramentar a contratação – último ato de todo um procedimento – não seria conduta razoável.

28. Tal legitimidade aparente, contudo, não socorre o responsável no que diz respeito ao ato de formalização do 3º termo aditivo. Isso porque, na oportunidade, observou-se prévio alerta da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil no sentido de que a prorrogação não se subsumia ao dispositivo legal em que se pretendia socorrer o Ministério. Não foi adotada a postura diligente, adequada ao caso, já que presentes indícios de irregularidade no procedimento de prorrogação contratual. Nesse particular, destarte, alinha-se ao proposto pelo anterior exame.

29. Da mesma forma, nota-se que a conduta do então Secretário-Executivo, Senhor Dirceu Lopes, determinando a prorrogação do contrato (TC 022.310/2009-3, fls. 313, Volume 1, Anexo 2), mesmo na presença de parecer contrário, contraria o ordenamento jurídico. O responsável, contudo, não foi ouvido em audiência em virtude de tal ato, pelo que se sugere a citada providência, nesta oportunidade.

30. Submete-se, ainda, proposta de acolhimento parcial das razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Antonio de Jesus da Rocha Freitas Junior, no tocante ao fato do responsável 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. A assinatura do parecerista é mero acessório ao ato de formalização do contrato, sendo certo que a avença não se aperfeiçoaria com sua firma, somente, pois o responsável não era competente para representar o Ministério em tais ocasiões.

31. Pelo exposto, em sinopse, propõe-se:

- a) que sejam acatadas as razões de justificativa da Senhora Edileuza Silva Neiva;
- b) o acolhimento parcial das razões de justificativa dos Senhores Altemir Gregolin, Antonio de Jesus da Rocha Freitas Junior e Manoel Viana de Sousa;
- c) a rejeição das razões de justificativa dos Senhores Antônio Chrisóstomo de Sousa, Cleberson Carneiro Zavaski e Francisco Luiz de Bessa Leite;
- d) a realização da audiência do Senhor Dirceu Lopes.”

3. A proposta de citação e audiência complementares foi acatada pela dirigente substituta da unidade e as defesas apresentadas foram analisadas na instrução de peça 223:

“(…)

EXAME TÉCNICO

18. A presente instrução visa a analisar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Cleberson Carneiro Zavaski (peça 217) e as razões de justificativa trazidas pelo Sr. Dirceu Silva Lopes (peça 214), bem como os novos elementos juntados aos autos pelos Srs. Altemir Gregolin (peça 191), Antônio de Jesus da Rocha Freitas Jr. (peça 190), Manoel Viana de Sousa (peça 201), Sra. Sheila Maria Assis de Oliveira (peça 221) e pela empresa Due Promoções e Eventos Ltda. (peça 215).

19. Adicionalmente, tendo em vista a existência de duas instruções técnicas com conclusões parcialmente dissonantes, esta instrução também visa a trazer mais elementos, de forma a contribuir para consolidar o entendimento final desta Unidade Técnica sobre o presente processo, para despacho do atual Secretário.

1) Alegações de defesa do Sr. Cleberson Carneiro Zavaski:

20. O Sr. Cleberson Carneiro Zavaski foi citado, solidariamente com os senhores Antônio Chrisóstomo de Sousa, Manoel Viana de Sousa, e com a empresa Due Promoções e Eventos Ltda. (atual Due Promoções e Eventos Ltda.), por meio do Ofício 1085/2012-TCU/SECEX-8, de 28/11/2012 (peça 174). O débito decorreu da conduta do responsável de aprovar a adesão à Ata de Registro de Preços 15/2007, do Ministério das Cidades, com preços manifestamente acima dos de mercado, para a realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, concorrendo para o superfaturamento observado na execução do referido evento. O gestor solicitou prorrogação de prazo, a qual foi devidamente deferida (peça 198). A defesa do Sr. Cleberson foi apresentada em 21/2/2013 (peça 217).

21. O Sr. Cleberson inicia sua defesa apresentando a transcrição do art. 15 da Lei 8.666/1993, que trata da preferência pelo processamento das compras por meio do sistema de registro de preços e as regras atinentes, citando, em seguida, o art. 8º do Decreto 3.931/2001. A partir dos trechos transcritos, discorre sobre a necessidade de se comprovar a vantagem econômica para que possa dar-se a adesão ao registro de preços e afirma que os requisitos legais foram devidamente preenchidos, quais sejam: houve consulta ao Ministério das Cidades solicitando a adesão; esse autorizou expressamente a adesão à sua ata; houve a aceitação por parte do fornecedor; e foi demonstrada pela área técnica a condição vantajosa da adesão, conforme pesquisas de mercado juntadas ao processo administrativo.

22. Adicionalmente, registra que a condição mais vantajosa já teria sido verificada pelo Ministério das Cidades, mediante o processo licitatório por que passou a escolha daquele fornecedor. Apesar disso, o MPA teria confirmado tal condição por intermédio das pesquisas de mercado apresentadas à época da adesão. Nesse contexto, o gestor, no papel de Secretário Adjunto Substituto, não teria outra opção senão aprovar a adesão sugerida. Discorre, na sequência, sobre os benefícios do instituto da adesão ao registro de preços, que é capaz de escolher produtos em condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas, além de reduzir os custos operacionais de uma nova ação seletiva.

23. Se havia preços manifestamente acima dos de mercado, tal erro deveria ser atribuído ao Ministério das Cidades, que homologou a ata. Da pesquisa de preços, cita doutrina e jurisprudência do TCU acerca do tema, destacando a importância desse requisito e ressaltando que o MPA teria atendido adequadamente à determinação legal.

24. De sua conduta, destaca que teria entendido que o contrato estava amplamente amparado pela legalidade, pela moralidade e que se tratava de procedimento de pura rotina, e não uma exceção, o que caracterizaria a boa-fé do gestor no presente caso. As pesquisas de mercado apresentadas pela área técnica do MPA não demonstravam que os preços estariam acima dos de mercado. Essa constatação foi verificada pelo TCU, que realizou comparações com outras atas vigentes à época. Contudo, essas atas não estavam presentes no processo administrativo da contratação, e, portanto, o Secretário-Adjunto não teria tomado conhecimento dessas.

25. Ademais, não seria razoável exigir que o responsável fosse pesquisar em outras atas de preços para verificar qual conteria a melhor proposta, pois tal função era da área técnica. Ressalta também que o parecer jurídico proferido anuiu com a legalidade da contratação, já que a pesquisa de preços havia sido anexada aos autos.

26. Em seguida, destaca o entendimento do TCU sobre a necessidade de arguir a responsabilidade subjetiva para fins de determinação da culpabilidade do agente. No caso em tela, argumenta que sua conduta seria ausente de culpabilidade, pois agiu de boa-fé, decidindo baseado em parecer técnico e jurídico, com fundamento na lei, na jurisprudência e na doutrina.

2) Análise das alegações de defesa do Sr. Cleberson Carneiro Zavaski:

27. No caso em tela, ao aprovar a adesão à referida ata, da qual decorreriam gastos da ordem de R\$ 8 milhões, caberia ao gestor ter-se certificado de que a adesão atendia aos preceitos legais que regem a matéria, entre eles, o de garantir que aquela escolha abrigava a condição mais vantajosa para a Administração. Nesse sentido, os documentos que deveriam apurar essa premissa, quais sejam, as pesquisas de preço que embasaram a adesão à referida ata de preços, continham erros grosseiros, de fácil detecção, que inviabilizavam qualquer comparação válida entre as propostas e, portanto, não logravam comprovar a condição mais vantajosa daquela escolha.

28. Como critério de análise comparativa das pesquisas de mercado apresentadas, foi utilizado o somatório dos preços unitários das tabelas da empresa Due e de três outras empresas. O menor valor obtido representaria a proposta mais vantajosa. Contudo, as tabelas possuíam itens diferentes, com unidades de medida diferentes e com quantidade total de itens diferente, o que inviabilizava qualquer comparação válida a partir do parâmetro utilizado, pois somava bases distintas e, portanto, conclusões baseadas nessa análise eram inócuas.

29. Nesse sentido, uma breve análise das tabelas poderia constatar a falha metodológica. No presente caso, tratava-se da adesão a uma ata de preços da qual decorreria um contrato milionário para o órgão. Em decorrência do alto valor envolvido, era de se esperar uma atitude diligente do gestor, cujo papel era aprovar a referida adesão, se detendo na verificação do atendimento à legislação em vigor, qual seja, do atendimento da condição mais vantajosa daquela proposta. Vale salientar que na defesa do Sr. Cleberson destaca-se frequentemente que a legislação estaria devidamente atendida, pois foram juntadas pesquisas de mercado ao processo. Entretanto, essa exigência da lei não pode ser entendida como mero requisito formal. Somente a presença desses documentos não supre a determinação legal, pois, como se verifica, eles não se prestaram à sua real finalidade – a de comprovar que a proposta continha a condição mais vantajosa para a Administração.

30. Nesse contexto, a atitude do Sr. Cleberson de ter autorizado a adesão à ata de preços da empresa Due sem a devida comprovação de sua vantajosidade, com base em pesquisas de mercado maculadas, demonstrou uma conduta negligente do gestor, da qual decorreram as irregularidades relatadas no presente processo.

31. Posto isso, cabem, ainda, considerações adicionais. A presente conduta refere-se à adesão à Ata de Preços 15/2007, ocorrida em 18/7/2008 (TC 022.310/2009-3, peça 18, p. 22). O contrato foi assinado em 23/7/2008, com vigência até 31/12/2008. Posteriormente, foram feitos três aditivos ao contrato em questão, em que, para cada um, era necessário realizar nova pesquisa de preços, de forma a comprovar a condição mais vantajosa das respectivas avenças. O evento em análise ocorreu durante a vigência do 2º Termo Aditivo, entre 30/9/2009 e 2/10/2009. Portanto, a conduta do Sr. Cleberson, apesar de reprovável, não guarda nexo de causalidade direta com o dano apurado decorrente dos serviços prestados no âmbito do evento em análise, pois sua falha poderia ter sido sanada quando da análise da vantajosidade para manutenção do citado contrato durante o processo de formalização do 1º Termo Aditivo, e, ainda, posteriormente, durante a formalização do 2º Termo Aditivo.

32. Nesse sentido, esta unidade técnica considerou que as condutas irregulares apuradas no presente caso

das quais decorreram o débito, e a consequente responsabilidade por restituir tais valores, referem-se aos atos praticados especificamente quanto à formalização do 2º Termo Aditivo. Para as demais condutas indevidas, entendeu-se que seus responsáveis deveriam ser chamados em audiência, restando a esses a penalidade da multa. Dessa forma, quanto à conduta do Sr. Cleberson, conforme a citada premissa adotada, não caberia responsabilizá-lo pelo débito, mas tão somente aplicar-lhe multa.

33. Ainda, importa informar que o gestor já havia sido chamado em audiência por esse mesmo motivo na instrução anterior da unidade técnica, acostada aos autos (peça 163, p. 67-68, item XI). A análise realizada à época concluiu pela rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo responsável, com a consequente proposição de multa. Esse entendimento também foi mantido pela instrução elaborada pela Assessoria da 8ª Secex, e acolhido pela então Secretária-Substituta.

34. Posto isso, propomos manter a proposta de audiência do Sr. Cleberson e rejeitar as razões de justificativa apresentadas, as quais foram devidamente analisadas na peça 163, item XI.

3) Razões de justificativa do Sr. Dirceu Silva Lopes:

35. O Sr. Dirceu Silva Lopes foi chamado em audiência, por meio do Ofício 1053/2012-TCU/SECEX-8, de 27/11/2012 (peça 173), para apresentar suas razões de justificativa por ter determinado, na qualidade de Secretário-Adjunto do Ministério da Pesca e Aquicultura, a terceira prorrogação do Contrato 16/2008, celebrado entre o órgão e a empresa Due Promoções e Eventos Ltda., contrariando literal disposição de lei. O gestor solicitou prorrogação de prazo, a qual foi devidamente deferida (peça 198). A defesa do Sr. Dirceu Lopes foi apresentada tempestivamente em 20/2/2013 (peça 214).

36. O gestor inicia sua defesa relatando que a adesão à ata ocorreu durante sua vigência, e o termo de referência e o contrato firmado entre o Ministério das Cidades e o fornecedor, cujo modelo foi sugerido para o MPA, continham cláusula que autorizava sua prorrogação por iguais e sucessivos períodos, limitados a sessenta meses. Em que pese tal prerrogativa, o MPA optou por formalizar o contrato com vigência adstrita ao crédito orçamentário do respectivo orçamento. Por esse motivo, os aditivos posteriores valeram-se de uma das exceções insculpidas no art. 57, § 1º, da Lei de Licitações.

37. Conforme Parecer da Conjur/AGU/MPA anterior à celebração do aditivo, a Lei 8.666/93 não seria taxativa quanto à obrigatoriedade de previsão contratual para prorrogar. Torna-se necessário, contudo, que os prazos de início da execução, de conclusão e de entrega admitam a possibilidade de prorrogação e, adicionalmente, que se materialize algum dos motivos previstos no art. 57, § 1º. Esses fatos devem estar autuados no processo, devidamente justificados e autorizados por autoridade competente. Tais condições teriam sido observadas pela área técnica. A atuação do gestor, defende ele, teria, portanto, sido pautada em pareceres técnicos e jurídicos que fundamentavam sua decisão.

38. Quanto ao despacho contrário da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (SAJ), destaca que não se tratou de parecer jurídico, mas de mero despacho redigido à mão, sem qualquer fundamento.

39. Em seguida, relembra que o órgão tentou, sem sucesso, realizar quatro procedimentos licitatórios durante um ano e meio. Além disso, ressalta que a conferência foi convocada mediante Decreto Presidencial, sendo um evento complexo que deveria ser necessariamente realizado.

40. Ressalta que as análises técnicas proferidas pelo TCU silenciaram-se quanto ao fato de que o evento em tela ocorreu em sua totalidade durante a vigência do 2º Termo Aditivo, e não do 3º Termo Aditivo, formalizado posteriormente.

41. Conclui que a opção de realizar sucessivas prorrogações teria sido uma solução razoável, tanto que a SAJ concordou plenamente com os pareceres jurídicos relativos ao 1º e ao 2º Termos Aditivos, o que teria aberto um precedente para a celebração do 3º Aditivo.

42. O gestor alega que as análises técnicas não teriam considerado as orientações emanadas pelo TCU no documento intitulado “Orientações para Elaboração da Matriz de Responsabilização”, relativas à responsabilização do agente e, em especial, relativas à análise da culpabilidade, em que se considera a atuação do gestor médio e sua potencial reprovabilidade. Posto isso, conclui que sua conduta não se reveste de culpabilidade, pois teria agido de boa-fé, baseado em parecer jurídico isento e desinteressado, que fundamentou a decisão que melhor atendia aos anseios da comunidade nacional de pescadores e à Administração Pública.

43. Ressalta que as análises técnicas proferidas por esta Corte de Contas teriam ignorado a jurisprudência

do TCU e a necessidade de se determinar o nexo de causalidade e a culpabilidade do agente. Cita, em sua defesa, os Acórdãos 1.309/2010-TCU-1ª Câmara e 111/2006-TCU-1ª Câmara. Assim, conclui pela “inexistência de nexo de culpabilidade na conduta do agente em tela, o que implica em se concluir que sua conduta não é culpável, ou seja, não reprovável, por ter agido amparado em uma excludente de culpabilidade.” (peça 214, p. 7) Ressalta que sua boa-fé é evidenciada por ter agido entendendo que os contratos e seus termos aditivos estavam amplamente amparados pela legalidade e moralidade e representavam simples rotina administrativa.

44. Em seguida, discorre novamente sobre as dificuldades que cercaram as tentativas de realização das licitações para seleção de empresa prestadora de eventos durante 2008 e 2009, fatos esses já trazidos aos autos pelos demais gestores. Conclui, diante do exposto, que não houve ato de má-fé de sua parte, nem tampouco prejuízo ao erário, já que todos os atos teriam sido praticados em prol da União.

4) Análise das razões de justificativa do Sr. Dirceu Silva Lopes:

45. No presente caso, o Sr. Dirceu Lopes, atuando como Secretário-Adjunto, emitiu despacho em que determinou, após tomar conhecimento dos pareceres jurídicos dissonantes, que fosse prorrogado pela terceira vez o contrato com a empresa Due e que o processo fosse encaminhado para a área responsável para as providências cabíveis (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 13). Sua atuação foi decisiva para que o 3º Termo Aditivo fosse formalizado, estabelecendo-se, portanto, o nexo de causalidade entre sua conduta e a prorrogação irregular da referida avença.

46. O responsável argumenta que não pode ser responsabilizado por esta Corte de Contas, pois agiu com suporte em parecer jurídico. 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 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.

47. O fato de o administrador seguir parecer jurídico não significa que os atos praticados não serão reprovados pelo Tribunal. Em regra, pareceres jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo desses documentos. Nesse contexto, conclui-se que a decisão de prorrogar pela terceira vez o contrato em tela não se revestiu das cautelas e análises necessárias para garantir a legalidade e economicidade do ato, não sendo possível, portanto, acatar o argumento apresentado.

48. Além disso, importa salientar que no presente caso havia pareceres com conclusões contrárias, o que demandava do gestor responsável ainda maior cautela para decidir. Diante da situação relatada, decidiu o Sr. Dirceu Lopes por prorrogar pela terceira vez o contrato, apesar de o parecer jurídico defendido pela assessoria jurídica do MPA conter tese desarrazoada e não aderente ao caso concreto, conforme foi evidenciado pela análise jurídica proferida pela SAJ. Nesse sentido, não há como afastar a responsabilidade do Sr. Dirceu Lopes no presente caso.

49. Quanto à alegação de que a prorrogação foi devidamente baseada em motivo previsto no art. 57, § 1º, VI, da Lei de Licitações, estando tudo devidamente autuado no processo, cabe salientar que a situação fática não era aderente ao preceito legal invocado. Conforme já analisado na instrução anterior (peça 163, p. 43-44), o referido excerto da lei trata da possibilidade de prorrogação decorrente de atrasos de responsabilidade da Administração dos quais decorram inviabilidade de o fornecedor já contratado cumprir com suas obrigações contratuais. Tal situação em nada se adere à incapacidade de a Administração concluir procedimento licitatório para escolha de fornecedor, circunstância do presente processo. Assim, verifica-se que foi utilizada tese desarrazoada e não aderente ao caso concreto para justificar as sucessivas prorrogações. Além disso, considerando-se que havia parecer jurídico que alertava para essa falha, o fato de o gestor, a despeito disso, ter decidido prorrogar o contrato sem haver suporte legal demonstra sua culpabilidade no presente caso. Posto isso, propomos rejeitar as alegações de defesa do Sr. Dirceu Silva Lopes.

5) Análise complementar quanto às propostas de encaminhamento dissonantes:

50. O parecer proferido pela Assessoria (peça 166) propôs, ao contrário da instrução prolatada pela 1ª Diretoria (peça 163), acolher as alegações de defesa do Sr. Antônio Chrisóstomo de Sousa, do Sr. Manoel Viana e do Sr. Dirceu Lopes referentes ao pagamento por serviços não prestados, dado que tais agentes não teriam concorrido para a prática do ato de atesto irregular das notas fiscais. Com base em jurisprudência

desta Corte de Contas que exime de penalidade aquele que autoriza pagamento de serviços previamente atestados, o parecer da Assessoria isentou de responsabilidade toda a cadeia de gestores administrativo-financeiros envolvidos com a autorização dos pagamentos. Restaram como responsáveis por essa irregularidade as gestoras da área de relações públicas e a fiscal do contrato, além da empresa Due.

51. A situação trazida pela jurisprudência do TCU adere-se, em regra, ao desempenho das atividades de chefe do setor financeiro. De fato, não seria razoável imaginar que esses gestores tivessem que, pessoalmente, conferir todos os produtos e serviços utilizados pelos diversos departamentos de um órgão antes de processar os respectivos pagamentos.

52. Contudo, inicialmente, importa destacar que a responsabilização perante o TCU sempre deve ser analisada à luz da situação concreta e da conduta particular de cada responsável, o que pode levar a conclusões distintas da jurisprudência dominante, para aquele caso concreto. Na situação em análise nos presentes autos, há diversos elementos que permitem concluir que os responsáveis arrolados detinham informações que possibilitariam a eles saber que os valores cobrados não refletiam a realidade executada durante o evento e, mesmo assim, promoveram o pagamento sem solicitar os devidos ajustes, o que trouxe prejuízos aos cofres públicos.

53. Os três gestores faziam parte de uma cadeia hierárquica, em que o Sr. Antônio Chrisóstomo era o dirigente da Coordenação-Geral de Gestão Interna (Cogin), tendo ele participado, direta e pessoalmente, de parte da coordenação da execução do evento. Seu chefe era o Sr. Manoel Viana, dirigente da Subsecretaria de Planejamento, Administração e Orçamento (SPOA), sendo o chefe deste o Sr. Dirceu Lopes, Secretário-Executivo e Coordenador-Geral do evento em análise, nomeado por meio da Portaria Seap 10, de 4/2/2009, art. 2º, § 2º, que aprovou o Regimento da 3ª CNAP (peça 115, p. 34-44).

54. Durante a inspeção realizada no órgão em março de 2010, servidor da própria Cogin entregou ao TCU relatórios de hospedagem detalhados, que demonstravam que a real ocupação hoteleira foi menor do que o inicialmente orçado pela empresa Due (TC 022.310/2009-3, peça 30, p. 24-72). A despeito disso, os valores das notas fiscais faturadas refletiam em exatidão o orçamento entregue pela empresa Due.

55. A quantidade de apartamentos constante da Proposta Comercial 2140 (TC 022.310/2009-3, peça 4, p. 37-44) definia a necessidade de contratar 1.064 quartos de hotel, ou 4.228 diárias, sendo a quase totalidade em apartamentos duplos, e todas na categoria luxo, a mais cara. Esse arranjo custava o montante de R\$ 676.987,36, o qual foi pago à empresa Due.

56. Entretanto, conforme os controles de posse do MPA relativos à utilização de hotéis para o evento, a real reserva de apartamentos não refletiu aquela 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. Considerando a utilização de quatro diárias, estariam previstos gastos com 3.648 diárias, e não com 4.228 diárias. Assim, restou configurada uma diferença de 580 diárias, para as quais não houve sequer reserva perante os hotéis e, por conseguinte, para as quais não havia que se cogitar qualquer tipo de remuneração para a empresa Due. O valor dessas diárias totalizou R\$ 92.869,60.

57. Ademais, ainda conforme os controles do próprio MPA, dos 912 apartamentos reservados, foram efetivamente ocupados 729, ou seja, houve 183 cancelamentos. Tendo como premissa que foi paga uma diária a título de multa por não comparecimento, verificou-se que havia mais 549 diárias para as quais não caberia remuneração. Outra irregularidade observada refere-se à utilização de hotéis da categoria superior, mais barata, apesar de o preço cobrado pela empresa Due ter sido o valor da diária de apartamentos luxo, a mais cara. Todas essas irregularidades resultaram em um pagamento indevido de R\$ 252.785,02 somente no quesito hospedagem.

58. Sobre a participação ativa do Sr. Antônio Chrisóstomo, pode-se verificar no check list anexado aos autos (peça 119, p.7-32) que ele era o responsável, durante a execução do evento, pela coordenação das questões relativas à hospedagem dos participantes. Portanto, ele, pessoalmente, sabia detalhes da real ocupação hoteleira, e seu departamento estava de posse do relatório de hospedagem, com as informações detalhadas da ocupação de cada hotel, com o nome de cada um dos participantes.

59. Ademais, a condução do evento contou com a participação de dirigentes do MPA e uma coordenação técnica operacional envolvendo várias áreas do órgão. Conforme a Sra. Sheila, assessora especial, esse acompanhamento era realizado mediante reuniões entre as equipes antes, durante e após o evento (peça 119,

p.7-32; peça 127, p. 8). Como o Sr. Antônio Chrisóstomo era um dos coordenadores de atividades, ele participou ativamente dessas reuniões e do próprio evento, tendo, portanto, conhecimento detalhado dos serviços que foram efetivamente utilizados pelo MPA.

60. Outro exemplo de pagamento indevido que pode ser citado refere-se ao valor cobrado pelos serviços de segurança durante o evento. Enquanto foram pagas 2.250 diárias, ao valor total de R\$ 150.842,50, verificou-se, por meio de circularização junto ao CCUG, que a empresa Due contratou apenas 179 diárias desse serviço para atender o evento. Essa diferença representou um desembolso a maior de R\$ 140.683,03, ou seja, 1.385% além do devido. A diferença quantitativa (disponibilizado apenas 8% do inicialmente previsto) é significativa demais para passar despercebida, demonstrando, pelo menos, negligência dos gestores envolvidos.

61. Outro fato que contribui para a responsabilização dos gestores é a declaração da empresa Due reconhecendo que prestou serviços não cobertos pelo Contrato 16/2008, a pedido dos dirigentes do MPA, aludindo, assim, que não teria havido enriquecimento sem causa de sua parte. Os serviços executados sem amparo contratual incluem a exposição de barcos marítimos e de caminhão-peixaria no evento, além da construção e disponibilização de uma piscina com peixes vivos e de espécies raras (peça 215, p. 17). Itens tão imponentes como esses também não poderiam passar despercebidos dos gestores do ministério.

62. Quanto ao Sr. Manoel Viana, importa destacar que ele atuava na qualidade de Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração. Ao setor que chefiava, cabia a função de coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de orçamento e de administração financeira, entre outros, além do planejamento, coordenação, supervisão e execução das atividades relacionadas com os contratos do órgão (Decreto 6.972/2009, art. 6º, I e II). No caso em tela, tem-se como agravante o fato de que não havia saldo contratual suficiente para fazer jus às despesas do evento. O saldo remanescente do Contrato 16/2008 em setembro de 2009 era de R\$ 1,1 milhões, e o evento possuía gastos estimados da ordem de R\$ 5,7 milhões. Apesar disso, a 3ª CNAP ocorreu nos moldes previstos. Para fazer frente às despesas, foi formalizado, no dia seguinte após findado o evento, o 3º Termo Aditivo, com acréscimo ilegal de 100% do valor de origem, cujos recursos prestaram-se a saldar as despesas do evento. Essa questão era de conhecimento do Sr. Manoel Viana, atuando como dirigente da Spoa. Portanto, o evento, além de ser o mais importante e dispendioso do ministério naquele ano, continha problemas graves quanto à sua execução e seu orçamento, que impossibilitam inferir que os gestores em questão desconheciam essas questões. Portanto, ao aprovar os pagamentos de R\$ 5,7 milhões, advindos de serviços prestados no âmbito de um contrato sem saldo financeiro suficiente, caberia ao responsável uma análise mais atenta quanto à regularidade daquelas despesas, não podendo o Sr. Manoel Viana alegar que se tratava de mera rotina administrativa.

63. Por fim, deve-se salientar novamente que o Sr. Dirceu Lopes, chefe do Sr. Manoel Viana, era, oficialmente, o Coordenador-Geral da 3ª CNAP, e, portanto, tinha a obrigação regimental de saber das questões que permeavam a execução do evento que coordenava, as quais não eram irrelevantes, além do fato que seus subordinados também detinham conhecimento das particularidades que envolveram a condução da Conferência. Da mesma forma, nesse contexto, era esperada uma conduta diligente de quem aprova gastos milionários à custa dos cofres públicos.

64. A necessidade do trâmite processual por meio do corpo diretivo do órgão para realização dos pagamentos não pode ser interpretada como mero requisito formal, mas sim deve estar revestida do cuidado e zelo necessários para se aprovar desembolsos da ordem de R\$ 5,7 milhões, ainda mais com o agravante de falta de saldo contratual, de o setor administrativo estar de posse de relatórios que provavam que os valores cobrados eram devidos e considerando que foram fornecidos itens de grande valor e magnitude que não possuíam cobertura contratual.

65. Mostra-se pouco razoável concluir que questões dessa relevância, ocorrendo durante o evento de maior importância estratégica do órgão, não fossem do conhecimento da mais alta cúpula do MPA e conduzidas com seu devido aval. Isentar de responsabilidade a equipe administrativo-financeira do MPA, hierarquicamente conectada, representada pelo chefe da Cogin, que participou diretamente da coordenação do evento, pelo chefe da Spoa, que sabia que não havia saldo contratual suficiente para executar o evento, o qual foi pago mediante recursos obtido pelo 3º Aditivo, com aumento ilegal de 100% do valor, e pelo Secretário-Executivo, que era também o Coordenador-Geral do evento, seria reconhecer que as irregularidades que ocorreram durante a 3ª CNAP eram somente de conhecimento e foram aprovadas apenas pelas duas gestoras da área de relações públicas, Sra. Mariângela e Sra. Sheila, e pela fiscal do contrato, Sra.

Edileuza, assistente administrativa, a qual era subordinada ao Sr. Antônio Chrísóstomo. Tal inferência não se mostra plausível. Os gestores, Sr. Antônio, Sr. Manoel e Sr. Dirceu, tinham a obrigação de ter conhecimento dessas questões, em decorrência dos papéis que desempenhavam tanto no órgão como no evento. Posto isso, propomos manter o entendimento anteriormente prolatado e rejeitar as alegações de defesa dos citados gestores.

66. Nesse contexto, insere-se também a participação do Sr. Altemir Gregolin, ex-ministro do MPA. O parecer da Assessoria da 8ª Secex propôs, de forma diversa da instrução da 1ª Diretoria, acolher as alegações de defesa do Sr. Altemir Gregolin quanto à formalização do 2º Termo Aditivo, do qual resultou débito decorrente do pagamento por serviços com preços superfaturados prestados na 3ª CNAP, bem como acolher as razões de justificativa por ter o responsável também formalizado o 1º e o 3º Termos Aditivos, sendo que todos esses instrumentos foram prorrogados sem o devido amparo legal.

67. Primeiramente, deve-se esclarecer que, conforme se verifica na citação e na audiência do responsável, ambas ocorreram por conduta semelhante, qual seja, a de ter formalizados os três termos aditivos com prorrogação ilegal de prazo. A motivação para que sua atuação especificamente em relação ao 2º Termo Aditivo fosse classificada como citação, conforme já mencionado anteriormente, da qual decorre débito, advém do fato de o evento em análise no presente processo – 3ª CNAP – ter ocorrido na vigência daquele instrumento, quando se materializaram os dispêndios com preços superfaturados.

68. As razões para a Assessoria da 8ª Secex ter proposto acatar a defesa do Sr. Altemir Gregolin quanto à prorrogação irregular dos termos aditivos reside em entendimento anterior prolatado por esta Corte de Contas no sentido de que a atuação do gestor como mero signatário de termos contratuais descaracteriza eventual responsabilidade daí decorrente (Acórdão 697/2007-TCU-Plenário). Outro precedente utilizado foram decisões do TCU acerca do fato de que não seria atribuição do dirigente máximo da entidade ater-se a questões técnicas e operacionais (Acórdãos 2.588/2010-TCU-Plenário, 312/2011-TCU-Plenário, 7.325/2010-TCU-1ª Câmara).

69. Contudo, com a máxima vênia à análise realizada pela Assessoria da 8ª Secex, importa ressaltar que, apesar de haver entendimentos deste Tribunal no sentido de eximir a responsabilidade do dirigente máximo, a responsabilização do agente, conforme já ressaltado, deve ser sempre analisada diante do caso concreto, o que pode levar a uma conclusão diversa. O próprio Acórdão 2.588/2010-TCU-Plenário, citado pela Assessoria da 8ª Secex, referenda esse entendimento ao expor que “é fato que a responsabilização das autoridades superiores não comporta generalizações, cada caso deve ser analisado diante de suas peculiaridades.”

70. No presente caso, a atuação do Sr. Altemir Gregolin congregou diversos aspectos que levaram à conclusão anterior pela sua responsabilização, que, em resumo, serão novamente destacados. Inicialmente, salientamos que o evento em questão foi o mais importante realizado em 2009 pelo MPA. Definido por meio de Decreto Presidencial, contou com o envolvimento direto do próprio Sr. Altemir Gregolin, então ministro, que participou ativamente em todos os dias do evento. O objetivo da conferência era consolidar uma política de Estado para o setor de pesca e aquicultura. Ao evento nacional, precederam diversas conferências estaduais ao longo daquele ano. A conferência nacional contou com a presença de delegados de todos os estados, bem como de várias autoridades políticas. Portanto, o evento em tela revestia-se de grande importância estratégica para o órgão, claramente tendo a atenção da cúpula do MPA e do próprio ministro acerca de sua implementação.

71. Quanto ao Contrato 16/2008, vale destacar que era um contrato de grande vulto, envolvendo ações do ministério para divulgação de suas políticas públicas. Foram 95 eventos realizados utilizando-se do contrato em questão, 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 direto e pessoal na questão.

72. Sobre esse aspecto, merece destaque o fato de que não era necessário que o próprio ministro assinasse os referidos instrumentos contratuais. Detinha competência regimental para tanto o dirigente administrativo. Contudo, ao formalizar tais aditamentos, o Sr. Altemir Gregolin chamou para si a responsabilidade por sua conduta, já que decidiu espontaneamente atuar na qualidade de gestor. No presente caso, os termos aditivos continham vícios graves de legalidade, de fácil detecção, haja vista que as regras acerca da vigência de contratos são basilares na gestão pública, não podendo o agente público alegar desconhecimento. Nessa

situação, cabe sua responsabilização pela irregularidade em tela, juntamente com seus agentes subordinados. A jurisprudência deste Tribunal manifesta-se sobre o tema, como segue:

Além disso, vale salientar que o parecer é opinativo e não vincula o administrador. Este tem o comando da empresa e assume a responsabilidade de sua gestão. Se se entendesse de forma diversa, estar-se-ia considerando que o parecer jurídico é um alvará para o cometimento de ilícitos, o que constitui um absurdo. O dirigente de uma companhia possui o comando da máquina administrativa e deve estar ciente de todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas. O administrador público não é simplesmente uma figura decorativa na estrutura da empresa. Ao contrário, deve ter uma postura ativa no comando da empresa. Com mais razão, nas licitações, os gestores devem ser ainda mais cuidadosos, vez que estas envolvem princípios fundamentais da administração pública, tais como: legalidade, eficiência, moralidade, impessoalidade, publicidade, controle, coordenação, planejamento, isonomia, proposta mais vantajosa, dentre outros (Constituição Federal, Decreto-lei 200/67, Lei 8.666/93). No caso em tela, não resta dúvidas de que a Presidenta da Companhia tem responsabilidade pelos atos praticados por ela, pois representa a empresa e tem poder-dever de não praticá-los quando forem ilegais. (Acórdão 364/2003 – Plenário)

A responsabilidade do ex-Diretor-Geral (...), que, como dirigente da entidade e ordenador de despesas, autorizou as contratações e assinou os contratos, não pode, entretanto, ser afastada. Não lhe serve de escusa o ter agido com base nos pareceres da Procuradoria-Geral. O dirigente máximo da autarquia não está obrigado a seguir a opinião da consultoria jurídica, a não ser quando queira fazê-lo, especialmente quando as manifestações dessa unidade apresentam evidente contradição com normas da Lei 8.666/93 e com entendimentos e determinações anteriores do TCU e do próprio controle interno da entidade. Se ele o faz, chama a si a responsabilidade pelo ato praticado. (Acórdão 190/2001 – Plenário)

Consoante o disposto na Decisão TCU Plenário no 180/1998, são agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos Municipais (nesse último caso, quando assinam convênios, mas não são seus executores diretos). Ressalto que, caso esses agentes políticos pratiquem atos administrativos, eles podem ser responsabilizados pelas consequências desses atos. (Acórdão 1132/2007 – Plenário) (grifos nossos)

73. Ademais, conforme já destacado na análise da defesa do Sr. Dirceu Lopes, a tese jurídica e a fundamentação legal utilizada (art. 57, § 1º, VI, da Lei de Licitações – atrasos da Administração que resultem impedimento ou retardamento na execução do contrato) não se aderiu ao caso concreto (a inaptidão do órgão em concluir processo licitatório para escolha de empresa de eventos). O fato de haver parecer jurídico não isenta a responsabilidade do Sr. Altemir. Esta Corte de Contas possui claro entendimento de que ao gestor cabe, em última instância, a decisão de praticar ou não atos administrativos, em especial, em relação àqueles que acarretaram compromissos financeiros para o órgão. O parecer jurídico não tem o condão de impor ao gestor a prática de um ato ilegal.

74. Adicionalmente, mostra-se também importante relembrar o contexto em que se deu a formalização, especificamente, do 3º Termo Aditivo, que, além de prorrogar indevidamente o prazo contratual pela terceira vez, incluiu o aumento ilegal de 100% do valor do contrato.

75. Primeiramente, destacamos novamente que o evento ocorreu na vigência do 2º Termo Aditivo, entre 29/9/2009 e 2/10/2009. Entretanto, não havia saldo contratual suficiente para honrar as despesas realizadas com a 3ª CNAP, o que já configurava irregularidade grave. Tal problema já era de conhecimento do órgão desde junho daquele ano, quando o saldo contratual remanescente era de R\$ 4,1 milhões, ou seja, valor já aquém do necessário para fazer frente às despesas do evento em tela, orçado em R\$ 5,7 milhões. Ao fim de julho, o saldo contratual perfazia R\$ 2,3 milhões. Ao fim de agosto, R\$ 1,8 milhões, e, por fim, às vésperas do evento, R\$ 1,1 milhões. A tabela a seguir destaca os dispêndios com os eventos promovidos pelo órgão durante a vigência de cada termo contratual.

Tabela 2 – Dispêndios com eventos, por instrumento contratual

Instrumento Contratual	Vigência	Quantidade de eventos	Valor total dos eventos	Valor acumulado dos eventos	Saldo Contratual
Contrato	23/7/2008 a 31/12/2008	Contrato de R\$ 8.000.000,00			
		6	R\$ 1.419.137,87	R\$ 1.419.137,87	R\$ 6.580.862,13
1º Termo	1/1/2009 a	11	R\$ 79.206,57	R\$ 1.498.344,44	R\$ 6.501.655,56

Aditivo	1/4/2009				
2º Termo Aditivo	2/4/2009 a 2/10/2009	66	R\$ 11.095.471,95	R\$ 12.593.816,39	(R\$ 4.593.816,39)
3º Termo Aditivo	3/10/2009 a 1/4/2010	Aditivo de R\$ 8.000.000,00			
		12	R\$ 3.015.623,00	R\$ 15.609.439,39	R\$ 390.560,61

Fonte: Siafi

76. Como se pode verificar, o MPA tinha conhecimento 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 do órgão em realizar o evento com a empresa Due, nas condições relatadas. Assim, um dia após o final do evento, em 3/10/2009, foi formalizado o 3º Termo Aditivo, que, além de dilatar, indevida e novamente, o prazo contratual, aumentou em 100% o valor originalmente contratado, em clara afronta à legislação vigente. Outros agravantes a essa irregularidade referem-se à forma pouco transparente em que transcorreu o referido aumento de valor e ao fato de que havia parecer jurídico contrário à prorrogação pretendida, os quais serão novamente recapitulados.

77. Em 14/9/2009, a Cogin encaminhou à Digeai documento que solicitava a prorrogação do Contrato 16/2008 pela terceira vez, ante ao insucesso de promover licitação para a escolha de uma nova empresa, aliada ao fato de existirem diversos eventos programados naquele ano, inclusive a 3ª CNAP, que ocorreria ainda naquele mês. Esse documento não mencionava o aumento do valor contratual (TC 022.310/2009-3, peça 19, p. 49-50; peça 20, p. 1).

78. Em seguida, foi emitido o Parecer Jurídico 324/2009 (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 2-7), que analisou a minuta do 3º Aditamento, concordando com a postergação do prazo, utilizando-se, contudo, da mesma tese desarrazoada. No corpo do parecer, há menção que a minuta apresentada propunha o acréscimo de 25% sobre o valor original e objetivava estender o prazo até 31/3/2010. A análise jurídica proferida levantou as seguintes ressalvas, solicitando que fossem anexados aos autos: a manifestação da contratada sobre o interesse em prorrogar o contrato; demonstrativo do preço unitário e total das quantidades de serviços a serem alterados, a fim de verificar se o acréscimo pretendido encontrava-se dentro dos limites legais; o enquadramento da despesa, no valor referente ao acréscimo pretendido de 25%; pesquisas de mercado, a fim de comprovar que os preços estão compatíveis com os de mercado.

79. O parecer concluiu que, após serem feitas as correções destacadas na minuta e serem cumpridas as ressalvas apontadas, poderia ser dado prosseguimento ao pleito (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 2-8). Em seguida, o 3º Termo Aditivo é levado ao crivo da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, que tinha o dever regimental de analisar, posteriormente ao exame da Assessoria Jurídica da Seap, os textos dos contratos ou congêneres do órgão. O parecer proferido discordou da tese utilizada, afirmando que a situação fática não se adequava a nenhuma das hipóteses previstas no art. 57 da Lei de Licitações, ou seja, que a tese jurídica utilizada não se adequava ao caso concreto, sugerindo, então, promover uma contratação emergencial (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 8).

80. Apesar da existência de parecer jurídico contrário da SAJ, o Sr. Altemir Gregolin decidiu por seguir com a formalização do 3º Aditivo. Na sequência, constam dos autos o 3º Termo Aditivo devidamente formalizado entre o representante legal da empresa Due e o Sr. Altemir Gregolin, incluindo o aumento de 100% do valor original. Em todas as páginas do documento, há a assinatura mediante carimbo do Sr. Antônio de Freitas Jr., parecerista jurídico do MPA, endossando os termos do documento (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 14-15). Verifica-se, portanto, que o aumento de valor não passou pelo crivo da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, pois a minuta analisada não detinha essa informação. O mesmo não pode ser afirmado para a Assessoria Jurídica do MPA, já que seu consultor jurídico rubricou as páginas do termo aditivo formalizado, com o acréscimo ilegal de valor.

81. Além de todo o exposto, deve-se também destacar que o extrato da publicação desse aditivo no Diário Oficial informa sobre a prorrogação contratual, mas omite o acréscimo de recursos. Segundo o art. 61, parágrafo único, da Lei de Licitações, a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial é condição indispensável para sua eficácia. Verifica-se, portanto, que não foi dada ao ato a devida publicidade e transparência exigida por lei, o que se soma, na presente situação, como mais um agravante ao irregular acréscimo de valor acima dos limites legais.

82. Na presente situação, o que se verifica é que instâncias inferiores não teriam autonomia para decidir

atos dessa magnitude. Também não seria admissível dizer que o ex-ministro teria sido ludibriado no presente caso, ao participar de ato ilegal alheio ao seu conhecimento. Ademais, em momento algum o Sr. Altemir Gregolin levantou tal hipótese. Sua defesa baseia-se no fato de que, como autoridade máxima do órgão, não lhe caberia ater-se aos detalhes técnicos da avença ou realizar cálculos. Contudo, reforçamos a posição de que, ao atuar como gestor, caberia a ele verificar a legalidade dos atos que constitui em nome do órgão.

83. No caso em tela, importa notar que a escolha do MPA em executar o evento por meio do contrato em análise resultou, por conseguinte, na decisão de conduzir diversos atos ilegais, como a formalização de termos aditivos sem permissão legal, a realização de despesa sem cobertura contratual suficiente para fazer jus a esses pagamentos, que culminaram no acréscimo de valores manifestamente ilegais para poder honrar com essas despesas, conduzidos de forma pouco transparente e a despeito de existir parecer jurídico contrário à extensão da vigência contratual. Na verdade, considerando que era necessário honrar com as despesas da 3ª CNAP, cujos recursos somente poderiam advir da prorrogação irregular, com aumento ilegal de valor, a existência de parecer jurídico contrário à prorrogação, nesse contexto, em nada mudaria a decisão de formalizar esse termo aditivo. A decisão já havia sido tomada pela cúpula do órgão quando optou por realizar gastos da ordem de R\$ 5,7 milhões sem o necessário saldo de recursos para tal.

84. O envolvimento pessoal e direto do então ministro pela assinatura dos termos aditivos evidencia não somente o conhecimento dessa situação pela mais alta cúpula do órgão como também seu aval pessoal para conduzir tais atos. Atos dessa magnitude e gravidade não poderiam ocorrer sem a aprovação do então ministro, ainda mais tendo ele participado diretamente dos trâmites administrativos que propiciaram tais irregularidades. Posto isso, propomos manter o entendimento prolatado na peça 163 e rejeitar as alegações de defesa e razões de justificativa por ter formalizado os três termos aditivos ao Contrato 16/2008, com prorrogação ilegal de prazo e com aumento ilegal de 100% do valor original da avença.

85. Por fim, traremos novamente à discussão o acolhimento pela Assessoria da 8ª Secex das razões de justificativa do Sr. Antônio de Freitas Jr, que, na qualidade de parecerista jurídico do MPA, assinou, conjuntamente com o Sr. Altemir Gregolin, o 3º Termo Aditivo, com acréscimo ilegal de 100% do valor original. Quanto ao fato de ter emitido tese desarrazoada, não houve divergências de entendimento.

86. A Assessoria da 8ª Secex entendeu que a assinatura do advogado prestar-se-ia a formalizar o termo aditivo. A partir dessa premissa e considerando que o responsável não era competente para representar o MPA nessas situações, propôs-se acolher as razões de justificativa do Sr. Antônio de Freitas. Contudo, cabem ressalvas à interpretação dada. A audiência realizada à época não considerou que a conduta irregular referia-se ao ato de formalizar a avença. Essa conduta restringiu-se à pessoa do Sr. Altemir Gregolin, o qual foi chamado em audiência nesses termos – por ter formalizado o 3º Termo Aditivo (peça 35). A conduta inquinada do Sr. Antônio de Freitas referia-se ao fato de ele ter assinado o referido documento, na qualidade de assessor jurídico, avalizando o termo aditivo com cláusulas ilegais, conforme destacado na instrução técnica que propôs a audiência:

O real valor do acréscimo somente fica configurado no 3º Termo Aditivo, assinado em 03.10.2009, com a alteração da Cláusula 8ª - do Preço, com o novo valor de R\$ 8 milhões. Esse documento foi assinado pelo Exmo. Sr. Ministro Altemir Gregolin, com o aval do Assessor Jurídico do MPA, Dr. Antônio de Freitas Jr., cuja assinatura consta de todas as páginas desse termo aditivo. (peça 68, p. 28) (grifo nosso)

87. A instrução que propôs as respectivas audiências contextualiza em detalhes a atuação de cada um dos responsáveis (peça 68, p. 28-29). Ademais, importa salientar que o texto apostado no ofício de audiência é resumido e acaba por não alcançar plenamente a situação inquinada. Por esse motivo, foi também proposto que fosse enviada cópia daquela instrução a cada responsável, como subsídio para sua defesa, encaminhamento esse acolhido pelo Acórdão 64/2011-TCU Plenário (peça 69, p. 5, item 1.19).

88. Conforme destacado anteriormente, apesar de o Parecer AJUR 324/2009 ter sido emitido sem conter a informação que o aumento pretendido do valor contratual era de 100% e, portanto, irregular, prejudicando a análise da assessoria jurídica, o Sr. Antônio de Freitas teve a oportunidade posterior de analisar as cláusulas do 3º Aditivo que foi formalizado pelo Sr. Altemir Gregolin, onde estava explícito o aumento no valor de R\$ 8 milhões. No documento, consta a assinatura do Sr. Antônio de Freitas em todas as suas páginas (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 14-15).

89. A chancela do advogado demonstra que ele, pessoalmente, verificou e aprovou todos os aspectos legais referentes ao aditivo formalizado, não restando ressalvas pendentes, à luz de sua responsabilidade insculpida no art. 38, parágrafo único, da Lei de Licitações. Esse entendimento é confirmado pelo próprio Sr.

Antônio de Freitas. Em sua defesa, apresentada em 2011 (peça 100, p 129), o advogado ressalta que sua assinatura seria chancela formal, referente à verificação de praxe de aspectos formais de minutas e termos originais dos contratos a serem firmados pelas autoridades assessoradas pela consultoria jurídica.

90. Caso não houvesse sua assinatura como assessor jurídico no referido documento, poder-se-ia considerar que o acréscimo ilegal de 100% do valor contratual não havia passado pelo seu crivo, o que o eximiria da responsabilidade. Contudo, ao chancelar o documento que foi formalizado entre as partes, caberia ao Sr. Antônio de Freitas verificar o atendimento de todas as ressalvas por ele levantadas, entre elas, se o acréscimo pretendido encontrava-se dentro do limite legal de 25%.

91. O advogado, em sua defesa, argumentou que a ele não caberia realizar cálculos para verificar o acréscimo pleiteado. Contudo, esse é um aspecto jurídico, definido pela Lei de Licitações, atrelado diretamente ao exame da legalidade dos acordos pretendidos, e não uma questão meramente financeira. Portanto, ao chancelar o termo aditivo formalizado entre o órgão e a empresa, com acréscimo de 100% do valor original, o advogado foi negligente em seu dever de zelar pela legalidade da avença, tendo contribuído, direta e pessoalmente, com a irregularidade perpetrada.

92. Posto isso, propomos manter o entendimento proferido anteriormente pela 1ª Diretoria da 8ª Secex e rejeitar as razões de justificativa do Sr. Antônio de Freitas por ter assinado o 3º Termo Aditivo, na qualidade de assessor jurídico, endossando o aumento ilegal de 100% do valor do contrato.

6) Argumentos apresentados pela empresa Due:

93. Em decorrência da citação proposta do Sr. Cleberson (peça 167), os demais responsáveis solidários foram convidados a apresentar novas alegações de defesa. A empresa Due foi novamente citada por meio do Ofício 1086/2012-TCU-SECEX-8, de 28/11/2012 (peça 175). Em 6/12/2012, solicitou prorrogação de prazo de sessenta dias (peça 179), o qual foi deferido (peça 180).

94. Contudo, em 18/1/2013, a Unidade Técnica do TCU, antes designada 8ª Secex, agora designada SecexAmbiental, solicitou aos interessados que desconsiderassem a segunda citação. Apesar da comunicação emitida, a empresa optou por apresentar em 18/2/2013 novas informações e documentos (peça 215).

95. Inicialmente, a empresa discorre sobre o dinamismo do setor de eventos no Brasil e a inserção da empresa Due nesse contexto. Ressalta a reforma gerencial do Estado e a crescente importância que os eventos ganharam como veículo de comunicação dirigida, oportunidade em que são fortalecidas as políticas públicas. Em seguida, destaca que existiria uma significativa tensão para a gestão pública, cujas atividades são regidas pelas regras constitucionais e legais, em contrapartida com eventos, que seriam contratados em uma dinâmica para a qual ainda não existiriam padrões de contratação.

96. Na sequência, traz informações sobre a criação da Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca, a posterior transição para o Ministério da Pesca e Aquicultura e a importância do evento em análise para discutir a nova política de gestão e o ordenamento do setor pesqueiro.

97. Sobre a adesão à Ata de Preços do Ministério das Cidades, a empresa salienta que atas diferentes atendem a demandas diferentes, sendo que sua vantajosidade deve ser avaliada conforme o que melhor atende às necessidades do órgão. A Ata 15/2007 continha uma quantidade de itens muito superior a outras planilhas de mercado, o que podia contribuir para a melhor gestão dos eventos realizados. Ademais, frisa a sazonalidade dos preços de execução dos eventos. Para eventos que ocorrem no segundo semestre, geralmente os custos são mais elevados, devido à demanda do período, o que gera mais um desafio na apuração da vantajosidade de uma ata. Além disso, a força de vendas de uma empresa, a qualidade de atendimento e boa reputação podem também ser fatores de decisão para determinar a adesão a uma ata, de maneira legítima e legal, sob risco de descontinuidade da prestação do serviço.

98. A empresa enfatiza que prestou o serviço de forma segura e eficaz, que seus preços não estavam acima dos de mercado e que não houve enriquecimento sem causa. Enfim, prestou serviços e recebeu por eles, conforme preços validados em processo licitatório, e o interesse público teria sido atendido.

99. Segundo a empresa, a Administração Pública, embora seja grande compradora, não poderia se autoconsultar para concluir que os preços praticados em uma ata seriam elevados em relação aos de mercado. O real preço de mercado seria o preço praticado na praça pesquisada, e não o preço licitado, que reflete o preço para o segmento governo, ou seja, um preço abaixo do de mercado. De acordo com a empresa:

Se fosse verdadeira a ideia de que preço do segmento governo é preço de mercado, estaríamos negando a razão de ser do sistema competitivo de licitação por pregão e de registro de preços no qual os pregões

ocorrem para apurar o preço abaixo de mercado, ou seja, o mais barato possível, do contrário estaríamos em um cenário de tabelamento onde o segmento governo teria um preço único. Mas, ainda assim, o cenário estaria negando vigência à disposição legal que orienta o setor público a submeter-se às condições de aquisição semelhantes às do setor privado.

O segmento em questão apresenta elevada variação de preços, não sendo possível, portanto, aferir o preço de mercado a partir de um pequeno número de preços já licitados. (peça 215, p. 15)

100. Posto isso, conclui que não é devida a condenação da empresa pela utilização do MPA da Ata 15/2007, pois a Due teria sido contratada, e seus preços foram registrados. Assim, não se poderia admitir que teriam sido registrados preços mais elevados e que o órgão teria aderido a um procedimento irregular.

101. Sobre os pontos lógicos e de Internet, ressalta, em adição ao que já havia sido apresentado em sua defesa anterior sobre o assunto, que o contrato assinado com o MPA estabelecia a distinção entre um e outro serviço, que constavam em itens separados.

102. A empresa também destaca que “a realização de um evento não é uma ciência exata e, portanto, um evento raramente acontece exatamente nos termos planejados” (peça 21, p. 9). Sob essa ótica, aponta que o exame dos fatos e das provas trazidas deve ser realizado considerando que ocorreram indicações e ajustes por parte do ente contratante, no uso de seu poder discricionário, em prol do interesse público. Ademais, a empresa Due teria honrado com a totalidade de seus compromissos para com o MPA.

103. Em seguida, descreve sobre demandas diversas atendidas pela contratada. Salienta, inicialmente, sobre o alto grau de imprevisibilidade, de volatilidade e de detalhamentos posteriores que ocorrem em função de exigências da parte contratante, que não são previsíveis no momento da contratação. Assim, a Due informa que forneceu, a pedido do MPA, diversos produtos e serviços não previstos no contrato, conforme descrito a seguir:

Nesse contexto, para além da execução de tanques e aquários para peixes raros, da conservação, pintura, limpeza e transporte de dois barcos oceânicos, desde seus Estados de Origem (Santa Catarina e Maranhão) até o Distrito Federal e do transporte e disponibilização de um caminhão-peixaria, a Dialog atendeu demandas e necessidades relativas a locação de guindaste articulado, confecção e distribuição de brindes e material de consumo, contratação de coordenadores setoriais, montagem de acesso aos barcos, decoração com móveis e plantas, disponibilização de geradores de energia elétrica, confecção de jornal informativo, contratação de auxiliares marítimos, confecção de material de identificação, disponibilização de guarda-volumes, frete de peixes, realização de cobertura jornalística, execução de sistema de prevenção e combate a incêndio, contratação de itens de entretenimento e produções artísticas, confecção de uniformes, confecção de "banners", inserções comerciais em televisão, etc., etc., etc. (peça 215, p. 17)

104. Assim, conclui que a empresa teria agido sempre para atender às solicitações e necessidades específicas do MPA e que isso ter-se-ia dado em conformidade com a Cláusula Sétima do contrato, que trata da fiscalização, com destaque para a Subcláusula 7.4, que define que “quaisquer exigências da fiscalização, inerentes ao objeto do contrato, deverão prontamente ser atendidas pela Contratada, sem ônus para a Contratante” (peça 215, p. 18). A empresa junta aos autos correspondências trocadas com o MPA relativas a solicitações de prestação de serviços não previstos no contrato, os quais foram atendidos pela empresa, bem como uma notícia veiculada na Internet sobre os barcos oceânicos expostos no evento, item também não previsto no contrato (peça 215, p. 21-27).

105. Posteriormente, ressalta que a instrução acostada nos autos (peça 163) ter-se-ia equivocado ao concluir pela rejeição das alegações de defesa com base na impossibilidade de se avaliar a boa-fé da pessoa jurídica. Segundo a empresa, essa seria uma interpretação equivocada. Conforme Acórdão 2.998/2008-TCU-2ª Câmara, a boa-fé da pessoa jurídica seria presumida.

106. Outra interpretação indevida da citada instrução referir-se-ia à afirmação de que a empresa Due teria implicitamente reconhecido o recebimento por serviços não prestados, conforme descrito no parágrafo 56 da peça 163. Conforme a empresa, seu silêncio nada declara e ela não teria praticado omissão dolosa, pois todas as circunstâncias do contrato eram de conhecimento do MPA.

107. Por fim, comenta sobre outro potencial equívoco da referida instrução, argumento esse já trazido em sua defesa apresentada em 2011, relativo à afirmação sobre práticas reiteradas de mercado acerca da cobrança pela totalidade dos cancelamentos de diárias de hotel não utilizadas. Sobre isso, a empresa declara que práticas reiteradas não seriam práticas regulamentadas. Essa alegação foi devidamente analisada já naquela instrução.

7) Análise dos argumentos apresentados pela empresa Due:

108. Em relação aos argumentos relativos à adesão à ata, em especial quanto à afirmativa de que os preços para o segmento governo não podem ser considerados preços de mercado, verifica-se que essa hipótese vai contra o que determina o art. 43, IV, da Lei de Licitações e o art. 8º do Decreto 3.931/2001. Esses normativos definem que a utilização de ata de registro de preços depende de se comprovar sua vantagem econômica. Essa verificação pode ser feita mediante três bases de comparação igualmente legítimas: preços correntes de mercado; preços fixados por órgão oficial competente; ou preços constantes do sistema de registro de preços. Portanto, a tese apresentada pela empresa não merece prosperar.

109. Sobre o argumento de que seus preços estavam registrados e, portanto, regulares e compatíveis com o mercado, deve-se novamente salientar o que determina a legislação citada no parágrafo anterior e a obrigação de a Administração confirmar, no momento de sua adesão a uma ata, a condição mais vantajosa dessa em relação ao mercado, segundo os parâmetros dados pelas regras legais. Conforme já analisado anteriormente nesta instrução, a condição mais econômica não foi confirmada pela Administração durante a adesão à citada ata, que comparou linearmente pesquisas de mercado com itens distintos, unidades de medida diferentes e quantidade de produtos também distintos. Além disso, de acordo com a análise das condições de mercado da época procedida por esta Corte de Contas (peça 68, p. 33-39), foi confirmada a existência de preços superfaturados no contrato da empresa Due. Ademais, conforme o princípio da legalidade e demais princípios estabelecidos na Lei de Licitações, ao qual todos os gestores públicos acham-se vinculados, as escolhas dos gestores públicos devem-se guiar pelos princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

110. Sobre os pontos lógicos e de Internet, a empresa não trouxe argumentos novos sobre o tema, já que esta Corte de Contas sempre reconheceu a diferença existente entre ambos no contrato em questão e sua utilização durante o evento. A análise sobre essa questão foi devidamente realizada na instrução acostada na peça 163, item 1.7, mantendo-se o entendimento já proferido.

111. Sobre o argumento de que teria atendido a demandas do MPA não previstas no contrato, deve-se observar que tal situação configura uma prática irregular. Conforme o princípio da legalidade, a Administração Pública somente pode fazer o que a lei autoriza, estando proibido de agir na ausência de tal previsão. A prática relatada pela empresa Due representa afronta ao art. 54 e art. 60, parágrafo único, da Lei de Licitações. Assim, não poderiam os gestores do MPA ter extrapolado as regras contratuais e solicitado serviços que não foram licitados e contratados pela Administração. Nesse sentido, as provas trazidas aos autos pela empresa acerca dessa conduta dos gestores do MPA somam-se ao presente processo como um agravante das irregularidades constatadas.

112. Ademais, sobre o argumento de que tal procedimento teria ocorrido com a permissão da Subcláusula 7.4 do contrato, verifica-se que a referida cláusula não é aderente à situação em tela. O Item 7 do contrato trata da fiscalização da execução contratual realizada pelo MPA e de como corrigir eventuais irregularidades, e não de uma potencial possibilidade de inclusão de novos itens não previstos no contrato.

113. Por fim, cabe destacar que a rejeição das alegações de defesa da empresa Due não se deu em decorrência da impossibilidade de se avaliar a boa-fé da pessoa jurídica, como alude em sua defesa, mas sim por terem sido as justificativas apresentadas a esta Corte de Contas incapazes de afastar as irregularidades a ela imputadas. Ademais, a aferição da boa-fé somente pode ser realizada diante da pessoa física que praticou o ato e objetiva servir de fator de ponderação para fins de aplicação de multa. Essa análise não é cabível para pessoa jurídica.

114. Em sua nova defesa, a empresa Due não traz novos elementos para justificar a cobrança por serviços não prestados relativos a hospedagem, degravção, seguranças, fornecimento de toalhas de mesa; e os argumentos relativos ao fornecimento de pontos lógicos e de Internet não acrescentam novos fatos à análise já emitida. Portanto, mantêm-se as conclusões proferidas na instrução anterior (peça 163), que foram acompanhadas na íntegra pela instrução da Assessoria da 8ª Secex e pela então Secretária-Substituta.

8) Argumentos apresentados pelo Sr. Antônio de Jesus da Rocha Freitas Junior

115. O Sr. Antônio de Freitas havia sido chamado em audiência em 31/1/2011, por meio do 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, bem como 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. O parecerista apresentou suas razões de justificativa em 30/3/2011 (peças 100-103), as quais foram analisadas nas instruções registradas nas peças 163 (p. 36-45, item VI) e 166 do presente processo.

116. Contudo, por ocasião da manifestação da Secretária-Substituta da 8ª Secex (peça 167), que, entre outras medidas, propôs acatar parcialmente as razões de justificativa do responsável, o Sr. Antônio de Freitas optou por juntar aos autos, de forma independente, em 13/12/2013, razões de justificativa complementares (peça 190).

117. Em seu memorial, o parecerista jurídico repisa os argumentos já oferecidos em sua defesa apresentada em 2011. No documento, o responsável ressalta que os atos praticados por ele na condição de advogado público teriam sido confundidos com os atos perpetrados pelos gestores administrativos e que não seria cabível sua condenação em decorrência de irregularidades advindas de atos de terceiros durante a execução do contrato em tela. Outras alegações trazidas referem-se à inviolabilidade do advogado no exercício profissional; à inexistência de nexo de causalidade entre os pareceres jurídicos emitidos e as irregularidades apontadas pelo TCU; à inexistência de solidariedade do advogado no caso concreto, a qual deveria decorrer expressamente de lei.

118. Adicionalmente, defende que os pareceres jurídicos foram analisados à luz do art. 11, VI, alínea a, da Lei Complementar 73/93, e não sob a égide do art. 38 da Lei de Licitações. Portanto, as referidas minutas teriam sido somente analisadas, e não aprovadas pelo responsável, o que eximiria sua responsabilidade solidária.

119. Em seguida, o Sr. Antônio de Freitas relembra as tentativas frustradas do MPA de concluir processo licitatório para escolha de empresa de eventos entre fevereiro de 2008 e julho de 2009, bem como a determinação presidencial de executar a 3ª CNAP. Nesse contexto, a prorrogação contratual teria sido uma opção razoável, tanto que a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (SAJ), a quem a assessoria jurídica da então Seap estava vinculada hierarquicamente, concordou com o posicionamento. Dessa forma, não teria havido afronta à lei em decorrência da teoria jurídica apresentada para embasar as prorrogações, mas tão somente mera divergência doutrinária ou discordância de interpretação, fato comum no mundo jurídico. Da mesma forma, não teria havido negligência, imprudência ou imperícia de sua parte.

120. Por fim, o responsável alega que não se poderia imputar responsabilidade aos gestores pela precária estrutura de pessoal do MPA, e traz decisões desta Corte de Contas que supostamente embasam essa afirmação. Cita, também, o quadro insuficiente de servidores, inclusive na assessoria jurídica, os concursos públicos realizados posteriormente, os quais ainda seriam insuficientes para preencher adequadamente a demanda de servidores, e a descontinuidade administrativa por que passou o órgão, quando, entre 2011 e 2012, o MPA teve três ministros diferentes no comando.

9) Análise dos argumentos apresentados pelo Sr. Antônio de Jesus da Rocha Freitas Junior

121. O Sr. Antônio de Freitas não traz aos autos novos argumentos, mas sim repassa os argumentos já apresentados em 2011 e já analisados por esta Corte de Contas (peça 163, p. 41-45). Em resumo, importa repisar que esta Corte de Contas entende que o parecerista jurídico pode ser responsabilizado quando sua tese jurídica contenha fundamentação absurda e desarrazoada, tendo essa servido de alicerce para a prática de ato irregular (Acórdãos 1.964/2010-TCU-1ª Câmara, 1.161/2010-TCU-Plenário, 6.640/2009-TCU-1ª Câmara, 3.987/2009-TCU-2ª Câmara, 157/2008-TCU-1ª Câmara, 1.536/2004-TCU-Plenário, 512/2003-TCU-Plenário).

122. Nesse mesmo sentido, segue entendimento do Supremo Tribunal Federal, que considerou, em sede de mandado de segurança, que é possível responsabilizar aquele que emite parecer aprovando minuta de edital com vícios de ilegalidade, no âmbito da competência insculpida no art. 38 da Lei 8.666/93 (Mandados de segurança 24.631/DF e 24.584/DF). A doutrina igualmente compartilha desse entendimento, na figura de Marçal Justen Filho em sua obra “Comentários à lei de licitações e contratos administrativos”, que menciona em sua obra que a manifestação jurídica quanto à validade do edital e do contrato associa o autor do parecer ao gestor que pratica os atos administrativos decorrentes, resultando, portanto, na responsabilidade pessoal solidária da assessoria jurídica pelo que foi praticado.

123. No caso em tela, conforme já destacado na análise da defesa do Sr. Dirceu Lopes e analisado na instrução anterior (peça 163, 43-44), a fundamentação legal (art. 57, § 1º, VI, da Lei de Licitações – atrasos da Administração que resultem impedimento ou retardamento na execução do contrato) utilizada pelo Sr.

Antônio de Freitas em seus pareceres jurídicos que analisaram a regularidade das prorrogações contratuais não era aderente à situação fática (a inaptidão do órgão em concluir processo licitatório para escolha de empresa de eventos). O advogado emitiu parecer defendendo tese desarrazoada, sem amparo na legislação e na doutrina, o qual embasou as prorrogações contratuais indevidas. Esse fato confirma a responsabilidade do parecerista jurídico e demonstra o nexo de causalidade entre a emissão do parecer e a prática dos atos irregulares. Dessa forma, mantém-se o entendimento já exposto que propôs a rejeição de suas razões de justificativa.

10) Argumentos apresentados pelo Sr. Altemir Gregolin

124. Apesar de a instrução acolhida pela Secretária-Substituta da 8ª Secex ter proposto aceitar as alegações de defesa e razões de justificativa do Sr. Altemir Gregolin, esse decidiu por apresentar novos argumentos ao presente processo (peça 191), diante das análises registradas na instrução acostada aos autos na peça 163.

125. O Sr. Gregolin reafirma os argumentos já apresentados anteriormente, tanto por ele próprio como pelos outros gestores arrolados no presente processo, cuja análise foi realizada na instrução constante da peça 163. Em resumo, o responsável destaca que a área técnica do MPA teria observado os requisitos para a prorrogação contratual realizada, nos moldes previstos na Lei de Licitações, art. 57, § 1º, com o devido registro no processo administrativo; que não caberia ao Ministro de Estado realizar cálculos quanto ao acréscimo pretendido e, portanto, não caberia sua responsabilização sobre aspectos técnicos de competência das unidades descentralizadas do MPA; que não caberia aos dirigentes máximos uma supervisão profunda de questões técnicas; que a conduta do Ministro de Estado não se confunde com a dos gestores administrativos; que existia uma grande carência de recursos humanos no MPA; que agiu de boa-fé, baseado em opinião jurídica, sendo esse um excludente de culpabilidade; que o parecer contrário da SAJ seria mera divergência doutrinária; que o MPA não conseguiu concluir nenhum dos processos licitatórios para contratar empresa de eventos; e que havia um Decreto Presidencial que exigia a realização do evento.

126. Ainda, defende que o acréscimo ocorrido no contrato em análise se enquadraria na situação de exceção prevista na Decisão 215/1999-TCU-Plenário e conclui que havia uma situação fática de urgência e relevância para a prorrogação excepcional do referido contrato pela terceira vez.

11) Análise dos argumentos apresentados pelo Sr. Altemir Gregolin

127. O Sr. Altemir Gregolin foi citado por ter, na qualidade de Ministro da Pesca, formalizado o 2º Termo Aditivo ao Contrato 16/2008, com prorrogação ilegal de prazo, dando causa ao sobrepreço praticado no referido contrato (peças 41 e 52). O responsável foi também chamado em audiência por ter formalizado o 1º e o 3º Termo Aditivo ao Contrato 16/2008 com prorrogação ilegal de prazo; e por ter formalizado o 3º Termo Aditivo ao contrato em análise, com acréscimo irregular de 100% no valor original (peça 35).

128. Considerando que sua defesa não agrega novos elementos e considerando que sua conduta foi devidamente analisada no item VIII da peça 163, bem como no item 5 da presente instrução, propomos manter o encaminhamento já prolatado.

12) Argumentos apresentados pelo Sr. Manoel Viana de Sousa

129. Com a citação do Sr. Cleberson, o Sr. Manoel Viana foi convidado a apresentar novas alegações de defesa, por meio do Ofício 1088/2012-TCU/SECEx-8, de 28/11/2012 (peça 177). O gestor solicitou prorrogação de prazo de noventa dias (peça 188), mas terminou por apresentar sua defesa em 17/1/2013 (peça 201).

130. O gestor repete os argumentos já apresentados em sua defesa anterior, quais sejam: que as funções e atos questionados não faziam parte da competência regimental da Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional (Digeai); que essas responsabilidades eram, conforme Regimento Interno do órgão, da Coordenação-Geral de Gestão Interna (Cogin); que não havia relação hierárquica entre a Digeai e a Cogin; que teria atuado apenas seguindo rotina administrativa; que apenas despachou o processo para análise jurídica; que o órgão sofria de carência de pessoal; que não poderia ser responsabilizado, pois agiu baseado em pareceres técnicos e jurídicos, citando a teoria da aparência; que os dirigentes principais não podem ser responsabilizados por impropriedades em atos de escalões inferiores (Acórdão 697/2007); que não é cabível que todos os atos anteriores devam ser revisados ou refeitos pelo dirigente; não teria agido com dolo ou culpa, mas sim com boa-fé, dentro da conduta esperada do homem médio; e não haveria nexo de causalidade entre sua conduta e os atos questionados. Além disso, ressalta que as atribuições da Digeai estariam relacionadas apenas às atividades-fim da instituição.

131. Para esse memorial, o gestor reconhece que havia apresentado em sua defesa anterior um regimento interno desatualizado em relação às atribuições de sua diretoria, mas ressalta que mesmo o regimento que estava vigente à época dos fatos igualmente não discrimina textualmente sua obrigação pela gestão de contratos, o que eximiria sua responsabilidade perante os atos inquinados.

13) Análise dos argumentos apresentados pelo Sr. Manoel Viana de Sousa:

132. O Sr. Manoel Viana foi chamado em audiência: por ter aceitado como válidas pesquisas de mercado maculadas para comprovar a vantajosidade da manutenção do contrato com a empresa Due, quando da formalização do 1º Termo Aditivo; por ter aprovado a solicitação de prorrogação do Contrato 16/2008, com prorrogação ilegal de prazo, propiciando a formalização do 1º Termo Aditivo; e por ter exorbitado as regras contratuais e realizado despesas acima do valor previsto no contrato e aditivos e sem prévio empenho para pagamento das despesas com o evento 3ª CNAP (peça 37).

133. O gestor também foi citado: por ter solicitado pagamento por serviços não prestados; por ter solicitado pagamento de serviços com preços superfaturados; por ter aprovado a utilização de pesquisas de mercado maculadas que justificaram a formalização do 2º Termo Aditivo; e por ter aprovado a solicitação de prorrogação do contrato em tela, sem fundamento legal, da qual decorreu a formalização do 2º Termo Aditivo (peças 36, 38, 57).

134. Considerando que não foram juntados aos autos novos elementos e considerando que sua conduta foi devidamente analisada no item IX da peça 163 e no item 5 da presente instrução, propomos manter a proposta de encaminhamento já prolatada.

14) Argumentos apresentados pela Sra. Sheila

135. A Sra. Sheila apresentou nova defesa em 16/4/2013 (peça 221). Nesse documento, salienta que foi criada, mediante Portaria, uma Comissão Organizadora Nacional, que foi formada com o objetivo de propor medidas e ações necessárias à realização do evento em tela. A função dessa comissão seria muito mais política do que administrativa, e ela era composta por diversos membros de outros órgãos e de organizações da sociedade civil. Destaca que a Portaria não estabeleceu que seria da Sra. Sheila a responsabilidade por dar autorização de serviço, verificar a adequação e realizar a conferência de produtos e serviços afetos ao evento.

136. Ressalta também que ocupava cargo de confiança, cargo de assessoramento, e não de chefia, razão pela qual não poderia ser responsabilizada por ato de gestão, já que não teria competência para tanto. Também não poderia ser-lhe atribuída competência integral para checar todos os serviços prestados pela empresa. A tarefa de zelar pelos aspectos administrativos seria de toda a comissão organizadora do evento. Posteriormente, repete argumentação já trazida em sua defesa anterior quanto ressalta que a parte que cabia à assessora referia-se à divulgação, mas a parte de infraestrutura e logística caberia à fiscal do contrato.

137. Destaca que as responsabilidades da área de relações públicas insculpidas no Regimento Interno do órgão referem-se a programar, coordenar e administrar eventos, e que não se referem à verificação de infraestrutura e logística. Além disso, a responsável nem seria da área de relações públicas, mas sim assessora especial e não teria conhecimento técnico para avaliar os serviços prestados. Assim, ressalta que havia dirigentes de nível hierárquico superior ao dela bem como técnicos de diversas áreas, responsáveis pelo evento, que não foram responsabilizados pelo fato.

138. Por fim, informa também que em outros eventos realizados com amparo do contrato em tela não necessitaram da concordância da gestora para seu respectivo pagamento, o que demonstraria que sua assinatura não seria pré-requisito para a liquidação das despesas. Além disso, no *briefing* apresentado em sua defesa anterior, havia a indicação das pessoas responsáveis por acompanhar cada um dos serviços da conferência. Completa informando que:

Ademais, se houve qualquer ajuste do quanto programado inicialmente, tais alterações não foram formalizadas seja pela empresa, seja pela Requerente ou pelos coordenadores das áreas, não podendo estes serem responsabilizados por atos que eles não praticaram. (peça 221, p. 12)

15) Análise dos argumentos apresentados pela Sra. Sheila:

139. A Sra. Sheila Oliveira foi citada por meio do Ofício 40/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 42) e pelo Ofício 42/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 48), por ter, na qualidade de Assessora Especial, declarado em nota técnica que os serviços foram devidamente prestados conforme orçamento prévio, dando causa ao pagamento por serviços não prestados.

140. Apesar de a Portaria, como alega a gestora, não a ter designado pessoalmente para autorizar, verificar

e conferir produtos, observa-se que ela atuou nesse sentido durante a realização do evento. A responsável, na condição de assessora especial do MPA, colaborou na concepção, planejamento, organização das atividades e execução da conferência, participando, inclusive, da coordenação do evento. Conforme já analisado anteriormente, documentos juntados aos autos demonstram que a Sra. Sheila aprovou a Proposta Comercial 2140, que definiu cada serviço e produto a ser utilizado na conferência, com as respectivas quantidades (TC 022.10-2009-3, peça 15, p. 40-47). Posteriormente, atuando como coordenadora do evento, realizou novo planejamento, conforme se verifica por meio do *briefing* do evento juntado por ela aos autos em sua defesa anterior (peça 127, p. 39-47). Nesse documento, é possível verificar que já na etapa de planejamento haviam sido realizados diversos ajustes nas quantidades previamente definidas.

141. Ainda, conforme suas palavras, a metodologia de trabalho utilizada pela assessoria para auxiliar na fiscalização e gestão dos serviços incluía o uso de *check lists* e de reuniões com as equipes. Assim, a partir dos *check lists* juntados aos autos pela responsável (peça 119, p. 7-32), e, segundo suas declarações, a partir também das reuniões feitas com as equipes antes, durante e após o evento, a execução dos serviços foi acompanhada detalhadamente por ela, de forma a monitorar todos os aspectos envolvidos e corrigir eventuais desvios. Portanto, verifica-se que a responsável estava envolvida diretamente com o planejamento e a execução do evento, possuindo as informações necessárias para realizar os devidos ajustes no momento de atestar a prestação dos serviços, o que não foi feito.

142. Portanto, sua responsabilidade no presente processo deriva do fato de ter atestado oficialmente, mediante nota técnica que fundamentou o processo de pagamento das notas fiscais da empresa Due, que todos os serviços foram prestados conforme proposta comercial, não havendo quaisquer pendências. Nesse sentido, sua conduta contribuiu decisivamente para o pagamento de serviços não prestados, dando causa aos prejuízos ao erário relatados nesta TCE.

143. Por fim, vale salientar que documentos juntados aos autos pela empresa Due contradizem a afirmação da gestora de que alterações relativas a ajustes do que fora inicialmente programado não teriam sido formalizadas. Não só a responsável tinha ciência de solicitações de serviços não cobertos pelo contrato, relativos à locação de barcos de pesca, como também tomou providências administrativas para que tais barcos pudessem ser expostos na parte externa do Centro de Convenções Ulysses Guimarães (peça 215, p. 24). Posto isso, propomos manter o entendimento já exposto que propôs a rejeição de suas alegações de defesa.

CARACTERIZAÇÃO DO DÉBITO:

144. A título de esclarecimento, convém expor a metodologia utilizada para calcular o débito de cada responsável. Inicialmente, deve-se destacar que há dois atos impugnados – pagamento por serviços não prestados e superfaturamento de preços. Dos diversos responsáveis arrolados no presente processo, parte atuou apenas em uma das irregularidades, porém três deles tiveram participação em ambas as ocorrências.

145. Assim, para efeitos de cálculo do débito, considerando que os dois atos impugnados possuíam responsáveis distintos e considerando que havia ocorrências que englobavam ambas as situações – serviços não prestados com preços superfaturados –, o débito foi separado em três grupos diferentes. O primeiro grupo refere-se aos responsáveis somente pelo pagamento por serviços não prestados, sem a ocorrência de superfaturamento. O segundo trata dos gestores responsáveis pelo superfaturamento referente aos serviços considerados executados. Por fim, o terceiro grupo engloba a interseção, ou seja, os responsáveis pelo pagamento por serviços não prestados que também apresentavam preços superfaturados. Nessa situação, foram arrolados todos os gestores que contribuíram para essas duas irregularidades.

146. Tal procedimento possibilitou delimitar claramente as responsabilidades individuais e solidárias no presente caso, de forma a se evitar débitos duplicados. O débito relativo aos serviços não prestados totalizou R\$ 809.194,63, e o débito decorrente do superfaturamento dos preços totalizou R\$ 1.237.424,20. Sem a presente divisão, os responsáveis que figuram em ambas as situações – empresa Due, Sr. Manoel Viana e Sr. Antônio Chrisóstomo – seriam convocados a devolver aos cofres públicos valores em duplicidade, relacionados à parcela comum, quando o somatório simples desses débitos totalizaria R\$ 2.046.618,83, montante acima do débito total de fato apurado, de R\$ 1.828.357,07.

147. Em resumo, a tabela a seguir demonstra esses três grupos, com os valores referentes, e a próxima tabela demonstra, para cada responsável, o respectivo débito e a irregularidade relacionada, como segue:

Tabela 3 - Débitos e responsáveis

Irregularidade	Valor do débito	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) Due Promoções 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) Due Promoções 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) Due Promoções e Eventos Ltda
Total: R\$ 1.828.357,07		

Fonte: peça 163, p. 71

Tabela 4 – Responsáveis, respectivos débitos e irregularidades

Responsáveis	Valor do Débito	Irregularidade
Sheila Oliveira	R\$ 809.194,63	Serviços não executados
Mariângela de Sousa	R\$ 809.194,63	Serviços não executados
Edileuza Silva Neiva	R\$ 809.194,63	Serviços não executados
Dirceu Silva Lopes	R\$ 809.194,63	Serviços não executados
Altemir Gregolin	R\$ 1.237.424,20	Superfaturamento de preços
Antônio Chrisóstomo de Sousa	R\$ 1.828.357,07	Serviços não executados e superfaturamento de preços
Manoel Viana de Sousa	R\$ 1.828.357,07	Serviços não executados e superfaturamento de preços
Due Promoções e Eventos Ltda	R\$ 1.828.357,07	Serviços não executados e superfaturamento de preços

Fonte: peça 163, p. 71

CONCLUSÃO

148. Diversas irregularidades permearam a realização da 3ª Conferência Nacional de Pesca e Aquicultura, ocorrida entre 29/9/2009 e 2/10/2009, em Brasília/DF. A análise realizada pelo TCU quanto às condições em que se deu a realização da conferência levou a concluir pela existência de irregularidades tanto em relação à prestação dos serviços como em relação ao contrato com a empresa Due, responsável pela produção do evento. Os gestores envolvidos com os atos irregulares foram chamados em audiência e citação, juntamente com a empresa Due.

149. A análise das defesas apresentadas, com a respectiva proposta de mérito, foi realizada pela 1ª Diretoria da 8ª Secex, materializando-se na instrução presente nos autos na peça 163. Em seguida, a Secretária-Substituta da 8ª Secex solicitou ao Assessor-Substituto novo parecer, que apresentou conclusões parcialmente distintas (peça 166), acatando os argumentos de parte dos responsáveis, além de propor novas medidas preliminares, como a citação do Sr. Cleberson Zavaski e a audiência do Sr. Dirceu Silva Lopes. Na oportunidade, além das alegações de defesa e razões de justificativa desses gestores, outros responsáveis também optaram por apresentar a esta Corte de Contas novos memoriais. A análise desses novos documentos e das conclusões prolatadas pela Assessoria da 8ª Secex, acolhidas pela Secretária-Substituta, foram objeto da presente instrução.

150. O Sr. Cleberson foi citado por ter aprovado a adesão à Ata de Preços 15/2007, com base em pesquisas de preço maculadas e incapazes de comprovar a vantajosidade da adesão, da qual decorreu a contratação da empresa Due com preços manifestamente acima dos de mercado. Os argumentos apresentados pelo gestor não foram suficientes para elidir as irregularidades atinentes a seus atos.

151. Contudo, apesar de a conduta do gestor ser reprovável, com a devida vênia às conclusões da Assessoria da 8ª Secex, não se identificou nexo de causalidade direto entre sua ação e o dano apurado decorrente dos serviços prestados durante a 3ª CNAP com preços superfaturados, de forma a atribuir-lhe responsabilidade de ressarcimento. Tal conclusão decorre do fato de que os serviços com sobrepreço foram prestados na vigência do 2º Termo Aditivo. Dessa forma, a condição mais vantajosa da contratação deveria ter sido novamente confirmada tanto quando da formalização do 1º Termo Aditivo como da do 2º Termo Aditivo. Caso os gestores envolvidos nos atos de formalização desses dois instrumentos tivessem agido conforme os preceitos legais, não restaria materializado o prejuízo apurado. Portanto, diante do exposto, tomou-se como premissa que estariam caracterizados como débito apenas as condutas que contribuíram diretamente com os danos levantados, ou seja, aqueles que promoveram a formalização do 2º Termo Aditivo. As demais condutas irregulares seriam motivo de audiência.

152. Além disso, o Sr. Cleberson já havia sido chamado em audiência por essa conduta na instrução da 1ª Diretoria da 8ª Secex, a qual propôs rejeitar suas razões de justificativa e aplicar multa ao gestor. Tal conclusão havia sido acolhida pelo Parecer da Assessoria/8ª Secex. Posto isso, propomos manter o encaminhamento pela audiência do Sr. Cleberson, rejeitando suas razões de justificativa, as quais foram analisadas na peça 163, item XI (peça 163, p. 67-68). O fato de ter aprovado a contratação da empresa Due 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, conforme determina o art. 202, § 2º, do Regimento Interno-TCU, 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.

153. Portanto, em face da análise promovida no item 2 e na peça 163, item XI, propõe-se rejeitar as razões de justificativa do Sr. Cleberson Carneiro Zavaski, 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.

154. O Sr. Dirceu Lopes foi chamado em audiência por ter determinado a formalização do 3º Termo Aditivo, prorrogando a vigência do contrato pela terceira vez, sem que houvesse fundamento legal. As justificativas do gestor não foram suficientes para afastar sua responsabilidade. Igualmente, não é possível inferir boa-fé de sua conduta, pois havia parecer jurídico que alertava para tal condição, o qual não foi considerado pelo gestor.

155. Assim, diante da análise realizada no item 4, propõe-se rejeitar as razões de justificativa do Sr. Dirceu Lopes, por ter determinado, na qualidade de Secretário-Adjunto do Ministério da Pesca e Aquicultura, a

terceira prorrogação do Contrato 16/2008, celebrado entre o órgão e a empresa Due Promoções e Eventos Ltda., contrariando literal disposição de lei.

156. Quanto às conclusões dissonantes entre a instrução da 1ª Diretoria e da Assessoria da 8ª Secex, verificou-se que, ao contrário da proposta de encaminhamento inicial, o parecer da Assessoria concluiu pela ausência de responsabilização dos Srs. Antônio Chrisóstomo de Sousa, Manoel Viana e Dirceu Lopes referentes ao pagamento por serviços não prestados. Contudo, com a máxima vênua àquela interpretação, verificou-se, para este caso concreto, que os gestores possuíam informações que permitiam a eles saber que os valores cobrados não refletiam os serviços prestados durante o evento.

157. Inicialmente, importa relembrar o contexto que envolveu os atos dos gestores com o planejamento e a execução da 3ª CNAP. Esse foi o evento de maior magnitude e importância estratégica para o órgão naquele ano e contou com o envolvimento direto não somente de diversos servidores e dirigentes do órgão, mas também da alta cúpula do MPA, incluindo o Sr. Altemir Gregolin, então ministro, que participou diretamente tanto durante a Conferência quanto em relação aos aspectos administrativos relativos à formalização do contrato com a empresa de eventos responsável.

158. Do contrato com a empresa Due, foram realizadas três prorrogações contratuais sem esteio na legislação vigente, em que a base legal utilizada não se relacionava à situação fática, e utilizando-se de pesquisas de mercado com falhas graves e de fácil detecção, que foram usadas para justificar indevidamente a vantagem econômica das sucessivas prorrogações. Além disso, verificou-se a existência de preços superfaturados, que causaram prejuízos da ordem de R\$ 1.234.424,20, assim como houve o pagamento por serviços não prestados, inclusive de itens com preços acima dos de mercado, com prejuízo da ordem de R\$ 809.194,63. Ademais, verificou-se que foram solicitados e prestados serviços não cobertos pelo contrato, em clara afronta à legislação vigente.

159. Outras irregularidades graves detectadas referem-se à execução do evento sem saldo contratual suficiente para honrar os pagamentos decorrentes, que ocorreu na vigência do 2º Termo Aditivo. O saldo contratual era suficiente para fazer frente a apenas 19% das despesas previstas. A solução adotada pelos gestores do órgão foi realizar o evento sem considerar restrições de valores e formalizar, um dia após findada a 3ª CNAP, o 3º Termo Aditivo, com aumento irregular de 100% do valor contratual, envolvendo procedimentos pouco transparentes, além de prorrogar a avença sem esteio legal pela terceira vez consecutiva, apesar de existir parecer jurídico contrário a essa nova extensão de prazo, por falta exatamente de base legal para tal.

160. Esse contexto permeou os fatos que levaram à conclusão pela responsabilização tanto do ex-Ministro de Estado como dos dirigentes e gestores envolvidos diretamente com o contrato e o evento em análise. Apenas as instâncias inferiores do órgão não teriam autonomia para conduzir e decidir perpetrar atos dessa magnitude. Para tanto, era necessário o envolvimento e o aval da mais alta cúpula do MPA, que foi refletida, em última instância, pelo envolvimento direto e pessoal do próprio ministro de estado, que decidiu por se ocupar das questões administrativas dos contratos e dar seu aval formal na perpetuação do contrato com a empresa Due, assinando ele, pessoalmente, seus termos aditivos. Diante desse quadro, prosseguimos com a análise da conduta individual de cada gestor para o qual não houve consenso em relação à sua responsabilização na presente TCE.

161. O Sr. Antônio Chrisóstomo participou diretamente da coordenação de parte das atividades relacionadas ao evento, em especial quanto à hospedagem dos participantes, estando de posse, inclusive, de relatórios detalhados da real ocupação hoteleira. O pagamento por serviços não prestados relativos a hotéis totalizou R\$ 252.785,02.

162. O Sr. Manoel Viana chefiava a Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração, que detinha responsabilidade sobre os sistemas de orçamento, administração financeira e contratos do órgão, entre outros. Na época da realização do evento, não havia saldo contratual suficiente para fazer jus às despesas da 3ª CNAP. O déficit financeiro era de R\$ 4,6 milhões, ou seja, não havia recursos contratuais para honrar 81% dos serviços necessários para a realização da 3ª CNAP. Apesar disso, o evento foi conduzido nos moldes propostos. Tal condição, somente, era suficiente para demandar a atenção do gestor quanto à correção dos valores cobrados pelos serviços executados no evento. Além disso, o Sr. Antônio Chrisóstomo e seu departamento estavam subordinados ao responsável e possuíam relatórios detalhados que apontavam a existência de diferenças significativas entre o orçamento inicial e o efetivamente realizado. Além disso, seu chefe direto, o Sr. Dirceu Lopes, era o coordenador-geral do evento, convocado mediante a

Portaria/Seap 10/2009, que aprovou o Regimento da 3ª CNAP. Portanto, devido à sua competência regimental, esse gestor tinha a obrigação de saber das questões que permeavam a execução do evento.

163. Outro agravante desse contexto refere-se ao fato de que houve prestação de serviços que não estavam previstos no contrato, como, por exemplo, a exposição de barcos marítimos e de caminhão-peixaria, além de piscinas com peixes de espécies raras. Fatos dessa magnitude não poderiam passar despercebidos pela cadeia diretiva do órgão, ainda mais considerando que se tratava do evento mais importante do MPA naquele ano e que os citados gestores desempenharam papéis diretamente relacionados à 3ª CNAP.

164. Posto isso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Antônio Chrisóstomo, Manoel Viana de Sousa e Dirceu Lopes por terem solicitado e autorizado o pagamento por serviços não prestados (item 5; e peça 163, item V.2, item IX e item X, respectivamente) relativos à realização da 3ª CNAP.

165. Outra conclusão dissonante refere-se à posterior proposta de isenção de responsabilidade do Sr. Altemir Gregolin por ter formalizado os três termos aditivos com prorrogação ilegal de prazo. No caso em tela, diverge-se do parecer da Assessoria da 8ª Secex, pois não era necessário que o ex-ministro assinasse tais documentos, haja vista que a competência regimental para tanto era do dirigente da área administrativa. Contudo, ao fazê-lo, atuando dessa forma como gestor, ele deve tomar a responsabilidade pelos atos que constituiu, dos quais decorrem obrigações para o órgão, tendo o dever de agir com o zelo e prudência esperados de qualquer agente público. No caso em tela, a tese jurídica usada para justificar os aditivos era desarrazoada e em nada se aderiu à situação de fato. Ademais, deve-se salientar que havia parecer jurídico contrário à possibilidade de prorrogar o contrato pela terceira vez, o que não foi considerado pelo então ministro ao formalizar o 3º Termo Aditivo. Adicionalmente, esse aditivo aumentou, ilegalmente, o valor contratual em 100%, de forma a obter recursos para pagar as despesas do evento, conduzido na vigência do 2º Termo Aditivo. Por todo o exposto, propomos rejeitar as razões de justificativa por ter formalizado indevidamente o 1º e o 3º Termo Aditivo com prorrogação ilegal de prazo e acréscimo ilegal de valor, bem como propomos rejeitar as alegações de defesa por ter formalizado o 2º Termo Aditivo, sem fundamento legal.

166. Por fim, o parecer da Assessoria da 8ª Secex também propôs acatar as razões de justificativa do Sr. Antônio de Freitas Jr. por ter assinado, conjuntamente com o Sr. Altemir Gregolin, o 3º Termo Aditivo com aumento ilegal de 100% do valor de origem. Nesse sentido, permitimos discordar da interpretação dada. A atuação questionada referia-se ao fato de ele ter assinado o citado Termo Aditivo, na qualidade de assessor jurídico, avalizando o documento contratual com cláusulas ilegais, conforme devidamente contextualizado na instrução que propôs a audiência do responsável. O parecerista jurídico aprovou, pessoalmente, a legalidade do documento formalizado, com acréscimo irregular de 100% do valor contratual, ao apor sua chancela em todas as páginas do termo aditivo que foi formalizado pelo Sr. Altemir Gregolin. Assim, propomos manter o entendimento prolatado anteriormente e rejeitar as razões de justificativa do Sr. Antônio de Freitas Jr. por ter, na qualidade de assessor jurídico, assinado, conjuntamente com o Sr. Altemir Gregolin, o 3º Termo Aditivo, com acréscimo ilegal de 100% do valor do contrato.

167. Em resumo, deve-se destacar que não é razoável imaginar que serviços que extrapolariam o valor contratual em milhões de reais poderiam materializar-se sem o prévio conhecimento e consentimento da mais alta cúpula do órgão, dada a magnitude e implicações de tal ato. Considerar que os diretores, secretários executivos e o próprio ministro de estado desconheciam o assunto é supor que o baixo escalão do órgão agiria deliberadamente para esconder esses fatos, o que não se mostra plausível. Tanto o alto escalão não só conhecia, mas aprovava tais fatos, que o próprio ministro de estado optou por participar direta e pessoalmente dos atos administrativos que envolviam a avença.

168. Quanto à análise da boa-fé dos gestores, transcrevemos parte do Voto do Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar, prolatado no Acórdão 406/2001-TCU-2ª Câmara, Ata 25/2001:

Quanto à proposta de rejeição das alegações de defesa, novamente permito-me discordar do Ministério Público e alertar que a Decisão Normativa 35/2000 não previu a adoção dessa prática para as situações em que não esteja configurada a má-fé, como fez supor o parquet. Ao contrário, dispôs que tal procedimento somente ocorreria nos processos em que estivesse caracterizada a boa-fé do responsável. É esse o entendimento que se extrai de seu art. 3º, in verbis:

‘Art. 3º. Na hipótese de não se configurar a boa-fé do responsável ou na ocorrência de outras irregularidades relacionadas no art. 16, III, da Lei 8.443/92, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito, pela irregularidade das contas.’

Veja-se que não estamos a sofismar: a inexistência de má-fé não pressupõe, necessariamente, a verificação da boa-fé. Existem situações em que os elementos constantes dos autos não nos permitem emitir qualquer juízo a respeito da conduta dos responsáveis, quer para concluir pela má-fé ou pela boa-fé. E, consoante se verifica, a Decisão Normativa 35/2000 somente excluiu do imediato julgamento pela irregularidade das contas aquelas situações em que esteja configurada a boa-fé.

169. Desse modo, considerando não constar dos autos evidências que permitam o reconhecimento da boa-fé dos responsáveis, opina-se pela irregularidade de suas contas, conforme o disposto no art. 1º, I, art. 10º, § 2º, e art. 16, III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992.

170. Quanto aos Srs. Altermir Gregolin, Manoel Viana de Sousa, Antônio Chrisóstomo e Dirceu Lopes Silva, que tiveram suas razões de justificativa rejeitadas, cabe ressaltar que não será proposta a aplicação da multa prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992 cumulativamente com a condenação ao ressarcimento dos débitos que lhes foram imputados. Isso porque as irregularidades das quais decorreram as citações e as audiências inserem-se na execução do mesmo contrato entre a então Seap e a empresa Due. Tal entendimento segue a orientação jurisprudencial dessa Corte, a exemplo do Acórdão 79/2008-TCU-Plenário, em que o Ministério Público junto ao TCU manifestou-se nos seguintes termos:

No que se refere à proposta de aplicação de duas multas aos ex-gestores da ECT, a primeira com fundamento no art. 57 (em razão do débito, v. subitem 13.I.e, f. 409/410) e a segunda, no art. 58, inciso II (em razão de grave infração à norma legal, v. subitem 13.II. b, f. 411), ambos da Lei 8.443/92, o Ministério Público opina, com a devida vênia, que tal proposição merece reformulação no sentido de que permaneça apenas uma sanção dessa espécie, no caso a primeira. Isso porque as irregularidades ensejadoras das citações e da audiência inserem-se na execução do mesmo Contrato ECT 12.371/2003, sendo que em todas houve descumprimentos de preceitos legais. Desse modo, a multa prevista no art. 58 pode ser absorvida pela dosimetria da multa a ser aplicada com base no art. 57, esta abarcando os efeitos sancionadores daquela, constituindo-se, assim, uma única sanção pelo conjunto das irregularidades.

171. Para os demais gestores e respectivas irregularidades previamente analisadas na instrução acostada aos autos na peça 163, para as quais não houve discordância de entendimento, propõe-se adotar na íntegra as análises e conclusões expostas naquela instrução, com a consequente manutenção das respectivas propostas de encaminhamento.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

172. Os potenciais benefícios das ações de controle empreendidas pela presente TCE referem-se ao ressarcimento do débito relativo aos pagamentos indevidos por serviços não prestados, além dos pagamentos indevidos com preços superfaturados, que totalizam R\$ 1.828.357,07, em valor histórico. Um segundo benefício financeiro materializar-se-á pelo recebimento de multa.

173. Outros benefícios esperados referem-se a melhorias na organização administrativa, nos controles internos e na forma de atuação do órgão, além de incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas e da redução do sentimento de impunidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

174. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) 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. Cleberson Carneiro Zavaski, na qualidade de Secretário Adjunto Substituto (item 2; e peça 163, item XI); Antônio de Freitas Jr., na qualidade de Assessor Jurídico (item 5 e 9; e peça 163, item VI); Francisco Luiz de Bessa Leite, na qualidade de Subchefe Adjunto para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (peça 163, item VII); Antônio Chrisóstomo de Sousa, na qualidade de Coordenador-Geral de Gestão Interna (peça 163, item V); Altermir Gregolin, na qualidade de Ministro da Pesca (item 5 e 10; e peça 163, item VIII); Manoel Viana de Sousa, na qualidade de Diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional e, posteriormente, Sub-Secretário de Planejamento, Orçamento e Administração (peça 163, item IX); e Dirceu Silva Lopes, na qualidade de Secretário-Executivo (item 4);

b) com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aplicar aos Srs. Cleberson Carneiro Zavaski, Antônio de Freitas Jr. e Francisco Luiz de Bessa Leite 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;

c) 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 Due, 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:

- i. Sra. Sheila Oliveira (CPF 350.704.554-00), Assessora Especial (item 15; peça 163, item II);
- ii. Sra. Mariângela de Sousa (CPF 361.998.856-00), Coordenadora-Geral de Relações Públicas (peça 163, item III);
- iii. Sra. Edileuza Silva Neiva (CPF 297.535.461-49), fiscal do contrato (peça 163, item IV);
- iv. Sr. Dirceu Silva Lopes (CPF 276.574.930-20), Secretário Executivo (item 5; e peça 163, item X);

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
R\$ 809.194,63	28/10/2009

v. Sr. Antônio Chrisóstomo de Sousa (CPF 023.714.133-72), Coordenador-Geral de Gestão Interna (item 5; e peça 163, item V);

vi. Sr. Manoel Viana de Sousa (CPF 946.921.739-04), Diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional (item 5; e peça 163, item IX);

vii. empresa Due Promoções e Eventos Ltda. (CNPJ 06.126.855/0001-40 (item 4; e peça 163, item I);

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
R\$ 1.828.357,07	28/10/2009

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

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
R\$ 1.237.424,20	28/10/2009

d) aplicar aos responsáveis indicados no subitem anterior, individualmente, e à empresa Due 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;

e) autorizar, desde logo:

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

ii. 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;

iii. 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;

f) 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;

g) 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;

h) 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;

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

j) determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura que avalie a conduta configurada nos presentes autos por parte da empresa Due, 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;

k) 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;

l) 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 (peça 163, 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;

m) 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.”

4. Essa proposta foi acolhida em pareceres uniformes do diretor (a seguir reproduzido) e do titular da SecexAmbiental (peças 224 e 225):

“(…)

2. Inicialmente, importa salientar que as ocorrências relatadas no presente não são casos isolados. A empresa Due Promoções e Eventos, antes denominada Dialog Serviços de Comunicação e Eventos, encontra-se envolvida em diversos processos semelhantes em tramitação no Tribunal. Inclusive no Acórdão 2.764/2012 – P, de 10/10/2012, que tratou da contratação da Dialog pelo Ministério das Cidades, por intermédio do instrumento registro de preços, o TCU relacionou diversos órgãos que haviam aderido à ata, a qual trazia preços acima dos de mercado e de outras atas disponíveis. Da clientela da então 8ª Secex, atual SecexAmbiental, ocorrência semelhante no Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBio deu origem à citação de diversos responsáveis (TC 028.301/2010-2, aguardando as alegações de defesa).

3. Além dessas várias ocorrências derivadas de ata de registro de preços do Ministério das Cidades, foram encontradas outras semelhantes no registro de preços da mesma empresa junto ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN (Acórdão 1.720/2010 – P).

4. Voltando aos presentes autos, verificou-se que alguns responsáveis justificaram a prorrogação irregular do contrato com a Dialog pelo fato de não obterem sucesso nas licitações para a contratação de empresa para a prestação de serviços relativos a eventos. Cabe então recuperar as constatações levantadas no TC 011.821/2009. Nesse processo, o qual foi originado de representação de licitante, é analisada uma das licitações fracassadas, a qual traz informações que contribuem para a adequada avaliação da conduta dos responsáveis pelo MPA e da empresa Dialog.

5. Quando essa representação deu entrada no TCU, a mesma empresa Dialog, cuja proposta havia ficado na 16ª colocação, tinha sido declarada vencedora do certame. Verificou-se no decorrer da análise do procedimento licitatório, que teria ocorrido um grave erro por parte do pregoeiro quando da valoração das propostas, na verdade, o valor da proposta da Dialog corresponderia à 27ª colocação entre 33 concorrentes. Após a intervenção do TCU, o MPA cancelou o certame.

6. Cabe lembrar como foram desclassificadas parte das 15 empresas colocadas inicialmente à frente da Dialog: em desacordo ao que prevê o Decreto que rege a condução do pregão eletrônico, o pregoeiro teria solicitado a todas as empresas concorrentes, 33, o envio das extensas planilhas de preço simultaneamente,

em um prazo de 90 minutos, o que teria congestionado o sistema e resultado na desclassificação de diversas empresas. O correto teria sido solicitar a documentação por ordem de classificação. Também foi constatada que a estimativa de preços unitários elaborada pelo MPA continha alguns valores muito acima dos de mercado.

7. Além disso, durante a instrução do processo, o então Serviço de Gestão de Informações Estratégicas do TCU apontou que as empresas Dialog e Projects (empresa que, após a fase de lances, teria ficado em primeiro lugar, mas desclassificada por não ter apresentado os documentos para habilitação) teriam os mesmos sócios e sede no mesmo endereço, o que poderia configurar fraude ao certame.

8. Tais constatações permitem inferir que, mesmo antes das graves ocorrências tratadas nos presentes autos, já havia indicativos acerca da possibilidade de um comportamento inadequado por parte da empresa e de alguns responsáveis do MPA na condução de uma possível contratação. Quando essa possibilidade foi materializada por meio da prorrogação irregular de um contrato anterior com a Dialog, o resultado está suficientemente caracterizado nas instruções anteriores.

9. Então, a narrativa que contextualiza o ocorrido pode ser resumida assim: a empresa Dialog, após ter prestado serviços à então Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca e, muito provavelmente, estabelecido contato com alguns dos seus responsáveis, concorreu em uma licitação do recém criado Ministério da Pesca e Aquicultura. Classificada em 16º lugar, foi declarada vencedora após a desclassificação das propostas melhor colocadas. Após a intervenção do TCU, o qual considerou imprópria a atuação do Pregoeiro, bem como as estimativas de preço do Ministério, verificou-se que, na verdade, a empresa teria ficado em 27º lugar, devido a um erro no tratamento de sua proposta. Tendo em vista os problemas encontrados, o certame foi cancelado pelo MPA. Por conseguinte, frustrado em suas tentativas de contratar os serviços de eventos por licitação, o MPA retoma irregularmente um contrato vencido com a mesma Dialog, sem avaliar a disponibilidade de atas de registro de preços mais vantajosas, e o executa sem também observar as devidas regras orçamentárias. A partir dessa execução, foram constatadas diversas e graves ocorrências relativas ao evento mais importante do então recém criado MPA, o qual consumiu parcela significativa do orçamento inicial do órgão, envolvendo a alta direção do Ministério, gestores e empresa.

10. Feita essa breve contextualização, cabe ressaltar algumas das graves ocorrências registradas neste processo. Dentre as diversas constatações de pagamento por serviços não realizados, sobressai-se o pagamento do serviço de segurança do evento. Esse pagamento merece destaque porque, em sua defesa, a própria empresa não consegue apresentar argumentos para justificar o montante cobrado. Para dar ideia da discrepância, a Dialog teria cobrado 2.250 diárias de segurança, o documento registrado da empresa de segurança menciona 179 diárias e as justificativas da Dialog alcançam 594 diárias, ou seja, mesmo com um exercício de relacionar possibilidades de uso de seguranças no evento, a empresa apenas conseguiu justificar 20% do efetivamente cobrado do Ministério (peça 163, fl. 10).

11. Por fim, importa destacar que a empresa faz graves afirmações em sua última manifestação (peça 215). Informa que teria efetuado serviços que não constavam do contrato, tais como: execução de tanques e aquários, transporte de barco, disponibilização de geradores, etc. A empresa traz correspondência trocada com o Ministério que comprovaria essas solicitações. Realmente, consta no processo (peça 113, fl. 107) a fotografia de um barco em exposição durante o evento, mas obviamente tanto a empresa quanto os responsáveis sabem que é um procedimento claramente irregular e ilegal o pagamento pela prestação de serviços não cobertos contratualmente por intermédio da cobrança de serviços contratuais não executados. Isso só demonstra o quão maculado era o relacionamento entre empresa e gestores na celebração e execução desse contrato.

12. Postas essas considerações, reitero minha concordância com as conclusões da muito bem instruída peça anterior, encaminhando o presente para apreciação superior.”

5. Por fim, o Ministério Público junto ao TCU – MPTCU se manifestou parcialmente de acordo com a SecexAmbiental, nos seguintes termos (peça 239):

“(…)

8. Assim, expostos em resumo neste parecer os tópicos conclusivos da análise de mérito da matéria na presente TCE, verifica-se a nosso ver que os aspectos preponderantes nas irregularidades cometidas na celebração e na execução do Contrato n.º 16/2008 consistem na forma deficiente em que se deu a adesão à ata de registro de preços vigente no Ministério das Cidades, na infringência de requisitos legais atinentes à

prorrogação de vigência contratual e aos respectivos limites de valor e na ineficiência da gerência e fiscalização das atividades do contrato, com repercussão na liquidação das despesas.

9. A propósito do primeiro quesito – adesão à ata de registro de preços –, argumentou o responsável Senhor Antônio Chrisóstomo de Sousa que, no procedimento licitatório realizado pelo Ministério das Cidades, houve pesquisa de preço dos serviços licitados, razão por que, se houvesse suspeita de prática de sobrepreço, o órgão gerenciador não haveria de autorizar eventuais pedidos de adesão (peça 122). Alegação de semelhante teor também foi oferecida pelo Senhor Cleberson Carneiro Zavaski sob o fundamento de que a vantagem na contratação da empresa já tinha sido verificada pelo resultado do procedimento licitatório conduzido no órgão de origem (Ministério das Cidades), ao passo que caberia ao aderente efetuar, e assim foi feito, simples pesquisa de preço (peça 217).

10. Em nosso entender, somente em parte assiste razão aos responsáveis. No dizer de Joel de Menezes Niebuhr, na obra “Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos” (Editora Fórum, 2.^a edição, Belo Horizonte: 2003, pág. 151), “*a entidade aderente e seus servidores não podem ser responsabilizados pela licitação que antecedeu a ata de registro de preços, já que ela não foi conduzida por eles*”. Assim, o resultado da licitação realizada no órgão gerenciador implica, em princípio, uma presunção de proposta de preços mais vantajosa da licitante vencedora em relação às das demais participantes do procedimento. Todavia, por expressa disposição regulamentar, no caso o art. 8.^o do Decreto n.º 3.931/2001, vigente à época, recai sobre o órgão interessado a incumbência de comprovar a vantagem em aderir a uma determinada ata de registro de preços. Tal vantagem se dirige à verificação e à comparação não só de preços compatíveis com os de mercado, como também de preços disponíveis em outras atas de registro vigentes na administração pública, passíveis também de adesão. Nesse sentido, na jurisprudência do TCU, há orientações sobre a condução de pesquisas de preços para fins de licitação ou contratação, inclusive no caso decorrente de adesão a ata de registro de preços, a exemplo dos julgados relacionados a seguir:

Acórdão n.º 2764/2010-Plenário (TC-027.542/2006-1, Ata 38, Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa) (grifos nossos)

“A adesão a ata de registro de preços de órgão diverso da Administração Pública não prescinde da caracterização do objeto a ser adquirido, das justificativas contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, da pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos referidos bens com os preços de mercado e do cumprimento ao limite imposto pelo art. 8.º, § 3.º, do Decreto n.º 3.931/2001, segundo o qual se proíbe a compra de quantidade superior à registrada na ata.”

“Acórdão n.º 1202/2014-Plenário (Representação, Relatora Ministra Ana Arraes)
Licitação. Registro de Preços. Adesão.

A adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde serão adquiridos os bens ou serviços.” (Boletim de Jurisprudência n.º 37)

11. No caso concreto destes autos, a vantagem dos valores da Ata de Registro de Preços n.º 15/2007, do Ministério das Cidades, não restou comprovada na celebração do Contrato n.º 16/2008, haja vista que não foram apropriadas, na avaliação dos preços unitários cotados nas pesquisas da Seap, as divergências nas unidades de medidas dos serviços, conforme indicaram as apurações do TCU. A irregularidade de sobrepreço nos serviços da Ata de Registro de Preços n.º 15/2007 se estendeu também a contratos de diversos órgãos que aderiram àquele documento, conforme relatado pela Diretoria da SecexAmbiental (peça 224), sobre os quais o Tribunal vem desenvolvendo ações de controle.

12. Quanto às demais irregularidades tratadas no exame de mérito das razões de justificativas e alegações de defesas apresentadas pelos responsáveis, não há reparos ou considerações de relevo a acrescer por este Ministério Público, exceto acerca da individualização das responsabilidades dos agentes nos tópicos e em que houve divergência de entendimento nas instruções e pareceres da Unidade Técnica.

13. Como ponto de partida, sabe-se que a aferição da conduta de agentes públicos se faz pelo instituto da responsabilidade subjetiva, que abrange não só o aspecto do dolo, mas também a culpa em sentido estrito, nas modalidades de negligência, imperícia ou imprudência. O agente passa a ser pessoalmente responsável quando houver relação de causalidade (nexo causal) entre o dano (ou o resultado) e a ação (agir ou deixar de agir) por ele praticada.

14. O titular da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, Senhor Altemir Gregolin, foi signatário dos três termos aditivos de prorrogação da vigência do Contrato n.º 16/2008, nos quais houve infringência dos requisitos legais, em especial quanto à ausência de saldo contratual suficiente para suportar a continuidade da prestação dos serviços à época do 2.º Termo Aditivo (3.ª CNAP) e ao acréscimo indevido do valor contratado. Daí se verifica que a subsistência indevida do contrato ou de suas cláusulas (dano jurídico) decorreu dos atos firmados pela autoridade máxima (ações praticadas pelo agente), ainda que respaldados em pareceres jurídicos. Resta, portanto, caracterizada a responsabilidade do Senhor Altemir Gregolin acerca das irregularidades indicadas nas audiências que lhes foram dirigidas nos autos.

15. Particularmente no caso da assinatura aposta no termo aditivo pelo Senhor Antônio de Jesus da Rocha Freitas Júnior (Assessor Jurídico do MPA), a circunstância de o agente não deter competência ou poderes para representar o órgão consultivo jurídico ou o próprio Ministério repercute no sentido de que sua ação não teria agregado efeitos jurídicos ao ato administrativo, exceto quiçá o de testemunha, porquanto para a validade do instrumento já bastava a firma do titular do Ministério. Pondera-se, então, pelo acolhimento das razões de justificativa do referido agente acerca dessa conduta.

16. Quanto ao desenvolvimento das atividades da 3.ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (3.ª CNAP), tudo indica que a participação do Senhor Altemir Gregolin tenha se adstrito aos objetivos finalísticos do evento, relacionados com a consolidação de uma política de Estado para o desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura, restando ausentes nos autos indícios ou evidências de que a autoridade máxima do órgão patrocinador tivesse atuado de alguma forma no controle, no acompanhamento ou no dispêndio de recursos das ações instrumentais de apoio constitutivas do objeto do Contrato n.º 16/2008, a exemplo dos serviços de hospedagem, segurança, locação de materiais e equipamentos e outras providências afins. Portanto, inexistente o nexo de causalidade entre a conduta do Senhor Altemir Gregolin e as irregularidades de pagamentos por serviços não executados ou pagamentos de despesas com sobrepreços, deixa de subsistir a responsabilidade do gestor quanto ao ressarcimento dos débitos indicados na citação que lhe foi dirigida.

17. De forma distinta e consoante o exame das responsabilidades individuais dos gestores exposto na ulterior manifestação da Unidade Técnica (itens 53/65 da peça 223), as atividades operacionais do evento estavam vinculadas à atuação da Coordenadoria-Geral de Gestão Interna, da Subsecretaria de Planejamento, Administração e Orçamento e, ainda, da Secretaria-Executiva do Ministério da Pesca e Aquicultura, cujos titulares – Senhores Antônio Chrisóstomo de Sousa, Manoel Viana de Sousa e Dirceu Lopes – detinham poderes de ingerência e controle sobre a execução dos serviços contratados. Às ponderações da Unidade Técnica acerca da subsistência da responsabilidade dos referidos agentes quanto ao ressarcimento dos débitos indicados nas citações, agregamos, a título de evidência da participação dos responsáveis nos procedimentos de controle de atividades do evento e liquidação de despesas, os documentos disponíveis no processo apenso de Denúncia (TC-022.310/2009-3) às peças n.º 6, p. 16, 37, 38 e 41; n.º 7, p. 8, 9, 14, 39 e 41; n.º 8, p. 3-9; n.º 14, p. 20-22; e n.º 16, p. 2-12.

18. Por fim, consta nos autos a afirmação da empresa Due Promoções e Eventos Ltda. de que teria prestado serviços não previstos no contrato, como exposição de barcos marítimos, de caminhão-peixaria e de peixes raros (peça 217, item 163 da peça 223 e item 11 da peça 224). Em virtude de não ter havido contraditório e ampla defesa dos responsáveis acerca dessa matéria, pondera-se por restar prejudicada a abordagem do fato, ainda que a título de elemento agravante das irregularidades apuradas na execução do contrato, sem prejuízo de que seja apurada a matéria pela Unidade Técnica em outra oportunidade.

19. Com o intuito de prevenir incorreções materiais na deliberação, consigna-se ainda que o nome do Assessor Jurídico da MPA é “Antônio de Jesus da Rocha Freitas Júnior”, e não “Antônio Freitas Júnior” (item 174, letras “a” e “b”, da peça 223).

20. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta da Unidade Técnica (peças 223/225), sugerindo sejam feitos os seguintes ajustes em seus termos:

a) acolher as alegações de defesa do Senhor Altemir Gregolin a respeito dos pagamentos irregulares de despesas relacionadas com serviços não executados e com serviços eivados de sobrepreço, excluindo-se sua responsabilidade apenas quanto ao ressarcimento dos débitos e à respectiva penalidade (item 174, letras “c”, viii, e “d”, da peça 223);

b) acolher as razões de justificativa do Senhor Antônio de Jesus da Rocha Freitas Júnior somente no tocante à assinatura do 3.º Termo Aditivo contratual; e

c) determinar à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental) que apure, em autos apartados, os fatos noticiados pela empresa Due Promoções e Eventos Ltda., na peça 217, acerca da prestação de serviços não previstos no Contrato n.º 16/2008 em relação à 3.ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (3.ª CNAP), identificando-se os agentes responsáveis e quantificando-se, se for o caso, o débito para deliberação pelo Tribunal”.

6. Posteriormente, quando o processo já se encontrava em meu gabinete, a empresa Due Promoções e Eventos trouxe manifestação adicional (peças 246, 247 e 248) e o assessor jurídico Antônio de Jesus da Rocha Freitas Júnior, o diretor da Digeai Manoel Viana de Sousa e a assessora especial Sheila Maria Assis de Oliveira juntaram ao processo documentos a título de memorial (peça 250, 255, 257 e 258).

É o relatório.