

TC - 009.234/2014-4

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura.

Recorrente (s): Ana Paula da Rosa Quevedo (001.904.910-27) e IEC-Instituto Educar e Crescer (07.177.432/0001-11).

Advogado (s) constituído (s) nos autos: Dr. Huilder Magno de Souza (18.444/OAB-DF) e outros, procurações às peças 38 e 42.

Decisão Recorrida: Acórdão 2.899/2018, retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 648/2019, ambos do plenário do TCU.

Interessado em sustentação oral: Ana Paula da Rosa Quevedo e IEC (peça 70, p. 7).

Sumário: TCE. Convênio Subcontratação integral. Contas irregulares. Débito. Multa. Inabilitação para o cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. Recurso de reconsideração. Conhecido. Razões insuficientes para alterar o juízo. Negativa de provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Ana Paula da Rosa Quevedo e IEC-Instituto Educar e Crescer (R001 - peça 70), por meio do qual se insurgem contra o Acórdão 2.899/2018, retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 648/2019 (peça 60), ambos do plenário do TCU. O Acórdão inaugural foi prolatado na sessão de julgamento do dia 12/12/2018-Extraordinária e inserto na Ata 50/2018-Plenário (peça 55).

1.1. A deliberação recorrida, com a devida retificação, apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura contra o Instituto Educar e Crescer e Ana Paula da Rosa Quevedo, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 741780/2010 (Pronac 10-2888).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária de Plenário;

9.1. rejeitar as alegações de defesa do Instituto Educar e Crescer e de Ana Paula da Rosa Quevedo;

9.2. julgar irregulares as contas do Instituto Educar e Crescer e de Ana Paula da Rosa Quevedo, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, “b” e “c”, 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, e condená-los, solidariamente, ao pagamento da quantia abaixo especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, 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:

Data da Ocorrência	Valor
30/7/2010	R\$ 300.000,00

9.3. aplicar ao Instituto Educar e Crescer e a Ana Paula da Rosa Quevedo a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 245.000,00 (duzentos e quarenta e cinco mil reais), 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 do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data desta deliberação até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. considerar grave a infração cometida por Ana Paula da Rosa Quevedo;

9.5. inabilitar Ana Paula da Rosa Quevedo para o exercício de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.6. determinar a autuação de representação para avaliar a regularidade das práticas administrativas dos servidores do Ministério da Cultura na aprovação, formalização e acompanhamento dos convênios especificados na Nota Técnica 21/DRCUT/DR/SFC/CGU-PR;

9.7. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. encaminhar cópia desta deliberação à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão e Combate à Corrupção da Procuradoria-Geral da República, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992. (ênfases acrescidas).

HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial-TCE foi instaurada Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cultura (MinC), em desfavor do Instituto Educar e Crescer e de Ana Paula da Rosa Quevedo, ora recorrentes, em razão da não comprovação da boa e da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 741780/2010 (Pronac 10-2888), vigente de 15/7 a 29/10/2010, cujo objeto era a realização do “Festival Dulcina de Cenas Curtas”, evento teatral com a apresentação de curtas de quinze minutos e oficinas gratuitas de dramaturgia, direção, interpretação e figurino (peça 1, p. 192-207), e previsão do aporte de recursos federais na ordem de R\$ 300.000,00 à conta do concedente, além de R\$ 34.000,00 a título de contrapartida, perfazendo o total de R\$ 334.000,00.

2.1. A autuação deste processo decorreu da determinação contida no item 9.2.1 do Acórdão 2.965/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, proferido no âmbito de auditoria de conformidade realizada na Secretaria-Executiva do MinC, a partir de indícios de inexistência material de entidades conveniadas e da ausência de condições técnicas e operacionais para a execução dos objetos avençados

2.2. Por meio do Relatório de análise financeira 26/2013-CGPC/DIC/SEFIC-MINC, o órgão concedente registrou irregularidades na prestação de contas e a subcontratação da RC Assessoria e

Marketing Ltda. - ME e da Fundação Brasileira de Teatro, cujos valores recebidos (R\$ 323.200,00 e R\$ 10.800,00, respectivamente) representaram 100% do ajustado. Daí resultou a não aprovação da prestação de contas (peça 3, p. 48-51). Esgotadas as tratativas para ressarcir o Erário, foi instaurada a TCE.

2.3. No âmbito desta Corte de Contas, no que concerne ao presente recurso, o IEC e Ana Paula da Rosa Quevedo, na condição de presidente da instituição, foram citados para apresentar as suas alegações de defesa ou recolher os valores repassados, tendo em vista a não comprovação da boa e da regular aplicação de todo o montante transferido.

2.4. Realizada a análise das alegações de defesa apresentadas, o Relator *a quo*, Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, incorporou a instrução da SecexEducação e o parecer do *Parquet* especial a suas razões de decidir, nos termos do Voto que fundamenta o Acórdão recorrido (peça 56), para julgar irregulares as contas dos recorrentes, com fulcro no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, condenando-os em débito, solidariamente, por todo o montante transferido e em multa legal, além de inabilitar a presidente do Instituto para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública por 5 anos, posicionamento que foi acompanhado pelo Pleno desta Corte de Contas.

2.5. Irresignados, o conveniente e sua presidente interpuseram o presente recurso de reconsideração, que se fundamenta nas alterações que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Secretaria (peça 71), ratificado pelo Exmo. Ministro Vital do Rêgo (peça 74), que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração, nos termos dos art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão recorrido, em relação aos recorrentes.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do recurso

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se a conveniente poderia subcontratar livremente para a execução do objeto.

5. Da subcontratação total do objeto.

5.1. Alega que o instituto e a empresa contratada teriam capacidade técnica para realizar o convênio.

5.2. Entende que “a contratação por meio de convênio difere dos contratos administrativos. Em convênios, as entidades muitas vezes gerenciam a execução por meio de contratações de empresas que possuem plena capacidade técnica. Não há de fato uma subcontratação como alegado pela TCE”.

5.3. Coloca 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”. Cita o Acórdão 10.362/2017-TCU-2ª Câmara.

5.4. Defende que “é razoável pressupor que a entidade não necessite possuir antecipadamente todos os requisitos técnicos e operacionais necessários para a realização da totalidade do objeto, pois esses poderão ser implementados ou mobilizados com recursos oriundos do próprio convênio”.

5.5. Obtempera que “há um nexo de causalidade entre a execução e os documentos de despesas” e requer, alternativamente, que o TCU julgue as contas “como irregulares sem a imputação do débito, tendo em vista a execução integral do objeto do convênio” (peça 70, p. 4-7).

Análise:

5.6. O IEC e sua presidente, ora recorrentes, tiveram suas contas julgadas como irregulares pela subcontratação total do objeto, o que afronta o previsto no art. 72 da Lei 8.666/1993, os arts. 1º, § 2º, e 49 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, e a cláusula terceira, inciso II, alínea “d”, do termo do convênio.

5.7. Diversamente do que alegam os recorrentes, o convênio previa de forma clara, em sua cláusula terceira, inciso II, alínea “d” (peça 1, p. 194), dentre as obrigações da conveniente, que o IEC deveria observar nas contratações os procedimentos estabelecidos no art. 49 da Portaria Interministerial n. 127/2008, a qual assevera que as entidades que receberem recursos da União estão obrigadas a observar as disposições contidas na Lei de Licitações e Contratos quando da contratação de terceiros.

5.8. O art. 72 da Lei 8.666/1993, por sua vez, permite ao contratado subcontratar apenas parte da obra, serviço ou fornecimento, normativo que se aplica à pessoa do conveniente.

5.9. Cabe rememorar, a coletânea de indícios de irregularidades graves apuradas pelo controle interno e relatadas no Relatório que acompanha o Acórdão recorrido (peça 57, p. 2-3), *in verbis*:

18. De acordo com o Relatório de Execução, a conveniente 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 conveniente 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). (ênfases acrescidas)

5.10. O entendimento apresentado pela defesa no sentido de que eventual contratado responsável pela execução descentralizada dos recursos federais não precisaria “possuir antecipadamente todos os requisitos técnicos e operacionais necessários para a realização da totalidade do objeto”, vai de encontro aos normativos que regulam as contratações públicas, mais especificamente, ao comando expresso no art. 1º, § 2º da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 que estabelece que a descentralização “somente poderá ser efetivada para entidades públicas ou privadas para a execução de objetos relacionados com suas atividades e que disponham de condições técnicas para executá-lo”.

5.11. O nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas foi rompido pela utilização de empresa de fachada para a realização do objeto do convênio, o que independe da comprovação física dos serviços (v. g. Acórdão 2.496/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro José Múcio).

5.12. Destaca-se, neste sentido, que, conforme se demonstrou no Relatório do Acórdão recorrido que o julgamento pela irregularidade das contas, com a consequente apuração de débito e a aplicação de multa ao IEC e a sua presidente, decorreu exatamente da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos federais, logo não há como comprovar seu emprego regular, pelo contrário a falta de comprovação da destinação dos recursos federais demonstra, por si só, potencial desvio de finalidade de recursos e comprovado dano ao Erário.

CONCLUSÃO

6. Da análise anterior, conclui-se que restou configurada a subcontratação irregular de terceiros da totalidade do convênio com características de contrato, mediante o qual a entidade conveniente repassou 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.

6.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 2.899/2018, retificado, por inexactidão material, pelo Acórdão 648/2019, ambos do plenário do TCU, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

7. Os recorrentes solicitam o deferimento de sustentação oral quando do julgamento do presente recurso (peça 70, p. 7).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Ana Paula da Rosa Quevedo (001.904.910-27) e IEC-Instituto Educar e Crescer (07.177.432/0001-11) e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência do Acórdão que for prolatado aos recorrentes, à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão e Combate à Corrupção da Procuradoria-Geral da República e aos órgãos/entidades interessados, ressaltando-se que o Relatório e o Voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.

TCU/Segecex/Serur/2ª Diretoria, em 5/9/2019.

(Assinado eletronicamente)

BERNARDO LEIRAS MATOS
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 7671-6