

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) decorrente do acórdão 64/2011-Plenário, que apreciou processo de denúncia sobre irregularidades no contrato celebrado pela então Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (Seap), atualmente Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), para realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (3ª CNAP). Esse evento ocorreu em Brasília/DF, no período de 30/9/2009 a 2/10/2009.

2. Para sua realização, foi utilizado o contrato 16/2008, celebrado com a empresa Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. (atualmente Due Promoções e Eventos Ltda.), por meio da adesão, em julho de 2008, à ata de registro de preços 15/2007 do Ministério das Cidades.

3. O objeto do contrato era a prestação de serviços de organização, serviços correlatos e de suporte (planejamento operacional, organização, execução e acompanhamento) para realização de eventos em todo território nacional, com vistas a atender as unidades da então Secretaria (TC 022.310/2009-3, peça 6, p.17-36).

4. O valor pago para realização da 3ª Conferência Nacional foi de R\$ 5.696.047,79.

5. As irregularidades que motivaram a conversão da denúncia em TCE e a citação solidária dos responsáveis foram pagamentos referentes a: (i) serviços não executados; (ii) aluguel de auditório e salas a preços superiores aos previstos no contrato; e (iii) serviços com preços (previstos no contrato) acima dos de mercado.

6. Na mesma deliberação, foi determinada a audiência de diversos gestores pelas seguintes irregularidades: (i) utilização de pesquisa de preço de mercado inválida para comprovar a vantagem de celebrar aditivos e de aderir à ata do Ministério das Cidades; (ii) celebração de termos aditivos para prorrogação ilegal da vigência e para acréscimo de valor acima dos limites legais; e (iii) realização de despesas acima do valor contratual e sem prévio empenho.

7. Promovidas as citações e as audiências, houve uma primeira instrução da diretoria da então 8ª Secex que analisou as defesas apresentadas e formulou proposta de mérito. Parecer subsequente de assessor, acolhido pela dirigente substituta daquela unidade técnica, divergiu dessa proposta e acatou parcialmente os argumentos apresentados por alguns responsáveis. Adicionalmente, propôs a citação solidária complementar de um responsável (secretário adjunto substituto), em razão do pagamento de serviços com preços acima dos de mercado, e a audiência de outro secretário adjunto pela terceira prorrogação do contrato.

8. A instrução final da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAmbiental tratou da análise das defesas apresentadas em resposta à citação e à audiência complementares, bem como da análise dos novos elementos juntados aos autos por parte dos demais responsáveis (peça 223).

9. Com a exceção das alegações de defesa do secretário-adjunto substituto Cleberson Carneiro Zavaski, que foram acolhidas, a unidade técnica rejeitou em grande parte as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas e concluiu pela irregularidade das contas de todos os demais gestores arrolados. Para os citados, a unidade técnica propôs a imputação de débito em solidariedade com a Due Promoções e Eventos Ltda., em valores de acordo com suas responsabilidades, bem como a aplicação de multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

10. Para os demais responsáveis, formulou proposta de aplicação de multa do art. 58, inciso II, da mesma lei, pelas irregularidades constatadas na celebração e na execução do contrato e de seus aditivos.

11. Propôs, ainda: (i) solicitar ao Ministério Público junto ao TCU as medidas necessárias para o arresto de bens dos responsáveis; (ii) retirar o sigilo dos autos (exceto quanto à autoria da denúncia); (iii)

determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura a adoção de apurações complementares; e (iv) encaminhar cópia da deliberação a interessados.

12. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se parcialmente de acordo com a unidade técnica. Divergiu no sentido de afastar a responsabilidade do titular da Seap (Altermir Gregolin), apenas quanto ao débito, e de acolher as justificativas de Antônio de Jesus da Rocha Freitas Júnior especificamente em relação à assinatura do 3.º Termo Aditivo (3º TA) contratual. Propôs, ainda, determinação para que a SecexAmbiental apurasse, em apartado, a prestação de serviços não previstos no contrato 16/2008 e, se fosse o caso, identificasse os responsáveis e quantificasse o débito.

13. Acompanho, em grande parte, o encaminhamento da SecexAmbiental, com os ajustes propostos pelo *Parquet*. Assim, adoto, como fundamentos de minha decisão, as análises empreendidas pela unidade técnica nas peças 163 e 223, em relação a todos os pontos de convergência.

14. A seguir trato dos aspectos que considero mais relevantes para meu posicionamento sobre a matéria, com destaques para as alterações que considere necessárias e para os argumentos que me levaram a acolher os ajustes formulados pelo Ministério Público, especialmente quanto à responsabilidade dos gestores envolvidos.

15. Para melhor organização e síntese dos fatos aqui tratados, agrupei as análises por irregularidade, associando a cada uma delas os gestores responsabilizados. A seguir serão tratadas as constatações que ensejaram citações dos gestores e da empresa Dialog (tópicos I, II e III). Na sequência, serão tratadas aquelas que resultaram em audiência dos responsáveis (tópico V).

I - Serviços não executados (executados em quantitativos inferiores aos pagos)

16. A unidade técnica analisou a documentação relativa à execução do contrato para realização da 3ª CNAP. Nessa análise, foi constatado o pagamento de serviços com quantitativos superestimados e não executados. Além disso, o orçamento prévio para o evento sofreu ajustes durante a execução, com redução de quantitativos, e, embora a agenda oficial e os documentos comprobatórios mostrassem que as quantidades orçadas não haviam sido integralmente cumpridas, os pagamentos foram feitos pelos quantitativos originalmente previstos (NF 1.978 e 2.109; TC 022.310/2009-3, peça 15, p. 38, e peça 16, p. 7).

17. Essa constatação foi identificada em relação a sete itens: (i) hospedagem; (ii) alimentação; (iii) seguranças; (iv) equipamentos de som/sonorização; (v) toalhas de mesa; (vi) pontos lógicos e de Internet; e (vii) horas de gravação.

18. Pelo débito decorrente dos pagamentos a maior foram chamados a responder a empresa Dialog e os gestores da unidade que compunham a cadeia de responsabilidade pelos processos de pagamento: (i) Edileuza Silva Neiva, fiscal do contrato (atestação do serviços); (ii) Mariângela de Souza, coordenadora-geral de Relações Públicas (declaração sobre os serviços prestados); (iii) Sheila Maria Assis de Oliveira, assessora especial (declaração sobre os serviços prestados); (iv) Antônio Chrisóstomo de Sousa, coordenador-geral de Gestão Interna, e Manoel Viana de Sousa, diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional - ordenador de despesas (solicitação de pagamento); e (vi) Dirceu Silva Lopes, secretário executivo (autorização para o pagamento).

19. Como proposto pela unidade técnica, as defesas apresentadas em relação aos itens (ii) alimentação e (iv) equipamento de som/sonorização devem ser acolhidas. E devem ser parcialmente acolhidas às relativas aos pontos lógicos e internet (vi).

20. Sobre os serviços de alimentação, foi destacado que havia dificuldade de controle das refeições consumidas e que os serviços de *buffet* foram contratados por quantidades pré-determinadas.

21. Embora tenham sido pagas 20.000 refeições e o relatório sobre serviços de alimentação tenha indicado consumo de apenas 14.192, foi apresentada declaração da empresa subcontratada acerca do efetivo fornecimento das 20.000 refeições e sobre sua política de não aceitar alterações no contrato durante a prestação de serviços (peça 113, p. 24).

22. Ademais, houve refeições em que os quantitativos se aproximaram do previsto e deve-se reconhecer, em parte, a dificuldade de antecipar a possibilidade de redução do quantitativo de refeições, que, em tese, deveriam estar disponíveis a todos os participantes.

23. Quanto aos equipamentos de sonorização, havia sido considerado, para a citação, que a potência dos equipamentos fornecidos seria inadequada para os ambientes, o que teria encarecido o serviço. Nas alegações, foram trazidos argumentos para justificar a utilização dos equipamentos com maior potência, e, ante a ausência de comprovação técnica sobre a inadequação dos equipamentos disponibilizados e ante a pouca representatividade da diferença apurada (R\$ 13 mil), a defesa nesse ponto pode ser acolhida, como proposto pela unidade técnica.

24. Em relação à conexão dos computadores, havia sido glosada a cobrança de todos os (114) pontos lógicos, por haver duplicidade em virtude da previsão de igual número de pontos de internet. Foi aceita a alegação sobre a necessidade de disponibilizar ponto lógico para acesso à rede do Ministério, mas mantida a glosa dos pontos que não foram efetivamente ofertados.

25. Permaneceu o débito de R\$ 12.154,26, correspondente à diferença entre as 570 diárias de ponto lógico cobradas e as 69 diárias utilizadas de acordo com o *briefing* para realização do evento produzido a partir da proposta comercial (peça 127, p. 41-43).

26. No que concerne aos demais itens em que houve constatação de serviços pagos e não executados, acolho a análise detalhada e as conclusões da unidade técnica que trataram das defesas apresentadas (peça 163, p. 4-18 e 22-68), com as ponderações que acrescento a seguir.

Alegações da empresa Dialog

27. Em relação aos gastos de hospedagem, foi apontado débito de R\$ R\$ 252.785,02, que corresponde a 37,34 % do total pago neste item de serviço (R\$ 676.987,36). Haviām sido orçadas e pagas 4.228 diárias e foram utilizadas 3.099.

28. O valor do débito foi calculado considerando a categoria dos hotéis, o tipo de quarto (individual, duplo ou triplo) e a efetiva ocupação de acordo com o relatório de ocupação hoteleira, acrescida de uma diária a título de *no-show* para as reservas não ocupadas.

29. A empresa Dialog alegou em sua defesa que as ausências foram cobradas em sua totalidade pelos hotéis, em decorrência de negociação feita com a empresa para obtenção de descontos nas diárias. Sobre a categoria dos hotéis, inferior à categoria luxo utilizada para definição do valor das diárias, destacou que, desde a edição da Lei. 11.771/2008 e do Decreto Distrital 23.665/2003, a empresa responsável pela classificação da rede hoteleira seria a Secretaria de Estado de Turismo do DF (Setur/DF), e não o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur). Na classificação da Setur-DF todos os hotéis utilizados seriam da categoria luxo.

30. Levantamento realizado pela unidade técnica mostra que há procedimentos de cobrança diferentes na rede hoteleira para o caso de *no-show*, que dependem inclusive da antecedência com que o cancelamento é efetuado. Em particular, o hotel com maior número de cancelamentos no evento adota a cobrança de uma diária para cancelamentos com menos de quinze dias. Antes desse prazo, não há ônus.

31. A Dialog não trouxe comprovação do suposto pagamento integral das diárias reservadas e canceladas. Essa alegação poderia ser confirmada com a apresentação das notas fiscais dos respectivos hotéis. Na ausência dessa documentação, o argumento de que houve pagamento integral das reservas não pode ser acolhido.

32. Embora não haja informação sobre a antecedência com que os cancelamentos foram feitos – o que impede um cálculo preciso desse valor – é razoável (e mais benéfico para os responsáveis) o critério adotado pela unidade técnica de considerar o pagamento de uma diária para todos os cancelamentos registrados (como se todos houvessem sido cancelados com menos de quinze dias de antecedência).

33. A contestação sobre a classificação dos hotéis também foi rechaçada pela unidade técnica ao confirmar que essa atribuição só foi assumida pela Setur com a edição da Portaria MTur 17/2010,

posterior ao evento. A classificação utilizada pela unidade técnica no cálculo do débito foi ainda confirmada junto à Associação Brasileira da Indústria de Hotéis.

34. Em relação aos seguranças, a discrepância entre o executado e o cobrado também foi significativa. Foi orçado e pago o correspondente à disponibilidade de 150 seguranças, em três turnos diários de 8 h por cinco dias, no total de 2.250 (postos de) seguranças.

35. No entanto, para utilização do Centro de Convenções, a Empresa Brasiliense de Turismo (BrasiliaTur) exigiu a apresentação do contrato de segurança firmado pela Dialog. Nesse contrato com a empresa Shok Segurança Ltda., de 2/10/2009, oficialmente entregue à BrasiliaTur, foram estabelecidos apenas 179 postos de segurança (TC 022.310/2009-3, peça 36, p. 51-53).

36. O débito foi calculado com base no preço contratual para o posto e o quantitativo de postos não ofertados (2.250-179), o que totalizou R\$ 140.683,03.

37. A empresa Dialog argumentou que teria havido necessidade de ajustes nesse quantitativo para atender necessidades do evento e apresentou um aditivo ao contrato com acréscimo de "415 diárias" de segurança desarmada (peça 126, p. 7-8). Não há informação sobre a correspondência entre essas diárias e os postos de trabalho mencionados no contrato original.

38. De qualquer modo, o quantitativo permanece muito inferior ao total cobrado. Embora seja plausível a alegação de que ajustes na quantidade de seguranças possam ter sido necessários, o fato é que não foram apresentados comprovantes da efetiva prestação dos serviços, a exemplo das notas fiscais da subcontratada. Portanto, acompanho o encaminhamento da unidade técnica para rejeitar as alegações da empresa e considerar apenas os quantitativos previstos no contrato oficialmente entregue à BrasiliaTur.

39. Em relação a toalhas de mesa, a Dialog cobrou o correspondente à utilização, durante cinco dias, de 200 mesas de restaurante (almoço e jantar) e 106 mesas de apoio para as atividades do evento. O superfaturamento apontado teve origem na comparação com a agenda de evento, em que constou apenas jantar no primeiro dia e três dias de atividades com almoço e jantar.

40. A empresa limitou-se a argumentar a necessidade de mesas de apoio durante o jantar do primeiro dia – em que não houve outras atividades – sem comprovar a efetiva utilização dessas mesas. Nada foi trazido acerca da cobrança relativa ao almoço do primeiro dia e ao quinto dia, quando o evento já havia terminado. O débito, portanto, não foi afastado.

41. Sobre o superdimensionamento de horas de degravação (serviço de transcrição das gravações), o contrato firmado com a Dialog previu 512 h de gravação (64 diárias de oito horas – quatro para o auditório e três para cada uma das vinte salas de trabalho) e 2.112 h de degravação.

42. Com base na programação do evento, a unidade técnica contabilizou 195 h de gravação. Além disso, considerou que o serviço de transcrição deve se limitar às horas gravadas.

43. O débito foi calculado com base na diferença entre as horas de degravação cobradas (2.112 h) e as de gravação (195 h), multiplicada pelo valor cotado pela Dialog para a hora de degravação (R\$ 194,08).

44. A empresa Dialog afirmou em sua defesa que a degravação seria processo complexo e que seriam necessárias, em média, quatro horas de trabalho para a transcrição de uma hora de gravação. Com base nesse fator e para um evento de quatro dias com plenárias e vinte grupos de trabalho simultâneos, chegar-se-ia a total de 2.048 h, quantitativo próximo das 2.112 h cobradas.

45. Essa argumentação não se sustenta. O preço do serviço de degravação deve ser cotado com base no quantitativo de horas gravadas e não no tempo necessário para o serviço de degravação. A prevalecer o entendimento da Dialog, a cotação da hora de degravação seria inócua, já que o valor a ser cobrado ao final resultaria da multiplicação do valor cotado pelo número de horas utilizadas na degravação, supostamente a ser definido pela contratada. Essa sistemática favoreceria o lucro pela incompetência: quanto mais lento o serviço, maior o ganho.

46. Pelo fator sugerido pela Dialog, cada hora gravada custaria em média quase R\$ 800,00 (4x R\$ 194,08). E, no caso da 3ª Conferência, com 195 horas de gravação previstas na agenda do evento, a

cobrança de 2.112 horas corresponderia a mais de dez horas de degravação por hora gravada, ao custo de mais de R\$ 2.000,00 por hora de gravação.

47. A contabilização para efeitos de cobrança em que cada hora degravada corresponde a uma hora de gravação também foi confirmada pela unidade técnica junto a empresas do ramo (peças 156, 157 e 158).

48. Embora seja razoável o argumento de que houve ajustes no total de horas degravadas em decorrência da extrapolação do período de utilização previsto pela plenária e pelos grupos, esse suposto acréscimo nem foi quantificado, nem houve comprovação acerca das horas adicionais de gravação mencionadas pela empresa. Nesse contexto, essas alegações devem ser rejeitadas e deve prevalecer o débito na forma computada pela unidade técnica.

Alegações dos gestores do Ministério

49. No âmbito do Ministério, foram responsabilizados pelos serviços pagos e não executados os gestores envolvidos na cadeia de ações que culminou com o pagamento: a fiscal do contrato, as responsáveis pela nota técnica que atestou a prestação dos serviços conforme orçamento prévio, o coordenador-geral e o diretor que solicitaram o pagamento e o secretário-executivo que o autorizou.

50. Adoto a análise exaustiva da unidade técnica que discutiu os argumentos e demonstrou serem eles insuficientes para descaracterizar a responsabilidade desses gestores, com exceção apenas da do secretário-executivo, em relação à qual acrescento algumas ponderações na sequência.

51. A fiscal do contrato, Edileuza Silva Neiva, foi designada por meio da ordem de serviço 42/2008 (peça 127, p. 9). Se a magnitude do evento dificultava a conferência pessoal de todos os itens, era esperado da responsável pela execução do contrato que estabelecesse mecanismos e delegasse verificações pelos menos dos itens mais representativos.

52. Além disso, como destacado pela unidade técnica, havia documentos e informações disponíveis que mostravam diferenças significativas entre os quantitativos da proposta comercial e os efetivamente executados. Por exemplo, havia o controle de ocupação dos quartos de hotel (TC 022.310/2009-3, peça 30, p. 24-72) e informação sobre as horas efetivamente gravadas, o que permitia determinar o quantitativo de horas de degravação. Essas informações foram desconsideradas e os pagamentos realizados no valor exato previsto na proposta comercial.

53. As responsáveis pela nota técnica que atestou a prestação dos serviços conforme orçamento prévio (TC 022.310/2009-3, peça 15, p. 48) – Mariângela de Souza (coordenadora-geral de Relações Públicas) e Sheila Maria Assis de Oliveira (assessora especial) – também não trouxeram justificativas suficientes. A nota técnica por elas assinada atestou que os serviços haviam sido prestados conforme orçamento prévio e que não havia nenhuma pendência. Esse documento foi usado para autorizar os pagamentos feitos.

54. Essas responsáveis buscaram se eximir da responsabilidade alegando que a nota técnica apenas declarou que as condições para realização do evento teriam sido satisfeitas. Não teriam autorizado pagamentos, já que haveria gestor designado para essa tarefa e que caberia a esse responsável a conferência item a item efetivamente utilizado. A coordenadora-geral alegou que seu trabalho seria restrito a atividades de cerimonial e protocolo, que teria assumido a coordenação após exoneração da gestora anterior em 10/6/2009 e que não teria participado das etapas anteriores de preparação. Sobre os itens específicos questionados, foram trazidos esclarecimentos genéricos, que nem inovaram, nem justificaram as diferenças de quantitativos questionadas.

55. Quanto à efetiva participação da coordenadora nas etapas preparatórias do evento, observa-se que a proposta comercial da Dialog (que previa todos os quantitativos e serviu de base para os pagamentos) foi recebida em 21/9/2009, três meses após a data a partir da qual essa gestora estaria respondendo pela coordenação-geral.

56. Além disso, o regimento interno da Seap atribuía à coordenação-geral de relações públicas a responsabilidade pela administração dos eventos da unidade.

57. A assessora Sheila Maria Assis de Oliveira também afirmou que a nota técnica teria atestado apenas que o serviço fora prestado e estaria na proposta apresentada. Esse documento por ela endossado não deveria ser entendido como resultado de conferência item a item.

58. Contrapõem-se a esses argumentos várias constatações. A nota técnica contemplou declaração expressa de que a Dialog havia prestado serviços de organização e apoio logístico para realização da conferência “conforme solicitação do Ministério da Pesca e Aquicultura e de acordo com a proposta comercial apresentada”. A proposta comercial fixava os quantitativos que definiram o valor dos serviços (TC 022.310/2009-3, peça 4, p. 37- 44). E a nota serviu de fundamento para as etapas posteriores que culminaram no pagamento à contratada por quantitativos não executados.

59. Sobre a natureza da responsabilidade dessas gestoras, a unidade técnica destacou os termos da Portaria 10 de 4/2/2009, que instituiu a comissão do evento, da qual fazia parte a última servidora mencionada. A comissão ficou encarregada de organizar, acompanhar e avaliar a realização do evento, inclusive quanto aos aspectos administrativos. Nessas condições, a validade do “de acordo” dessa servidora não pode ser subestimada ou considerada meramente formal.

60. Os responsáveis das unidades administrativas que atuaram nas etapas subsequentes de autorização também não podem ser eximidos de responsabilidade. Embora o coordenador-geral de Gestão Interna (Antônio Chrisóstomo de Sousa) e o diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional (Manoel Viana de Sousa) tenham solicitado o pagamento com base nas informações da nota técnica, a responsabilidade desses gestores não pode ser afastada.

61. As alegações de que agiram com base em nota técnica poderiam ser consideradas como atenuantes em caso de baixa materialidade e diferenças menores em quantitativos de itens pouco relevantes.

62. Não foi o caso. Os cinco itens questionados eram itens relevantes no valor total do contrato.

63. Apenas dois deles (hospedagem e degravação) representavam mais de 18% do total contratado, o que justificaria um cuidado maior no controle dos quantitativos.

64. No total, os serviços não executados corresponderam a mais de 14% do valor total contratado.

65. A discrepância entre o executado e o pago também foi significativa. O valor pago pelos serviços não executados nesses cinco itens correspondeu a mais do dobro (145%) do valor efetivamente executado:

Item	Valor pago	Executados (A)	Não executados (B)	(A/B %)
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%
Seguranças	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%

66. Destaco, ainda, a representatividade do contrato no conjunto das despesas diretas da Seap. Consulta ao Portal da Transparência indica que, no exercício de 2009, os gastos diretos da Seap perfizeram R\$ 131,92 milhões.

67. Desse total, apenas duas contratadas receberam valores anuais que ultrapassaram R\$ 10,00 milhões, sendo a Dialog umas dessas favorecidas (valor total de R\$ 14,19 milhões, correspondentes a mais de 10% do valor total de despesas diretas no exercício). A 3ª CNAP, evento que durou apenas quatro dias, custou isoladamente R\$ 5,96 milhões, ou 4,5% do total de despesas diretas realizadas pela unidade em 2009.

68. Um último aspecto merece menção. A Dialog, em sua peça complementar de defesa (peça 215), trouxe informações acerca do que teriam sido demandas diversas do Ministério durante o evento que não constariam da ata de registro de preços e teriam sido supostamente pagas no âmbito do contrato.

69. Esses serviços incluiriam a execução de tanques e aquários para peixes raros, a conservação, pintura, limpeza e transporte de dois barcos oceânicos (de Santa Catarina e do Maranhão até o Distrito Federal), transporte e disponibilização de um caminhão-peixaria.

70. Como comprovantes, a Dialog limitou-se a apresentar alguns *e-mails* que teriam sido trocados com o Ministério com solicitações sobre esses serviços. Não foram apresentadas notas fiscais para comprovar essas despesas e não há outras notícias sobre cobranças adicionais no âmbito do contrato em foco.

71. A eventual demanda de pagamento por esses supostos serviços adicionais, que nem constavam na ata de registro de preços, nem, por consequência do contrato 16/2008, fugiria ao escopo desta TCE e deveria ser buscada pela empresa pela via jurídica própria.

72. Mas a simples alegação, no contexto deste processo, de que esses serviços extraordinários teriam sido realizados à custa do contrato corrobora as evidências de que teria havido itens cobrados a maior que poderiam compensar esses gastos adicionais.

73. Nesse quadro, não é razoável considerar a fiscal do contrato como única responsável. Era esperado dos responsáveis pelas demais unidades incumbidas dos procedimentos administrativos uma atitude diligente e proativa para assegurar a regularidade dos pagamentos. Assim, não pode ser afastada a responsabilidade dos titulares da Coordenação-Geral de Gestão Interna (Cogin), Antônio Chrisóstomo de Sousa, e da Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional (Digeai), Manoel Viana de Sousa.

74. Apenas em relação ao secretário-adjunto, penso que possa ser mitigada a responsabilidade para afastar o débito. De fato, quando o processo foi submetido a esse responsável, as instâncias competentes já haviam se manifestado favoravelmente ao pagamento.

75. Esse responsável autorizou o pagamento com base nessas manifestações e as irregularidades que deram causa aos pagamentos indevidos estavam relacionadas à sistemática de controles da execução contratual, cujo responsabilidade caberia às unidades encarregadas dos procedimentos administrativos, e não ao secretário-adjunto do Ministério. Portanto, apenas em relação a esse responsável, Dirceu Silva Lopes, divirjo da unidade técnica e acato suas alegações de defesa, o que implica afastar sua responsabilidade pelo débito.

II - Serviços pagos com preço superior ao valor contratual

76. Foi identificado que o aluguel de salas e do auditório foi cobrado pela Dialog com base nos preços estabelecidos pelo Decreto Público 26.252/2005, que regulamenta a utilização do Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Foram desconsiderados os valores (menores) previstos no contrato 16/2008. A diferença entre esses dois valores, contabilizadas todas as salas e áreas utilizadas pelo evento, havia sido objeto de citação.

77. Quanto a esse item, a defesa deve ser acatada. O MPA teria exigido que todas as atividades fossem realizadas no mesmo local, o que direcionou a escolha para o Centro de Convenções. Como o local foi determinado pelo Ministério, não caberia exigir que a Dialog mantivesse o valor contratualmente previsto para salas que seriam por ela definidas a partir de critérios da contratante. Ademais, a locação se deu com base em valores fixados por decreto, o que afasta indícios de cobrança de preços praticados acima dos valores de mercado.

III - Serviços (pagos) com valor contratual superior ao de mercado (sobrepço)

78. Para verificar a compatibilidade dos preços praticados pela Dialog com os preços de mercado, a unidade técnica considerou os preços registrados em atas de outros órgãos da administração federal válidas à época da realização do evento.

79. Foram identificadas seis atas nessas condições. Os preços registrados foram utilizados com os quantitativos previstos na proposta da Dialog e com a exclusão apenas do aluguel do Centro de Convenções que, como já visto, foi pago com base em preços fixados por decreto.

80. Os serviços foram ordenados de acordo com o preço de cada item com base na proposta da Dialog (valores e quantitativos). Foram considerados os 27 itens de maior valor, que perfizeram R\$ 4.767.841,68, correspondentes a 90,4% do total da contratação.

81. De acordo com duas das atas válidas à época – os registros de preços 40/2008 do Ministério da Educação - MEC e 3/2009 do Ministério da Previdência Social - MPS, os valores despendidos no evento teriam sido de R\$ 3.092.574,00 e R\$ 2.494.191,40, respectivamente, o que se contrapõem ao valor praticado pela Dialog para os mesmos itens: R\$ 4.767.841,68.

82. Os gestores não apresentaram nem comprovação de que houvessem solicitado adesão a essas atas, nem justificativas por as terem desconsiderado.

83. Para quantificar o débito, a unidade técnica não utilizou essas atas individualmente. Considerou como parâmetro de mercado a média dos valores de cada item registrado nas seis atas (sempre que disponíveis), o que resultou em valor maior (R\$ 3.530.417,48), e, portanto, mais favorável aos responsáveis (TC 022.310/2009-3, peça 9, p. 22):

	Ata MPA (Dialog)	Ata MEC	Ata MPS	Preço Médio (seis atas vigentes à época)
Valor (90,4% do valor do evento)	R\$ 4.767.841,68	R\$ 3.092.574,00	R\$ 2.494.191,40	R\$ 3.530.417,48
Diferença (em relação à Dialog)	-	R\$ 1.675.267,68	R\$ 2.273.650,28	R\$ 1.237.424,20

84. Pelo débito decorrente do sobrepreço, foram citados inicialmente a empresa Dialog e os gestores da unidade responsáveis pela celebração do 2º TA, que resultou nos pagamentos para realização da 3ª Conferência: Antônio Chrisóstomo de Sousa, coordenador-geral de gestão interna (realização de pesquisa de mercado); Manoel Viana de Sousa, diretor de gestão estratégica e articulação institucional (aprovação da pesquisa de mercado e solicitação da prorrogação do contrato); e Altemir Gregolin, ex-ministro (formalização do 2º TA).

85. Posteriormente, foi acrescida a citação de Cleberson Carneiro Zavaski, como secretário-adjunto substituto e integrante da comissão organizadora, por ter concorrido para o sobrepreço nos serviços contratados ao aprovar a adesão à ata (peça 166).

86. Acompanho os pareceres da unidade no sentido de afastar a responsabilidade deste último gestor.

87. De fato, o secretário-adjunto foi chamado por ter aprovado a adesão à ata, que ocorreu em 2008 e deu origem a contrato com vigência até 31/12/2008.

88. A efetiva utilização do contrato com a Dialog para realização da 3ª Conferência Nacional ocorreu depois de dois termos aditivos, que deveriam ter sido antecedidos de pesquisa de mercado adequada, o que não foi feito. Essa utilização do contrato ocorreu em 2009, na vigência do 2º TA, e apenas os gestores especificamente envolvidos na celebração desse termo aditivo foram diretamente responsabilizados pelo débito.

89. Os gestores que participaram apenas da adesão à ata – inclusive o secretário-adjunto, Cleberson Carneiro Zavaski, foram chamados em audiência, a ser analisada em tópico a seguir, mas não foram incluídos no débito.

90. Embora esse secretário-adjunto tenha participado da comissão organizadora, essa participação não foi considerada suficiente para incluir a assessora especial, que integrou a mesma comissão. De fato, a tarefa dessa comissão organizadora era voltada para planejamento e acompanhamento da execução da conferência, o que não inclui necessariamente a contratação da empresa de eventos, a ser providenciada pelas áreas do Ministério encarregadas dos procedimentos administrativos. Assim, por coerência, não caberia incluir Cleberson Carneiro Zavaski no débito.

91. Já as defesas apresentadas pela Dialog e pelos responsáveis pela Coordenação-Geral de Gestão Interna e pela Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional devem ser rejeitadas.

92. Suas alegações foram exaustivamente discutidas em análise da unidade técnica que incorporo como fundamentos desta deliberação (peça 163, p. 30-37 e p.54-65) e mostraram-se insuficientes para desconstituir o débito.

93. No cálculo, foram considerados os 27 itens com valores mais representativos e houve sete itens em que a Dialog praticou valores com subpreço, o que compensou, em parte, o sobrepreço constatado.

94. Para os demais vinte itens, prevaleceram grandes discrepâncias entre os valores praticados e os valores de mercado, com sobrepreços que variaram de 8% a 752%. Da tabela completa (peça 163, p. 69-70), extraio, como exemplo, a informação sobre os sete itens para os quais o débito foi superior a R\$ 100 mil.

	Ata Dialog (A)	Preço Médio (B)	Sobrepreço (C = A - B)	Sobrepreço (%) (C/B x 100)
Montagem de piso com nivelamento	551.989,24	250.493,47	301.495,77	120 %
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 sistema <i>octanorm</i>	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%

95. Dispositivos da Constituição Federal (art. 37, inciso XXI), da Lei de Licitações (art. 3º) e do Decreto 3.931/2001 – vigente à época (arts. 3º, §2º, inciso IV; 8º; 9º, inciso III, 12, §§ 1º e 2º) – estabelecem a necessidade de que os preços praticados nos contratos com a administração pública estejam de acordo com os preços de mercado.

96. Os percentuais de sobrepreço constatados neste processo são incompatíveis com as exigências desses dispositivos e favoreceram o chamado jogo de planilha, com efeitos financeiros deletérios para a unidade contratante e ganhos injustificáveis para a contratada.

97. A suposta ausência de contestação aos valores registrados na ata do Ministério das Cidades, que foi alegada pelos responsáveis, não é suficiente para justificar os preços abusivos praticados pela Dialog em diversos itens.

98. A argumentação de que, em caso de suspeita de sobrepreço, caberia ao Ministério da Cidades ter negado autorização à adesão também não é válida para afastar a responsabilidade dos gestores do Ministério da Pesca e Aquicultura.

99. O art. 8º do Decreto 3.931/2001 estabelecia que a adesão à ata deveria ser precedida de consulta ao órgão gerenciador, “desde que devidamente comprovada a vantagem”. Essa comprovação é de interesse e de responsabilidade do interessado em aderir à ata, e não do órgão gerenciador.

100. A própria característica da ata, formada de preços unitários de vários itens, pode apresentar composições de preço muito diferenciadas a depender dos itens e dos quantitativos a serem utilizados.

Em tese, os valores constantes na ata poderiam ser vantajosos para um tipo de evento e desvantajosos para outro.

101. Não há como exigir do órgão gerenciador a verificação da vantagem da adesão para cada interessado. Cabe ao carona utilizar os preços previstos na ata combinados com os quantitativos do evento que pretende realizar para avaliar a economicidade da adesão.

102. Não se justifica, portanto, o descumprimento dos normativos vigentes que condicionavam a utilização da ata (para adesão ou para celebração de aditivos) à comprovação da vantagem dos serviços contratados.

103. O diretor de Gestão Estratégica alegou, adicionalmente, que apenas teria encaminhado o processo de pagamento sem questionar sua regularidade. Defendeu que, pelo Regimento Interno, seria competência da Coordenação-geral de Gestão Interna (Cogin), e não de sua unidade, aprovar a pesquisa de mercado ou a solicitação de prorrogação de contrato. Dessa forma, não haveria nexo causal entre sua atuação como titular da diretoria e o sobrepreço praticado no contrato.

104. Pela sua argumentação, essa Coordenação não estaria subordinada à Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional (Digeai). Para tanto, citou as competências definidas em versão do Regimento Interno da Seap que já havia sido alterada.

105. De fato, nos termos da portaria atualizada, vigente à época do evento (Portaria Seap 39, de 26/1/2005, DOU de 27/1/2005, Seção 1, p. 1), cabia à Cogin coordenar e realizar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento, de orçamento, de administração financeira, de serviços gerais e de recursos humanos. A Digeai cabia planejar e dirigir essas mesmas atividades.

106. Os expedientes da Seap são coerentes com essa distribuição de responsabilidades, refletida na sequência de encaminhamentos e até mesmo no cabeçalho utilizado nos documentos (p. ex. TC 022.310/2009-3, peça 14, p. 40 e 19, peça 15, p. 23). Essas evidências mostram que, na prática, a Cogin atuava nos processos com unidade vinculada à Digeai.

107. A atribuição de competências entre essas duas unidades também foi destacada pelos demais responsáveis em suas defesas, ao expressamente atribuírem a responsabilidade pela pesquisa de preços à Digeai, como área técnica.

108. Nesse contexto, a responsabilidade do diretor não pode ser afastada, exceto quanto à celebração do primeiro termo aditivo, em que, como reconhecido pela unidade técnica, as pesquisas só foram juntadas ao processo depois da análise da diretoria.

109. O secretário-adjunto e o diretor questionaram ainda a possibilidade de responsabilizar os dirigentes por aspectos técnicos. Citaram jurisprudência do TCU segundo a qual não se poderia exigir do dirigente máximo da organização análise em profundidade dos termos da contratação.

110. Em complemento à análise da unidade técnica, ressalto que, embora a responsabilização de um gestor deva levar em consideração o nível hierárquico, a aprovação pelas instâncias superiores não pode ser reduzida a mero procedimento formal, desprovido de qualquer análise e significado e, portanto, tecnicamente dispensável.

111. A responsabilização dos escalões superiores das unidades do Ministério deve ser avaliada em cada situação, com vistas a ponderar a profundidade da análise esperada do gestor médio nas circunstâncias específicas, o que, por sua vez, permite caracterizar o grau de responsabilização no caso concreto.

112. Conforme destacado pelo responsável pela Digeai, o contrato firmado com a Dialog era de grande importância para a Seap e incluiu em seu objeto a realização de conferência nacional convocada por decreto do Presidente da República.

113. E, como bem caracterizado nos autos, as falhas nas cotações eram significativas. A própria metodologia usada para comparar as cotações era inadequada para avaliar a economicidade da ata do

Ministério das Cidades, por se limitar à comparação de soma de valores unitários, sem ponderação pelos quantitativos estimados.

114. Pela representatividade envolvida, essa contratação deveria ter sido objeto de cautelas especiais por parte de todos os gestores que respondiam pelas decisões administrativas e que atuaram na cadeia de controle. Não podem ser acolhidas as alegações que pretendem reduzir as irregularidades observadas a minúcias técnicas de um contrato pouco representativo, que poderia prescindir de uma atenção maior por parte dos dirigentes da Seap.

115. Apenas em relação ao titular do Ministério penso que o grau de responsabilização pode ser atenuado, como proposto pelo *Parquet*.

116. Pelos termos da citação, a solidariedade desse gestor decorreu da formalização do 2º TA, sem fundamento legal e contratual, o que deu causa ao sobrepreço.

117. De fato, esse responsável foi signatário dos termos aditivos, inclusive do segundo.

118. No entanto, a concretização do sobrepreço que ora se discute foi decorrente não só da celebração irregular do 2º TA, que possibilitou a realização da conferência por meio do contrato com a Dialog, mas também da utilização de pesquisa de mercado inadequada para comprovar a vantagem da manutenção do contrato.

119. Note-se que esse responsável não foi chamado a responder pela inadequação da pesquisa de mercado que subsidiou a celebração do 2º TA.

120. De qualquer modo, a supervisão dele esperada não alcançaria a verificação dos valores dos itens, mas sim uma análise dos critérios gerais adotados. A análise da vantagem dos preços praticados, que envolvia mais de oitenta itens e não foi realizada a contento, era de responsabilidade precípua das unidades do Ministério responsáveis pelos procedimentos administrativos e pela realização de eventos. E todas as manifestações dessas unidades, que deveriam ter assegurado a adequação da metodologia utilizada para verificação dos preços, foram favoráveis à celebração do ajuste.

121. Responsabilizá-lo pelo valor do débito implicaria exigir supervisão detalhada, pouco esperada do ocupante do cargo máximo do Ministério, cuja atuação precípua volta-se naturalmente para aspectos gerais e finalísticos.

122. Portanto, quanto aos pagamentos com sobrepreço, deve-se acatar parcialmente as alegações apresentadas pelo titular do Ministério para afastar sua solidariedade no ressarcimento do débito, sem prejuízo de considerar a celebração do 2º TA em conjunto com a dos outros termos aditivos e com as demais constatações que ensejaram a audiência desse responsável, a serem analisadas em tópico subsequente.

123. Por outro lado, as alegações de defesa da Dialog e dos gestores Antônio Chrisóstomo de Sousa e Manoel Viana de Sousa devem ser rejeitadas.

IV- Cálculo do valor do débito de cada responsável

124. Finalmente, observo que a proposta de mérito da unidade técnica (peça 223, p. 30-31) foi apresentada com forma de contabilização diferente daquela utilizada na citação (acórdão 64/2011-Plenário, TC 022.310/2009-3, peça 9, p. 54-57).

125. Sobre esse ponto, é necessário esclarecer o procedimento utilizado para computar o valor total do débito para cada responsável.

126. O total do débito remanescente é composto de duas parcelas, com conjunto de responsáveis que não são coincidentes, embora três responsáveis respondam pelas duas parcelas: o coordenador-geral de Gestão Interna, o diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional e a empresa Dialog.

127. A primeira parcela (tópico I deste voto) se refere aos serviços não executados e foi calculada com base nos quantitativos não executados e nos preços praticados no contrato (valor do débito: R\$ 809.194,63)

128. A segunda parcela (tópico III deste voto) é referente aos itens de serviços pagos com valor superior ao de mercado. Nesse caso, o cálculo do débito considerou os quantitativos de cada item previstos na proposta da Dialog (executados ou não executados) e a diferença entre o valor unitário do contrato e o correspondente preço de mercado apurado (valor do débito: R\$ 1.237.417,48).

129. Em todo esse cálculo, há dois itens (degravação e toalhas de mesa) que integraram as duas parcelas de débito, porque, para esses itens, houve serviços não executados e foi constatado sobrepreço. O valor do sobrepreço dos serviços não executados desses dois itens foi de R\$ 218.261,76 (peça 163, p. 70).

130. Para evitar a cobrança em duplicidade para os gestores que responderam pelas duas parcelas de débito, a unidade técnica optou por contabilizar o débito em três partes: (a) serviços não executados a preço de mercado, com os responsáveis relacionados no tópico I; (b) sobrepreço dos serviços executados, com os responsáveis relacionados no tópico III e (c) sobrepreço dos serviços não executados, com os responsáveis relacionados nos tópicos I e III.

131. Os valores referentes a cada uma dessas partes foram indicados pela unidade (peça 163, p.71), conforme tabela resumo a seguir, em que já foram considerados os valores relativos aos itens acatados:

Irregularidade	Valor	
Serviços não-executados a preço de mercado (a)	R\$ 590.932,87 (R\$ 809.194,63 – \$ 218.261,76)	Responsáveis relacionados no tópico I
Sobrepreço dos serviços executados (b)	R\$ 1.019.162,44 (R\$ 1.237.424,20 -R\$ 218.261,76)	Responsáveis relacionados no tópico III
Sobrepreço dos serviços não-executados (c)	R\$ 218.261,76	Responsáveis relacionados nos tópicos I e III
Total: R\$ 1.828.357,07		

132. Observo que os responsáveis foram devidamente citados de acordo com essa metodologia (acórdão 64/2011-Plenário), que também deve ser reproduzida na apreciação de mérito.

133. Por fim, em relação à alínea (a), registro que os responsáveis haviam sido citados pelo débito de R\$ 830.232,08. Foram acatadas as alegações em relação ao equipamento de som (R\$ 13.100,40), à alimentação (R\$ 88.818,81), à parte dos pontos lógicos (R\$ 1.673,94) e ao aluguel do auditório (contabilizado nesse item pela coincidência de responsáveis, R\$ 135.706,06), o que totalizou R\$ 239.299,21. Assim, o débito restou reduzido para R\$ 590.932,87.

V - Irregularidades que motivaram audiências

134. Na celebração e na execução do contrato, foram identificadas irregularidades adicionais, que agravaram as constatações já discutidas e que fundamentaram as audiências dos respectivos responsáveis.

Ausência de pesquisa de preço válida (adesão à ata e celebração de aditivos)

135. Conforme detalhado no relatório que antecedeu este voto, a adesão a ata de registro de preços e os termos aditivos (TA) celebrados não foram precedidos de pesquisas válidas, que comprovassem a vantagem econômica dos preços praticados.

136. Foram chamados a responder especificamente por essa irregularidade: (i) o coordenador-geral de Gestão Interna, Antônio Chrisóstomo de Sousa (adesão, 1º TA e 3º TA); (ii) o diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional, Manoel Viana de Sousa (adesão e 1º TA); e (iii) o secretário-adjunto substituto, Cleberson Carneiro Zavaski (adesão).

137. A mesma irregularidade afetou a celebração do 2º TA, que levou à execução da 3ª Conferência pela Dialog. Os gestores que participaram desse aditivo (Antônio Chrisóstomo de Sousa, Manoel Viana de Sousa e Altemir Gregolin) foram citados solidariamente com a empresa pelo débito decorrente do sobrepreço (tópico III), e as alegações apresentadas coincidem em muitos pontos com aquelas já discutidas naquele tópico.

138. As pesquisas de preço consideradas pelo Ministério utilizaram apenas cotações fornecidas por empresas. Atas vigentes à época e outros contratos com a administração pública não foram consultados.
139. Ademais, a comparação com a ata do Ministério das Cidades foi feita com base na soma de preços unitários, sem considerar quais itens e em que quantitativos (ainda que como estimativa) seriam utilizados.
140. O sistema de registro de preços deve ser adotado preferencialmente quando, entre outras hipóteses, há necessidade de contratações frequentes, como no caso da realização de eventos. Nesse sistema, os contratos são celebrados quando surge a necessidade de realizar um evento ou conjunto de eventos específicos, com quantitativos definidos.
141. O contrato celebrado pela Seap, no entanto, fixava um valor global de despesa, mas não especificava os eventos e os quantitativos necessários, que poderiam e deveriam ser estimados a partir dos eventos anteriores já realizados.
142. Essa falha ocorreu inclusive em relação ao 2º TA, que foi celebrado após o decreto que convocava a 3ª Conferência Nacional, o maior evento a ser realizado pelo Ministério. Com base na experiência das duas conferências anteriores, caberia aos gestores estimar os quantitativos necessários de cada item para poder optar entre as atas vigentes à época, com vistas a assegurar a contratação mais econômica.
143. Ante a ausência de definição dos quantitativos, a comparação feita foi inválida e contribuiu para celebração de ajuste que se mostrou economicamente danoso.
144. Ademais, a unidade se baseou apenas em cotações fornecidas por empresas, quando havia atas de registros de preços de outras unidades da administração para serviços de eventos que estavam vigentes à época e foram identificadas pela unidade técnica em consulta ao Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet.
145. Duas dessas atas contemplavam os itens utilizados pela Seap. Como já mencionado neste voto, caso os eventos houvessem sido realizados a partir de adesão a essas atas, os valores dispendidos no evento seriam inferiores em 54% ou 91% (atas do MEC e do MPS, respectivamente; TC 022.310/2009-3, peça 9, p. 46).
146. Além disso, a unidade técnica constatou que a maioria das empresas que apresentaram as cotações utilizadas pela Seap ou não realizavam atividade de organização de eventos ou não possuíam a cadastral exigido para tal atividade (Lei 11.771/2008), o que prejudicou a validade da pesquisa.
147. As defesas apresentadas foram devidamente refutadas pela unidade. Os responsáveis não trouxeram argumentos para justificar a pesquisa restrita a três cotações que se mostrou inválida para assegurar a economicidade da proposta da Dialog.
148. Dos argumentos apresentados, destacam-se também as alegações sobre a competência da Cogin e acerca da responsabilização dos dirigentes em matéria que envolva aspectos técnicos. Esses pontos foram analisados no tópico III deste voto.
149. De fato, as atribuições regimentais, a tramitação do processo e as manifestações dos gestores nestes autos demonstraram a participação da Cogin e a responsabilidade de seu dirigente.
150. Ademais, a materialidade e a representatividade do contrato em foco, características enfatizadas pelos responsáveis, exigia dos gestores cautelas especiais. Nessas circunstâncias, a existência de parecer técnico não afasta a responsabilidade dos gestores, a quem cabe, em última instância, a responsabilidade de decidir. A fragilidade das pesquisas foi determinada por aspectos que poderiam e deveriam ter sido detectados pelas instâncias superiores que se manifestaram no processo.
151. Assim, sobre esse ponto, deve ser afastada a responsabilidade do diretor, Manoel Viana de Sousa, apenas quanto à pesquisa de mercado referente ao 1º TA, como proposto pela unidade técnica. Pela tramitação do processo, as pesquisas só teriam sido juntadas aos autos após sua análise. As demais alegações devem ser rejeitadas.

Prorrogações indevidas e acréscimo de valor acima do limite legal

152. Também foram objeto de audiências a formalização de prorrogações indevidas do contrato, as quais estenderam a vigência original de cinco meses para um total de vinte meses e acresceram o valor original do contrato em 100%, em afronta à Lei de Licitações.

153. Sobre essas irregularidades foram chamados a responder: (i) o coordenador-geral de Gestão Interna, Antônio Chrisóstomo de Sousa (adoção de providências relativas ao 1º TA e ao 3º TA); (ii) o diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional, Manoel Viana de Sousa (aprovação de solicitação para 1º TA, dando causa às irregularidades posteriores); (iii) o assessor jurídico Antônio de Jesus da Rocha Freitas Jr. (emissão de pareceres jurídicos para os três TAs e assinatura do 3º TA); (iv) o subchefe adjunto para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, Francisco Luiz de Bessa Leite (aprovação de pareceres jurídicos 1º e 2º TAs); (v) titular da Seap, Altemir Gregolin (assinatura do 1º e 3º TA e acréscimo de valor de 100%); e (vi) secretário adjunto, Dirceu Silva Lopes (determinação para prorrogação do 3º TA).

154. Conforme já mencionado, o contrato 16/2008 foi celebrado em 23/7/2008, com vigência até 31/12/2008, a partir de adesão à ata da ata RP 15/2007 do Ministério das Cidades, vigente por um ano a partir de 28/8/2007 (TC 022.310/2009-3, peça 2, p. 23).

155. Até a determinação de TCU (23/11/2009) para que fosse suspensa a utilização da ata de registro de preços, foram celebrados três aditivos (peça 163, p. 66):

	Vigência	Valor	Despesa Realizada
Contrato	23/7/2008 a 31/12/2008	R\$ 8 milhões	R\$ 1.419.137,87
1º Termo Aditivo	1/1/2009 a 1/4/2009	-	R\$ 79.206,57
2º Termo Aditivo	2/4/2009 a 2/10/2009	-	R\$ 11.095.471,95
3º Termo Aditivo	3/10/2009 a 1/4/2010	(+) R\$ 8 milhões	R\$ 3.015.623,00 (até 23/11/2009)

156. A celebração desses aditivos foi fundamentada no inciso VI do § 1º do art. 57 da Lei 8.666/1993, que trata da prorrogação em caso de omissão ou atraso de providências a cargo da Administração que impeçam ou retardem a execução do contrato.

157. O objeto do contrato – prestação de serviços de organização de eventos – era genérico por não conter indicação dos eventos a serem realizados, que seriam definidos em solicitações de serviço emitidas durante a execução contratual.

158. Como destacado pela unidade técnica, as prorrogações foram solicitadas em decorrência do insucesso em concluir procedimentos licitatórios para contratar nova empresa de eventos. Não foram indicados atrasos de providências a cargo da administração na execução do contrato que pudessem justificar a subsunção ao inciso VI do § 1º do art. 57.

159. Ao contrário disso, especialmente em relação ao 2º TA, a prorrogação foi utilizada para realizar outros eventos que se seguiram, inclusive a 3ª CNAP. Com a realização desses eventos adicionais, a empresa veio a auferir faturamento de mais R\$ 12 milhões até o final da vigência desse aditivo, o que extrapolou ilegalmente o valor previsto no contrato (R\$ 8 milhões).

160. Cabe registrar que, no caso do 3º TA, o parecer jurídico do MPA, favorável à prorrogação do contrato, foi objeto de discordância em manifestação da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 8).

161. Nessa manifestação, destacou-se que a demora para realização de procedimentos licitatórios – utilizada pelos gestores como justificativa – não poderia ser enquadrada em nenhuma das hipóteses do art. 57 e que, caso fossem cumpridas as exigências legais, poderia ser celebrado contrato emergencial (art. 24 da Lei 8.666/1993). Esse parecer concluiu pela impossibilidade da prorrogação do contrato.

162. Sobre a celebração dos aditivos, os responsáveis chamados trouxeram argumentos detalhadamente analisados pela unidade técnica, que demonstrou a insuficiência das alegações.

163. O assessor e o subchefe adjunto para Assuntos Jurídicos da Casa Civil apresentaram duas linhas principais de defesa: a imunidade de opinião dos pareceristas e a razoabilidade da tese defendida nos pareceres (peça 163, p. 36-41 e 45-46).

164. Como destacado na análise dos argumentos pela unidade técnica (peça 163, p. 41-45 e 46-48), a jurisprudência do TCU reconhece que os pareceristas podem ser responsabilizados por parecer vinculativo que contenha erro grosseiro. A possibilidade de responsabilização também é aceita pelo Supremo Tribunal Federal (MS 24.631/DF, de 9/8/2007 e MS 24.584/DF, de 9/8/2007) quando a consulta não é facultativa.

165. No caso, os pareceres foram emitidos em cumprimento à Lei 8.666/1993, que exige o prévio exame e aprovação das minutas de contrato pelas assessorias jurídicas (art. 38, parágrafo único).

166. Não é sustentável a alegação do assessor jurídico de que os pareceres foram exarados com base na Lei Orgânica da AGU (art. 11, inciso VI, alínea "a" da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União) que determinaria apenas o exame prévio e conclusivo das minutas de contrato, e não sua aprovação. Isso porque os pareceres integraram os processos administrativos que levaram a celebração dos aditivos e o próprio texto de dois dos pareceres questionados cita expressamente que a opinião ali exarada tem como fundamento o referido dispositivo da Lei de Licitações (TC 022.310/2009-3, peça 18, p. 47 e peça 19, p. 24).

167. O Regimento Interno da unidade, por sua vez, estabelecia que os textos de edital de licitação, bem como os dos respectivos contratos ou congêneres, deveriam ser previamente examinados pela Assessoria Jurídica da Seap para posterior análise pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil. Ou seja, os dois pareceres foram exarados também em cumprimento a normas internas, e, portanto, não podem ser considerados como consultas facultativas.

168. A tese defendida nos pareceres, de que a prorrogação era possível, contraria não só a jurisprudência, mas a interpretação mais direta do dispositivo legal utilizado como fundamentação: o inciso VI do § 1º do art. 57 da Lei 8.666/1993.

169. Como já dito, ficou claro que, durante a vigência dos termos aditivos, foram realizados outros eventos, inclusive a 3ª Conferência Nacional.

170. O argumento apresentado pela Dialog de que os serviços de realização de eventos teriam natureza de serviços contínuos, e, portanto, seriam contratualmente prorrogáveis por sessenta meses (art. 57, inciso II, da Lei de Licitações) não se aplica à situação em análise.

171. De plano, deve-se observar que o contrato celebrado pela Seap não continha cláusula com previsão de prorrogação por esse prazo e a Secretaria não se utilizou desse dispositivo legal para fundamentar as prorrogações.

172. Sobre a suposta natureza contínua da realização de eventos, a lei, de fato, não conceituou os serviços que poderiam ser enquadrados no art. 57. A IN 2/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão define esses serviços como aqueles “cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente”. A jurisprudência tem acolhido o entendimento de que essa definição deve considerar as atividades desempenhadas pela unidade contratante para caracterizar se a necessidade tem ou não natureza contínua.

173. Embora a Seap realizasse eventos ao longo do ano, não foram apresentados indicativos de que essa atividade fosse realizada de forma contínua. Ao contrário, os valores executados durante o período da vigência contratual não refletiram um padrão de continuidade previsível.

174. De qualquer modo, para serviços de natureza contínua, a administração deve dispor de boas estimativas sobre os quantitativos anualmente necessários de cada item de serviço. Essa informação detalhada deve integrar o processo para assegurar a economicidade da contratação e, em especial, das eventuais prorrogações que podem prolongar a vigência por até sessenta meses.

175. No caso do contrato com a Dialog, isso não foi feito. O contrato apenas estabeleceu o preço unitário de cada item e o valor global a ser utilizado, sem indicar o quantitativo estimado de cada item de serviço (p. ex. diárias de hotel, alimentação, aluguel de espaço).

176. Nessas situações em que não há estimativa dos quantitativos por item, a prática deve ser, de certo modo, inversa em relação à da prorrogação do contrato por sucessivos períodos até sessenta meses. Quando, pela natureza do objeto e das atividades da administração, não houver definição prévia dos quantitativos a serem demandados ao longo do ano e houver necessidade frequente dos serviços, deve ser adotado preferencialmente o sistema de registro de preços (Decreto 3.931/2001, vigente à época). Estabelecidas as necessidades para realização de um evento ou conjunto de eventos definidos, deve ser celebrado um contrato de curta duração com base na ata e com os quantitativos necessários de cada item para atender esse evento (ou conjunto de eventos). Nesse contexto, não há que se falar na possibilidade de prorrogação da vigência contratual com base no art. 57, inciso II, da Lei de Licitações.

177. O argumento de que os aditivos teriam sido motivados pelo insucesso dos pregões abertos, além de inadequado ao dispositivo legal utilizado, não pode ser acolhido para justificar um suposto enquadramento como contrato emergencial (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993).

178. As ações que teriam antecedido a celebração dos aditivos foram as seguintes:

	Vigência	Insucesso que teria justificado o aditivo
Contrato	23/7/2008 a 31/12/2008	
1º Termo Aditivo	1/1/2009 a 1/4/2009	pregão 5/2008, aberto em 2/7, reaberto em 28/7 e cancelado em 29/12/2008; pregão 34/2008, lançado em 29/12/2008; aberto e cancelado em 13/1/2009
2º Termo Aditivo	2/4/2009 a 2/10/2009	pregão 1/2009, abertura das propostas 2/4/2009; cancelado em 1/4/2009
3º Termo Aditivo	3/10/2009 a 1/4/2010	pregão 10/2009, cancelado pelo TCU em 6/7/2009

179. Nos três primeiros casos, os procedimentos adotados foram intempestivos, inclusive com abertura de pregões já na iminência de término da vigência do contrato. Isso ocorreu inclusive em relação ao 2º TA, oportunidade em que a unidade deveria ter adotado cautelas adicionais ante a já conhecida responsabilidade pela organização da 3ª Conferência Nacional e das conferências estaduais que deveriam anteceder-lá.

180. No caso do 3º TA, não houve justificativa para a falta de providências para realizar novo pregão (sem as falhas apontadas pelo TCU) no período de quase três meses entre a determinação do Tribunal e o fim da vigência da contratual.

181. É sedimentada a jurisprudência do TCU de que a urgência decorrente de inércia administrativa ou da falta de providências tempestivas não caracteriza a emergência como pressuposto para utilização da contratação emergencial prevista na Lei de Licitações.

182. Note-se também que havia outras atas vigentes à época, conforme constatado pela unidade técnica. Não há evidências de que Seap tenha solicitado adesão a essas atas economicamente mais vantajosas, e os gestores não apresentaram justificativas nesse sentido.

183. Além disso, com a celebração do 3º TA, houve acréscimo de 100% no valor contratual. A execução do contrato, cujo valor inicial era de R\$ 8 milhões, já havia atingido valor executado superior a R\$ 12 milhões quando do término da vigência do 2º TA.

184. De fato, a cláusula oitava do contrato dispunha sobre o preço: “O valor global estimado do presente Contrato é R\$8.000.000,00 (oito milhões de reais), cujo pagamento ocorrerá...”.

185. A cláusula primeira do 3º TA, por sua vez, assim dispôs:

“CLÁUSULA PRIMEIRA — DO OBJETO — Visa o presente Termo Aditivo prorrogar o prazo de vigência estipulado na Cláusula Décima Primeira do Contrato nº 16/2008 (fls. 278) de conformidade com o Art. 57, § 1º, inciso VI” da Lei 8.666/93, alterando-se assim, as Cláusulas Oitava, Décima e Décima Primeira, que passarão a vigorar com a seguinte redação.

"CLÁUSULA OITAVA — DO PREÇO — O valor estimado do presente Termo Aditivo é R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais), cujo pagamento ocorrerá ..."

186. Ou seja, na nova redação, foi retirada a informação sobre o valor do contrato e passou a constar apenas o valor de R\$ 8 milhões como referente só ao próprio aditivo.

187. Os documentos que antecederam a celebração desse aditivo trataram basicamente da prorrogação da vigência. Apesar de a minuta de contrato incluir a alteração na cláusula oitava, no parecer 324/2009, o assessor jurídico mencionou apenas a possibilidade de alteração de valor de 25% (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 5).

188. A alteração de valor também não integrou o extrato publicado no DOU, em que constou apenas a prorrogação da vigência como motivadora do 3º TA (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 16).

189. Ainda assim, o acréscimo de 100%, em afronta aos dispositivos legais, constou do termo de aditivo assinado pelo titular e pelo assessor jurídico do MPA, o que motivou a audiência desses dois responsáveis.

190. No que concerne a essa irregularidade, acompanho o encaminhamento da unidade técnica, que rejeitou as razões apresentadas pelos dois responsáveis, sem afastar a responsabilidade do assessor jurídico pela assinatura do 3º TA, como foi proposto pelo MPTCU.

191. Embora o assessor não fosse competente para representar o Ministério, o que, para a validade jurídica do contrato, retirou a importância de sua assinatura, essa circunstância não é suficiente para eximi-lo de responsabilidade. Com sua assinatura, o assessor, na prática, avalizou os termos do aditivo com a cláusula que alterava em 100% o valor do contrato.

192. Sua alegação de que o processo administrativo foi alterado com a inserção de documentos antes de seu parecer – inclusive a minuta de aditivo com o acréscimo de 100% - deve ser apurada, como proposto pela unidade técnica, mas essa ocorrência reforça a importância da rubrica e das assinaturas apostas pelo assessor no contrato.

193. Como no parecer desse assessor sobre a celebração do aditivo não houve qualquer alusão a acréscimo de 100%, caberia a esse responsável não cancelar a assinatura do aditivo com cláusula que previa acréscimo ilegal e que não teria sido objeto de sua análise prévia. Sua assinatura não pode ser classificada como desprovida de significado e sua responsabilidade não pode ser afastada.

194. A responsabilidade do secretário-adjunto, Dirceu Lopes, está relacionada a celebração do 3º TA. Esse responsável determinou a adoção de providências para prorrogação do contrato pela terceira vez (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 13), apesar do parecer de subchefe de assuntos jurídicos da Casa Civil, que havia discordado do jurídico do MPA e havia se manifestado contrário à prorrogação (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 8).

195. Pela jurisprudência do TCU, a responsabilidade do gestor não pode ser afastada pela existência de pareceres, já que esses não vinculam os gestores, a quem cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo. No caso, o argumento do gestor de que teria agido com suporte jurídico (o parecer do assessor do MPA) fica ainda mais fragilizado ante a existência do parecer divergente. O encaminhamento para que o contrato fosse prorrogado pela terceira vez ocorreu sem que houvesse sido assegurada a legalidade e economicidade desse ato. Portanto, sua defesa não pode ser acolhida.

196. Dos argumentos apresentados pelo então-ministro, Altemir Gregolin, destacam-se a carência de recursos humanos do Ministério e a vasta gama de suas atribuições, as dificuldades para concluir o processo licitatório para contratação, as iniciativas para identificar a melhor opção de contratação, a existência de pareceres técnicos e jurídicos que aprovaram a contratação e seus aditivos, a jurisprudência do TCU que eximiria o ministro de Estado da responsabilidade pela conferência de dados técnicos como

o limite de valor do aditivo, bem como a distinção da conduta esperada do ministro e dos gestores da área técnica.

197. Essa argumentação foi analisada em detalhe pela unidade técnica (peça 163, p. 52-55 e peça 223, p. 11-15) e por todo o já exposto, deve ser rejeitada. A maioria dos argumentos também foram apresentados por outros gestores e rebatidos em cada caso pela unidade técnica. Sobre o argumento específico relacionado à responsabilidade imputável aos ocupantes de cargo de ministro, há peculiaridades no caso concreto que devem ser ressaltadas.

198. Conforme apontado pela unidade técnica, a competência regimental para assinar contratos seria do dirigente da área administrativa. Ao assinar os aditivos com irregularidades, o titular do Ministério assumiu a responsabilidade pela celebração, especialmente em relação ao 3º TA, no qual houve acréscimo de valor de 100%, em desacordo com art. 65, §§ 1 e 2º, da Lei 8.666/1993.

199. A jurisprudência do TCU reconhece a possibilidade de responsabilização em situações como essa, quando o titular do órgão assume diretamente funções executivas, celebrando contratos e aditivos (e.g. os acórdãos 364/2003, 190/2001 e 1.132/2007-Plenário).

200. Ademais, deve-se reiterar a importância, para o Ministério, do evento, que foi precedido de conferências estaduais e implicou dispêndios expressivos em relação aos gastos rotineiros da unidade. A adesão à ata e os aditivos foram celebrados com irregularidades que poderiam e deveriam ter sido percebidas pelo signatário, especialmente pela importância e materialidade dos serviços envolvidos. Os atos irregulares praticados formaram um conjunto de ocorrências que deu causa aos prejuízos quantificados neste processo e o contexto aqui mostrado motiva e justifica a responsabilização direta do titular da pasta ante o dever de supervisão dele esperado e ante a própria assinatura do contrato e seus aditivos.

201. Como já discutido, o argumento que busca isentar gestor por decidir com base em pareceres técnicos também não pode ser acolhido. Em relação ao 3º TA, agrava a ocorrência o fato de o acréscimo de valor não ter sido considerado no parecer jurídico anterior à celebração. O parecer AJUR/MPA 324/2009, que analisou a minuta do aditivo, mencionou expressamente acréscimo de apenas 25% (peça 20, p. 2-8, do TC 022.310/2009-3), ou seja, a possibilidade de acréscimo de 100%, que constou do termo celebrado, sequer havia sido tratada no parecer.

202. Assim, também quanto a essas constatações, incorporo a análise da unidade técnica como fundamento para rejeitar as defesas apresentadas.

Realização de despesa superior ao valor contratual e sem prévio empenho

203. Ainda em relação à execução do contrato, foi constatada a realização despesas sem prévio empenho e de despesas que extrapolaram o valor contratualmente estabelecido. Até o fim da vigência do 2º TA, as despesas realizadas atingiram mais de R\$ 11 milhões, quando os termos contratuais estabeleciam o valor de R\$ 8 milhões.

204. Por essas irregularidades, foi chamado a responder o ordenador de despesa e diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional, Manoel Viana de Sousa.

205. Sua defesa destacou a falta de pessoal da Seap, que teria levado a falhas nos procedimentos contábeis, com a execução de despesas que extrapolaram o valor empenhado. No entanto, não trouxe argumentos capazes de afastar ou justificar essas constatações e sua defesa deve ser rejeitada quanto a esses pontos, conforme análise da unidade técnica.

Realização de evento após cautelar proferida pela TCU

206. Por fim, anuo à proposta da unidade técnica de acatar as alegações apresentadas pela coordenadora-geral de Administração-substituta, Edileuza Silva Neiva, por ter autorizado a realização de evento, a ser executado com a empresa Dialog, após a cautelar do TCU suspendendo a execução desse contrato.

207. Deve ser ponderado para tanto o baixo valor do evento (R\$ 2.965,32), a alegação de desconhecimento da existência da cautelar, a existência de solicitação da área técnica e o efetivo cumprimento da suspensão após esse evento isolado.

VI

208. De toda essa análise, penso que as irregularidades que levaram à imputação de débito e as que levaram às audiências devem ser consideradas em conjunto. Essas constatações convergiram para um quadro que favoreceu a manutenção indevida do contrato com a empresa Dialog e que se mostrou danoso para a unidade.

209. Pela importância da 3ª Conferência Nacional e pela materialidade das despesas envolvidas na sua realização, os gestores e o titular do Ministério deveriam ter dispensado cuidados especiais na execução desse evento para assegurar a escolha da opção mais vantajosa e a regularidade dos procedimentos adotados. Por todo o aqui exposto, conclui-se que isso não ocorreu.

210. Ao acolher, na essência, os pareceres da SecexAmbiental e da Procuradoria, com os ajustes que destaquei ao longo deste voto, acato as alegações de defesa de Dirceu Silva Lopes e de Altemir Gregolin relativas ao pagamento de serviços não executados e de serviços com sobrepreço, respectivamente. Acato também as justificativas de Edileuza Silva Neiva quanto à realização de evento após cautelar do TCU e de Manoel Viana de Sousa quanto à pesquisa de preços do 1º TA.

211. Assim, opino pela irregularidade das contas dos responsáveis e da empresa Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. (atualmente Due Promoções e Eventos Ltda.) em relação às demais constatações, com condenação em débito solidário e aplicação de multa de acordo com as irregularidades atribuídas a cada um.

212. Noto que, com fundamento nos art. 70 e 71, inciso II, da Constituição Federal e no art. 5º, inciso, inciso II, da Lei Orgânica do TCU, também cabe julgar irregulares as contas da empresa contratada (pessoa jurídica privada) pelas ocorrências que resultaram em prejuízo ao erário.

213. Sobre a data da ocorrência do débito, observo que o pagamento se deu em duas parcelas, com a segunda, no valor de R\$ 2.195.930,55, referente a 4/12/2009 (TC 022.310/2009-3, peça 16, p.15). Em benefício dos responsáveis, essa última data deve ser considerada como referência.

214. Ante a ausência de elementos nos autos que permitam comprovar a boa-fé dos responsáveis, cabe julgar, desde logo, o mérito destas contas, conforme determina o disposto no art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU.

215. Registro que consta dos sistemas no Tribunal apenas um processo de prestação de contas do Ministério da Pesca e Aquicultura relativo ao período das ocorrências analisadas nestes autos. Trata-se do TC 015.127/2009-0, referente ao exercício de 2008, apreciado pelo acórdão 3.863/2012-1ª Câmara (mantido pelo acórdão 1.614/2013-1ª Câmara). Foram julgadas irregulares as contas de Edileuza Silva Neiva, Antônio Chrisóstomo de Sousa, Manoel Viana de Sousa, Dirceu Silva Lopes e Cleberson Carneiro Zavaski (entre outros responsáveis não arrolados nesta TCE), com aplicação de multa, e regulares com ressalva as contas dos demais gestores, rol em que constaram dois responsáveis nestes autos (Mariângela de Souza e Altemir Gregolin).

216. Naquela oportunidade, o contrato 16/2008 não foi objeto de exame expresso. Dessa forma, o julgamento desta TCE pode prosseguir, com amparo no art. 206 do Regimento Interno, sem prejuízo de encaminhar cópia desta deliberação ao MPTCU, para que avalie a possibilidade de interpor recurso de revisão.

217. Com as adequações de forma que considere pertinentes, endosso adicionalmente as demais propostas de encaminhamento formuladas pela unidade técnica.

218. Em particular, ao considerar a gravidade dos atos praticados e os valores envolvidos, acolho a proposta de solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do MPTCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992.

219. Em relação à determinação proposta pelo *Parquet* para apuração dos fatos noticiados pela Due Promoções e Eventos sobre a prestação de serviços não previstos no contrato 16/2008, observo que esses supostos serviços não podem ser considerados realizados com amparo no referido contrato. Trata-se de itens não registrados na ata nem, por consequência, na proposta comercial.

220. Ademais, não foram apresentados comprovantes da sua execução e não há informação sobre o instrumento contratual que os teria amparado. Ante o tempo decorrido e na ausência de indícios de débito, deixo de acolher a proposta de apurações adicionais. Caso haja pendências relativas a pagamento de serviços extras, caberia à interessada buscar indenização pelos meios judiciais adequados.

221. Após o último parecer do MPTCU, foram anexados aos autos uma manifestação adicional da empresa Due Promoções e Eventos (peças 246, 247 e 248) e memoriais do assessor jurídico Antônio de Jesus da Rocha Freitas Júnior (peça 250), do diretor da Digeai Manoel Viana de Sousa (peça 255) e da assessora especial Sheila Maria Assis de Oliveira (peças 257 e 258).

222. De modo geral, as alegações da empresa apenas reiteraram argumentos apresentados anteriormente e analisados exaustivamente nas instruções da unidade técnica. Não foi encaminhada qualquer comprovação documental nova, para, por exemplo, fundamentar as supostas variações no valor das diárias à época da Conferência, fruto da sazonalidade de preços genericamente mencionada pela empresa. A documentação juntada já havia sido considerada nas instruções da unidade técnica, como o relatório de hospedagem (peça 30, p. 24-73 do TC 022.310/2009-3, apenso), o relatório de delegados e o relatório de emissão de certificados (peças 27, p. 45-51 e peças 28, 29 e 30 do mesmo apenso), sem reparos a fazer neste momento.

223. Os memoriais do assessor jurídico, do diretor da Digeai e da assessora especial trouxeram alegações que, essencialmente, constaram de suas manifestações anteriores nos autos e foram suficientemente analisadas e rejeitadas pela unidade técnica (itens 193-247, 10-376 e 101-131, respectivamente, da instrução de peça 163 e itens 115-123, 129-134 e 135-143, respectivamente, da instrução de peça 223, ambas reproduzidas no relatório que precedeu este voto).

224. Destaco apenas que a responsabilização do diretor da Digeai foi relacionada à celebração de aditivos e à execução do contrato 16/2008, sem incluir os atos de adesão à ata, conforme mencionado em seu memorial. O assessor jurídico, como responsável por pareceres jurídicos, sem envolvimento na execução do contrato, não foi arrolado no débito solidário. Ademais, ante a natureza e o contexto das irregularidades bem como em face da representatividade para o Ministério do valor envolvido na contratação, as deficiências na estrutura de pessoal da unidade apontadas pelo assessor não podem, isoladamente, assumir o papel de salvo-conduto para eximi-lo por completo da responsabilidade pelos pareceres que instruíram as celebrações de aditivos irregulares. E a listagem encaminhada pela assessora em que consta a relação (sem o seu nome) dos responsáveis por atividades específicas da Conferência (aeroporto, credenciamento, palco - abertura, por exemplo) não permite afastar a responsabilidade que lhe foi atribuída neste processo.

225. Cabe registrar, no entanto, a informação anexada aos autos sobre o óbito, em 29/10/2014, do então - subchefe adjunto para Assuntos Jurídicos da Casa Civil Francisco Luiz de Bessa Leite (peças 243 e 245), que havia sido responsabilizado pela aprovação de pareceres jurídicos sobre os dois primeiros termos aditivos. Dado que suas razões de justificativas foram rejeitadas, as contas desse responsável devem ser julgadas irregulares sem aplicação de multa, ante a natureza personalíssima dessa penalidade.

226. Por fim, observo que, nos termos do art. 55, *caput* e § 2º, da Lei 8.443/1992, o processo apenso TC 022.310/2009-3 deve tornar-se público.

Por todo o exposto, voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de maio de 2015.



ANA ARRAES
Relatora