

## GRUPO I - CLASSE V - Plenário

TC-026.176/2011-4 [Apenso: TC-033.869/2010-3]

Natureza: Auditoria

Unidade: Secretaria Executiva - MinC

Responsáveis: Eduardo Xavier Ballarin (592.283.857-15); Henilton Parente de Menezes (116.878.943-53); Humberto Miranda Cardoso (778.662.401-59); Jefferson Chaves Boechat (663.341.797-72); Ranulfo Alfredo Manevy de Pereira Mendes (030.739.606-19); Roberto Gomes do Nascimento (673.540.177-87); Vitor Paulo Ortiz Bittencourt (473.593.150-34)

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. IRREGULARIDADES NA ANÁLISE E FISCALIZAÇÃO DE CONVÊNIOS. DETERMINAÇÃO AO MINISTÉRIO DA CULTURA PARA APURAÇÃO DOS FATOS E EVENTUAL INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECOMENDAÇÃO.

## RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria de Conformidade realizada na Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura - MinC, em decorrência de representação do Ministério Público junto ao TCU (TC-033.869/2010-3) fundada em denúncias veiculadas na imprensa acerca de irregularidades em convênios celebrados pelo MinC com organizações não governamentais - ONGs. Reportavam-se indícios de inexistência material das entidades conveniadas ou ausência de condições técnicas, operacionais e estatutárias para a realização dos objetos propostos (associações “de fachada”). Noticiou-se, ademais, a existência de vínculos entre dirigentes das ONGs e os fornecedores ligados às convenientes.

2. O escopo da fiscalização levada a cabo compreendeu convênios celebrados pela Secretaria do Audiovisual, pela Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural e pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura em 2009, 2010 e 2011, cujos repasses previstos assomam a R\$ 25.726.865,43 (vinte e cinco milhões, setecentos e vinte e seis mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e quarenta e três centavos).

3. O método de amostragem para seleção dos convênios auditados foi descrito pela equipe de auditoria em seu relatório final (peça 93), tendo resultado na escolha de 49 processos, sendo 48 convênios e um termo de parceria - abarcando, assim, 28 entidades privadas sem fins lucrativos, conforme quadro adaptado abaixo (peças 49):

Quadro 1 - Convênios selecionados no âmbito da auditoria

Nº	Ano	Entidade	Valor repasse
720557	2009	APB Associação Positiva de Brasília	100.000,00
746423	2010	Arcana - Instituto de Arte e desenvolvimento Humano	600.000,00
748378	2010	Associação Cultural São Saruê	120.000,00
749329	2010	Associação Cultural São Saruê	606.000,00
751405	2010	Associação Cultural São Saruê	272.430,00
755092	2010	Associação Cultural São Saruê	120.000,00
744397	2010	Associação dos Amigos da Vida	450.000,00
747881	2010	Associação dos Produtores e Empreendedores Culturais de Santa Maria	135.320,00

Nº	Ano	Entidade	Valor repasse
751750	2010	Associação dos Produtores e Empreendedores Culturais de Santa Maria	219.888,00
704355	2009	Bagagem Cia de Bonecos	100.000,00
710417	2009	Bagagem Cia de Bonecos	100.000,00
748283	2010	Bagagem Cia de Bonecos	300.000,00
748094	2010	Bagagem Cia de Bonecos	300.000,00
726086	2009	Centro de Educação Popular de São Sebastião	100.000,00
748900	2010	Clube do Violeiro Caipira de Brasília	200.000,00
751409	2010	Clube do Violeiro Caipira de Brasília	160.000,00
751394	2010	Clube do Violeiro Caipira de Brasília	80.000,00
733326	2010	Companhia de desenvolvimento Econômico e Social	267.000,00
748302	2010	Companhia de desenvolvimento Econômico e Social	333.000,00
736610	2010	Premium Avança Brasil	505.040,00
749202	2010	Instituto Renova Brasil	532.500,00
654693	2009	Instituto Empreender	12.950.775,43
703741	2009	Fundação Feira do Livro de Ribeirão Preto	250.000,00
753055	2010	Fundação Feira do Livro de Ribeirão Preto	250.000,00
753878	2010	Grupo Cultural Imagens e Contextos de Buritizeiro	200.000,00
725275	2009	IEC Instituto Educar e Crescer	96.000,00
731985	2010	IEC Instituto Educar e Crescer	91.950,00
735783	2010	IEC Instituto Educar e Crescer	300.000,00
741780	2010	IEC Instituto Educar e Crescer	300.000,00
727061	2009	Instituto 26 de Outubro de Desenvolvimento Social	260.000,00
734460	2010	Instituto 26 de Outubro de Desenvolvimento Social	163.784,00
743399	2010	Instituto 26 de Outubro de Desenvolvimento Social	500.000,00
748240	2010	Instituto Arte, Cia e Cidadania	250.000,00
748068	2010	Instituto Caminho das Artes	310.000,00
748225	2010	Instituto Caminho das Artes	240.500,00
753867	2010	Instituto Caminho das Artes	249.500,00
750264	2010	Instituto Conhecer Brasil	553.500,00
748936	2010	Instituto Cultura Em Movimento do Brasil	170.100,00
749304	2010	Instituto Cultura Em Movimento do Brasil	170.100,00
723133	2009	Instituto de Desenvolvimento Humano, Social e Cultural Geração da Hora	212.878,00
742271	2010	Instituto de Empoderamento Sustentável	178.000,00
749203	2010	Instituto Ideal	188.000,00
748237	2010	Instituto Internacional de Artes e Cantoria	450.000,00
706854	2009	Instituto Zabilin de Arte e Cultura	100.000,00
750623	2010	Instituto Zabilin de Arte e Cultura	544.000,00
748914	2010	Integração Brasileira de Educação	534.200,00
703177	2009	Liga Independente de Quadrilhas Juninas do Distrito Federal e Entorno	296.400,00
748388	2010	Liga Independente de Quadrilhas Juninas do Distrito Federal e Entorno	175.000,00
710423	2009	Grupo de Teatro Versus e Empreendimentos Sociais e Culturais	141.000,00

4. As impropriedades identificadas na celebração e execução dos convênios acima consistiram de: 1) deficiências na análise da qualificação técnica e capacidade operacional das convenentes; 2) assinatura de convênios com entidades desprovidas de existência material (associações “de fachada”), de qualificação técnica, capacidade operacional e de interesse recíproco na consecução do objeto; 3) indícios de que as entidades teriam sido adquiridas ou formalmente preparadas tão somente para a captação de recursos públicos por meio de convênios; 4) fraude no processo de cotação de preços, com direcionamento na contratação de fornecedores sem existência material ou vinculados aos convenentes; 5) celebração de convênios com entidades que atuaram como interpostas de empresas produtoras de eventos, e 6) ausência de fiscalização e acompanhamento da execução de convênios.

5. Conforme síntese dos achados da equipe técnica (peça 85), constatou-se que o MinC deixou de avaliar a capacidade operacional da entidade proponente na totalidade dos convênios fiscalizados. Quanto à análise da qualificação técnica das associações, observa-se carência de fundamentação em 40 dos 49 formulários. De forma menos frequente, o MinC deixou de analisar a qualificação estatutária das ONGs postulantes.

6. A respeito da assinatura de convênios com entidades desprovidas de existência material (associações “de fachada”), verificou-se que os endereços declarados por sete associações proponentes consistiam de residências ou do local de funcionamento de empresas alheias à convenente. Nesse ponto, entendo cabível trasladar os termos usados pela 6ª Secex em sua instrução (peça 93), procedendo aos ajustes redacionais de praxe:

“Verificou-se que, das 28 entidades constantes da amostra, sete são desprovidas de existência material (entidades ‘de fachada’), qualificação técnica, capacidade operacional e interesses recíprocos. Dessas, seis já constavam das denúncias contidas no TC-033.869/2010-3, o que confirmou os indícios: Instituto Educar e Crescer, Premium Avança Brasil, Instituto Renova Brasil, Instituto Ideal, Instituto Conhecer Brasil, Inbraest - Integração Brasileira de Educação, Saúde e Turismo.

A entidade que apresentou a mesma tipologia de irregularidades e que não constava da Representação objeto do TC-033.869/2010-3 (apenso), mas foi identificada nesta fiscalização, é o Instituto 26 de Outubro de Desenvolvimento Social.

As entidades mencionadas acima firmaram um conjunto de convênios com o MinC que se revestem de grande aparência de legalidade, pois as entidades possuem registros no CNPJ, inscrições estaduais/distritais, alvarás de funcionamento, não possuíam impedimentos para celebração dos convênios à época, obtiveram declarações de funcionamento regular, realizaram cotações de preço e, as que apresentaram prestação de contas o fizeram utilizando documentos fiscais aparentemente idôneos.

Registre-se que, para fins de confirmação da idoneidade das notas fiscais emitidas pelos fornecedores em favor das convenentes, foram diligenciadas as Secretarias de Fazenda do Distrito Federal (documentos fiscais da peça 19) e do Município do Rio de Janeiro (documentos da peça 18), conforme peças 39 e 40, respectivamente. Até o fechamento deste Relatório, somente a autoridade fiscal carioca havia atendido à diligência, cuja resposta informa não haver indícios de irregularidades nos documentos questionados (peça 18 c/c peça 89). Conforme contato telefônico realizado por esta equipe de auditoria junto à Receita Distrital, o órgão informou que ainda não havia respondido à diligência porque os documentos fiscais enviados pela 6ª Secex para confirmação geraram processo de fiscalização tributária, sem data prevista para conclusão.

Ou seja, a fraude na execução dos convênios em tela, por meio do esquema relatado no TC-033.869/2010-3, ocorreu por meio de documentação convincente. As irregularidades aparecem em outros aspectos cuja identificação seria muito difícil de ser feita pelo órgão concedente, a não ser que houvesse fiscalização e acompanhamento sobre os convênios e/ou adequada análise prévia da qualificação técnica e capacidade operacional das proponentes, como analisado nos Achados 2.2 e 3.1 deste Relatório.

Além disso, todos os objetos foram contratados junto aos mesmos fornecedores privados. No caso das ONGs citadas no TC-033.869/2010-3, apenso (Instituto Educar e Crescer - IEC, Premium Avança Brasil, Instituto Renova Brasil, Instituto Ideal, Instituto Conhecer Brasil e Inbraest), a totalidade ou quase totalidade do valor dos convênios foi executada pela RC Assessoria e Marketing Ltda. e a diferença pela Vênus Produções e Eventos Ltda. (vide Tabela 7, p. 22-23).

O Instituto 26 de Outubro de Desenvolvimento Social executou o Convênio Siconv 743399/2010 integralmente por meio da empresa Dilson de Sousa Pimentel & Cia. Ltda. O Convênio Siconv 734460/2010 aguarda envio da prestação de contas e o Siconv 727061/2009 ainda se encontra em fase de análise prévia à celebração.

Registre-se que, ainda na fase de proposta, os planos de trabalho dos convênios já continham previsão de contratação de empresas privadas para execução integral do objeto, o que indicava a incapacidade das entidades convenentes.

Ou seja, não houve execução pelas instituições convenentes, coordenação e/ou gerenciamento do ajuste. Inexistiu emprego de conhecimentos das instituições privadas sem fins lucrativos e sua intermediação em nada contribuiu para a consecução dos objetivos previstos. Considerando que a totalidade da execução do objeto foi contratada junto a empresas fornecedoras, não se justifica a interposição da convenente nesses processos.

Caso coubesse à convenente contratar a integralidade do objeto junto a uma empresa fornecedora, repassando a essa inclusive as atividades de gestão/coordenação, não seria preciso comprovar qualificação técnica e capacidade operacional para execução dos objetos, tampouco experiência mínima de três anos no desenvolvimento de atividades referentes à matéria objeto do convênio, pois essas não foram desenvolvidas pela convenente.

Portanto, as entidades simularam a execução dos convênios, caracterizada principalmente pela inexistência material de convenentes e fornecedores, como se verá adiante, pois o que se objetivava era a transferência dos recursos públicos diretamente para as empresas privadas, como evidenciado nos planos de trabalho desde o momento da proposição.

No contexto, verificou-se, em relação ao grupo de convenentes e convênios constantes das Tabelas 3 e 4 acima: entidades convenentes sem existência material (de fachada), fraude e direcionamento no processo de cotação de preços e de contratação de fornecedores, e inexistência material dos fornecedores contratados (fraude na execução). Desse modo, as convenentes serviram como intermediárias para que os recursos públicos dos convênios fossem direcionados a empresas privadas de fachada, geralmente as mesmas.

Nos termos do Decreto 6.170/2007 (art. 1º, § 1º, inc. I), os convênios objetivam a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento em regime de mútua cooperação.

No caso concreto, os convênios se caracterizam pela mera intermediação da convenente para contratação de empresa privada para prestação dos serviços necessários à execução do objeto. Nesse caso, a natureza do ajuste firmado afeiçoa-se a contrato e não a convênio, pois inexistiu mútua cooperação entre a entidade e a União, visto que a convenente não executou, sequer cooperou, para a consecução dos objetos, mas tão somente contratou no mercado um fornecedor pré-acordado.

Esse contexto evidencia a falta de interesse recíproco na realização do objeto, pois as entidades reduziram o convênio a uma relação comercial/financeira entre convenente-fornecedor, tal qual ocorreria caso a Administração contratasse o bem ou serviço no mercado diretamente por licitação.

A participação das convenentes se mostrou tão dispensável nos casos sob exame que, conforme se verá adiante, elas sequer tinham existência material, ou seja, só serviram como intermediárias na captação de recursos de convênios para posterior execução de atividades comerciais por empresas privadas.

Uma vez que o ajuste deve ser firmado para a consecução de interesses comuns entre os partícipes, não deve haver previsão de lucro entre as partes, tampouco a mera prestação de serviços. Na prática, as empresas comerciais utilizaram entidades sem fins lucrativos para receberem recursos públicos para alegadamente executarem objetos que teriam que ser fornecidos via licitação. Burlaram, assim, o instituto do contrato, cujos interesses são opostos e recíprocos e tem o seu rito para celebração definido pela Constituição Federal de 1988, art. 37, inc. XXI, e na Lei 8.666/93.

Outro critério que condena a situação exsurge da então vigente Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008, vigente à época. Em seu art. 15, inc. V, é exigida do conveniente a apresentação, por ocasião da proposta de trabalho, de informações relativas à qualificação técnica e gerencial do proponente para execução do objeto. O *caput* do art. 22 do mesmo normativo determina que o plano de trabalho deve ser analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

Essas cláusulas constam da legislação porque, naturalmente, é esperado da conveniente contribuição técnica e gerencial para o atingimento do produto a ser gerado pelo convênio, decorrente de sua experiência e capacidades nas atividades a serem desenvolvidas - o que, ao final, caracteriza o interesse recíproco da entidade privada e justifica sua colaboração no processo, justificando a descentralização da atividade administrativa, tônica justificadora da celebração de convênios com entidades privadas.

Não havendo contribuição técnica ou material ao objeto do convênio, e tendo sido esse integralmente contratado no mercado privado, a intermediação da conveniente não se justifica. Nos processos auditados, as convenientes deixaram de atuar em prol da realização do objeto, visto que sua integralidade foi contratada no mercado, o que caracteriza fraude na execução do convênio.

Essa constatação é reafirmada pela natureza de alguns serviços faturados pelos fornecedores às ONGs na execução dos eventos. Cite-se como exemplo o caso do Convênio Siconv 735783/2010, firmado com o IEC, no qual a RC Assessoria e Marketing Ltda. prestou os serviços de ‘produção/elaboração de relatórios’ (R\$ 34.000,00), ‘assistência de produção’ (R\$ 9.000,00), ‘direção técnica’ (R\$ 6.800,00) e ‘produtor editorial’ (R\$ 3.000,00), ‘coordenação de produção’ (R\$ 12.000,00), ‘produtor executivo’ (R\$ 6.000,00), ‘curadoria’ (R\$ 16.000,00), ‘diretor pedagógico’ (R\$ 5.000,00) e ‘gerente de logística’ (R\$ 6.000,00) (peça 19, p. 2-4).”

7. Diante de alterações experimentadas pelas associações civis convenientes logo antes da proposta de convênio junto ao MinC, a unidade técnica identificou indícios de que as entidades teriam sido adquiridas ou formalmente preparadas especialmente para captar recursos públicos junto àquela Pasta. Assim registra o relatório de auditoria elaborado pelo órgão de instrução (peça 93):

“Em reforço aos argumentos, verificaram-se indícios de que algumas entidades teriam sido adquiridas ou formalmente preparadas tão somente para a captação dos recursos públicos por meio de convênios, pois tiveram o seu quadro dirigente (‘sociário’) totalmente alterado pouco tempo antes da celebração dos ajustes, o que configuraria indício de transferência (inclusive venda) de registros cadastrais de entidades previamente existentes.

A transferência de instituições já existentes em detrimento da abertura de novas serviria para atender a exigência de funcionamento mínimo de três anos previamente à celebração (Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008, art. 18, inc. VI). Além da troca de comando, uma entidade sofreu substancial alteração na razão social e no código CNAE (Cadastro Nacional de Atividade Econômica) para se adequar aos ramos de atuação pretendidos por meio de convênios.

Tais alterações são elencadas na tabela abaixo:

Tabela 6 - Alterações cadastrais de convenientes

Razão Social atual do convenente	Razão Social anterior Convenente	Data da alteração de razão social	Data de mudança do quadro de dirigentes	Data de celebração do primeiro convênio	CNAE anterior mais recente
Instituto Renova Brasil	Associação Comunitária Beneficente Lírio dos Vales	2/3/2010	2/3/2010	22/9/2010	-
Instituto Ideal	Clube de Jovens da Terceira Idade	29/1/2010	29/1/2010	9/4/2010	-
Instituto Conhecer Brasil	Associação Rodoviários Brasília	30/3/2010	6/4/2010	1/12/2010	87511-5/02 - Instituições de Longa Permanência para Idosos - ILPI (alterado em 30/3/2010)

Fonte: consulta ao Sistema CNPJ em 8/11/2011.

Além do mais, existem evidências de vínculos entre as entidades mencionadas ao longo deste achado, o que reforça o indício de atuação conjunta e articulada dos dirigentes das entidades no sentido de fraudar os convênios em questão com o mesmo padrão de irregularidades.”

8. Em seguida, apuraram-se indícios de fraude no processo de cotação de preços constantes dos Planos de Trabalho apresentados, devido à significativa coincidência entre as empresas junto às quais foram orçados junto às mesmas empresas. Entre as firmas que providenciaram estimativas de preço, parte não conta com existência física (“de fachada”) e parte apresenta vínculos, em seus quadros sociais, com membros das associações convenentes. Novamente torna-se conveniente trazer à colação as considerações da unidade técnica (peça 93):

“Verificou-se como padrão que, nos convênios abaixo, as mesmas empresas apresentaram cotações de preços, sendo sempre contratada pelas convenentes para execução dos convênios a empresa RC Assessoria e Marketing Ltda. (CNPJ 11.803.678/0001-29):

Tabela 7 - Convênios, cotações de preço e fornecedoras contratadas

Convênio Siconv (valor global/liberado)	Entidade convenente	Empresas que apresentaram cotações (em negrito a que apresentou menor preço)	Valor Contratado
735783/2010 (R\$ 334.000)	IEC - Instituto Educar e Crescer	<b>RC Assessoria e Marketing Ltda. - CNPJ 11.803.678/0001-29 (18/5/2010)</b>	R\$ 322.743,68 (96,03%)
		Ônix Brasil Consultoria em Comunicação Ltda. - CNPJ 10.778.378/0001-74	-
		Arquidesign - Assessoria de Comunicação e PDV Ltda. - CNPJ 06.280.056/0001-23	-
741780/2010 (R\$ 334.000)	IEC - Instituto Educar e Crescer	<b>RC Assessoria e Marketing Ltda. - CNPJ 11.803.678/0001-29 (4/5/2010)</b>	R\$ 319.343,68 (95,61%)
		Ônix Brasil Consultoria em Comunicação Ltda. - CNPJ 10.778.378/0001-74	-
		Arquidesign - Assessoria de Comunicação e PDV Ltda. - CNPJ 06.280.056/0001-23	-
736610/2010 (R\$ 573.040,00) <sup>1</sup>	Premium Avança Brasil	<b>RC Assessoria e Marketing Ltda. - CNPJ 11.803.678/0001-29 (7/5/2010)</b>	-
		Os Forjado Eventos e Transportes Ltda. - CNPJ 01.076.333/0001-67	-
		Arquidesign - Assessoria de Comunicação e PDV Ltda. - CNPJ 06.280.056/0001-23	-

Convênio Siconv (valor global/liberado)	Entidade convenente	Empresas que apresentaram cotações (em negrito a que apresentou menor preço)	Valor Contratado
749202/2010 (R\$ 599.500,00) <sup>2</sup>	Instituto Renova Brasil	<b>RC Assessoria e Marketing Ltda. - CNPJ 11.803.678/0001-29 (3/9/2010)</b>	R\$ 332.500,00 (122,02%)**
		Vênus Produções e Eventos Ltda. - CNPJ 11.607.575/0001-93	-
		Arquidesign - Assessoria de Comunicação e PDV Ltda. - CNPJ 06.280.056/0001-23	-
749203/2010 (R\$ 108.400,00) <sup>3</sup>	Instituto Ideal	<b>RC Assessoria e Marketing Ltda. - CNPJ 11.803.678/0001-29 (13/8/2010)<sup>6</sup></b>	R\$ 80.400,00 (74,17%)
		<b>Vênus Produções e Eventos Ltda. - CNPJ 11.607.575/0001-93 (6/9/2010)<sup>7</sup></b>	R\$ 28.000,00 (25,83%)
		Arquidesign - Assessoria de Comunicação e PDV Ltda. - CNPJ 06.280.056/0001-23	-
750264/2010 (R\$ 553.500,00) <sup>4</sup>	Instituto Conhecer Brasil	<b>RC Assessoria e Marketing Ltda. - CNPJ 11.803.678/0001-29 (13/10/2010)</b>	-
		Vênus Produções e Eventos Ltda. - CNPJ 11.607.575/0001-93	-
		Elo Brasil Produções Ltda. - CNPJ 10.760.664/0001-02	-
748914/2010 (R\$ 282.300,00) <sup>5</sup>	Inbraest-Integração Brasileira de Educação, Saúde e Turismo	<b>RC Assessoria e Marketing Ltda. - CNPJ 11.803.678/0001-29 (2/9/2010)</b>	R\$ 309.299,99 (109,56%)
		Vênus Produções e Eventos Ltda. - CNPJ 11.607.575/0001-93	-
		Arquidesign - Assessoria de Comunicação e PDV Ltda. - CNPJ 06.280.056/0001-23	-

1 - o convênio foi cancelado antes da liberação do recurso financeiro, portanto, não houve execução;

2 - embora o convênio tenha sido pactuado em R\$ 599.500,00, até o momento da execução da auditoria só haviam sido liberados R\$ 272.500,00. A execução superior ao montante transferido se deve aos recursos de contrapartida. A transferência do restante dos recursos foi suspensa pelo MinC em virtude das denúncias;

3 - embora o convênio tenha sido pactuado em R\$ 196.400,00, até o momento da execução da auditoria só haviam sido liberados R\$ 108.400,00. A execução superior ao montante transferido se deve aos recursos de contrapartida. A transferência do restante dos recursos foi suspensa pelo MinC em virtude das denúncias;

4 - até a fase de execução de auditoria, a entidade não havia prestado contas, mas cadastrou alguns documentos no Siconv. Por esses, foi possível verificar que nenhuma das três empresas que inicialmente apresentaram orçamento, quando do Plano de Trabalho, foi contratada.

5 - embora o convênio tenha sido pactuado em R\$ 573.040,00, até o momento da execução da auditoria só haviam sido liberados R\$ 282.300,00. A execução superior ao montante transferido se deve aos recursos de contrapartida. A transferência do restante dos recursos foi suspensa pelo MinC em virtude das denúncias;

6 - refere-se à contratação da estrutura completa do *show*;

7 - refere-se à contratação dos artistas para o *show*.

As propostas/cotações acima foram apresentadas pelas convenentes juntamente com o Plano de Trabalho, previamente à celebração, e se repetiram durante a execução. Em alguns casos, houve cotação e contratação de outras empresas para execução de serviços acessórios, o que não afasta a irregularidade no direcionamento da contratação da maior parte do objeto junto a empresas ligadas, de fachada ou com propostas fraudulentas, conforme se passa a demonstrar.

(...)

Portanto, em relação às convenentes acima, bem como ao Instituto 26 de Outubro de Desenvolvimento Social, o presente achado pode ser resumido ao seguinte contexto de irregularidades: entidades convenentes sem existência material ('de fachada'), fraude e

direcionamento no processo de cotação de preços e de contratação de fornecedores, caracterizada por fraude documental, conluio entre as convenentes e as empresas que apresentaram cotação e foram contratadas e existência de relações/vínculos entre pessoas ligadas às convenentes e às firmas fornecedoras, bem como inexistência material dos fornecedores contratados (fraude na execução).”

9. No tópico seguinte, identificando prática não prevista na representação ministerial (TC-033.869/2010-3, apenso), a unidade técnica acusa a celebração de convênios com entidades que atuaram como interpostas de empresas produtoras de eventos. A situação é narrada no relatório de auditoria (peça 93) da seguinte forma:

“A execução dos trabalhos de campo permitiu concluir pela ocorrência de irregularidade não esperada na matriz de planejamento (peça 50), tampouco abordada nas denúncias constantes no TC-033.869/2010-3 (apenso).

Verificou-se, em situações recorrentes, a formalização de ajustes com entidades privadas sem fins lucrativos cujos dirigentes eram, concomitantemente, sócios ou administradores de empresas comerciais produtoras de eventos ou, de outra forma, ligados a firmas que atuam nessa área. Tais empresas, em alguns casos, foram contratadas para conduzir a execução do objeto.

Em visita a algumas das instituições tratadas neste achado, a equipe constatou que, na maioria dos casos, no local onde era esperado funcionar a ONG, operam as empresas comerciais das quais são interpostas (peça 52). Houve ainda casos de ONGs existentes há mais de cinco anos, e que produzem eventos já tradicionais em sua região.

Além disso, em relação às entidades e os convênios tratados neste achado, existem evidências de cumprimento do objeto pactuado. Ou seja, as empresas contratadas para execução dos convênios das interpostas são diretamente ligadas às convenentes, ou compartilham endereços, o que corrobora a interposição das ONGs, isto é, o uso da instituição sem fins lucrativos como mecanismo para obtenção de financiamento público, por meio de convênios, em favor de eventos de interesse comercial das empresas ligadas.

Desde já, é preciso diferenciar as entidades consideradas apenas interpostas, constantes deste achado, com aquelas relacionadas no Achado 2.2. Neste caso, não se trata, precipuamente, de ONGs sem existência material (de fachada), estabelecidas somente para celebrar convênios. O fato de a maioria das entidades existir ou estar operando em endereço da contratada a ela ligada e a não constatação de inexecução do objeto são, basicamente, os aspectos diferenciadores entre a irregularidade aqui tratada e a discutida no Achado 2.2.

Naquela seção, a inexistência material da entidade, ou do fornecedor contratado, configurou o elo que conduziu a outros elementos capazes de configurar fraude na execução do convênio e, portanto, desfalque ou desvio de dinheiros públicos. Aqui, o fato de dirigentes de ONGs possuírem vínculos com produtoras de eventos, isoladamente tomado, não macula todo e qualquer convênio celebrado pela respectiva entidade. É preciso investigar, em cada caso, se as produtoras ligadas aos dirigentes das ONGs efetivamente atuaram no processo.

Dos 48 processos de convênio examinados, constatou-se que em doze, celebrados com sete diferentes ONGs, houve aprovação e/ou celebração de avenças com entidades que atuaram como interpostas de empresas produtoras de eventos.”

10. O quadro a seguir associa os doze convênios referidos acima à correspondente situação encontrada no Sistema de Gestão de Convênios - Siconv:

## Quadro 3 - Convênios com entidades vinculadas a empresas produtoras de eventos

Convênio Siconv	Entidade convenente	CNPJ da convenente	Situação no Siconv (13/12/2011)
748378/2010	Associação Cultural São Saruê	06.322.676/0001-88	Aguardando Prestação de Contas
749329/2010			Prestação de Contas enviada para análise
747881/2010	Associação dos Produtores e Empreendedores Culturais de Santa Maria	07.284.370/0001-47	Aguardando Prestação de Contas
751750/2010			Aguardando Prestação de Contas
710417/2009	Bagagem Cia. de Bonecos	01.717.495/0001-37	Aguardando Prestação de Contas
751394/2010	Clube do Violeiro Caipira de Brasília	02.561.710/0001-16	Aguardando Prestação de Contas
751409/2010			Aguardando Prestação de Contas
733326/2010	Companhia de Desenvolvimento Econômico e Social - Codes	06.291.189/0001-03	Aguardando Prestação de Contas
748302/2010			Aguardando Prestação de Contas
748068/2010	Instituto Caminho das Artes - ICA	03.572.065/0001-08	Prestação de Contas Aprovada
748225/2010			Aguardando Prestação de Contas
749304/2010	Instituto Cultura em Movimento do Brasil- ICMB	38.050.985/0001-32	Prestação de Contas enviada para análise

11. Por fim, destaca-se a ausência de fiscalização e de acompanhamento da execução dos convênios celebrados, diante da inércia do Ministério da Cultura em monitorar os desdobramentos dos compromissos firmados. O relatório de fiscalização da 6ª Secex (peça 93) assim descreve a situação geral encontrada pela equipe técnica:

“Além de não terem sido realizadas visitas ao local de execução do objeto, não havia nos autos justificativa para a não realização das fiscalizações, em desatenção ao comando do art. 52, *caput*, da Portaria.

Após as denúncias relativas a convenentes de fachada terem eclodido na imprensa (TC-033.869/2010-3, apenso), o MinC realizou somente uma visita ao endereço do Instituto Renova Brasil (CNPJ 03.435.852/0001-08), consoante Despacho 3.950/2010-CGAA/DIC/SEFIC/ MinC, de 10/12/2010 (peça 54, p. 38-39), do Processo/MinC 01400.013833/2010-71 (Convênio Siconv 749202), com a finalidade de entregar ofício. Não foi feita verificação do objeto, apenas a confirmação de que no endereço funcionava, na verdade, uma vidraçaria, como apontado pela imprensa.

Além disso, como se verificou no subitem 3.1.1, o MinC realizou vistoria *in loco* na entidade Instituto Cultura em Movimento - Brasil, após questionamentos desta equipe de fiscalização, efetuados durante os trabalhos de campo, sobre irregularidades identificadas na avença celebrada pela ONG.

Os elementos colhidos nos processos revelam que o MinC não vem exercendo a fiscalização dos recursos transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos. Some-se a isso a deficiência na análise dos planos de trabalho no que tange ao exame da qualificação técnica e da capacidade operacional das proponentes, e tem-se um quadro de fragilidade na gestão de convênios

que contribuiu para a ocorrência dos fatos narrados nos Achados 2.2 (fraude na execução dos convênios por meio de entidades sem existência material) e 3.1 (entidades prepostas de produtoras de eventos).

Nem mesmo os registros do Siconv e os documentos dos autos foram adequadamente analisados pelos servidores do Ministério. No caso do Instituto Cultura em Movimento do Brasil, por exemplo, a simples leitura do processo permite verificar que a empresa escolhida pela conveniente para contratação de artistas para execução do Convênio Siconv 749304 era administrada pela própria dirigente do Instituto, conforme relatado no Achado 3.1 (entidades interpostas de produtoras de eventos).”

12. Considerando que os esclarecimentos colhidos mediante diligências (peça 11) foram considerados insatisfatórios, a unidade técnica concluiu pela necessidade de ouvir os responsáveis em audiência, de acordo com a seguinte proposta de encaminhamento:

#### “5. ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

5.1. promover **audiência**, com base no art. 43, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inc. IV, do Regimento Interno-TCU, dos responsáveis a seguir indicados, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa em face das irregularidades adiante especificadas, relativas à gestão de convênios aprovados e/ou celebrados no período 2009 a agosto de 2011:

5.1.1. **Humberto Miranda Cardoso** (CPF 778.662.401-59), Diretor de Gestão Interna da Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura (DGI/MinC) de 15/6/2009 até 25/11/2011, devido à:

5.1.1.1. omissão no dever de orientar as unidades finalísticas de controlar as atividades afetas à administração orçamentária e financeira dos recursos do Ministério, conforme estabelece o Decreto 6.835/2009, Anexo I, art. 6º, incs. V e XIII, o que contribuiu para a aprovação de planos de trabalho e/ou celebração de convênios em processos cujas análises foram deficientes, ou silentes, quanto à qualificação técnica e à capacidade operacional e estatutária das entidades proponentes e/ou convenientes, conforme respectivo período de gestão (convênios Siconv 720557, 746423, 748378, 749329, 751405, 755092, 744397, 747881, 751750, 704355, 710417, 748283, 748094, 726086, 748900, 751409, 751394, 733326, 748302, 736610, 749202, 703741, 753055, 753878, 725275, 731985, 735783, 741780, 727061, 734460, 743399, 748240, 748068, 748225, 753867, 750264, 748936, 749304, 723133, 742271, 749203, 748237, 706854, 750623, 748914, 703177, 748388 e 710423, consoante peça 85) (Achado 2.1);

5.1.1.2. ausência de fiscalização e acompanhamento sobre a execução de convênios (Siconv 720557, 746423, 748378, 749329, 751405, 755092, 747881, 751750, 710417, 748283, 748094, 726086, 751409, 751394, 733326, 748302, 749202, 703741, 731985, 735783, 741780, 734460, 743399, 748068, 748225, 750264, 749304, 723133, 742271, 749203, 748237, 706854, 750623, 748914, 703177, 748388 e 710423) e termo de parceria (Siafi 654693) celebrados, conforme respectivo período de gestão, em desatenção às disposições da Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 127/2008 (então vigente), arts. 51, § 1º, 52, 53 e 54, do Decreto 6.835/2009, Anexo I, art. 6º, incs. V e X, bem como da jurisprudência deste TCU (Acórdãos 2.485/2010, 1.687/2009 e 1.562/2009, todos TCU-Plenário, e 4.378/2009-TCU-2ª Câmara) (Achado 3.2);

5.1.2. **Roberto Gomes do Nascimento** (CPF 673.540.177-87), Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic/MinC) de 8/6/2007 até 4/1/2010, devido à:

5.1.2.1. omissão no dever de planejar, coordenar, supervisionar, controlar e avaliar as atividades relativas à análise, aprovação e acompanhamento de propostas de conveniamento, o que conduziu à aprovação e celebração de convênios apesar da ausência ou deficiência da análise da qualificação técnica e da capacidade operacional e estatutária das entidades proponentes e/ou convenientes, em desacordo com os arts. 4º (§ 2º), 18 (inc. VII) e 22 (*caput*) da Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008, então vigente, e com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.261/2005, 2.066/2006 e 1.933/2007, todos do Plenário, e com fundamento, ainda,

no Decreto 6.835/2009, Anexo I, art. 21 (incs. III, IV e V) e art. 29, constatação extraída da amostra dos processos auditados, de responsabilidade da Sefic, conforme respectivo período de gestão (convênios Siconv 720557, 704355, 710417, 726086, 703741, 725275, 727061, 723133, 706854 e 710423, consoante peça 86) (Achado 2.1);

5.1.3. **Henilton Parente de Menezes** (CPF 116.878.943-53), Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic/MinC) desde 12/1/2010 até a presente data, devido à:

5.1.3.1. omissão no dever de planejar, coordenar, supervisionar, controlar e avaliar as atividades relativas à análise, aprovação e acompanhamento de propostas de conveniamento, o que conduziu à aprovação e celebração de convênios apesar da ausência ou deficiência da análise da qualificação técnica e da capacidade operacional e estatutária das entidades proponentes e/ou convenientes, em desacordo com os arts. 4º (§ 2º), 18 (inc. VII) e 22 (*caput*) da Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008, então vigente, e com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.261/2005, 2.066/2006 e 1.933/2007, todos do Plenário, e com fundamento, ainda, no Decreto 6.835/2009, Anexo I, art. 21 (incs. III, IV e V) e art. 29, constatação extraída da amostra dos processos auditados de responsabilidade da Sefic, conforme respectivo período de gestão (convênios Siconv 746423, 748378, 749329, 751405, 755092, 747881, 751750, 748283, 748094, 748900, 733326, 748302, 736610, 749202, 753055, 753878, 731985, 735783, 741780, 734460, 743399, 748240, 748068, 748225, 753867, 750264, 748936, 749304, 742271, 749203, 748237, 750623, 748914 e 748388, consoante peça 86) (Achado 2.1);

5.1.3.2. ausência de fiscalização e acompanhamento sobre a execução de convênios celebrados (Siconv 720557, 746423, 748378, 749329, 751405, 755092, 747881, 751750, 710417, 748283, 748094, 726086, 733326, 748302, 749202, 703741, 731985, 735783, 741780, 734460, 743399, 748068, 748225, 750264, 749304, 723133, 742271, 749203, 748237, 706854, 750623, 748914, 748388 e 710423), conforme respectivo período de gestão, em desatenção às disposições da Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 127/2008 (então vigente), arts. 51, § 1º, 52, 53 e 54, e da jurisprudência deste TCU (Acórdãos 2.485/2010, 1.687/2009 e 1.562/2009, todos TCU-Plenário, e 4.378/2009-TCU-2ª Câmara) (Achado 3.2);

5.1.4. **Jefferson Chaves Boechat** (CPF 663.341.797-72), Diretor de Gestão Estratégica da Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura (DGE/MinC) de 28/5/2008 a 6/5/2010, devido à ausência de fiscalização e acompanhamento sobre a execução de convênios (Siconv 720557, 710417, 726086, 703741, 731985, 723133, 706854, 703177 e 710423) e termo de parceria (Siafi 654693) celebrados, conforme respectivo período de gestão, em desatenção às disposições da Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 127/2008 (então vigente), arts. 51, § 1º, 52, 53 e 54, do Decreto 6.835/2009, Anexo I, art. 5º, incs. I, V, VI, IX, bem como da jurisprudência deste TCU (Acórdãos 2.485/2010, 1.687/2009 e 1.562/2009, todos TCU-Plenário, e 4.378/2009-TCU-2ª Câmara) (Achado 3.2);

5.1.5. **Eduardo Xavier Ballarin** (CPF 592.283.857-15), Diretor de Gestão Estratégica da Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura (DGE/MinC) de 6/5/2010 a 25/11/2011, devido à ausência de fiscalização e acompanhamento sobre a execução de convênios (Siconv 720557, 746423, 748378, 749329, 751405, 755092, 747881, 751750, 710417, 748283, 748094, 726086, 751409, 751394, 733326, 748302, 749202, 703741, 731985, 735783, 741780, 734460, 743399, 748068, 748225, 750264, 749304, 723133, 742271, 749203, 748237, 706854, 750623, 748914, 703177, 748388 e 710423) e termo de parceria (Siafi 654693) celebrados, conforme respectivo período de gestão, em desatenção às disposições da Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 127/2008 (então vigente), arts. 51, § 1º, 52, 53 e 54, do Decreto 6.835/2009, Anexo I, art. 5º, incs. I, V, VI, IX, bem como da jurisprudência deste TCU (Acórdãos 2.485/2010, 1.687/2009 e 1.562/2009, todos TCU-Plenário, e 4.378/2009-TCU-2ª Câmara) (Achado 3.2);

5.1.6. **determinar** à Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura (SE/MinC) que, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/92 c/c art. 251 do RI-TCU, instaure as competentes tomadas de contas especiais, em atenção aos arts. 8º da Lei 8.443/92, 197 do Regimento Interno-TCU, 62, incs. II e II, e 63 da Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008, então vigente, e conclua a

apuração, no prazo de cento e vinte dias, do dano ao erário derivado das evidências de desfalque e desvio de dinheiros públicos e da prática de atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos na execução dos convênios Siconv 735783, 731985, 741780, 734460, 743399, 727061, 736610, 749202, 749203, 750264 e 748914, procedendo à responsabilização solidária da pessoa jurídica conveniente e das pessoas físicas de seus administradores, nos termos do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário (Achado 2.2);

5.1.7. **determinar** à Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura que, ao apurar o dano ao erário decorrente da execução dos convênios Siconv 735783, 731985, 741780, 734460, 743399, 727061, 736610, 749202, 749203, 750264 e 748914, obedecido o rito previsto Decreto 7.592/2011, pronuncie-se, nos respectivos processos, sobre a pertinência de registro de impedimento de conveniamento, consoante arts. 3º e 5º desse diploma, com o objetivo de aplicação do estabelecido no § 1º do art. 4º e de alimentação do cadastro mencionado no § 2º do mesmo artigo, informando ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, as providências adotadas e seus resultados (Achado 2.2);

5.1.8. **determinar** à Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura que, em face do exposto no Achado 3.1, apure administrativamente as irregularidades relativas aos convênios Siconv 748378, 749329, 747881, 751750, 710417, 751394, 751409, 733326, 748302, 748068, 748225 e 749304, bem como nos demais ajustes firmados pelas mesmas convenientes, instaure, se entender cabíveis, tomadas de contas especiais, com fundamento no art. 8º da Lei 8.443/92 e, obedecido o rito previsto no Decreto 7.592/2011, pronuncie-se, nos respectivos processos, sobre a pertinência de registro de impedimento de conveniamento, consoante arts. 3º e 5º desse diploma, bem como Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 507/2011, art. 10, inc. IX, alíneas 'c' e 'e', com o objetivo de aplicação do estabelecido no § 1º do art. 4º e de alimentação do cadastro mencionado no § 2º do mesmo artigo do Decreto 7.592/2011, informando ao TCU, no prazo de 120 dias, as providências adotadas e seus resultados (Achado 3.1);

5.1.9. **determinar** à Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura, relativamente às entidades Associação Cultural São Saruê, Associação dos Produtores e Empreendedores Culturais de Santa Maria, Bagagem Cia. de Bonecos, Clube do Voleiro Caipira de Brasília, Companhia de Desenvolvimento Econômico e Social (Codes), Instituto Caminho das Artes (ICA) e Instituto Cultura em Movimento do Brasil (ICMB), a retenção de parcelas financeiras eventualmente pendentes de transferência em convênios já celebrados, com fundamento na Lei 8.666/93, art. 116, § 3º, inc. II, e no Decreto 7.592/2011, art. 5º, incs. III e V, até que o Ministério decida sobre as ocorrências apontadas no Achado 3.1, relativas aos convênios Siconv 748378, 749329, 747881, 751750, 710417, 751394, 751409, 733326, 748302, 748068, 748225 e 749304, informando ao TCU, no prazo de 120 dias, as providências adotadas e seus resultados (Achado 3.1);

5.1.10. **determinar** à 6ª Secex que junte cópia deste Relatório de Auditoria, bem como das decisões que forem proferidas nestes autos, às tomadas de contas especiais instauradas em atendimento às determinações acima, quando forem recebidas neste Tribunal de Contas da União;

5.1.11. **recomendar** à Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura que promova, junto às unidades finalísticas do Ministério, sempre que possível, a padronização dos formulários utilizados para análise das propostas de apoio a projetos culturais submetidos à Pasta (Achado 2.1);

5.1.12. **encaminhar** aos responsáveis nestes autos, como subsídio para elaboração de suas razões de justificativa, e à Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura, como suporte para análise das deliberações expedidas, cópia das peças 49, 52, 53, 85 e 86 destes autos, deste Relatório de Auditoria e das decisões que vierem a ser prolatadas (Achados 2.2 e 3.1);

5.1.13. **encaminhar** cópia do Relatório de Auditoria, das peças 49, 85, e 86 destes autos e dos acórdãos prolatados nestes autos, ao Ministério Público Federal (MPF) e ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça (DPF/MJ), para a adoção de providências que entenderem cabíveis em decorrência dos fatos relatados nos subitens 2.2 e 3.1 deste relatório (Achados 2.2 e 3.1);

5.1.14. **cientificar** a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) e o Gabinete do Ministro Raimundo Carreiro (Gab-RC) de que esta auditoria, em complemento à realizada pela

Semag nos autos do TC-018.011/2010-1, consubstancia atendimento à Comunicação do Exmº Ministro Raimundo Carreiro ao Plenário na sessão de 9/2/2011 (Ata 4, Sessão Extraordinária Reservada).”

13. O corpo dirigente da unidade técnica após seu assentimento ao parecer supra (peças 94 e 95).

É o relatório.

## VOTO

A auditoria ora em apreço derivou do Acórdão 2.048/2011-TCU-Plenário, prolatado em representação formulada pelo Ministério Público junto a esta Casa contra supostas irregularidades praticadas no Ministério da Cultura - MinC no âmbito da celebração e execução de convênios.

2. Consoante relatório produzido pela unidade técnica, confirmaram-se as notícias de impropriedades na condução daqueles acordos, conforme os quatro itens da matriz de achados (peça 91) abaixo reproduzida com ajustes de forma:

<b>Descrição dos achados</b>	<b>Situação</b>	<b>Efeitos</b>	<b>Encaminhamento proposto</b>
1) Deficiências na análise inicial da qualificação técnica e da capacidade operacional das ONGs proponentes.	Verificou-se, em relação à avaliação dos atributos das proponentes, que: a) em nenhum caso a capacidade operacional foi analisada; b) em cinco casos, a análise da capacidade estatutária foi deficiente; c) em 44 casos, a análise da qualificação técnica foi deficiente.	1) convênios com ONGs sem condições de executar o objeto pactuado ou, até mesmo, sem existência material; 2) ajustes com entidades que atuam como interpostas de produtoras de eventos, configurando existência de interesses opostos, e não comuns.	1) audiência do titular da Sefic/MinC e da Diretoria de Gestão Interna da Secretaria-Executiva; 2) recomendação à Secretaria-Executiva do MinC para que promova, junto às unidades finalísticas do Ministério, sempre que possível, a padronização dos formulários utilizados para análise das propostas de apoio a projetos culturais submetidos àquela Pasta.
2) Fraude na execução de convênios, mediante entidades desprovidas de existência material, qualificação técnica, capacidade operacional e interesses recíprocos.	Onze convênios tinham como proponentes e/ou convenientes entidades sem existência material, sem qualificação técnica e capacidade operacional, e sem a existência de interesses recíprocos na assinatura de convênios.	1) desvio/desfalque de recursos públicos, devido à fraude na execução dos convênios; 2) prática de atos ilegais e ilegítimos, ofensa aos normativos aplicáveis à celebração e execução dos convênios.	1) encaminhamento de documentação ao MPF e ao Departamento de Polícia Federal; 2) determinação para instauração de tomadas de contas especiais, com objetivo de apuração de danos ao erário em cada caso; 3) Determinação para que a Secretaria Executiva do MinC se pronuncie sobre a pertinência de registro de impedimento de conveniamento, com objetivo de extensão dos efeitos às ONGs de mesmo corpo diretivo e inclusão em cadastro mantido junto ao Portal da Transparência.
3) Convênios firmados com entidades que atuaram como interpostas de empresas produtoras de eventos.	Doze convênios tinham como proponentes e/ou convenientes entidades ligadas a empresas privadas produtoras de eventos, as quais, em alguns casos, participaram das cotações de preços ou mesmo foram contratadas para execução de parte do objeto.	Não identificados.	1) encaminhamento de documentação ao MPF e ao Departamento de Polícia Federal; 2) determinação à Secretaria Executiva do MinC para apuração das irregularidades e, se for o caso, instauração de TCE, e pronunciamento sobre a pertinência de registro de impedimento de conveniamento, com o objetivo de extensão dos efeitos às ONGs de mesmo corpo diretivo e inclusão em cadastro

Descrição dos achados	Situação	Efeitos	Encaminhamento proposto
			mantido junto ao Portal da Transparência; 3) determinação de retenção de parcelas financeiras pendentes de transferência, em relação a convênios celebrados com seis entidades “de fachada”.
4) Ausência de fiscalização da execução dos convênios.	Em nenhum dos convênios ocorreu fiscalização <i>in loco</i> ou se localizou a justificativa para não realização.	1) incapacidade de confirmar a execução de objetos de convênios conforme definido nos Planos de Trabalho. 2) baixa expectativa de controle por parte dos convenientes, o que colabora para a ocorrência de irregularidades.	Audiência dos titulares das Diretorias de Gestão Estratégica e de Gestão Interna, ligadas à Secretária-Executiva do MinC, e do Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura.

3. Com efeito, restou suficientemente evidenciado que o MinC descuro de aspectos centrais da análise de conformidade para assinatura de convênios, resultando no repasse de recursos federais a entidades faticamente inexistentes - conhecidas como organizações “de fachada” - ou, mesmo quando existentes, desprovidas de capacidade para a consecução dos objetivos pactuados. Assim, a situação descrita nos autos efetivamente enseja atuação do Tribunal em termos análogos aos propostos pela 6ª Secex.

4. Em sua instrução final, a unidade técnica propõe a instauração de TCE com relação a onze convênios, cuja situação encontra-se representada no quadro abaixo:

Nº	Ano	Entidade	Fim da vigência	Prestação de contas
735783	2010	IEC Instituto Educar e Crescer	19/10/2010	Enviada para análise
731985	2010	IEC Instituto Educar e Crescer	27/06/2010	Enviada para análise
741780	2010	IEC Instituto Educar e Crescer	29/10/2010	Em análise
734460	2010	Instituto 26 de Outubro de Desenvolvimento Social	05/11/2010	Aguardando
743399	2010	Instituto 26 de Outubro de Desenvolvimento Social	18/02/2011	Enviada para análise
727061	2009	Instituto 26 de Outubro de Desenvolvimento Social	<b>Não assinado</b>	<b>Não se aplica</b>
736610	2010	Premium Avança Brasil	<b>Cancelado antes do repasse de recursos</b>	<b>Não se aplica</b>
749202	2010	Instituto Renova Brasil	20/01/2011	Aguardando
749203	2010	Instituto Ideal	04/01/2011	Aguardando
750264	2010	Instituto Conhecer Brasil	21/01/2011	Aguardando
748914	2010	Integração Brasileira de Educação	21/02/2011	Aguardando

5. Compulsando o quadro acima, percebe-se que não houve repasse de recursos federais por intermédio dos convênios 736610/2010 e 727061/2009, o que afasta a possibilidade de ocorrência de dano ao Erário e, *ipso facto*, a necessidade de instauração de tomada de contas especial.
6. Ainda quanto aos instrumentos de repasse objeto da presente auditoria, nota-se que o Termo de Parceria 654693/2009 está registrado como “inadimplente” no Siconv, embora o fim de sua vigência está previsto para 30/12/2012. Nesse ponto, e considerando a materialidade do ajuste (R\$ 12.642.931,30 transferidos até o momento), torna-se imprescindível determinar ao MinC que esclareça a situação do acordo, bem assim as providências adotadas até o momento, caso tenha sido caracterizada a inadimplência, ainda que parcial, do responsável.
7. Por fim, cumpre examinar a responsabilização dos agentes arrolados, tendo em mente que a responsabilidade em processos de controle externo é de natureza subjetiva, de modo que importa avaliar não apenas o resultado (ainda que potencial), como também a conduta dos agentes envolvidos, de forma a delimitar o liame entre o comportamento adotado e a impropriedade observada.
8. No vertente caso, observo que, ao lado de atividades de cunho estratégico como o planejamento e a formulação de diretrizes setoriais, incumbiam aos Srs. Roberto Gomes do Nascimento e Henilton Parente de Menezes, na qualidade de secretários do MinC, e de acordo com o art. 21, inciso V, do Decreto 6.835/2009 então vigente, atividades de supervisão, controle e avaliação de convênios, razão pela qual cabe responsabilizá-los pelos achados da auditoria.
9. O mesmo normativo, desta feita em seu art. 6º, inciso IV, atribui ao Sr. Humberto Miranda Cardoso, então Diretor de Gestão Interna, as seguintes competências:

“art. 6º À Diretoria de Gestão Interna compete:

(...)

IV - coordenar, acompanhar e analisar a prestação de contas de convênios, acordos e outros instrumentos congêneres, inclusive de recursos incentivados;

V - desenvolver atividades de orientação aos órgãos específicos singulares do Ministério da Cultura, visando assegurar a conformidade documental e financeira na celebração e execução de convênios, contratos, acordos e outros instrumentos congêneres que envolvam transferência de recursos do Orçamento Geral da União, para garantir a operacionalidade, a eficiência e a transparência na execução das ações do Ministério;” (grifei)

10. A par dos dispositivos acima, conclui-se que o exame preliminar da documentação relativa às propostas de convênio ultrapassa os limites das atribuições cominadas ao Diretor de Gestão Interna, a quem o regimento do MinC reserva a análise das respectivas prestações de contas. Acerca dessa prestação de contas, a unidade técnica relata que o MinC vem adotando providências necessárias à resolução de eventuais pendências, conforme reporta a unidade técnica:

“De acordo com dados constantes no Siconv, a Codes apresentou a prestação de contas dos dois processos. No Convênio Siconv 733326/2010, há pendências, na análise financeira, cuja resolução vem sendo cobrada pela Sefic/MinC, que estão ensejando a imputação de débito no valor nominal de R\$ 201.324,00. Parte do débito imputado decorre da não apresentação das cópias de DVDs com as gravações dos shows supostamente efetuadas pela Nasa Eventos.”

11. Considerando que o regimento do Ministério da Cultura não encarrega o Diretor de Gestão Interna da análise preambular da capacidade operacional das proponentes, e tendo em vista a ausência de irregularidades constatadas quanto à análise da prestação de contas dos convênios examinados, entendo cabível excluir o Sr. Humberto Miranda Cardoso da presente relação processual.

12. Aos demais responsáveis em epígrafe, ex-ocupantes da Diretoria de Gestão Estratégica, aplico considerações análogas às expendidas em relação ao Diretor de Gestão Interna: não há, entre as

competências do art. 5º do Decreto 6.835/2009, previsão para que o titular daquela diretoria atue sobre a elaboração ou mesmo prestação de contas dos convênios celebrados pelo ministério, de forma que a alegação de “ausência de fiscalização e acompanhamento sobre a execução de convênios” aventada pela unidade técnica, *data venia*, não deve prosperar. Cumpre, assim, excluir os Srs. Jefferson Chaves Boechat e Eduardo Xavier Ballarin da corrente relação processual.

Adotando, em essência, o entendimento da unidade técnica, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de outubro de 2012.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2965/2012 - TCU - Plenário

1. Processo TC-026.176/2011-4
- 1.1. Apenso: TC-033.869/2010-3.
2. Grupo: I - Classe: V - Assunto: Auditoria.
3. Responsáveis: Eduardo Xavier Ballarin (592.283.857-15); Henilton Parente de Menezes (116.878.943-53); Humberto Miranda Cardoso (778.662.401-59); Jefferson Chaves Boechat (663.341.797-72); Ranulfo Alfredo Manevy de Pereira Mendes (030.739.606-19); Roberto Gomes do Nascimento (673.540.177-87); Vitor Paulo Ortiz Bittencourt (473.593.150-34).
4. Unidade: Secretaria Executiva - MinC.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: 6ª Secretaria de Controle Externo (Secex/6).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura, em decorrência de representação do Ministério Público junto a esta Casa (TC-033.869/2010-3), por sua vez fundada em denúncias veiculadas na imprensa acerca de irregularidades em convênios celebrados pelo MinC com organizações não governamentais,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover audiência, com base no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, dos responsáveis a seguir indicados, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa em face das impropriedades adiante especificadas, relativas à gestão de convênios aprovados e/ou celebrados no período de 2009 a agosto de 2011, instruindo os respectivos ofícios com cópia do relatório de fiscalização e das peças 49, 52, 53, 85 e 86 dos autos:

9.1.1. Roberto Gomes do Nascimento (CPF 673.540.177-87), Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic/MinC) de 8/6/2007 até 4/1/2010, devido à aprovação e celebração dos convênios 720557, 704355, 710417, 726086, 703741, 725275, 727061, 723133, 706854 e 710423, apesar da ausência ou deficiência da análise da qualificação técnica e da capacidade operacional e estatutária das entidades proponentes e/ou convenentes, em desacordo com os arts. 4º (§ 2º), 18 (inciso VII) e 22 (*caput*) da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, então vigente, e com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.261/2005, 2.066/2006 e 1.933/2007, todos do Plenário), e com fundamento, ainda, no Decreto 6.835/2009, Anexo I, art. 21 (incisos III, IV e V) e art. 29;

9.1.2. Henilton Parente de Menezes (CPF 116.878.943-53), Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic/MinC) desde 12/1/2010 até a presente data, devido à:

9.1.2.1. aprovação e celebração dos convênios 746423, 748378, 749329, 751405, 755092, 747881, 751750, 748283, 748094, 748900, 733326, 748302, 736610, 749202, 753055, 753878, 731985, 735783, 741780, 734460, 743399, 748240, 748068, 748225, 753867, 750264, 748936, 749304, 742271, 749203, 748237, 750623, 748914 e 748388, apesar da ausência ou deficiência da análise da qualificação técnica e da capacidade operacional e estatutária das entidades proponentes e/ou convenentes, em desacordo com os arts. 4º (§ 2º), 18 (inc. VII) e 22 (*caput*) da Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008, então vigente, e com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.261/2005, 2.066/2006 e 1.933/2007, todos do Plenário), e com fundamento, ainda, no Decreto 6.835/2009, Anexo I, art. 21 (incs. III, IV e V) e art. 29, e

9.1.2.2. ausência de fiscalização e acompanhamento sobre a execução dos convênios 720557, 746423, 748378, 749329, 751405, 755092, 747881, 751750, 710417, 748283, 748094, 726086, 733326, 748302, 749202, 703741, 731985, 735783, 741780, 734460, 743399, 748068, 748225,

750264, 749304, 723133, 742271, 749203, 748237, 706854, 750623, 748914, 748388 e 710423, em desatenção às disposições da Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 127/2008 (então vigente), arts. 51, § 1º, 52, 53 e 54, e da jurisprudência deste TCU (Acórdãos 2.485/2010, 1.687/2009 e 1.562/2009, todos do Plenário, e 4.378/2009-TCU-2ª Câmara).

9.2. determinar ao Ministério da Cultura que:

9.2.1. adote providências com vistas à apuração de irregularidades cometidas no âmbito dos convênios 735783, 731985, 741780, 734460, 743399, 749202, 749203, 750264 e 748914, entre elas a possível omissão no dever de prestar contas, devendo instaurar processo de tomada de contas especial, se necessário, e avaliar a pertinência de registro de impedimento de conveniamento das entidades e agentes envolvidos, para os efeitos do art. 4º, § § 1º e 2º, do Decreto 7.592/2011, remetendo os processos eventualmente autuados à Secretaria Federal de Controle Interno no prazo de cento e vinte dias, sem prejuízo de encaminhar a este Tribunal as informações sobre as conclusões e providências adotadas, e

9.2.2. elucide a situação em que se encontra a prestação de contas do Termo de Parceria 654693/2009, ante informação constante no Siconv no sentido de que o responsável pelas contas encontrar-se-ia inadimplente, instaurando processo de tomada de contas especial, caso ainda não o tenha feito, na hipótese em que se tenha caracterizado a inadimplência do responsável;

9.3. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que adote as providências a seu encargo no sentido de remeter a este Tribunal, no prazo de sessenta dias após o seu recebimento, a tomada de contas especial referida no item anterior, caso a mesma venha a ser instaurada;

9.4. determinar à Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura, relativamente às entidades Associação Cultural São Saruê, Associação dos Produtores e Empreendedores Culturais de Santa Maria, Bagagem Cia. de Bonecos, Clube do Violeiro Caipira de Brasília, Companhia de Desenvolvimento Econômico e Social (Codes), Instituto Caminho das Artes (ICA) e Instituto Cultura em Movimento do Brasil (ICMB), a retenção de parcelas financeiras eventualmente pendentes de transferência em convênios já celebrados, com fundamento na Lei 8.666/93, art. 116, § 3º, inc. II, e no Decreto 7.592/2011, art. 5º, incs. III e V, até que o ministério decida sobre a ocorrência de irregularidades relativas aos convênios Siconv 748378, 749329, 747881, 751750, 710417, 751394, 751409, 733326, 748302, 748068, 748225 e 749304, informando ao TCU, no prazo de noventa dias, as providências adotadas e seus resultados;

9.5. encaminhar aos responsáveis nestes autos, como subsídio para elaboração de suas razões de justificativa, e à Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura, como suporte para análise das deliberações expedidas, cópia das peças 49, 52, 53, 85 e 86 destes autos, bem como da presente deliberação e das peças que a integram;

9.6. recomendar à Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura que promova, junto às demais secretarias e unidades finalísticas do ministério, a padronização dos formulários utilizados para análise das propostas de apoio a projetos culturais, incluindo convênios e instrumentos congêneres, e

9.7. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como das peças que a integram, do relatório de fiscalização da unidade técnica, além das peças 49, 85, e 86 dos autos ao Ministério Público Federal e ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, para adoção das providências que entenderem cabíveis.

10. Ata nº 44/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/10/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2965-44/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral