



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

PROCESSO N.º 38.072/2010 (2 volumes) (Apenso n.º 150.002.114/2005, 2 volumes)

PARECER N.º 377/2016–CF

**EMENTA:** Tomada de Contas Especial. Secretaria de Estado de Cultura. Repasse de recursos. Apoio financeiro. Prestação de contas irregular. Citação de responsáveis. Audiência do gestor. Corpo Técnico considera a defesa improcedente. Procedência das Razões de Justificativa apresentadas pelo gestor. MPCDF aquiesce parcialmente. Improcedência da defesa. Ressarcimento devido. Procedência parcial das Razões de Justificativa. Ausência de motivação de inexigibilidade. Aplicação de sanção pecuniária ao gestor.

Os autos se referem à Tomada de Contas Especial instaurada pela Controladoria Geral do Distrito Federal<sup>1</sup> objetivando apurar irregularidades registradas na prestação de contas do Contrato n.º 249/2005 firmado entre o Distrito Federal, por interveniência da Secretaria de Estado de Cultura, com recursos advindos do Fundo da Arte e da Cultura-FAC, objetivando *a concessão de apoio financeiro para difusão e incremento das atividades artísticas e culturais, nos termos do Processo n.º 150.001.114/2005* (folhas 119 a 122-Apenso), no valor de R\$ 50.000,00<sup>2</sup> destinados à execução do projeto denominado Feira da Música Independente – FMI 2006, com repasse realizado à empresa GRV Produções Culturais Ltda.-Me, conforme Contrato n.º 249/2005 (folhas 119 a 122).

2. Nesta fase processual, após citação determinada na forma da Decisão n.º 2.656/2015 (folha 116), examinam-se as defesas apresentadas por GRV Produções Culturais Ltda.-ME<sup>3</sup> e por Gustavo Ribeiro de Vasconcelos<sup>4</sup>, bem como as razões de justificativa oferecidas por Pedro Henrique Lopes Bório<sup>5</sup>.

3. O Sr. Pedro Henrique Lopes Bório, então Secretário de Estado de Cultura do Distrito Federal, restou chamado em audiência para apresentar razões de justificativa em decorrência da liberação e autorização de repasse de recursos à GRV Produções Culturais Ltda.-Me., **sem justificativa para inexigibilidade de licitação e sem submissão do projeto ao Conselho de Cultura/FAC, em descumprimento das normas de regência**, haja vista a

<sup>1</sup> Outrora denominada Secretaria de Estado de Transparência e Controle.

<sup>2</sup> Valor original, em R\$ 17/11/2005.

<sup>3</sup> Sociedade empresária beneficiária de recursos públicos.

<sup>4</sup> Representante da GRV Produções Culturais Ltda.-Me.

<sup>5</sup> Secretário de Estado de Cultura do Distrito Federal, signatário do Contrato n.º 249/2005.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, II, da Lei Complementar n.º 1/1994.

4. Já a GRV Produções Culturais Ltda.-ME.<sup>6</sup> e Gustavo Ribeiro de Vasconcelos<sup>7</sup> foram citados em razão da prestação de contas irregular dos recursos recebidos, na forma da Matriz de Responsabilização de folha 80, considerando a possibilidade de serem responsabilizados pelo ressarcimento de R\$ 75.821,23<sup>8</sup>.

5. O Corpo Técnico analisou as defesas e as razões de justificativa produzindo a Informação n.º 24/2016-SECONT/1ªDICONTE (folhas 225 a 242), por meio da qual sintetizou as peças defensivas e manifestou-se em conclusão. Pela fidedignidade das sínteses apresentadas, passo a reproduzi-las, pronunciando-me acerca do mérito na sequência.

**GRV PRODUÇÕES CULTURAIS LTDA. e GUSTAVO RIBEIRO DE VASCONCELOS**  
(folhas 124 a 133 e folhas 209 a 210 e anexo de folhas 211 a 220)

6. Sobre as alegações de defesa, o competente Corpo Técnico fez o seguinte registro, *in verbis*:

*Alegações*

12. Os interessados inauguram sua defesa conjunta, fl. 125, postulando, em caráter preliminar, a nulidade absoluta do processo, arguindo, para tal mister, que inexistiu citação/intimação válida da parte do Conselho de Administração do FAC quanto ao Relatório Final de Acompanhamento do ajuste, circunstância que, alega, inviabilizou que a empresa “(...) efetuasse a correção das questões apontadas e que pudesse efetuar a juntada de novos documentos”.

13. Ao tecer o conceito que tem do instituto da citação, defende que a “(...) inexistência ou invalidade de citação/intimação, vicia todos os atos posteriores”, trazendo à colação, fl. 126, ao visio de corroborar sua opinião, precedente do eg. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

14. Segundo afirma, fl. 127, o telegrama pelo qual se operou, outrora, a citação da empresa GRV, foi recebido por pessoa estranha à relação jurídica. Em face dessa circunstância e evocando as disposições do Decreto n.º 23.213/2002 e da Resolução n.º 102/1998-TCDF, postula que “(...) não foram exauridas pelo Conselho de Administração do FAC as tentativas para que o Requerente regularizasse as supostas condutas (...)”.

15. Destaca, de outro giro, que “(...) a empresa GRV apenas tornou conhecimento de que haviam pendências em suas contas apresentadas, referentes ao Contrato n.º 249/2005, em 20 de maio de 2011, após o envio de novo telegrama fl. então pela Comissão Permanente de Tomada de Contas, ao endereço residencial do representante legal da empresa GRV, obtido por aquele órgão mediante consulta ao sistema INFOSEG (fl. 370).”

16. Com esteio nesses fatos, fl. 127, alega que “(...) a própria necessidade por parte da Comissão Permanente de Tomada de Contas de pesquisa do endereço da GRV no sistema INFOSEG, comprova a nulidade de intimação da empresa.”

17. Diante das conclusões a que chega, assevera, fl. 128:

“Com efeito, o que se verifica no caso vertente é a total afronta ao art. 37, caput e incisos LIV e LV do art. 50 da Constituição Federal, diante da postura sumária do FAC em solicitar a abertura da Tomada de Contas Especial, em detrimento de possibilitar eventuais correções quanto ao Relatório Final.

<sup>6</sup> Sociedade empresária beneficiária de recursos públicos.

<sup>7</sup> Representante da GRV Produções Culturais Ltda.-Me.

<sup>8</sup> Atualizado até junho/2015.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

É importante salientar que a ausência de abertura de prazo para correção das contas apresentadas inviabiliza a instauração/continuidade da Tomada de Contas Especial, já que o pressuposto essencial deste instituto é a constatação de eventual ocorrência de dano ao erário, que se daria após a necessária apuração de elementos e informações, inclusive esclarecimentos do Beneficiário, no caso a empresa que ora se defende.

De mais a mais, ainda que de uma análise superficial dos autos, verifique-se que qualquer incorreção na apresentação das contas consubstanciaria irregularidade apenas formal, plenamente sanável e sem qualquer prejuízo ao erário, posto que os recursos públicos foram empregados de forma correta no projeto, não se vislumbrado, destarte, qualquer dano à administração pública.” (destaque original)

18. Requer, fl. 128, ‘(...) o retorno dos autos ao Conselho de Administração do FAC para possibilitar eventuais correções e juntada de novos documentos, de forma a esclarecer de forma definitiva qualquer possível irregularidade na prestação de contas, bem como demonstrar de maneira cabal e peremptória a inexistência de qualquer dano ao erário.’ (sic).

7. Sobre os argumentos de nulidade, a Instrução entendeu que a alegação não deve prosperar. Salientou que, mesmo que se vislumbrasse a ausência de citação no âmbito do Conselho de Administração do FAC, diversas foram as oportunidades que a empresa GRV Produções Culturais Ltda.-ME teve de sanear as falhas apuradas, tanto pela Secretaria de Estado de Cultura, quanto pela Comissão Tomadora. O mesmo afirma em relação a seu representante legal, que, embora demandando exclusão do rol de responsáveis, tem nesta fase a oportunidade de aprimorar as defesas já apresentas no âmbito do Controle Interno, o que demonstra adesão e homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

8. Salientou que, ainda que se pudesse reconhecer alguma debilidade na instrução interna, inegável que aos interessados foram franqueadas oportunidades para demonstrar a regularidade na aplicação dos recursos financeiros recebidos. Assim, destacou que o retorno dos autos à Secretaria de Cultura nesta etapa implicaria injustificável procrastinação no andamento dos autos.

9. Nesse aspecto o **Ministério Público de Contas aquiesce**. Não há nulidade incidente sobre o processo.

10. A Instrução, na sequência, reproduziu os seguintes argumentos de defesa:

[...]

Ocorre que, com a publicação do Decreto 34.785/2013, que aprovou o novo Regulamento do Fundo de Apoio à Cultura e o Regimento interno do Conselho de Administração do Fundo de Apoio à Cultura, em 4 de Novembro de 2013, tornou-se desnecessária a prestação de contas dos recursos recebidos, no caso de projetos de até R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais).

Nestes casos, conforme dispõe o art. 75 do referido Decreto, a prestação de contas compreenderá ‘apenas a comprovação de realização do produto, conforme previsto no plano de trabalho, e estabelecido pelo contrato, bem, ou ação cultural’. Vejamos:

Art. 75. Nos casos de concessão de apoio financeiro deverá o beneficiário prestar contas dos recursos recebidos de todos os gastos realizados na execução do projeto, observando-se que, até o valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), atualizados anualmente pelo Índice de inflação apurado, a prestação de contas compreenderá apenas a comprovação de realização do produto, conforme previsto no plano de trabalho e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

estabelecido pelo contrato, bem ou ação cultural.

Com efeito, em se tratando de norma mais benéfica ao administrado, seus efeitos devem retroagir ao caso em análise vez que se enquadra como luva ao que dispõe expressamente o artigo 75 do Decreto 34.785/2013, acima transcrito' (destaques constam do original)

11. Aduziu que, com o intuito de sustentar a tese acima referida, à folha 130, os Defendentes trouxeram à colação precedente consubstanciado no REsp 1153083 MT 2009/0159636-0, asseverando às folhas 130 a 131:

É importante salientar que não há dúvidas de que a empresa beneficiária do projeto, que ora apresenta defesa, comprovou satisfatoriamente a realização do produto, ou seja a 'Feira da Música Independente - FMI 2006'. Com bem observado pela Executora Técnica, a Sra. Marlene de Sousa Oliveira, no sentido de que o projeto foi executado em sua totalidade. Os documentos já acostados aos autos, mais especificamente as reportagens veiculadas em jornais de grande circulação comprovam a execução do objeto do contrato por parte da empresa GRV.'

12. Sobre tais argumentos o Corpo Técnico salientou que o precedente se amolda às nuances dos intitulados princípios do Direito Administrativo sancionador, todavia, entende que a matéria nos autos tem natureza diversa, com matrizes constitucional e legal próprias decorrentes do Princípio Republicano (art. 1º da Carta Política), do qual decorre inarredável dever de prestação de contas, alçado à categoria principiológica, na forma do art. 34, VII, "d", da Constituição Federal.

13. Acrescentou que a estrutura constitucional que sustenta a proteção ao mencionado princípio é construída a partir dos artigos 70 e ss. da Constituição Federal, sendo despiciendo salientar que, a teor do quanto prevê o art. 75 da Carta Magna, as normas ali entabuladas aplicam-se, no que couber, ao **Tribunal de Contas do Distrito Federal**.

14. Para ressaltar, lembrou, ainda, que a Lei Complementar nº 1/1994, ao entabular as competências e a atuação da **Corte de Contas** local, dentre diversas outras prescrições, expressamente prevê a competência do **Tribunal** para julgar as contas *dos dirigentes de entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado* que recebam contribuições, subvenções, auxílios e assemelhados, até o limite do patrimônio transferido (art. 1º, II, "d"); possuindo jurisdição sobre *todos aqueles* que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização, por expressa disposição de lei (art. 6º, V) e sobre os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Distrito Federal, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, até o valor do repasse (art. 6º, VI).

15. Ressaltou que o objeto do Contrato n.º 249/2005 (folhas 119 a 122-Apenso) demonstra, de forma inequívoca, que se está diante das hipóteses do art. 1º, inciso II, alínea "d" c/c o art. 6º, incisos V e VI, ambos da Lei Complementar n.º 1/1994; e esclarece:

33. Conforme ementa do ajuste, fl. 119\*, trata-se da concessão de apoio financeiro para realização de evento cultural. Não por outro motivo a cláusula sétima do ajuste prevê, na alínea "a" do inciso I, fl. 119\*, a obrigação de a Secretaria de Estado de Cultura transferir recursos financeiros de acordo com o cronograma de desembolso estabelecido e, na alínea "h" do inciso II, fl. 120\*, a obrigação de a beneficiária prestar contas da aplicação desses



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

recursos.

16. Concluiu, portanto, que, diversamente do que pleiteiam os interessados, os autos não tratam de aplicação de penalidade à empresa GRV Produções Culturais Ltda.-ME, mas de recuperação de valores repassados à entidade, cuja prestação de contas foi considerada insuficiente para demonstrar a correta execução do valor pactuado, não havendo que se cogitar em aplicação retroativa da nova regulamentação estabelecida pelo Decreto n.º 34.785/2013, uma vez que, na hipótese, prevalece o princípio *tempus regit actum*, devendo o ajuste ser analisado, executado e fiscalizado nos termos em que foi estabelecido.

17. A despeito disso, salientou que a norma capitulada no art. 75 do Decreto n.º 34.785/2013, mencionado em defesa, não afasta a competência constitucional da **Corte de Contas** e o dever das entidades beneficiárias de prestar contas dos recursos financeiros eventualmente recebidos, não havendo de se falar em acolhimento da defesa quanto à matéria.

18. Quanto a esse ponto, o **MPCDF** entende irretorquíveis os argumentos lançados pela Instrução e **acquiesce integralmente**, reforçando que o dever de prestar contas é ínsito à condição de todo aquele que utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra bens e valores públicos<sup>9</sup>. Nos exatos termos do Parecer n.º 1.053/2014-DA, a par do assombro que isso pode causar aos menos afeiçoados ao tema, não há dúvidas de que o princípio da prestação de contas encerra um direito fundamental disperso<sup>10</sup>, que deflui de sua íntima e indissociável relação com o Princípio Fundamental da República e da instrumentalização do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, suscitado sob o prisma da igualdade; de forma que sua caracterização como princípio constitucional sensível<sup>11</sup> é argumento que apenas reforça a tese.

19. Assim, o beneficiário de recursos públicos está obrigado a prestar contas, demonstrando o seu bom e regular emprego na conformidade das lei, regulamentos e normas vigentes<sup>12</sup>, **por meio de documentos fidedignos e aptos a essa material comprovação**; sendo – para além de sua inaplicabilidade no tempo – indevida a interpretação de norma para afastar ou mitigar, de alguma forma, a aplicação da obrigação de natureza constitucional.

20. Assim, no entendimento do **MPCDF**, as simples declarações de execução ou a comprovação isolada da realização do evento, desacompanhadas dos documentos de prestação de contas que permitam fixar e detalhar o liame entre a execução do objeto e o recursos propriamente ditos, são imprestáveis à aferição da correta aplicação do repasse.

21. Além disso, conforme farta jurisprudência do **TCU** (Acórdãos 1.663/2014-TCU-1ª Câmara, 883/2014-TCU-1ª Câmara, 459/2014-TCU-1ª Câmara, 399/2001-TCU-2ª Câmara, dentre outros), a mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o **nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto**, de forma a comprovar a boa e regular aplicação

<sup>9</sup> Art. 70, parágrafo único da CF.

<sup>10</sup> Art. 5º parágrafo 2º da CF e ADI n.º 939-STF.

<sup>11</sup> Art. 34 inciso VII da Constituição Federal.

<sup>12</sup> Decreto-Lei n.º 200/1964.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

dos recursos públicos.

22. Ressalto, por fim, que a nomenclatura utilizada no ajuste denominado “*contrato*”, embora possa impingir equivocadas interpretações sobre a disciplina jurídica aplicável – pois, a toda evidência, tem natureza jurídica convencional<sup>13</sup> e sabe-se que **o nome que se dá às coisas não lhe altera a natureza jurídica** – não há dúvidas de que o próprio ajuste mitigou os enganos ao exigir, em seu item II, “h”, a prestação de contas qualificada na forma dos artigos 50<sup>14</sup> e 52 do Decreto n.º 23.213/2002, vigente à época; de modo que, na hipótese, os argumentos de defesa **devem ser considerados improcedentes**.

23. Na forma sintetizada pelo Corpo Técnico, além disso, a defesa argumentou a impossibilidade de responsabilização do representante legal da empresa GRV Produções Culturais Ltda.-ME, da seguinte forma (folhas 131 a 132):

a) o senhor Gustavo Ribeiro de Vasconcellos não é parte no Contrato n.º 249/2005, no qual consta como única beneficiária apenas a empresa GRV Produções Culturais Ltda.-ME;

b) a empresa GRV Produções Culturais Ltda.-ME possui personalidade jurídica própria, está em atividade e detém plena capacidade jurídica para responder por seus atos, eis que não se vislumbram as hipóteses de falência, insolvência, desativação, liquidação, extinção ou intervenção; e

c) o entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ é o de que somente em

---

<sup>13</sup> Sobre o tema, referencio excerto do Parecer n.º 687/2014-DA, nos seguintes termos:

[...]

22. Em que pese a aparente violação aos princípios informadores da Administração Pública, traduzido pelo possível repasse de recursos públicos a familiares e amigos de detentor de cargo comissionado da Secretaria de Cultura, há de ser observado se **as transferências promovidas pelo Fundo de Amparo à Cultura para a empresa AVE Promoção e Produção Cultural, obedeceram as disposições da Lei n.º 8.666/93**, da LC n.º 840/11 e do Decreto n.º 31414/2010.

23. Cumpre lembrar, que ao contrário do alegado pelos manifestantes, nos dizeres de Di Pietro, não se pode admitir interpretação restritiva do art. 116 da LLC, uma vez que o dispositivo tem como objetivo estabelecer normas sobre a aplicação e controle dos recursos repassados, **estando tais finalidades presentes em qualquer convênio que envolva repasse de recursos financeiros**. [...]

<sup>14</sup> Art. 50 - Integram a prestação de contas:

- a) Relatório Técnico de Acompanhamento e Avaliação do Executor;
- b) Relatórios mensais do Beneficiário informando as fases e etapas desenvolvidas no projeto;
- c) Documentos originais comprobatórios das despesas e planilha nominativa dos pagamentos;
- d) Extratos da conta corrente, específica do contrato, compreendendo todo o período de movimentação, devidamente conciliada;
- e) Recibos de pagamento com pessoal ou da folha de pagamento;
- f) Comprovação de recolhimento do saldo dos recursos recebidos, quando o for o caso, depositados à conta do FAC;
- g) Devolução dos cheques não utilizados, ou cartão magnético, devidamente cancelados ou inutilizados;
- h) Prova de recolhimento dos impostos;
- i) Comprovação da realização do projeto;
- j) Comprovação da contrapartida pactuada no Contrato;
- k) Outros documentos que se fizerem necessários, tais como: releases, reportagens, fotos, folders, panfletos, filipetas, etc.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

casos de atos fraudulentos, confusão patrimonial ou desvio de finalidade é possível a desconsideração da personalidade jurídica de empresas e a responsabilização de sócios, colacionando o REsp. 744107 SP 2005/0065888-2.

24. Quanto a esse aspecto, o Corpo Técnico salientou que, embora os defendentes tenham razão ao afirmar que a desconsideração da personalidade jurídica é medida de aplicação excepcional, essa circunstância não acode aos interessados. Acerca disso sublinhou que a responsabilidade atribuída solidariamente ao senhor Gustavo Ribeiro de Vasconcellos decorre de expressa previsão da Lei Complementar nº 1/1994 e não guarda qualquer correlação com o mencionado instituto.

25. Ressaltou, mais uma vez, que os dispositivos legais envolvidos na disciplina que trata a competência da **Corte de Contas** faz espargir jurisdição, tanto sobre dirigentes de entidades públicas ou privadas, pessoas naturais (art. 1º, inciso II, alínea “d” da LC nº 01/1994); quanto sobre as próprias pessoas jurídicas (art. 6º, incisos V, in fine, e VI, da referida Lei Complementar) e, portanto, diversamente do que postulam os interessados, não se trata de desconsideração da personalidade jurídica, mas de imputação solidária de débito, legal e especificamente capitulada.

26. **O Ministério Público de Contas está de acordo** com os argumentos expendidos pelo competente Corpo Técnico e não tem ressalvas. Porém, sobre o assunto, para não deixar dúvidas, acresço lapidar excerto do Voto condutor do Acórdão 2.763/2001-TCU-Plenário, proferido no bojo do Processo n.º TC 006.310/2006-0, que, versando sobre **uniformização de jurisprudência**, abordou pontualmente o assunto:

[...]

7. O Ministério Público, cujo parecer está reproduzido no relatório que antecede este voto, após proceder a um minucioso exame jurídico do assunto, à luz das normas que regem a matéria, especialmente, os artigos 70 e 71 da Constituição Federal/88, conclui, sucintamente, que **“na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre eles a responsabilidade solidária pelo dano ao Erário”**.

8. De início, manifesto minha concordância com as conclusões do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo ao meu voto, com a finalidade de apresentar a este Tribunal a uniformização do entendimento quanto à identificação das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública.

9. A tese sustentada pelo representante do MP/TCU é de que a pessoa jurídica de direito privado, ao celebrar avença com o poder público federal, objetivando alcançar uma finalidade pública, assume o papel de gestora pública naquele ato e, em consequência, está sujeita ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao poder público, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal; por conseguinte, passa a recair, também, sobre essa entidade a presunção iuris tantum de ter dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido na execução da avença, por imposição constitucional, com base no disposto no mesmo art. 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II do art. 71 da Carta Magna.

10. Da mesma forma, a responsabilidade da pessoa física, na condição de dirigente de entidades privadas, encontra amparo nos citados artigos 70 e 71 da CF, visto que, de fato, a pessoa natural é quem determina a destinação a ser dada aos recursos públicos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

transferidos; por isso, a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recai sobre ela também, por meio de prestação de contas.

11. Acrescento que, por comungar desse entendimento, deixei consignado no voto condutor do Acórdão 2025/2011-Plenário, exarado nos autos do TC-004.163/2010-9, que, para fins de citação, fosse incluída a responsabilidade solidária da pessoa jurídica de direito privado e da pessoa física responsável pela gestão dos recursos, pois, em que pese o Tribunal não ter, naquela oportunidade, decidido este Incidente de Uniformização de Jurisprudência, como se tratava, naquele momento, de adoção de medidas preliminares, eventual uniformização do entendimento jurisprudencial poderia ser levada em consideração na ocasião do julgamento das tomadas de contas especiais instauradas.

12. Em consulta à jurisprudência desta Casa, minha assessoria constatou que as últimas deliberações desta Corte em processos de tomada de contas especial relacionados a esse tema, após a instauração do presente Incidente de Uniformização de Jurisprudência, têm adotado o posicionamento ora defendido pelo Ministério Público e acolhido por este Relator, de imputação da responsabilidade solidária à entidade privada recebedora dos recursos oriundos de convênios com os responsáveis pela gestão desses recursos, como pode ser visto nos Acórdãos 5.678/2010-2ª Câmara, 2.811/2010-Plenário, 4.780/2011-1ª Câmara, 5.259/2011-1ª Câmara.

13. No que tange à responsabilização da pessoa física, na figura de representante da entidade privada, entendo não aplicável, neste caso, a teoria da desconconsideração da personalidade jurídica da entidade, prevista no art. 50, do Código Civil Brasileiro, tendo em vista que o dever de prestar contas do administrador desses recursos é inerente à atribuição que lhe foi dada, qual seja, o gerenciamento de recursos federais repassados para o alcance de finalidade pública, e essa responsabilidade já tem previsão constitucional, conforme defendido pelo representante do Ministério Público em seu parecer.

14. Desse modo, **quanto à identificação das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública, proponho que este Tribunal firme o entendimento de que, na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano ao Erário. (Destaquei).**

27.

O referido Acórdão restou redigido:

[...]

9.1. acolher o Incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU, nos termos do art. 91, caput, do Regimento Interno;

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

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

[...] (Destaquei).





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

28. No mesmo sentido, o Acórdão n.º 5764/2015 – TCU – 1ª Câmara:

Os dirigentes da entidade aduzem que não podem ser responsabilizados solidariamente pelo dano ao erário. Afirmam que tal possibilidade significaria desconsiderar a personalidade jurídica do Cedeca e que tal possibilidade seria exclusiva do poder judiciário.

**O argumento não merece prosperar.** Deve-se esclarecer que a desconsideração da personalidade jurídica não é atividade privativa do poder judiciário. No exercício de suas competências constitucionais, compete ao TCU julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Assim, o Tribunal pode desconsiderar a personalidade jurídica para atingir os verdadeiros responsáveis pelos atos tidos como irregulares. Cito, nesse sentido, os Acórdãos 4712/2015-1ª Câmara, 4636/2015-1ª Câmara, 4481/2015-1ª Câmara e 4648/2015-2ª Câmara.

Especificamente quando houver dano ao erário na execução de convênios firmados com o poder público federal, esta Corte de Contas pacificou, no Acórdão 2.763/2011-Plenário, que julgou incidente de uniformização de jurisprudência, **a responsabilidade solidária da pessoa jurídica de direito privado e dos dirigentes da entidade.** Trata-se de hipótese em que incide o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, na medida em que os dirigentes do Ceneca solicitaram apoio do Governo Federal para a realização de determinado objeto, administraram recursos repassados à entidade e assumiram, com isso, a responsabilidade pela correta execução do objeto.

Por essa razão, deve-se manter a responsabilidade solidária da Sra. Isabel Aparecida de Araújo Oliveira, do Sr. Fábio Silvestre da Silva e do Sr. Francisco Helder da Silva Oliveira. (Destaquei).

29. Na sequência, o Corpo Técnico aduziu que, por meio do documento inserto às folhas 209 e 210, capeando os documentos 211 a 220, a empresa GRV Produções Culturais Ltda.-ME, adicionou as seguintes alegações:

Não obstante a preliminar arguida de nulidade absoluta do processo por ausência de citação/intimação válida e razões de mérito expostas nas defesas já apresentadas, esta empresa requer a juntada das microfilmagens que foi possível obter perante o BRB referentes à conta 059.012568-0 da agência 0059, o que, certamente elucida as contas anteriormente prestadas e comprova a correta destinação das verbas referentes ao projeto que originou a presente tomada de contas.

Conforme microfilmagens em anexo, resta devidamente comprovado que os valores referentes aos cheques de nº 27 e 30, no importe de R\$ 4.250,00 (quatro mil, duzentos e cinquenta reais) cada um, foram destinados a empresa U.P Edições Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 31.590.045/0001-97, a qual está relacionada ao cantor Lobão, conforme documentos em anexo.

Quanto aos cheques de nº 23 e 26, resta demonstrado pelas microfilmagens que os respectivos valores foram utilizados para o pagamento de impostos via Documento de Arrecadação Avulso - DAR.

É importante salientar que, no que se refere aos recibos apresentados às fls. 69 a 71, 74, 75, 78, 87 a 91, 94 a 104, 108, 111, 120, 121 e 235 a 239, a relação contendo os nº do CPF ou RG dos prestadores de serviços já fora apresentada à fl. 389 e é reapresentada nesta oportunidade.

Resta devidamente demonstrado que eventuais incorreções ou ausência de formalidades na apresentação das contas são devidamente sanadas neste momento, não havendo que se falar em qualquer prejuízo ao erário, posto que os recursos públicos foram empregados de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

forma correta no projeto, não se vislumbrado, destarte, qualquer dano à administração pública, pelo que requer sejam consideradas sanadas eventuais irregularidades na prestação de contas e o consequente arquivamento dos autos.

30. Quanto ao tema, a Instrução entendeu que os documentos trazidos à colação pela Defendente não alteram as conclusões da TCE.

31. Esclareceu que não foram apresentados documentos idôneos capazes de demonstrar o dispêndio que teria sido realizado com o cantor Lobão. Salientou que a apresentação de comprovante de inscrição e situação cadastral da empresa U.P. Edições Ltda.-ME junto à Receita Federal do Brasil (folhas 215 a 217) e a indicação de perfil em página de rede social de um dos sócios dessa empresa, com indicação de relação com referido artista, folha 218, longe de afastar a irregularidade, apenas reforça as conclusões a que se chegou anteriormente pela insuficiência/inexistência de documentação probatória, conquanto, uma vez regularmente constituída a empresa, está obrigada a emitir o competente documento fiscal relativo ao exercício de suas atividades, documento que, a toda evidência, seria apto ao fim de prestação de contas.

32. Entendeu que a simples apresentação da microfilmagem dos cheques desacompanhados dos documentos de arrecadação a que se refeririam, não demonstra que os valores neles estampados efetivamente foram destinados ao recolhimento de tributos, salientando que a listagem reapresentada à folha 220 já foi rejeitada nos autos e que, à míngua de novos elementos, as informações ali constantes não modificam as conclusões da presente TCE.

33. Sem delongas, o **Ministério Público de Contas aquiesce** integralmente.

**PEDRO HENRIQUE LOPES BÓRIO** (folhas 146 a 154 e anexos de folhas 155 a 208)

34. Acerca das razões de justificativa apresentadas, a Instrução destacou que o Justificante iniciou suas alegações asseverando que a divergência de entendimentos observada nos autos não guarda consonância com os elementos que instruem o processo do apoio financeiro, cujos atos observaram os parâmetros fixados em lei e demais normas de regência e que a mencionada legislação foi expressamente declarada no parecer prolatado pela Segunda Procuradoria.

35. Asseverou que o Justificante ponderou que as manifestações havidas nos autos se ressentiram das “[...] *peculiaridades retratadas no caso em comento e que, a prevalecer[em], acarretará[ão] a necessidade de reavaliação [de] um sem número de concessões feitas ao longo do tempo, antes, durante e depois da gestão do DEFENDENTE*”, reiterando que não foram ignoradas as normas aplicáveis à concessão em comento.

36. Aduziu que, às fls. 150 a 153, o Justificante pontuou cada uma das fases do procedimento administrativo que implicou a concessão do apoio financeiro em comento, concluindo à folha 152:

[...]

O CONTRATO N.º 249/2005, foi celebrado em 08.11.2005 e nele se tem estampada a preservação do objeto inicialmente proposto e que foi avaliado pelo CONSELHO DE CULTURA do FUNDO DA ARTE E DA CULTURA – FAC.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

37. Por fim, reproduziu as conclusões do Justificante às folhas 153 e 154:

A avaliação dos elementos ora apensados a presente manifestação tornam certo que os procedimentos, legais e regulamentares, aplicáveis à situação enfocada, foram integralmente observados em todos os momentos da tramitação do requerimento deduzido de concessão de apoio financeiro de recursos alocados ao FUNDO DA ARTE E DA CULTURA - FAC.

O exame do projeto apresentado pela postulante foi submetido à aprovação do CONSELHO, recebeu parecer favorável e apenas se restringiu o montante de recursos pretendido. Nem mesmo os pleitos de revisão da primeira decisão, ou aquele alusivo à suplementação em 25%, deixaram de ser submetidos ao COLEGIADO, como se pode claramente conferir em peças ora anexadas às razões ora oferecidas a esse Colendo TCDF.

Não é razoável construir qualquer raciocínio no sentido de que, após a readequação do projeto inicial, preservado o seu objeto, não se tenha tido análise e aprovação pelo CONSELHO, quando, em realidade, se teve a plena preservação do objeto cujo mérito foi avaliado e integralmente mantido.

O apoio a projetos de caráter cultural a entidades credenciadas perante a SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA DO DISTRITO FEDERAL, respeitam critérios previstos na Legislação editada a respeito e, por consequência, a declaração de inexigibilidade foi levada a efeito com respeito às peculiaridades do caso em comento, sem que se tenha negligenciado na prática dos atos que se faziam necessários.

Promoveu-se, portanto, a inexigibilidade do certame licitatório em situação inteiramente amoldada ao que em lei se contempla a respeito.

De se concluir, assim, que o DEFENDENTE, como já exposto e demonstrado, atuou nos limites da regulamentação e observando os procedimentos normatizados, não se descuidando de qualquer providência que a ele incumbisse adotar.”

(Destques originais)

38. Em análise o Corpo Técnico considerou, de pronto, que assiste razão ao Justificante, salientando que, pelo que se depreende de suas razões de justificativa e dos elementos que instruem o processo apenso, houve a apreciação do projeto pelos canais deliberativos da Secretaria de Estado de Cultura e do Fundo da Arte e da Cultura – FAC.

39. Destacou que houve apreciação pela Comissão de Projetos Especiais, com definição do valor efetivamente repassado, conforme folha 90-Apenso e, posteriormente, o voto de membro do FAC, em que restou expresso (folha 94-Apenso):

Assunto: apoio financeiro. Após análise, verifiquei que o projeto é de grande relevância cultural e artística, e que a contrapartida está de acordo com a exigência do FAC. Vale ressaltar que o referido projeto foi analisado pelo Conselho de Cultura do Distrito Federal que aprovou o mérito cultural. Diante do acima exposto, sou favorável ao valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)

40. Assim, o Corpo Técnico salientou que, pelo que se depreende das razões de justificativa e dos elementos que instruem o processo apenso, houve a apreciação do projeto pelos canais deliberativos da Secretaria de Estado de Cultura e do Fundo da Arte e da Cultura – FAC.

41. Ademais, enfatizou que o pleito foi submetido ao Conselho de Administração do FAC, conforme folha 95-Apenso e esclareceu que a cópia do DODF<sup>15</sup> ali inserta – trazendo apenas parcialmente o teor da ata do referido Conselho – foi posteriormente complementada pela

<sup>15</sup> Página 13.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

informação de folha 224 destes autos, página anterior do DODF<sup>16</sup>, que trouxe as demais informações relativas à manifestação do Conselho de Administração do FAC.

42. Dessa forma, a Instrução registrou que o pleito foi regularmente apreciado pelo mencionado Conselho em sua 119ª Reunião Ordinária, realizada em 1º de junho de 2005 e que a cronologia dos fatos afasta as preocupações que desaguarão na audiência.

43. Por fim, salientando que as falhas subsistentes dizem respeito à fase de execução do ajuste, cuja responsabilidade deve ser imputada à empresa beneficiária do repasse financeiro e seu representante legal; ao mesmo tempo, entende que as razões de justificativa apresentadas pelo senhor Pedro Henrique Lopes Bório devem ser consideradas procedentes. O **Ministério Público de Contas** concorda parcialmente com o Corpo Técnico.

44. Ainda que, *ad argumentandum tantum*, possa ser admitida a tese de que o Contrato n.º 249/2005 (folhas 119 a 122-Apenso), assinado em **8 de novembro de 2005**, vincula-se, de fato, à apreciação do Conselho de Cultura constante à folha 90-Apenso, relativa à deliberação na **119ª Reunião Ordinária (Decisão n.º 1136/2005<sup>17</sup>)**, realizada em **1º de junho de 2005** (DODF n.º 105, páginas 12 e 13) (folha 224 e 95-Apenso), que promoveu a **liberação parcial** dos recursos requeridos, no valor de R\$ 50.000,00, pago em **17 de novembro de 2005** (folha 131-Apenso), para realização do projeto aprovado, no valor total de **R\$ 474.519,00** e nos exatos termos constantes às folhas 2 a 88-Apenso e **não ao Projeto de folhas 108 a 112, de 24 de outubro de 2005** – não apreciado pelo Conselho – resta evidente a constatação de que **não há qualquer justificativa a respaldar a inexigibilidade declarada para contratação dos serviços da sociedade empresária escolhida**.

45. Isso se daria, no entendimento do **MPCDF**, tanto em relação à utilização da modalidade convencional, que compreendo adequada, quanto no uso da categoria contratual; aqui, como em *passant* esclareci anteriormente, efetiva, mas incorretamente utilizada pela Jurisdicionada (parágrafo 22, retro).

46. Sobre o assunto, sem aprofundar, posto que entendo despidendo, trago à colação excerto do Parecer n.º 914/2012-PROCAD/PGDF – que versou sobre o exame de **Minuta de Edital de Seleção de Projetos a serem incentivados pelo FAC** – e é, por se tratar de hipótese semelhante, *mutatis mutandis*, perfeitamente amoldável ao caso concreto, à exceção do fato de, aqui, **estar ausente**, justamente, o instrumento que reputo essencial: **o edital de seleção**. Reproduzo:

[...]

5. A Assessoria Jurídico-Administrativa do órgão consulente insiste em defender o **instituto do contrato**, alegando, em síntese [...]

6. Contudo, é uma tentativa frustrada de vestir uma roupagem jurídica contratual em um corpo que a ela não se ajusta.

7. Ora, se a Administração quer **fomentar** e o proponente quer **uma modalidade de patrocínio** para a execução de um mesmo projeto, então não há interesses contrapostos, mas convergentes (art. 3º, II, da LC n.º 267/99), diretamente, através do repasse de

<sup>16</sup> Página 12.

<sup>17</sup> Decisão utilizada na fundamentação de folha 115-Apenso, em 1º de novembro de 2005.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

recursos públicos para a execução de um projeto, mediante um **convênio**.

8. **Os interessados são convergentes**, e não contrapostos, porque a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Distrito Federal e a Lei Complementar n.º 267/99 prescrevem que as ações governamentais devem ser direcionadas para **apoiar, incentivar, preservar, valorizar, difundir e fomentar** as artes e a cultura.

9. Além disso, o dinheiro repassado para apoiar, incentivar, enfim, fomentar a atividade cultural não se caracteriza com **preço ou contraprestação** pela aquisição de um produto ou serviço, já que o proponente/beneficiário não tem disponibilidade para usá-lo. Por outro lado, a **contrapartida** é figura específica do instituto do convênio, cujo objetivo é conjugar os esforços de ambas as partes para a execução de um projeto de interesse comum.

10. Ademais, esses **recursos conservam a natureza pública** até o final do projeto, porque visam ao atendimento do interesse público ligado às artes e à cultura, ensejando os deveres de utilizá-lo exclusivamente para a execução do projeto e o de prestar contas.

[...] (Destaques no original).

47. No mesmo sentido o Parecer n.º 707/2015-PROCAD/PGDF:

A realização de Chamamento Público para a escolha dessas pessoas/entidades privadas que atuarão junto ao Poder Público na consecução de atividades de interesse comum, **afastando-se do entendimento simplista de que os convênios prescindem de licitação**, busca dar concretude aos princípios constitucionais da igualdade, impessoalidade, moralidade, publicidade e probidade administrativa. (Destaquei).

48. Como já esclareci por meio do Parecer n.º 119/2015-CF, precedente (folhas 97 a 99), o processo não evidencia a realização de concurso ou de chamamento, tampouco respalda a inexigibilidade ratificada pelo Justificante. Aos autos não restaram juntadas quaisquer razões de fato ou de direito **capazes de suportar a inviabilidade de competição** entre a sociedade empresária escolhida e outras atuantes no mesmo ramo para realização, seja em relação ao objeto do projeto original de folhas 2 a 21-Apenso, quer em face do objeto de folhas 107 a 112, que a **Instrução alega não ter ensejado a liberação dos recursos**.

49. Houve, na hipótese, evidente afronta ao princípio da isonomia, da impessoalidade e da moralidade. Além disso, entendo inadequada e manietada a interpretação do art. 7º<sup>18</sup> da Lei Complementar n.º 267/1999 que pretenda incutir a aprovação de projetos nos quais esteja agregada a execução de **inúmeros serviços, inclusive apresentações artísticas**, sem a **devida competição**, como ocorreu no presente caso; seja ela mediante concurso ou seleção por chamamento, objetivando a realização de **interesse comum**.

50. Nesse sentido, é evidente que a aprovação prévia de projetos pela Secretaria de Cultura, na forma determinada pelo art. 6º, §2º, da referenciada Lei, não desonera a Administração da obrigação de elaborar parâmetros prévios a que se vinculem tais projetos, de modo que a demanda não seja, jamais, exclusivamente dos interessados; mas primordial e essencialmente da Administração na consecução dos objetivos fundamentais do Distrito Federal, nos termos do

<sup>18</sup> Art. 7º Os projetos somente poderão ser propostos por entidades ou por pessoas físicas envolvidas com a arte e a cultura, estabelecidas ou residentes no Distrito Federal há mais de dois anos, contados da publicação desta Lei Complementar.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

art. 3º, IX, da Lei Orgânica do Distrito Federal<sup>19</sup>, observados o art. 246, §§ 2º a 5º e o art. 249 da LODF<sup>20</sup>.

51. Desse modo, o **Ministério Público de Contas**, aquiescendo parcialmente com a Instrução, **mantem a sugestão de aplicação de sanção pecuniária ao gestor**, nos termos do art. 57, II, da Lei Complementar n.º 1/1994, porquanto **ausente a justificativa de inexibibilidade** que deu azo ao ajuste.

É o parecer.

Brasília, 26 de abril de 2016.

**Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira**  
**Procuradora**

---

<sup>19</sup> Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

[...]

IX - valorizar e desenvolver a cultura local, de modo a contribuir para a cultura brasileira. [...]

<sup>20</sup> Art. 246. O Poder Público garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura; apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais, bem como a proteção do patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal.

[...]

§ 2º O Poder Público propiciará a difusão dos bens culturais, respeitada a diversidade étnica, religiosa, ideológica, criativa e expressiva de seus autores e intérpretes.

§ 3º O Conselho de Cultura do Distrito Federal, com estrutura, composição, competência e funcionamento definidos em lei, é órgão normativo e articulador da ação cultural no Distrito Federal, vinculados a ele os conselhos de cultura de cada Região Administrativa.

§ 4º O Poder Executivo estabelecerá formas de incentivo à participação da sociedade civil complementarmente aos investimentos destinados à cultura.

§ 5º O Poder Público manterá o Fundo de Apoio à Cultura, com dotação mínima de três décimos por cento da receita corrente líquida.

[...]

Art. 249. O Poder Público apoiará e incentivará a participação de empresas privadas no estímulo à cultura, na forma da lei.