

Proc. TC-018.305/2015-6
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em desfavor do Instituto Educar e Crescer (IEC), entidade privada sem fins lucrativos, e do Sr. Danillo Augusto dos Santos, ex-presidente do IEC, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 703293/2009 (Siafi/Siconv 703293).

O referido convênio tinha por objeto apoiar 36º Festa do Peão de Boiadeiro do Município de Guaraci/SP, no período de 20/5/2009 a 24/5/2009.

A Secex/CE, considerando a informação constante do cadastro CNPJ da Receita Federal acerca do quadro societário do referido instituto, providenciou a citação solidária de outras duas sócias Sras. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo e Ana Paula da Rosa Quevedo. A medida preliminar foi realizada por meio da delegação de competência conferida por V. Ex.^a. Desta maneira, foram promovidas as seguintes citações:

- a) Instituto Educar e Crescer, mediante o Ofício 2938/2015 (peça 14);
- b) Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, mediante o Ofício 2937/2015 (peça 15);
- c) Danillo Augusto dos Santos, mediante o Ofício 2936/2015 (peça 16);
- d) Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., empresa contratada, mediante o Ofício 2935/2015 (peça 17);
- e) Ana Paula da Rosa Quevedo, mediante o Ofício 2934/2015 (peça 18).

Feita a análise dos elementos trazidos ao processo e das alegações de defesa, o auditor da Secex/CE propõe ao Tribunal julgar irregulares as contas do Sr. Danillo Augusto dos Santos, da Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, da Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, do Instituto Educar e Crescer (IEC), e da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, condenando-os ao pagamento do débito referente à receita da venda de ingressos no valor de R\$ 183.375,00, na data de 24/5/2009, último dia do evento promovido pelo convênio, bem com aplicar aos responsáveis a multa fundamentada no art. 57, da Lei 8.443/1992.

Por sua vez, o Diretor da subunidade técnica, apesar de concordar com a proposta de irregularidade das contas e com os responsáveis levantados, divergiu do encaminhamento alvitrado pelo auditor, em especial quanto ao débito apurado.

Transcrevo os trechos mais relevantes da análise do Diretor:

26. Quanto à ausência de contrato de exclusividade, no entanto, dirijo da proposta do auditor no sentido de rejeitar as alegações apresentadas para este ponto, uma vez que a obrigatoriedade dos aludidos contratos de exclusividade se dá apenas no caso da contratação por inexigibilidade

de licitação nos termos do art. 25, III da Lei 8.666/1993, o que não ocorre no presente caso, uma vez que foi realizada licitação simplificada por meio de cotação prévia de preços. Dessa forma, as alegações apresentadas para este item também devem ser acolhidas.

27. Quanto à comprovação das despesas pagas com recursos da venda de ingressos, concordo com a proposta do auditor no sentido de rejeitar as alegações apresentadas para este item, uma vez que a defendente não apresentou documentos fiscais idôneos que comprovassem as aludidas despesas; além disso, o Plano de Trabalho do Convênio não previa a venda de ingressos durante o evento proposto, tendo o Ministério do Turismo identificado o fato apenas por ocasião da vistoria *in loco* realizada durante a execução. [...]

28. Quanto às falhas apontadas pela CGU, dirijo da proposta apresentada pelo auditor no sentido de acolher as alegações da responsável, tendo em vista que:

a) a Nota Técnica 3.096/2010 da CGU (peça 2, p. 62-81), foi resultado de auditoria realizada por aquele órgão de Controle em convênios celebrados entre o ministério do Turismo e as entidades Premium Avança Brasil (38 convênios) e Instituto Educar e Crescer – IEC (19 convênios), entre eles o convênio ora examinado;

b) a CGU detectou que o *modus operandi* das convenientes era realizar uma suposta cotação de preços com três empresas e escolher a de menor valor para a contratação, sempre igual ao valor do convênio; [...]

e) no entanto, são fortes as evidências de que, tanto o IEC, quanto a Premium Avança Brasil, realizavam dentro dos processos de inexigibilidade dos convênios que gerenciavam, cotações de preço montadas pelas mesmas empresas fictícias ou de fachadas para, ao final, escolher a de menor valor, sempre igual ao montante integral do convênio;

f) entre as evidências de que as cotações de preço eram montadas e o certame direcionado para as quais não foram apresentadas alegações de defesa estão:

- a semelhança entre o formato gráfico e a grafia do preenchimento de notas fiscais assinadas por empresas diferentes e, supostamente, concorrentes;

- assinaturas semelhantes em contratos firmados com diferentes empresas;

- estreita ligação entre pessoas responsáveis pelas ONG convenientes e as empresas contratadas para a execução dos serviços, em especial a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.; e

- inexistência física da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. e da empresa Clássica Comércio de Eletrônicos e Produções Ltda.;

29. Do exposto, seja pelas evidências de fraude nas cotações de preço realizadas, rompendo o nexo de causalidade na aplicação dos recursos, seja pela não comprovação do montante recebido a título de venda de ingressos, bem como de sua aplicação no objeto do convênio, as alegações apresentadas pela responsável não são suficientes para afastar o débito que lhe foi imputado.

Diante de tais considerações, a proposta da subunidade, acatada pelo Titular da Secex/CE, foi no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. Danilo Augusto dos Santos, da Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, da Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, do Instituto Educar e Crescer (IEC), e da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, condenando-os ao pagamento do débito referente aos recursos federais repassados por meio do Convênio 703293/2009, no valor de R\$ 300.000,00, em 02/06/2009; aplicar aos responsáveis a multa fundamentada no art. 57, da Lei 8.443/1992; enviar cópia do processo à Procuradoria da República no Distrito Federal.

II

Em relação à responsabilização apontada pela Secex/CE, manifesto-me, com a máxima vênia, de forma divergente.

Verifico que o caso em tela se refere à transferência voluntária de recursos federais a entidade privada, por meio de convênio. Após muita divergência sobre a responsabilização em situações semelhantes, onde algumas deliberações responsabilizavam apenas gestores, outras apenas entidade ou, ainda, entidade e gestores solidariamente, propus, nos autos do TC 006.310/2006-0, o incidente de uniformização de jurisprudência.

Assim, o Plenário dessa Corte, acolheu minha proposta e decidiu, por meio do Acórdão 2.763/2011:

9.2. firmar o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:

9.2.1. na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano;

Esse entendimento foi, posteriormente, consubstanciado na Súmula 286:

A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.

Com base nas transcrições, pode parecer correta a citação de todas as pessoas que constavam como sócias do Instituto Educar e Crescer no cadastro de CNPJ do banco de dados da Receita Federal. Contudo, reiterando vênias por divergir, não acredito que essa seja a melhor interpretação.

Ao celebrar o convênio com o poder público federal, o Instituto Educar e Crescer assume o papel de gestor público dos recursos federais a ele repassados e, em consequência, se sujeita ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao poder público, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

Da mesma forma, a responsabilidade da pessoa física, na condição de dirigente da entidade privada, encontra amparo nos citados artigos 70 e 71 da CF, visto que, de fato, a pessoa natural é quem determina a destinação a ser dada aos recursos públicos transferidos, tendo também a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos.

Contudo, devo ressaltar a necessidade de que a pessoa física tenha sido responsável pela gestão dos recursos. Observo que todos os documentos relacionados ao Convênio 703293/2009, desde sua assinatura até a prestação de contas, foram assinados pelo Sr. Danilo Augusto dos Santos, que era o presidente da entidade à época dos fatos. Cito: extrato de convênio (peça 1, p. 47), termo de homologação e adjudicação (peça 1, p. 65), contrato com a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. (peça 1, p. 71), prestação de contas (peça 1, p. 59).

Desta maneira, entendo que a responsabilidade constitucional alcança tão somente o Sr. Danilo Augusto dos Santos. As Sras. Ana Paula da Rosa Quevedo e Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, embora sejam sócias do referido instituto, não geriram os recursos federais que lhe foram repassados.

Não obstante às considerações feitas acerca da responsabilização, considero que as alegações de defesa apresentadas pela da Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo devem ser aproveitadas aos demais responsáveis, por se tratarem de circunstâncias de natureza objetiva.

III

A contratação do objeto conveniado se deu mediante cotação de preços de todos serviços necessários ao evento, da qual participaram três empresas: Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., Ello Brasil Produções e Prime Produções Culturais Ltda.

Embora a IEC, entidade conveniente, seja empresa de direito privado que não está sujeita à Lei 8.666/1993, ao contratar utilizando-se de recursos federais, a entidade deve seguir os princípios aplicáveis às licitações públicas a fim de selecionar a proposta mais vantajosa.

Observo, contudo, que não houve parcelamento do objeto, desejável sempre que o conjunto a ser contratado tiver natureza divisível. Nesse caso, a contratação de empresa intermediária, que não possui contrato de exclusividade com as bandas artísticas, não garante a melhor proposta. A empresa intermediadora serve apenas para elevar os custos da contratação e ainda pode facilitar a ocorrência de fraudes. Verifiquei que existem alguns processos autuados nessa Corte para a apuração de fraudes envolvendo as mesmas empresas. Deste modo, a exigência da lei de licitações e do convênio não pode ser vista como mera formalidade.

Como se vê na instrução de peça 44, há também neste processo muitas evidências que indicam a ocorrência de fraude. As irregularidades, apontadas inicialmente pela CGU, não foram elididas nas alegações de defesa dos responsáveis. Restaram, portanto, sem justificativas, levando o Diretor da subunidade técnica a propor o ressarcimento ao erário pelo valor integral repassado pelo convênio e não apenas pelo lucro obtido pela venda de ingressos, como sugerido pelo auditor (peça 43).

Cito, como exemplo, o TC 029.938/2013-9, onde foram apuradas irregularidades que caracterizam fraudes nos procedimentos de cotação de preços conduzidos por entidade sem fins lucrativos conveniente, perpetradas pelas mesmas empresas arroladas no presente processo: Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., Ello Brasil Produções e Prime Produções Culturais Ltda.

Naquela assenta, o Relator, Exmo. Ministro Augusto Sherman, ponderou que a fraude ocorrida na cotação de preços não está sujeita às penalidades impostas pela Lei 8.666/1993. Contudo, entendeu que a gravidade das irregularidades tratadas era suficiente para sancionar a presidente da entidade privada conveniente com a pena de inabilitação temporária ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Conforme aqui mencionado, a prova dos autos demonstra a participação da empresa Conhecer na *fraude* havida no procedimento de “cotação de preços” de ambos os convênios tratados nestes autos. Conquanto irregular, a conduta da empresa não pode ser punida com a declaração de sua *inidoneidade* para participar de licitação, uma vez que a cotação de preços realizada por entidade privada, em atendimento ao que dispõem o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, vigente à época da concessão dos recursos, não se conforma à “categoria de procedimento licitatório”. Nesses termos, o ato irregular não se subsume ao tipo legal de que trata o art. 46 da Lei 8.666/1993, inviabilizando a cominação de tal sanção, tal como decidido por meio do Acórdão 3.611/2013, deste Colegiado.

Pela mesma razão, não podem ser declaradas inidôneas as empresas Clássica Com. Eletrônicos e Produções Ltda., Prime Produções Culturais Ltda., Empresa Elo Brasil Produções Ltda. e Ideia 7 Comunicação e Marketing Ltda. (antiga Calypso Produções Artísticas do Brasil), essa última, aliás, a única que apresentou defesa nestes autos, não apresenta vínculos comprovados com os demais responsáveis arrolados nestes autos e possui existência fática.

[...]

Revestem-se as irregularidades praticadas por Cláudia Gomes de Melo, presidente da entidade privada conveniente, de gravidade suficiente a autorizar o Tribunal a sancioná-la com a pena de inabilitação temporária ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. Destaco, no conjunto dessas irregularidades, a *fraude* perpetrada no

processo de seleção da empresa Conhecer Consultoria e Marketing para supostamente executar o objeto do convênio.

Diante da gravidade dos atos praticados e dos valores envolvidos nesta e em outras 42 tomadas de contas especiais que envolvem a Premium em irregularidades semelhantes na execução de recursos do Ministério do Turismo, 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. (Voto do Acórdão 1178/2016-Plenário)

Em razão da similitude dos casos, proponho que seja dado o mesmo encaminhamento transcrito no trecho acima, ao Sr. Danillo Augusto dos Santos, ex-presidente do IEC, por ter sido gestor dos recursos conveniados e responsável pela cotação de preços fraudulenta.

Por fim, registro que o Tribunal não tem competência para julgar as contas da empresa contratada para execução do evento, uma vez que a pessoa jurídica de direito privado não atua na condição de gestora de recursos públicos. Desta forma, entendo que, em relação à empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, aplica-se apenas a condenação solidária em débito e a multa individual.

Alerto que além desse processo, existem mais dezesseis tomadas de contas especial em trâmite no TCU, em fase de citação, tratando de convênios celebrados entre o Ministério do Turismo e o Instituto Educar e Crescer (IEC).

IV

Diante do exposto, este Representante do Ministério Público junto ao TCU propõe:

1. excluir da relação processual as Sras. Ana Paula da Rosa Quevedo e Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo;

2. julgar irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas Instituto Educar e Crescer (IEC), entidade privada sem fins lucrativos, e do Sr. Danillo Augusto dos Santos, ex-presidente do IEC, condenando-os solidariamente com a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, ao pagamento da importância de R\$ 300.000,00, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 02/06/2009 até a do efetivo recolhimento;

3. aplicar ao Instituto Educar e Crescer (IEC), ao Sr. Danillo Augusto dos Santos, e à empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

4. considerar graves as infrações cometidas pelo Sr. Danillo Augusto dos Santos e, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

5. encaminhar cópia do processo ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Distrito Federal, para ajuizamento das ações penais e civis que entender cabíveis.

Ministério Público, em 29/08/2016.

(Assinado eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral