

## VOTO

Por atender os requisitos de admissibilidade dispostos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, pode ser conhecido o recurso de reconsideração interposto conjuntamente pelo Instituto Educar e Crescer (IEC) e Ana Paula da Rosa Quevedo, sua presidente à época dos fatos, contra o Acórdão 2.899/2018, retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 648/2019, ambos do plenário do TCU, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

2. Em sua origem, o processo trata de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, do Ministério da Cultura (MinC), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados ao aludido instituto por meio do Convênio 741780/2010 (Pronac 10-2888), 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.

3. Para execução do ajuste, vigente de 15/7 a 29/10/2010, foram transferidos R\$ 300.000,00, em 30/7/2010 (peça 2, p. 5 a 7). A contrapartida devida era de R\$ 34.000,00.

4. Em brevíssimo retrospecto, registro que a autuação do presente 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.

5. Anteriormente ao citado acórdão, fiscalização realizada pela então Controladoria-Geral da União (CGU) identificou graves irregularidades (peça 2, p. 37 a 76) em convênios firmados para realização de eventos e projetos culturais com algumas empresas, entre as quais a Instituto Educar e Crescer (IEC), consoante notificação ao Ministério da Cultura, datada de 13/1/2011.

6. O controle interno havia destacado a “incapacidade operacional dos convenientes em executar os objetos dos convênios firmados, a impossibilidade de comprovação da existência de fornecedores, a inviabilidade de verificação da veracidade dos documentos comprobatórios dos gastos e da efetiva aplicação dos recursos do convênio na consecução dos objetos pactuados e a possível ocorrência de conluio nos processos de escolha dos fornecedores dos convênios”.

7. Na fase interna, tendo em vista a apuração da CGU, o órgão concedente reviu seu posicionamento até então pela regularidade do ajuste e, diante das irregularidades na prestação de contas e a subcontratação integral 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, reprovou as contas do convênio (peça 3, p. 48 a 51).

8. Assim, diante das irregularidades apuradas e uma vez observado o rito regular do processo, o TCU proferiu a decisão ora recorrida, por meio da qual os recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares, foram condenados em débito referente a todo o montante transferido e em multa legal. Além disso, a decisão inabilitou a presidente do IEC para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública por cinco anos.

9. Em sede recursal, os recorrentes alegam, em síntese, que: (i) o instituto e a empresa contratada teriam capacidade técnica para realizar o convênio; (ii) a contratação por meio de convênio difere dos contratos administrativos – afirma que em convênios, as entidades muitas vezes gerenciam a execução por meio de contratações de empresas que possuem plena capacidade técnica; (iii) as normas acerca de subcontratações deveriam estar estabelecidas em edital ou em contratos celebrados, fato este, que se não atendido, poderia deixar margem para as empresas atuarem livremente; (iv) seria razoável pressupor que a entidade não necessitasse possuir antecipadamente todos os requisitos técnicos e operacionais necessários para a realização da totalidade do objeto, pois esses poderiam ser

implementados ou mobilizados com recursos oriundos do próprio convênio; (v) haveria um nexo de causalidade entre a execução e os documentos de despesas.

10. 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”.

11. Após análise dos argumentos apresentados à peça 70, a Secretaria de Recursos, por meio da instrução às peças 84 a 86, propôs a negativa de provimento do recurso, posição acompanhada na íntegra pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 87).

12. Com relação ao mérito, acompanho as manifestações precedentes, cujas análises adoto como minhas razões de decidir.

13. De fato, os argumentos apresentados pelos recorrentes, desacompanhados de qualquer prova documental, se mostram insuficientes para alterar o condão da decisão contestada.

14. A falta de capacidade técnica da IEC está demonstrada 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.

15. Não bastasse a patente irregularidade, a subcontratação ainda se deu sem a prévia e devida licitação e sem anterior verificação da compatibilidade dos preços com os de mercado. Ao contrário do que alegam os recorrentes, o convênio previa de forma clara, em sua cláusula terceira, inciso II, alínea “d” (peça 1, p. 194), entre as obrigações da conveniente, que o IEC deveria observar nas contratações os procedimentos estabelecidos no art. 49 da Portaria Interministerial 127/2008, segundo a qual 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.

16. 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.

17. Nenhum dos comandos foi observado no caso em tela.

18. O entendimento apresentado pelos recorrentes 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 já mencionado 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”.

19. Registro que na verificação *in loco* realizada pela CGU restou constatado que “a RC Assessoria e Marketing se encontrava localizada em escritório pequeno, sem evidências externas que indiquem capacidade operacional para execução de grandes eventos” e “que a empresa contratada (RC Assessoria e Marketing Ltda.) foi aberta em 9/4/2010, data extremamente próxima da assinatura do convênio, em 9/6/2010”.

20. Cabe rememorar os indícios de irregularidades graves apuradas pelo controle interno, registrados no relatório que acompanha o acórdão recorrido (peça 57, p. 3 a 4), *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
- Registre-se, por oportuno, que o órgão de controle interno apresentou diversas outras conclusões de irregularidades em relação ao presente conveniente (Instituto Educar e Crescer – IEC) comuns a outros convênios: 725275, 731985 e 735783 (TC 016.819/2014-4). Em especial, apontou 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 a 224 e 233 a 247)”.

21. Diante das ocorrências graves apuradas, considerando que não sobrevieram aos autos quaisquer elementos capazes de afastar as irregularidades que suportaram a decisão combatida, proponho, em consonância com as conclusões da Serur e do MPTCU, a negativa de provimento do presente recurso.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de outubro de 2019.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator