

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 009.234/2014-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura

Responsáveis: Ana Paula da Rosa Quevedo (001.904.910-27); Carla Cristina Marques (159.275.938-60); Cláudio Peret Dias (992.751.126-49); Fundação Brasileira de Teatro (33.701.392/0001-75); IEC-Instituto Educar e Crescer (07.177.432/0001-11); Joana D'Arc Gurgel Pereira (151.044.001-15); José Maria Bezerra Paiva (046.489.947-87); Kleber da Silva Rocha (467.399.120-68); Rafael Segall Terra (771.938.811-91); RC Assessoria e Marketing Ltda-Me (11.803.678/0001-29); Rosângela Nascimento Marques (183.673.721-15); Volnei Franca da Silva (707.862.591-91)

Representação legal: Huilder Magno de Souza (18444/OAB-DF) e outros, representando IEC-Instituto Educar e Crescer e Ana Paula da Rosa Quevedo.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. SUBCONTRATAÇÃO INTEGRAL. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. CITAÇÃO DA CONVENIENTE. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. AUDIÊNCIA DOS SERVIDORES RESPONSÁVEIS PELA ANÁLISE E APROVAÇÃO DO PROJETO. AUTUAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO PARA AVALIAR A ATUAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINC NA APROVAÇÃO, FORMALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE CONVÊNIOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da SecexEducação (peças 50-52):

### INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de Tomada de Contas Especial instaurado pela Coordenação de Contabilidade do Ministério da Cultura (MinC), com a finalidade de cumprir parte do item 9.2.1 do Acórdão 2.965/2012-TCU-Plenário, que determinou a instauração de TCE no Convênio 741780/2010, em desfavor do Instituto Educar e Crescer (IEC) e da Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, na condição de presidente da instituição proponente, em razão da impugnação total de despesas.

### HISTÓRICO

2. O Convênio 741780/2010 tinha por objeto a realização do Projeto “Festival Ducina de Cenas Curtas”, que visou a realização de um evento teatral com a apresentação de curtas, com duração de quinze minutos e oficinas gratuitas de dramaturgia, direção, interpretação e figurino (peça 1, p. 192-207).

3. Segundo a Cláusula Quarta do Termo de Convênio do ajuste, foram previstos R\$ 334.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 300.000,00 seriam repassados pela concedente e R\$ 34.000,00 corresponderiam à contrapartida, de responsabilidade da conveniente (peça 1, p. 196).

4. Os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante ordem bancária 2010OB800243 (peça 2, p. 5-7), no valor de R\$ 300.000,00, emitida em 30/7/2010.

5. Após o fim da vigência do ajuste, que teve como período 15/7/2010 a 29/10/2010, por meio do Ofício 48/2010, de 29/10/2010, o conveniente encaminhou a documentação da prestação de contas do evento (peça 2, p. 19).

6. Por meio do Relatório de Execução 357/2011, de 9/5/2011, a concedente entendeu que o objeto do convênio foi cumprido (peça 2, p. 81-82). Contudo, tendo em vista a ausência de documentos e informações relevantes, o Relatório de Análise Financeira 1/2011, de 2/6/2011 (peça 2, p. 107-111), concluiu pela necessidade de saneamento das ocorrências identificadas, para posterior conclusão da análise, tendo sido solicitados documentos complementares à conveniente (peça 2, p. 113-115), os quais foram encaminhados em 12/7/2011 e 14/7/2011 (peça 2, p. 121-139 e 149-156).

7. Paralelamente ao processo de prestação de contas, em 13/1/2011, por meio do Memorando-Circular 003/2010-AECI/GM/MinC e do Aviso 19/2011/GM/CGU-PR (peça 2, p. 37-40), deu-se ciência às Secretarias do MinC da situação de irregularidade (inadimplência) de diversas entidades convenientes, dentre elas o Instituto Educar e Crescer (IEC). Na ocasião, a Controladoria encaminhou a Nota Técnica 21/CGU-PR, de 5/1/2011.

8. Em síntese, a Nota Técnica 21/CGU-PR, de 5/1/2011, e sua complementar, a Nota Técnica 1456/CGU-PR, de 1/6/2011 (peça 2, p. 41-76 e 89-105), relatam diversas constatações acerca de indícios de irregularidades em diversos convênios celebrados pelo MinC com institutos como o IEC, tais como ausência de capacidade operacional dos convenientes, existência de vínculo entre as convenientes (parentesco, trabalhadores em comum), declaração de funcionamento montada, falsificação dos Atestados de Capacidade Técnica e Atividade Produtiva, relação entre as empresas que apresentaram cotação, relação entre as empresas que apresentaram cotação e as convenientes, empresas que apresentaram cotação e não foram contratadas, vínculo societário entre as empresas que participaram das cotações.

9. Concomitantemente ao processo de análise da prestação de contas do ajuste, em sessão do dia 31/10/2012, por meio do Acórdão TCU 2.965/2012-P, item 9.2.1, foi determinada a instauração de TCE, se necessária, em diversos convênios, dentre eles o Convênio 741780/2010 (peça 3, p. 6-26).

10. Após as considerações das citadas notas técnicas, bem como observação do referido Acórdão, novo Relatório de Análise Financeira (26/2013) foi elaborado, concluindo pela descaracterização do ajuste, haja vista a identificação de subconvenimento ou terceirização integral, atos proibidos pelas legislações regulamentadoras (peça 3, p. 48-49). Posteriormente foi emitido o Laudo Final de Reprovação 11/2013, de 4/3/2013, sugerindo a reprovação das contas apresentadas (peça 3, p. 50-51).

11. Registre-se, paralelamente ao processo de análise das contas no âmbito do Controle Interno, foi instaurado Inquérito Civil no Ministério Público Federal, que teve as seguintes conclusões ratificadas acerca da atuação da conveniente Instituto Educar e Crescer, inclusive citando expressamente o Convênio 741780/2010 (peça 3, p. 119-122):

“Considerando a gravidade dos fatos narrados nesta Nota Técnica, com destaque entre outras, para a possibilidade de existência de conluio nas contratações; de impossibilidade de comprovação da existência dos próprios fornecedores; de impossibilidade de verificação e veracidade dos documentos comprobatórios

*dos gastos apresentados e da efetiva aplicação dos recursos do convênio na consecução dos objetos pactuados nos ajustes formalizados, conclui-se pela existência de situações inquinadas de irregulares, para as quais urge providências saneadoras por parte do Gestor Federal dos recursos.”*

12. *O Relatório do Tomador de Contas Especial 59/2013, de 30/9/2013, concluiu que o dano ao erário foi de R\$ 300.000,00, valor total repassado, em decorrência da terceirização praticamente integral da execução do convênio, descaracterizando sua própria natureza, cujo valor atualizado até 30/9/2013 era R\$ 432.886,87, sob responsabilidade do Instituto Educar e Crescer (IEC/DF) e da Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, ex-presidente da instituição (peça 3, p. 162-171).*

13. *Após o envio do Relatório do Tomador de Contas Especial ao órgão competente, por meio do Relatório de Auditoria 121/2014, de 23/1/2014, a Controladoria-Geral da União (CGU) concluiu de forma idêntica (peça 3, p. 186-189).*

14. *O Certificado de Auditoria 121/2014 e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 295/2014, de forma uníssona, concluíram pela irregularidade das contas (peça 3, p. 190-191).*

15. *O Pronunciamento Ministerial consta na peça 3, p. 198.*

*Análise da instauração da TCE*

16. *Preliminarmente, registra-se que o processo de TCE analisado obedeceu às disposições formais da IN/TCU 56/2007, vigente à época, e da IN/TCU 71/2012, em vigor.*

17. *Ainda, tendo em vista o período de vigência, que foi de 15/7/2010 a 29/10/2010, os normativos regulamentadores eram, entre outros, as Leis 8.666/1993 e 4.320/1964, o Decreto 93.872/1986 e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 .*

*Irregularidades na execução do Convênio 741780/2010 detectadas pelo Controle Interno*

18. *De acordo com o Relatório de Execução, a convenente entendeu que o objeto foi cumprido (peça 2, p. 81-82). Contudo, tendo em vista inconformidades na documentação apresentada como prestação de contas e os achados de auditoria justificados pelo órgão de controle interno, bem com a determinação do Acórdão 2.965/2012-TCU-Plenário, a concedente elaborou Laudo Final de Reprovação, concluindo pela reprovação das contas e instaurou a TCE. A seguir são apresentadas as constatações acerca da irregularidade na execução do ajuste (peças 2, p. 41-76 e 89-105 e 3, p. 48-49):*

a) *“da análise foi verificado que o convenente executou o projeto através de somente duas empresas, a Fundação Brasileira de Teatro (CNPJ 33.701.392/0001-75) e a RC Assessoria e Marketing Ltda., (CNPJ 11.803.678/0001-29), além de ter executado algumas rubricas do projeto que não condizem com suas atividades (tradução de textos catálogo, passagens aéreas, produção/elaboração de relatórios finais, impressão de jornal, criação/hospedagem/ manutenção, camiseta, folders, convites, cartazes, banners, revisor de textos), conforme consulta com o CNPJ da referida instituição no sitio da Receita Federal.”;*

b) *“mais de 95% do valor total do Convênio foi repassado a uma única empresa, RC Assessoria e Marketing Ltda. (CNPJ 11.803.678/0001-29).”;*

c) *“constatou-se ainda que a empresa contratada (RC Assessoria e Marketing Ltda.) foi aberta em 09/04/2010, data extremamente próxima da assinatura do convênio, em 09/06/2010.”;*

d) *“na Prestação de Contas do Convênio 735783/2010, firmado para custear realização Festival Arte Efêmera, o IEC indicou que houve locação de espaço pertencente a Fundação Brasileira de Teatro (Contrato na 013/2010), bem como da empresa RC Assessoria e Marketing para prestação de diversos serviços inerentes ao plano de trabalho. Da análise das notas fiscais emitidas pelas duas distintas pessoas jurídicas acima citadas, constata-se que tais documentos foram supostamente preenchidos pela mesma grafia.”;*

e) “constatou-se a existência de relação entre empresas que apresentaram cotação e convenientes.

f) “pessoa física, de CPF 785.537.681-04, presidente do IEC até o mês de maio de 2009, possui vínculo empregatício registrado com a empresa Conhecer que, muito embora não tenha figurado entre as empresas que apresentaram cotações no contexto dos convênios com o MinC, é escolhida para a execução da maioria dos serviços relativos aos convênios celebrados com as entidades relativamente ao Ministério do Turismo.”;

g) “a atual presidente do IEC (CPF 001.904.910-27) tem irmã (CPF: 021.098.961-08) que assina ata do IEC como tesoureira e também atua como procuradora da empresa Conhecer.” e

h) “na verificação in loco nas empresas que supostamente venceram as cotações ou que apenas figuraram como participantes, constatou-se que a RC Assessoria e Marketing está localizada em escritório pequeno, sem evidências externas que indiquem capacidade operacional para execução de grandes eventos. A Ônix Consultoria em Comunicação não foi localizada no endereço indicado (704/705 N, Bloco E, n 17, sl. 302).”

19. Registre-se, por oportuno, que o órgão do controle interno apresentou diversas outras conclusões de irregularidades em relação ao presente conveniente (Instituto Educar e Crescer – IEC) em demais Convênios: 725275, 731985 e 735783 (TC 016.819/2014-4). Em especial, identificou-se que a empresa RC Assessoria e Marketing foi a maior contratada entre todos os convênios analisados, seja com a conveniente IEC ou demais convenientes e que havia relação de parentesco entre componentes do quadro societário da IEC com empresas contratadas em outros convênios federais (peça 1, p. 189-224 e 233-247).

20. Especificamente acerca do Convênio 735783/2010, em instrução preliminar, no âmbito do TC 016.819/2014-4, a Unidade Técnica propôs a citação solidária da conveniente, sua representante legal, as empresas contratadas e seus respectivos sócios-administradores (desconsideração das PJs), além de audiência com os responsáveis pela assinatura e apreciação/aprovação do seu Termo de Referência do Projeto, as irregularidades apontadas foram subcontratação integral (conveniamento) e incapacidade técnica para celebração de convênio com a Administração Pública Federal.

#### Análise da execução do Convênio 741780/2010

21. De acordo com a lista de contratos realizados pela conveniente constante no Siconv, na execução do objeto houve assinatura de dois contratos, conforme tabela abaixo:

Contrato	Empresa	Valor	Notas Fiscal	Data Pgt	Objeto (%)
14/2010	RC Assessoria e Marketing Ltda.	R\$ 323.200,00	0025, 0026, 0027, 0032 e 0033/2010	20/8/2010	96,77%
15/2010	Fundação Brasileira de Teatro	R\$ 10.800,00	006/2010	23/9/2010	3,23%
Total			R\$ 334.000,00		100%

22. Percebe-se que, desconsiderando a locação de local junto à Fundação Brasileira de Teatro, a conveniente terceirizou todo o objeto, isto é, 96,77% dos recursos recebidos foram na subcontratação de empresas (subconveniamento).

23. A norma regulamentadora do ajuste, a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, conceitua convênio, conveniente e assevera acerca das condições técnicas que as convenientes precisam ter.

Art. 1º, § 1º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

[...]

V - conveniente - órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração

*federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;*

*VI - convênio - acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como participe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;*

*[...]*

*§ 2º A descentralização da execução por meio de convênios ou contratos de repasse somente poderá ser efetivada para entidades públicas ou privadas para execução de objetos relacionados com suas atividades e que disponham de condições técnicas para executá-lo. (grifei)*

*24. Nessa mesma linha de raciocínio, o TCU entende que a celebração de convênios ou instrumentos congêneres tem caráter intuitu personae, não se admitindo, portanto, a transferência integral de seu objeto a terceiros (Acórdão 2.619/2016-TCU-Plenário).*

*25. Acerca do ponto, no Termo de Convênio assinado, na parte de obrigações da conveniente (Cláusula Terceira, II, “d”), está consignado que é preciso observar os procedimentos estabelecidos no artigo 49 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (peça 1, p. 194). Em síntese, o normativo cria a obrigação da observância das disposições contidas na Lei 8.666/1993, quando da contratação de terceiros.*

*26. A Lei 8.666/1993 trata da subcontratação no seu art. 72: “O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.” (grifei)*

*27. Ao repassar a terceiro a execução de 96,77% do objeto acordado, ou seja, praticamente sua integralidade, a IEC, além de não observar a vedação expressa legislativa (Lei 8.666/1993, art. 72), também reconheceu que não dispunha de condições técnicas para a execução, elemento imprescindível para o recebimento de recursos descentralizados por meio de convênio (Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, art. 1º, § 2º).*

*28. Por conseguinte, não é possível estabelecer o necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado no Convênio 741780/2010, conforme entendimento deste Tribunal:*

*É irregular a realização de espécie de subconvênio com características de contrato, mediante o qual a entidade conveniente repassa a terceiro, sem a prévia e devida licitação e sem anterior verificação da compatibilidade dos preços com os de mercado, a obrigação de executar o objeto de convênio celebrado com órgão ou entidade da União. (Acórdão 2.791/2016- TCU -1ªCâmara).*

*Ocorrendo indevida transferência integral do objeto do convênio pelo conveniente para entidade privada, esta e seu administrador respondem solidariamente por eventual dano, pois efetivamente geriram os valores transferidos, juntamente com o responsável conveniente a quem cabia a gestão dos recursos. (Acórdão 2.619/2016- TCU-Plenário).*

*A utilização de empresa de fachada para a realização do objeto do convênio não permite o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado, ainda que este esteja, comprovadamente, executado. (Acórdão 2.496/2016- TCU -Plenário).*

*Na celebração de convênio ou instrumento congêneres com Oscip, a Administração deve observar a capacidade de o ente privado executar o objeto, que deve se enquadrar nas atividades*

*de interesse público discriminadas na lei, sendo incabível atuar como mero gerenciador de recursos (subconvênio). (Acórdão 734/2012- TCU-Plenário).*

29. *Ainda quanto ao ato de subcontratação integral, devem ser considerados os seguintes fatos constatados pelo controle interno:*

- a) existência de relação entre os componentes convenientes e contratantes;*
- b) evidência de preenchimento de notas fiscais pelo mesmo responsável;*
- c) abertura da empresa contratada poucos meses antes da assinatura do convênio; e*

*d) confirmação in loco do funcionamento da empresa RC Assessoria e Marketing Ltda. em escritório pequeno, sem evidências externas que indiquem capacidade operacional para execução de grandes eventos.*

*Análise da celebração do Convênio 741780/2010*

30. *Os recursos do ajuste analisado tiveram como origem emenda parlamentar do então Senador da República, Sr. Gim Argello (peça 1, p. 10).*

31. *De acordo com o Documento “Orçamento / Cronograma Preliminar” apresentado como parte do Termo de Referência do Projeto (peça 1, p. 104-124), a empresa RC Assessoria e Marketing Ltda. já constava como intermediadora de praticamente todas as atividades necessárias para a realização do objeto, fato este confirmado na emissão das Notas Fiscais de Pagamentos: a empresa RC Assessoria e Marketing Ltda. recebeu R\$ 323.200,00 (96,77%) dos recursos do Convênio 741780/2010.*

32. *De outro modo, a subcontratação irregular (vedada expressamente pelo art. 72 da Lei 8.666/1993) ocorrida no ajuste e o indício de incapacidade técnica necessária supostamente já constava na proposta inicial, que foi apreciada, aprovada, celebrada e aceita/efetivada.*

33. *Além disso, a empresa RC Assessoria e Marketing Ltda., que possui “consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica” como atividade econômica cadastrada no CNPJ/Receita Federal, foi indicada no Plano de Trabalho para a execução de diversas atividades estranhas, conforme consignado por fiscalização do órgão de controle interno:*

*“da análise foi verificado que o conveniente executou o projeto através de somente duas empresas, a Fundação Brasileira de Teatro (CNPJ 11.803.678/0001-29) e a RC Assessoria e Marketing Ltda., (CNPJ 07.537.448/0001-16), que executou algumas rubricas do projeto que não condizem com suas atividades (tradução de textos catálogo, passagens aéreas, produção/elaboração de relatórios finais, impressão de jornal, criação/hospedagem/ manutenção, camiseta, folders, convites, cartazes, banners, revisor de textos), conforme consulta com o CNPJ da referida instituição no sitio da Receita Federal.”*

34. *Contudo, mesmo com evidências claras de irregularidades no Plano de Trabalho, os Pareceres Técnico (peça 1, p. 163-164) e Jurídico (peça 1, p. 172-182) foram favoráveis à aprovação do ajuste e o Convênio 741780/2010 foi assinado (peça 1, p. 192-207).*

35. *Acerca da aprovação de convênios cujos planos ou projetos já demonstram possíveis irregulares, destacam-se as deliberações mais observadas desta Corte de Contas:*

*Os pareceres técnico e jurídico favoráveis a determinado ajuste não retiram a responsabilidade do administrador público pela prática de ato irregular, uma vez que cabe ao gestor, em última instância, decidir sobre a legalidade, a conveniência e a oportunidade de efetivar as avenças sob sua administração, especialmente aquelas que vão gerar pagamentos em favor do particular. (Acórdão 9.912/2016-TCU-2ªCâmara)*

*Os ocupantes de cargos da Advocacia Pública Federal podem ser responsabilizados pelo TCU, mesmo quando não tenham atuado com dolo ou fraude, porquanto a disposição contida no art. 38, § 2º, da Lei 13.327/2016 não inovou no mundo jurídico, apenas trouxe novos contornos à disciplina do art. 75 da MP 2.229/2001, de modo que se refere apenas à responsabilização funcional. (Acórdão 2.947/2016-TCU-Plenário)*

*A decisão adotada com base em pareceres técnicos não afasta, por si só, a responsabilidade da autoridade hierarquicamente superior por atos considerados irregulares, uma vez que o parecer técnico não vincula o gestor, que tem a obrigação de examinar a sua correção, em razão do dever legal de supervisão que lhe cabe. (Acórdão 2.781/2016-TCU-Plenário)*

*O parecerista técnico deve responder pelos atos praticados, ainda que tenha extrapolado suas atribuições, quando, para subsidiar tomada de decisão de autoridade superior sobre celebração de convênio, emitir opinião equivocada sobre a capacidade da instituição interessada para cumprir o plano de trabalho. (Acórdão 2.122/2016-TCU-Plenário)*

*Agentes públicos que emitem parecer de natureza técnica podem ser responsabilizados perante o TCU em razão da existência de vícios na manifestação que conduzam à prática de atos irregulares. (Acórdão 1.866/2016-TCU-Plenário)*

*O parecerista jurídico pode ser responsabilizado por parecer vinculante, a exemplo do previsto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, se verificada culpa em sentido amplo (dolo ou culpa strictu sensu) na prática da irregularidade apurada. (Acórdão 434/2016-TCU-Plenário)*

*Para fins de habilitação jurídica nas licitações, faz-se necessária a compatibilidade entre o objeto do certame e as atividades previstas no contrato social das empresas licitantes. (Acórdão 642/2014-TCU-Plenário)*

*O analista técnico tem o dever de se opor à continuidade de empreendimentos que estejam em desacordo com os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência. A atuação posterior do agente, consistente na glosa de serviços não realizados, mitiga, mas não exclui a reprobabilidade da emissão de laudo de engenharia favorável a orçamentos que continham quantitativos superestimados em relação ao projeto básico. (Acórdão 3.271/2013-TCU-Plenário)*

*Os pareceres técnicos e jurídicos não vinculam a atuação do agente responsável pela celebração de convênio no âmbito do órgão concedente. A existência de plano de trabalho aprovado e de pareceres técnicos e jurídicos favoráveis à celebração do convênio não eximem o gestor da responsabilidade de proceder a verificações básicas de conformidade e legalidade. (Acórdão 2.218/2013-TCU-Plenário)*

*É cabível a responsabilização de pareceristas que elaboram peças para a celebração de convênios com imprudência, negligência ou imperícia, bem como dos gestores do órgão concedente que as aprovam. (Acórdão 463/2013-TCU-2ª Câmara)*

*36. Ante tais elementos fáticos e após o pronunciamento emanado pelo titular da Diretoria de Processos da Secex Educação (peça 6), procedeu-se ao seguinte encaminhamento:*

*9.1. Citar solidariamente os responsáveis abaixo, com fundamento no art. 10, § 1º, e art. 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, apresentar alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres do Tesouro Nacional, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento:*

*Responsáveis: Instituto Educar e Crescer (CNPJ 07.177.432/0001-11) e Ana Paula da Rosa Quevedo (CPF 001.904.910-27).*

*Irregularidade/Ato impugnado: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais relativos ao Convênio 741780/2010/MINC/MD, caracterizada pela constatação de irregularidades graves na fase de celebração (incapacidade técnica), bem como na de execução do objeto (subcontratação integral), impedindo assim o estabelecimento do necessário nexos entre os recursos repassados pelo governo federal e o objeto avençado no ajuste.*

Data da Ocorrência	Valor original
30/7/2010	R\$ 300.000,00 (D)
Valor atualizado até 31/7/2017: R\$ 466.110,00 (demonstrativo de débito à peça 4)	

9.2 *informar aos responsáveis, que caso venham a ser condenados pelo Tribunal, aos débitos supracitados serão acrescidos juros de mora nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU.*

9.3. *realizar audiência dos responsáveis a seguir indicados, com fundamento no art. 10, § 1º, e art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas:*

*Responsável: Sr. Kleber da Silva Rocha (CPF 467.399.120-68), pela assinatura do Termo do Convênio 741780/2010/MINC (peça 1, p. 192-207), que já apresentava em seu Termo de Referência do Projeto irregularidades claras de subcontratação e incapacidade técnica, em inobservância ao art. 1º, § 2º, e 49 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008 c/c art. 72 da Lei 8.666/1993, e jurisprudências desta Corte de Contas (Acórdão 4.808/2016- TCU-2ª Câmara, Acórdão 2.791/2016- TCU-1ª Câmara, Acórdão 2.619/2016- TCU-Plenário, Acórdão 2.496/2016- TCU-Plenário e Acórdão 734/2012- TCU-Plenário).*

*Responsáveis: Sr. Rafael Segall Terra (CPF 771.938.811-91) e Sra. Carla Cristina Marques (CPF 159.275.938-60), pela emissão/aprovação do Parecer Técnico favorável a assinatura do Convênio 741780/2010/MINC (peça 1, p. 163-164), que já apresentava em seu Termo de Referência do Projeto irregularidades claras de subcontratação e incapacidade técnica, em inobservância aos artigos art. 1º, § 2º e 49 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008 c/c art. 72 da Lei 8.666/1993, e jurisprudências desta Corte de Contas (Acórdão TCU 4.808/2016-2ª Câmara, Acórdão TCU 2.791/2016-1ª Câmara, Acórdão TCU 2.619/2016-Plenário, Acórdão TCU 2.496/2016-Plenário e Acórdão TCU 734/2012-Plenário).*

*Responsáveis: Sras. Rosângela Nascimento Marques (CPF 183.673.721-15), Joana D'arc Gurgel Pereira (CPF 151.044.001-15) e Cláudio Peret Dias (CPF 992.751.126-49), pela emissão/aprovação do Parecer Jurídico favorável a assinatura do Convênio 741780/2010/MINC (peça 1, p. 172-182), que já apresentava em seu Termo de Referência do Projeto irregularidades claras de subcontratação e incapacidade técnica, em inobservância aos artigos art. 1º, § 2º e 49 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008 c/c art. 72 da Lei 8.666/1993, e jurisprudências desta Corte de Contas (Acórdão 4.808/2016- TCU-2ª Câmara, Acórdão 2.791/2016- TCU-1ª Câmara, Acórdão 2.619/2016- TCU-Plenário, Acórdão TCU 2.496/2016-Plenário e Acórdão TCU 734/2012-Plenário).*

#### EXAME TÉCNICO

37. *Em cumprimento ao pronunciamento do Secretário titular da SecexEducação (peça 8), promoveu-se a citação ou audiência dos responsáveis alhures, conforme o quadro abaixo:*

Responsável	Medida Preliminar	Ofício	Resposta
Instituto Educar e Crescer	Citação	0334/2017 (peça 8)	Alegações de Defesa (peça 43)
Ana Paula da Rosa Quevedo	Citação	0335/2017 (peça 9)	Alegações de Defesa (peça 43)
Kleber da Silva Rocha	Audiência	0337/2017 (peça 10)	Razões de Justificativa (peça 48)
Rafael Segall Terra	Audiência	0338/2017 (peça 11)	Razões de Justificativa (peça 46)

Carla Cristina Marques	Audiência	0339/2017 (peça 12)	Razões de Justificativa (peça 36)
Rosângela Nascimento Marques	Audiência	0340/2017 (peça 13)	Razões de Justificativa (peça 34)
Joana D'Arc Gurgel Pereira	Audiência	0341/2017 (peça 14)	Razões de Justificativa (peça 34)
Cláudio Peret Dias	Audiência	0342/2017 (peça 15)	Razões de Justificativa (peça 34)

38. *No fito de uma melhor organização das irregularidades juntamente às respectivas defesas, agregar-se-ão estas nos casos em que as irregularidades imputadas são congêneres, de modo a racionalizar a análise.*

*Alegações de Defesa do Instituto Educar e Crescer e da Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo*

39. *As irregularidades ensejadoras do débito foram a incapacidade técnica e a subcontratação integral do convênio, impedindo o estabelecimento do necessário nexos entre os recursos repassados pelo governo federal e o objeto avençado no ajuste.*

40. *A defesa apresentada conjuntamente pela Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo e pelo Instituto Educar e Crescer alegou o seguinte:*

*10. Houve Parecer Técnico favorável ao projeto apresentado, o qual mencionou a capacidade técnica do proponente para a consecução do objeto do convênio (peça 43, p. 3)*

*[...] 13. Posteriormente, foi emitido despacho da Coordenação geral do Fundo Nacional da Cultura (peça 1, fl. 190), propondo o encaminhamento do convênio para assinatura, ao ser considerado que foram cumpridas todas as etapas no Portal Siconv e o processo devidamente instruído, bem como atendidas as recomendações da CONJUR. (peça 43, p. 3)*

*[...] 15. Por meio do Relatório de Execução 357/2011, de 9/5/2011, a concedente entendeu que o objeto do convênio foi cumprido. (peça 43, p. 3)*

*[...] 19. Ocorre que a contratação, bem como a capacidade técnica da empresa, já constavam na proposta inicial e nunca foram descartadas pelo concedente, ao contrário, foi apreciada, aprovada, celebrada e aceita/efetivada. (peça 43, p. 4)*

*[...] 31. Por outro lado, todos os atos praticados pelos defendentes tinham sempre a validação pela área técnica do Ministério antes da aprovação do Plano de Trabalho, não havendo impropriedade para que a entidade fosse diligenciada com a finalidade de providenciar qualquer correção. (peça 43, p. 7/8)*

*[...] 27. É forçoso constatar ainda, que se a empresa RC Assessoria não possuía capacidade técnica como alegado por esta TCE, como realizou todo o evento, se foi constatado pela própria instrução da TCE, que a concedente entendeu que o objeto do convênio foi cumprido por meio do Relatório de Execução 357/2011? (peça 43, p. 6)*

*(grifos no original)*

41. *Primeiramente, destaca-se que a celebração de convênios depende da emissão de pareceres tanto na fase prévia à contratação como na posterior (análise da prestação de contas). Explanando-se sucintamente, os pareceres prévios focam em quesitos técnicos da entidade que deseja celebrar o ajuste, na adequação dos orçamentos propostos e no alinhamento dos objetivos entre o setor público e o conveniente, enquanto os pareceres posteriores à execução do convênio dedicam-se, em grande parte, a atestar a correspondência entre o proposto e o executado.*

42. *Em sua fase prévia, verifica-se o Plano de Trabalho dos proponentes, a regularidade fiscal, o objeto e objetivo do ajuste acordado, entre outras questões congêneres. Além disso, emite-se parecer jurídico acerca de aspectos legais que, eventualmente, não foram observados por alguma das partes, bem como de necessárias adequações na minuta do convênio.*

43. *Essa etapa, por si só, não é suficiente para legitimar a regularidade do convênio, apesar de ser capaz de maculá-lo acaso constatadas irregularidades insanáveis ou não sanadas por qualquer uma das partes. Inclusive, no presente procedimento, questiona-se a regularidade dos pareceres técnico e jurídico, ocorrendo inclusive audiência dos pareceristas envolvidos.*

44. Já, na análise da prestação de contas, verifica-se se o objetivo proposto foi cumprido juntamente com as condições de sua execução, bem como da correspondência entre o orçamento proposto e o executado. Dessa forma, além da entrega do objeto e do alcance dos seus objetivos, mostra-se imprescindível que a prestação de contas conte com elementos robustos comprovando que os recursos públicos foram utilizados única e exclusivamente na finalidade avençada, conforme o orçamento proposto no Plano de Trabalho.

45. No tocante à suposta realização do evento, cabe a transcrição do parecer técnico de execução do convênio (peça 2, p. 82):

*Cabe ressaltar que a análise se ateu a pesquisa no sistema SICONV e documentação enviada com informações de inteira responsabilidade da Conveniente, visto a não ocorrência de fiscalização “in loco” apurativa ou preventiva para o referido projeto”*

46. As irregularidades atribuídas pelo TCU aos responsáveis transpassam a análise técnica de execução do convênio, correspondendo quase que integralmente ao escopo de análise financeira do convênio. Não obstante isso, a comprovação de execução do convênio, por si só, não é suficiente para a comprovação do liame entre os recursos repassados e o objeto avençado, conforme entendimento do Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, no âmbito do Acórdão 2496/2016-Plenário:

*Assim sendo, considerando que as irregularidades foram devidamente apuradas, ficou caracterizada a ausência de adequada comprovação da regular aplicação dos recursos públicos transferidos ao município de Catingueira/PB. A utilização de empresa de fachada para a realização do objeto do convênio não permite o estabelecimento do necessário liame entre os recursos repassados e o objeto avençado, ainda que este esteja, comprovadamente, executado.*

47. Além disso, as alegações de defesa também elencaram os seguintes argumentos:

26. Não obstante, esses fatos que a empresa não tinha condições de prestar integralmente os serviços, não merece prosperar. Esta Corte de Contas já possui julgados de que as normas acerca de subcontratações devem estar estabelecidas em edital ou em contratos celebrados, fato este, que se não atendido, poderá deixar margem para as empresas atuarem livremente. Senão vejamos o que disciplina o Acórdão nº 10362/2017 – Segunda Câmara [...] (peça 43, p. 6).

[...] 30. Assim, não basta alegar que houve subcontratação integral se não há nada disciplinando a impossibilidade de se contratar empresas para a execução do convênio, bem como não se pode alegar que a empresa contratada não possuía capacitação técnica por meros indícios, sem que haja comprovação de serviços pagos e não executados ou qualquer superfaturamento dos recursos públicos repassados. (peça 43, p. 7)

[...] 42. A documentação apresentada pelos defendentes sana as irregularidades determinantes da constituição do débito imputado ao instituto, posto que ficou evidenciada a movimentação dos recursos do convênio. (peça 43, p. 9)

43. Não houve infração à norma legal capaz de macular o conteúdo material e formal da prestação de contas. (peça 43, p. 9)

44. Nesse sentido segue jurisprudência dessa Corte de Contas: (peça 43, p. 9-10)

Acórdão Nº 5662/2014 – TCU – 1ª Câmara

[...] Em caso de contratação irregular por inexigibilidade de licitação, inexistindo indícios de prejuízo ao erário e estando comprovado que o objeto conveniado foi executado com recursos do ajuste, não há que se falar na glosa dos valores repassados.

45. Não se questiona nos autos a efetiva realização do objeto conveniado ou a comprovação do nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos federais repassados por força do ajuste. Também não foram apontados indícios de superfaturamento nos valores pagos pelos serviços. (peça 43, p. 11-12)

46. *Tal fato justifica o julgamento pela irregularidade das contas em exame e a aplicação de multa à responsável. No entanto, por si só, isso não é suficiente para caracterizar a ocorrência de débito”. (peça 43, p. 12)*

47. *Em situações como a ora se analisa, na qual não há indícios de dano ao erário, estando comprovada tanto a execução do objeto quanto o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos repassados por força do convênio, a determinação para a devolução dos recursos seria indevida, pois caracterizaria o enriquecimento sem causa da União. (peça 43, p. 12)*

*(grifos no original)*

48. *De fato, a subcontratação parcial é possível mesmo sem expressa previsão no edital ou no contrato, bastando apenas que os instrumentos contratuais não vedem tal instituto (Acórdão 5532/2010-1ª Câmara). Todavia, a subcontratação total segue o caminho oposto, sendo absolutamente vedada em qualquer caso, conforme entendimento extraído do art. 72 da Lei 8.666/93 e a vasta jurisprudência já exposta na presente instrução.*

49. *Diferentemente do alegado pela defesa (peça 43, p. 11-12, §45), a citação expedida pelo TCU questiona justamente o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos repassados pelos cofres da União, visto que os pagamentos praticamente repassaram a integralidade do valor do ajuste a uma única empresa recém criada (RC Assessoria e Marketing) que, além de não ter comprovado capacidade técnica, sequer possuía existência fática.*

50. *Acerca deste ponto em específico, calha destacar aqui a existência de outros três processos de Tomada de Contas Especial em que consta responsabilidade da empresa RC Assessoria E Marketing LTDA – ME, tombados sob a numeração 002.774/2014-3, 011.244.2014-3 e 016.819/2014-4. Os dois últimos tiveram como últimas providências adotada pelo TCU a tomada de medidas preliminares (citações e audiências), ainda em fase de análise, por razões praticamente análogas; aquele, por seu turno, contou com a prolação do Acórdão 1166/2015-TCU-Plenário condenando em débito, entre outros, a empresa RC Assessoria e Marketing Ltda.*

51. *Tendo em vista a incontestável similitude entre o caso aqui pautado e o decidido no Acórdão 1166/2015-TCU-Plenário, transcreve-se o voto da Exma. Ministra Relatora Ana Arraes:*

*Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Cultura em decorrência da impugnação parcial das despesas relacionadas à execução do Convênio 749203/2010 – MINC/AD, celebrado com o Instituto Ideal para realização do evento “Luziânia Cenário Cultural”, naquela cidade do Estado de Goiás, “visando oportunizar manifestações culturais tradicionais, com apresentações de música, danças e exposições de artesanato”, no valor total de R\$ 196.400,00, sendo R\$ 188.000,00 às expensas do Tesouro Nacional e R\$ 8.400,00 a título de contrapartida financeira.*

*2. Após o repasse da 1ª parcela dos recursos federais, no valor de R\$ 100.000,00, e da apresentação de sua prestação de contas – incluindo a contrapartida –, não mais foram transferidos recursos em face das questões consignadas na Nota Técnica 21/DRCUT/DR/SFC/CGU-PR, expedida pela Controladoria-Geral da União após análise preliminar de convênios celebrados entre o Ministério da Cultura e diversas entidades sem fins lucrativos, envolvendo recursos originados de emendas parlamentares.*

*3. Embora aquele trabalho não apontasse feitos do Instituto Ideal, assinalava possíveis irregularidades ligadas às capacidades operacionais das empresas RC Assessoria e Marketing Ltda. e Vênus Produções e Eventos, ambas alegadamente contratadas pelo Instituto Ideal para consecução do objeto tratado nestes autos.*

*[...] 9. A prestação de contas encaminhada pelo Instituto Ideal atestou que todos os recursos (inclusive a contrapartida) foram utilizados para pagamento das empresas Vênus Produções e Eventos Ltda. (R\$ 28.000,00) e RC Assessoria e Marketing Ltda. (R\$ 80.400,00). Ocorre que tais empresas não possuíam condições operacionais que lhes permitissem realizar os eventos, como passarei a demonstrar.*

*10. Em janeiro de 2011, a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União realizou auditoria com o objetivo de analisar convênios celebrados entre o Ministério da Cultura e*

entidades sem fins lucrativos, “cujos recursos foram originados de emendas parlamentares”. Naquele relatório, a empresa RC Assessoria e Marketing Ltda. foi apontada como participante de um esquema destinado a fraudar convênios diversos. A empresa Vênus Produções e Eventos Ltda. também integraria aquele esquema.

[...]“Vistoria in loco desta equipe de auditoria revelou que a empresa não existe nos dois endereços por ela declarados. O primeiro correspondia a uma sala comercial em Brasília sem identificação externa onde, conforme a administração do edifício, nunca funcionou empresa com tal nome. No segundo endereço, a equipe foi informada de que, de fato, os responsáveis pela empresa locaram um imóvel, mas que nunca houve funcionamento efetivo de uma empresa no local. Segundo o vizinho e locador do imóvel, na loja alugada havia apenas mesa, telefone, computador e um funcionário que ali permanecia ocioso, situação que durou cerca de dois meses, entre fins de 2010 e início de 2011. Durante o tempo em que a loja esteve locada, seja aberta ou fechada, jamais existiu movimentação comercial, como fluxo de clientes, estoques, materiais, telefonemas, funcionários, entre outros, o que lhe gerava desconfiança sobre a finalidade da empresa. Em fevereiro de 2011, os responsáveis compareceram ao local à noite e sem aviso e removeram o pouco que ali havia, deixando para o locador aluguéis vencidos e não pagos (peça 52, p. 23-26). Portanto, as visitas permitem afirmar que a RC Assessoria e Marketing Ltda. não tem existência material, tratando-se de firma de fachada.”

16. A inexistência fática do Instituto Ideal, bem assim das empresas por ele contratadas para execução do evento, impede que se conclua pela regularidade do procedimento. (grifos acrescidos)

52. Da análise acurada dos autos, conclui-se que a motivação para a citação dos responsáveis não fora afastada pela defesa dos responsáveis, mostrando-se inequívoca a incapacidade técnica, a subcontratação integral da execução do convênio e a impossibilidade de estabelecimento do imprescindível nexos causal entre os recursos repassados e sua aplicação.

53. De todo o exposto, considerando que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, propõe-se a rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo Instituto Educar e Crescer e da Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo e a aplicação do débito e o julgamento pela irregularidade de suas contas, com a aplicação do débito, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais relativos ao Convênio 741780/2010/MINC, caracterizada pela constatação de irregularidades graves na fase de celebração (incapacidade técnica), bem como na execução do objeto (subcontratação integral), impedindo assim o estabelecimento do necessário nexos entre os recursos repassados pelo governo federal e o objeto avençado no ajuste, infringindo o disposto no art. 72 da Lei 8.666/1993 c/c arts. 1º, § 2º e 49 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, bem como Cláusula Terceira, inciso II, alínea “d”, do Termo de Convênio 714780/2010. Além das jurisprudências Acórdãos TCU 8.603/2016-2ª Câmara, 6.529/2016-1ª Câmara, 4.631/2016-1ª Câmara, 4.407/2016-1ª Câmara, 5.764/2015-1ª Câmara, 4.481/2015-1ª Câmara, e 1.512/2015-1ª Câmara e fundamentos do art. 50 do Código Civil c/c o art. 14 da Lei 12.846/2013.

Razões de Justificativa do Sr. Kleber da Silva Rocha, da Sra. Carla Cristina Marques e do Sr. Rafael Segall Terra

54. Em sua defesa, afirma o Sr. Kleber da Silva Rocha o seguinte (peça 48, p. 1-2):

A assinatura do Termo de Convênio 741780/2010/MinC deu-se à época porque os elementos técnico-administrativos e jurídicos necessários à instrução processual apoiavam a compreensão para tal.

Diferentemente do que se afirmou na inicial, não foi possível perceber nos documentos apresentados anteriores à formalização e constituintes do processo de convênio sinais inequívocos de irregularidades envolvendo o proponente e os prestadores de serviço.

[...] Porque, na época, as estruturas de pessoal, de mobiliário, de software, de hardware, nos órgãos executivos da administração público federal, em geral, eram bem precárias, defasadas e conservadoras (pouco afetas a mudanças).

55. Além disso, suas razões de justificativa mencionam mudanças que ocorreram ao longo dos últimos anos para o aperfeiçoamento da gestão pública e monitoramento de projetos e contratos no âmbito do Ministério da Cultura (peça 48, p. 2-4).

56. Por sua vez, a Sra. Carla Cristina Marques justificou desta maneira (peça 36):

*A cartilha da Controladoria Geral da União – CGU, na pergunta 24 trata de como deve ser avaliada a qualificação técnica e a capacidade operacional de uma entidade conveniada. A resposta: “a avaliação da qualificação técnica e da capacidade operacional será realizada com base na declaração de funcionamento regular nos três anos anteriores ao credenciamento, emitida por três autoridades do local de sua sede. [...] Os dispositivos supracitados estão presentes nas LDOs, encontrando-se, atualmente no inciso VII do art. 39 da Lei 11.768, de 14 de agosto de 2008. Ressalte-se ainda o disposto no art. 90 da Portaria Interministerial nº 507/2011, que determina a obrigatoriedade de utilização dos indicadores de eficiência e eficácia como critério de seleção e de aferição da qualificação técnica e capacidade operacional das entidades privadas sem fins lucrativos.*

*Sendo assim, a equipe técnica solicitou estatuto social, demonstrando a finalidade cultural da instituição (fl 06 a 13 e 35 a 41 dos autos do convênio), e embora não constem dos autos, constam do portal SICONV duas declarações de funcionamento regular, emitidas pelo Chefe do Núcleo de licenciamento de atividades econômicas do GDF e pelo Chefe de Gabinete da Administração Regional de Taguatinga – RA III, atendendo parcialmente ao disposto na legislação. Acerca da falta de uma declaração de capacidade técnica, ressalta-se que a apresentação desta documentação é obrigatória no ato do cadastramento da instituição no Portal dos Convênios. Assim, foi considerado que já havia sido apresentado a uma unidade cadastradora e que por ela foi validado, o que permitiu o cadastramento do proponente junto ao Portal, permitindo-lhe ainda a apresentação de propostas para todo o Governo Federal.*

*Ainda da qualificação técnica e da capacidade operacional para gerir o convênio proposto, a equipe técnica, a fim de evitar inconsistências quando do conveniamento, exigiu relatório de atividades culturais executadas pelo então proponente nos últimos anos, o que foi apresentado às fls 152 a 156 dos autos do convênio.*

*Não bastasse, a equipe técnica também verificou junto ao sistema SALIC (Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura) a existência de outros convênios firmados com o Ministério da Cultura, comprovando sua capacidade de execução de objetos culturais e eficiência na execução dos recursos, uma vez que não havia TCE instaurada (folha 47 dos autos do convênio). Tal procedimento foi posteriormente incluído na guia de emissão de parecer técnico como um indicador de eficiência, cumprindo o art. 90 da Portaria /Interministerial 507/2011.*

*Quanto às pretensas irregularidades no Plano de Trabalho informo que foram apresentadas três cotações de preços de itens passíveis de contratação pela instituição proponente. O orçamento de menor preço é da empresa RC Assessoria e Marketings, que correspondia a cerca de 50% do valor total do convênio (fls 146 a 151 dos autos do convênio). Se houve o repasse de 96,77% do valor para a referida empresa, não era possível antevê-lo. Inclusive, no mesmo orçamento, não há qualquer item cotado pela empresa que seja estranho à sua atividade econômica.*

57. Derradeiramente, o Sr. Rafael Segall Terra aduziu o que segue (peça 46):

*O parecer técnico favorável à assinatura do Convênio 741780/2010/MINC, não foi verificada irregularidades claras na subcontratação, incapacidade técnica ou vínculo empregatício, tendo em vista que o conveniente apresentou toda documentação comprobatória a execução do projeto, apresentando atestados de capacidade técnica operacional dos convenientes, cotações de preços de acordo com os praticados no mercado e de acordo com a tabela de Referência da FGV, utilizada como base na análise dos projetos, sendo elaborado em conformidade com o que dispõe a Instrução Normativa nº 1 de 24 de junho de 2013, e Portaria nº 83, de 08 de setembro de 2011 [...].*

*O projeto “Festival Ducina de Cenas Curtas”, foi analisado com observação da Lei 8.313, de 1991, no que tange às finalidades, e no Decreto 5.761, de 2006, quanto aos princípios da moralidade e da economicidade;*

*Foram considerados na análise o Termo de Referência e Plano de Trabalho, a Capacidade técnica e operacional da instituição para a execução do projeto, ao amparo, especialmente, não sendo verificada no ato da análise irregularidades claras de subcontratação e incapacidade técnica que inviabilizasse o projeto, bem como que a empresa RC Assessoria e Marketing, executaria 95% do valor total do Convênio.*

*58. Perlustrando-se o orçamento apresentado pela convenente, constante no Termo de Referência do Projeto do convênio 741780/2010 (peça 1, p. 118-122), verifica-se que, de fato, não existiam indícios inequívocos da iminência de uma subcontratação integral, visto que em torno de 50% do orçamento estava destinado à contratação da RC Assessoria e Marketing. Ademais, o contrato 14/2010 firmando entre o IEC e a RC Assessoria e Marketing (peça 2, p. 135-139) fora firmado no valor de R\$ 153,743,68, obstando a clara constatação de subconvenimento naquele momento. Conforme já explanado nos presentes autos, a subcontratação parcial não constitui ilegalidade, sequer demandando previsão contratual/editalícia.*

*59. Consoante o próprio relatório da auditoria do TCU sobre os convênios com indícios de irregularidade do MinC, as propostas de conveniamento possuíam forte aparência de legalidade, encobrendo-se as irregularidades ao olhar de uma análise superficial das propostas. Em alguns casos, verificou-se até mesmo a apresentação de orçamentos fraudados de empresas que sequer participaram de qualquer cotação. As irregularidades vieram à tona, inicialmente, por ocasião da auditoria realizada pela Controladoria Geral da União, despendendo-se especial atenção aos convênios congêneres.*

*60. Logicamente que a inércia do Ministério da Cultura na realização de vistorias in loco contribuiu para que as irregularidades seguissem impunes. Quanto a isso, outros trabalhos do próprio Tribunal já verificaram a ausência de pessoal em quantitativo e qualificação técnica necessária ao monitoramento efetivo dos ajustes firmados junto a privados.*

*61. Outrossim, o IEC apresentou a documentação necessária à verificação de capacidade técnica à época, não deixando explícita sua incapacidade técnica, tampouco a da empresa RC Assessoria e Marketing. Considerando o exposto, a possibilidade de constatação da macula que acometia o ajuste desvelou-se explícita apenas durante a execução do convênio, e não em sua celebração.*

*62. Ante o exposto, propõe-se que acolher integralmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Kleber da Silva Rocha, Sra. Carla Cristina Marques e Sr. Rafael Segall Terra, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas, de modo que suas contas devem ser julgadas regulares, dando-se quitação plena aos responsáveis.*

*Razões de Justificativa das Sras. Rosângela Nascimento Marques e Joana D'Arc Gurgel Pereira e do Sr. Cláudio Peret Dias*

*63. Alegou-se que a manifestação jurídica com base no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93 era obrigatória, mas não vinculativa ao gestor. Cita-se também o entendimento do STF acerca da existência de três espécies de parecer jurídico: facultativo, obrigatório e vinculativo. Dessa forma, apesar de obrigatório, o parecer possuiria natureza opinativa e não vincularia a decisão do administrador público, não ocorrendo a partilha de gestão que ocorre em pareceres vinculativos. Apesar disso, a própria defesa destacou que o entendimento do TCU era de que tais pareceres possuem natureza vinculante, conforme o Acórdão 3024/2013-Plenário (peça 34, p. 12-13).*

*64. Ademais, alegou-se que o despacho proferido pelo Consultor Jurídico à época, Cláudio Peret Dias, apresentava expressa ressalva quanto à ausência de análise suficiente à capacidade técnica da entidade escolhida como convenente, sendo não favorável à formalização do convênio com a apresentação de recomendações e observações expressas para a adequada instrução da avença (peça 34, p. 14).*

65. Citou-se, também, que o Enunciado de Boas Práticas Consultivas editado pela AGU posicionava-se formal e oficialmente quanto à não incumbência ao membro da AGU da avaliação de aspectos técnicos de contratação. Ademais, a defesa posicionou-se no sentido de a análise acerca das irregularidades inquinadas na citação recair sobre o corpo técnico do MinC, não sendo, portanto, incumbência do parecerista jurídico (peça 34, p. 15-17).

66. De fato, a análise acurada dos aspectos técnicos não recai obrigatoriamente sobre a figura do parecerista jurídico, sendo inclusive recomendada a não manifestação quanto a tópicos que fogem aos aspectos eminentemente jurídicos. Justamente por conta dessa segregação que a assinatura de um convênio é precedida da análise de diversos setores de vários órgãos públicos.

67. Ademais, a consultoria jurídica elencou uma série de ações necessárias que deveriam ser adotadas antes da assinatura do ajuste, inclusive acerca da insuficiência da análise quanto à capacidade técnica do IEC. Some-se a isso a análise das razões de justificativa dos pareceristas técnicos constante nos itens 54 a 62 da presente instrução, nas quais concluiu-se pelo afastamento de suas responsabilidades.

68. Calha salientar que os demais argumentos apresentados nas razões de justificativa não foram transcritos para a presente instrução, visto que a responsabilidade já fora devidamente afastada pelas justificativas acima transcritas.

69. Ante o exposto, propõe-se que acolher integralmente as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Rosângela Nascimento Marques, Sra. Joana D'Arc Gurgel Pereira e Sr. Cláudio Peret Dias, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas, de modo que suas contas devem ser julgadas regulares, dando-se quitação plena aos responsáveis.

#### CONCLUSÃO

70. Em face da análise promovida nos itens 39 a 53 da presente instrução, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo e pelo Instituto Educar e Crescer, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

71. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé desses responsáveis, sugere-se que as contas da Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo e do Instituto Educar e Crescer sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, descontado o valor já recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

72. Por sua vez, considerando a análise promovida nos itens 54 a 62 e 63 a 69 da presente instrução, propõe-se acolher integralmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Kleber da Silva Rocha, Carla Cristina Marques, Rafael Segall Terra, Rosângela Nascimento Marques, Joana D'Arc Gurgel Pereira e Cláudio Peret Dias, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas. Desse modo, suas contas devem ser julgadas regulares, dando-se quitação plena aos responsáveis.

#### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

73. Considerando a existência do Inquérito Civil 1.16.000.000195.2011-33 no âmbito do Ministério Público Federal com tema correlato ao aqui tratado, propor-se-á o encaminhamento de cópia da presente instrução, do seu Acórdão e respectivo Voto à Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Kleber da Silva Rocha, CPF 467.399.120-68; Carla Cristina Marques, CPF 159.275.938-60; Rafael Segall Terra, CPF 771.938.811-91; Rosângela Nascimento Marques, CPF 183.673.721-15; Joana D'Arc Gurgel Pereira, CPF 151.044.001-15; e Cláudio Peret Dias, CPF 992.751.126-49, dando-se lhes quitação plena.

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, CPF 001.904.910-27, na condição de presidente da instituição proponente, e do Instituto Educar e Crescer, CNPJ 07.177.432/0001-11, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Cultura, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais relativos ao Convênio 741780/2010/MINC, caracterizada pela constatação de irregularidades graves na fase de celebração (incapacidade técnica), bem como na execução do objeto (subcontratação integral), impedindo assim o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados pelo governo federal e o objeto avençado no ajuste, infringindo o disposto no art. 72 da Lei 8.666/1993 c/c arts. 1º, § 2º e 49 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, bem como Cláusula Terceira, inciso II, alínea “d”, do Termo de Convênio 714780/2010. Além das jurisprudências Acórdãos TCU 8.603/2016-2ª Câmara, 6.529/2016-1ª Câmara, 4.631/2016-1ª Câmara, 4.407/2016-1ª Câmara, 5.764/2015-1ª Câmara, 4.481/2015-1ª Câmara, e 1.512/2015-1ª Câmara e fundamentos do art. 50 do Código Civil c/c o art. 14 da Lei 12.846/2013.

VALOR ORIGINAL (em reais)	DATA DA OCORRENCIA
R\$ 300.000,00	30/7/2010

Valor atualizado até 26/3/2018: R\$ 477.120,00

c) aplicar à Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, CPF 001.904.910-27, e ao Instituto Educar e Crescer, CNPJ 07.177.432/0001-11, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

e) encaminhar cópia do Acórdão, Relatório e Voto do presente processo à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão e Combate à Corrupção da Procuradoria Geral da República.

O MPTCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou anuência ao encaminhamento proposto ao encaminhamento proposto pela unidade técnica e acresceu a declaração da inabilitação de Ana Paula da Rosa Quevedo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.