



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 0075/2018–G4P

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 26.640/2018-e

EMENTA: 1. REPRESENTAÇÃO Nº 9/2018-ML. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 24, XVIII, DA LEI Nº 8.666/93. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NAS CONTRATAÇÕES DIRETAS REALIZADAS PELO PODER PÚBLICO COM A FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS – FCC. INDÍCIOS DE AUSÊNCIA DE REPUTAÇÃO ÉTICO-PROFISSIONAL. CORPO TÉCNICO PELO NÃO CONHECIMENTO DA EXORDIAL. DECISÃO Nº 4.033/2018. PEDIDO DE VISTA. PARECER **DIVERGENTE DO MPC/DF**. DECISÃO Nº 4848/2018. CONHECIMENTO. SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS. MANIFESTAÇÃO DA FCC E DA CLDF. ANÁLISE DE MÉRITO.
2. UNIDADE TÉCNICA SUGERE A **IMPROCEDÊNCIA** DA REPRESENTAÇÃO E **ARQUIVAMENTO** DOS AUTOS.
3. PARECER **DIVERGENTE DO MPC/DF**.

1. Tratam os autos da Representação nº 9/2018-ML¹, que versa acerca de possíveis irregularidades em contratações realizadas pelo Poder Público com a Fundação Carlos Chagas – FCC, mediante **dispensa de licitação**, com fundamento no artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993.

2. No presente momento, retornam os autos ao **MPC/DF** para que, desta feita, este Órgão Ministerial se manifeste a respeito dos esclarecimentos prestados pela FCC e pela Câmara Legislativa do DF – CLDF, em face da r. Decisão nº 4.848/2018², **in verbis**:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. conhecer da Representação nº 9/2018 – ML e anexos (peças 3 e 4, respectivamente), e determinar seu processamento em autos específicos, uma vez que estão presentes os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 230, §2º, do RI/TCDF; II. Conceder o prazo de 30 (trinta) dias à Fundação Carlos Chagas - FCC e à Câmara Legislativa do Distrito Federal para que apresentem esclarecimentos a respeito dos fatos narrados, com fundamento no art. 230, § 7º, do RI/TCDF; III. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.” (Grifos acrescidos).

3. A Segunda Divisão de Acompanhamento, depois de examinar a manifestação da FCC e da CLDF, assim se manifestou por meio da Informação nº 155/2018³:

ML3

¹ e-DOC 38E8A4C6-e.

² e-DOC 8D713856-e.

³ e-DOC 571EB982-e.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

“IV. Da Análise

30. *Atentemos ao que ofereceu a FCC.*

31. *Em primeiro lugar, a Ação de Indenização movida pelo particular, de um lado, e o Fundo de Investimento, por outro, requer considerações de origem na participação societária de cada um dos titulares envolvidos, algo que seria de todo inócuo no âmbito deste Tribunal, visto que o juízo deve aquilatar a repercussão dessa ordem, de modo a verificar até que ponto a FCC estaria envolvida na matéria para, por fim, sentenciá-la ou não; ou mesmo, afastá-la da contenda.*

32. *Vejamos que, quanto a essa discussão incipiente, ainda que nos dispuséssemos a fazê-la, incorreríamos na possibilidade da imprecisão, dada a conjunção de fatores sujeitos à avaliação participativa, risco que não se deve chamar para esta alçada, a começar pelo reconhecimento da responsabilidade solidária ou subsidiária da FCC, que não nos demonstra de literal construção.*

33. *Ademais, agrava-se essa situação porque a FCC não teria poder de administração, que mesmo sujeita à condenação naquele foro, ter-se-ia que formular a profundidade para influenciar a questão primordial aqui levantada, no sentido de macular a sua conduta ético-profissional ou, genericamente, o seu objeto social.*

34. *Adentrando ao que deliberou o juízo até a presente oportunidade e outras considerações em sede do Poder Judiciário, temos que o indeferimento da tutela e o afastamento da sua solidariedade em outras causas sinalizam que a matéria não pode ser considerada amplamente favorável ao autor da ação, pelo menos há essa presunção até agora.*

35. *Também medidas de cunho administrativo, no sentido de afastar o então titular responsável pela aquisição do investimento, socorrem a FCC, de modo a tentar reparar atos que o Conselho da entidade entendeu como gestão temerária, passíveis de repercutirem na reputação da entidade, revelando zelo pela instituição.*

36. *Vejamos, ainda, que não deve esta Corte interferir na tradição de mercado conquistada pela interessada, ou, numa hipótese mais equitativa, ainda não se chegou a esse momento.*

37. *Deveria, pelo menos, esta Casa acautelar-se ao aguardar o deslinde da Ação Indenizatória por parte do juízo, que pode repercutir na atividade finalística da entidade.*

38. *Mas outros argumentos devem ser levados à baila, especialmente os de ordem técnico-jurídicos a seguir.*

39. *Nesse sentido, quanto aos aspectos enfocados pela CLDF, vejamos as considerações a seguir, de modo a alinhavarmos nosso posicionamento.*

40. *De fato, sobressai argumento no sentido de que a CLDF seguiu rigorosamente as determinações deste Tribunal quando o tema lhe foi submetido em autos próprios, mostrando-se bastante contundente, especialmente porque aplicou jurisprudência que lhe conferia segurança jurídica ao aludir especificamente aos termos do Enunciado nº 109, enquadrando-se ao que nestes autos desenrola-se, no que tange à reputação ético-profissional da entidade relacionar-se com o objeto da contratação e seu objetivo social.*

41. *Até mesmo se vislumbrarmos que a Representação trouxe fatos novos – mácula na conduta ético-profissional, entendemos que não se poderia cogitar adentrarmos a esse exame porque a matéria está merecendo o devido tratamento no foro adequado, como dito, devendo este Tribunal acautelar-se e não se precipitar em lançar determinações que podem repercutir indevidamente nas atividades da empresa interessada ou na sua reputação.*

42. *E nesse momento e nesta esfera, de modo precário.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

43. Também se deve primar por preservar as atribuições de ambos os foros que apreciam a matéria.

44. Por fim, a hodierna Lei nº 13.655/2018, art. 24, parece dirimir o caso concreto aludido pela inicial, amoldando-a, senão vejamos:

“Art. 24 A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.”

45. Assim, se, sobretudo, as orientações foram seguidas pela CLDF, entendemos pela superação dos questionamentos requeridos na esfera administrativa, sobressaindo-se ainda mais se nos socorrermos dos imperativos mencionados na esfera do Poder Judiciário.

46. Em assim sendo, somos pela **improcedência da Representação nº 9/2018 – ML**.

47. Decorrente disso, devem estes autos ser arquivados. (...)” (Grifos acrescidos).

4. Ao final, sugeriu ao e. **Plenário** desta c. **Corte de Contas**:

“I. tomar conhecimento da presente instrução, bem como dos demais documentos que se prestaram à análise desta fase processual;

II. considerar improcedente a Representação nº 9/2018 – ML;

III. autorizar:

a. o encaminhamento desta instrução, do voto condutor e da decisão que for proferida à Câmara Legislativa do Distrito Federal e à Fundação Carlos Chagas;

b. o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para arquivamento.”

5. Os autos foram encaminhados ao **Parquet** por meio do r. Despacho Singular nº 30/2019-GCMA.

6. É o que basta relatar. Passo à análise do presente feito.

7. Prefacialmente, impende destacar que objeto da Representação se circunscreve a apuração de fatos e elementos que **podem indicar** a violação pela FCC das condições estabelecidas no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993 e, conseqüentemente, aos princípios da **legalidade e moralidade** no procedimento de contratação direta pela Administração. A propósito, os termos da Lei:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

8. Importante esclarecer que o **MPC/DF** citou, apenas a título exemplificativo, a contratação pela Câmara Legislativa do DF, sem estabelecer qualquer relação de causa e efeito entre o processo de contratação da Jurisdicionada naquela ocasião e os fatos e elementos que ora depõem contra a FCC em relação às condições estabelecidas no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993. A bem da verdade, em consulta realizada pelo **Parquet**, à época do oferecimento da Representação, aquela contratação era a única que se apresentava no SIGGO.

9. Dessa forma, malgrado a CLDF tenha sido chamada aos presentes autos por força da r. Decisão nº 4.848/2018, o **MPC/DF**, em comunhão com a análise realizada pela Unidade Técnica, considera **suficientes** os esclarecimentos apresentados pela Jurisdicionada, uma vez que não havia como a Jurisdicionada, naquela ocasião, ter conhecimento sobre os fatos que desabonassem a conduta ético-profissional da FCC discutida nestes autos.

10. Lado outro, no que se refere aos esclarecimentos trazidos pela FCC, o **MPC/DF** vê **com ressalvas** o posicionamento adotado pelo Corpo Instrutivo, uma vez que, na visão Ministerial, os **indícios de violação aos requisitos previstos no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993 não foram elididos**. O deslinde processual, portanto, merece ser diverso daquele proposto pela Instrução. Explico.

11. Nos casos de contratação por dispensa de licitação fundamentada no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993 é imperioso que, além de ser instituição brasileira, sem fins lucrativos, incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, a entidade tenha **reputação ético-profissional**, e que essa reputação **não esteja sendo questionada**. É necessário, ademais, não apenas que não esteja sendo questionada, mas, para além, que seja **inquestionável**, ou seja, não passível de questionamentos.

12. Para o Professor **Jessé Torres**⁴, tem-se como inquestionável reputação ético-profissional, “*em termos licitatórios, idoneidade assemelhada, **mutatis mutandis**, aquela resultante da habilitação prevista no art. 27 e à notória especialização definida no art. 25, § 1º (dispositivos da Lei nº 8.666/93).*”.

13. Ao delimitar o referido conceito, **Marçal Justen Filho**⁵ assim dispõe:

“Exigem-se as virtudes éticas relacionadas direta e necessariamente com o perfeito cumprimento do contrato.”. (Grifos acrescidos).

14. Conforme se observa, a doutrina procura coibir a **arbitrariedade administrativa e o abuso de poder**, evitando-se, assim, favorecimento ilícito ou infringência ao **princípio da competitividade**.

⁴ PEREIRA Júnior, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 281.

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2001, p. 255.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

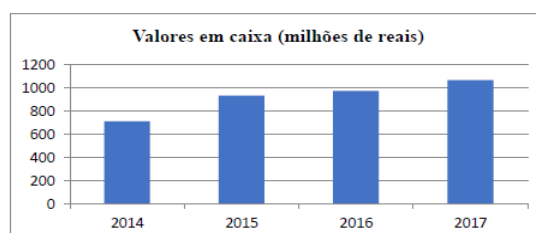
15. Todavia, a situação altera-se substancialmente **se há mácula que pese sobre a entidade no que diz respeito à origem de suas receitas ou às suas operações financeiras, ou qualquer outra atividade que possa revelar indícios de ilícitos cíveis ou criminais;** ou mesmo, que sua própria natureza **sem fins lucrativos** seja descaracterizada.

16. Não há que se analisar, aqui, a capacidade para executar o contrato, **mas a legitimidade das contratações em si.**

17. No caso **sub examine**, os balanços da FCC (anexo I e II), referentes aos exercícios 2014 a 2017, aos quais o MPC/DF teve acesso, reportam uma **disponibilidade de vultosos valores de caixa e aplicações temporárias de curto prazo:**

Tabela 1 – Disponibilidades de Caixa da Fundação Carlos Chagas

Ano	Valores em Caixa (em milhões de reais)		
	Caixa	Curto Prazo	Total
2014	625,89	85,37	711,26
2015	857,38	75,16	932,54
2016	910,88	63,83	974,71
2017	892,33	174,46	1066,79



18. As disponibilidades de caixa foram crescentes ao longo do período demonstrado acima, evoluindo de R\$ 711,26 milhões, em 2014, para R\$ 1,067 bilhões, em 2017. Em contrapartida, os valores desembolsados para a manutenção do negócio fim da FCC (despesas com pessoal, materiais, serviços etc.), o chamado custo operacional, encontrados nas Demonstrações de Resultados dos balanços (anexos I e II), revelam valores bem mais modestos, nos termos da tabela abaixo:

Tabela 2 – Custo Operacional da Fundação Carlos Chagas

Ano	Custo Operacional (em milhões de reais)				
	Pessoal	Materiais	Serviços	Outros	Total
2014	21,81	0,46	12,34	7,70	42,31
2015	21,94	0,71	10,42	3,73	36,80
2016	23,45	1,94	10,08	8,99	44,46
2017	24,47	2,76	10,16	2,78	40,17





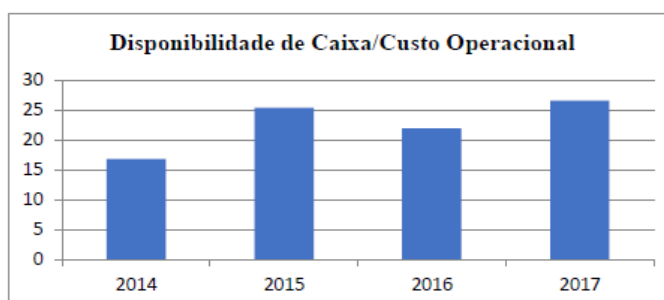
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

19. Como se vê, não houve evolução do custo operacional, que se manteve constante, em certa medida, ao longo do período em tela.

20. Ademais, da divisão das disponibilidades de caixa (Tabela 1) pelo custo operacional (Tabela 2), tem-se a Tabela 3, a seguir:

Tabela 3 – Disponibilidades de Caixa/Custo Operacional

Ano	Valores em milhões de reais		(A)/(B)
	Caixa (A)	Custo Operacional (B)	
2014	711,26	42,31	16,81
2015	932,54	36,80	25,34
2016	974,71	44,46	21,92
2017	1066,79	40,17	26,55

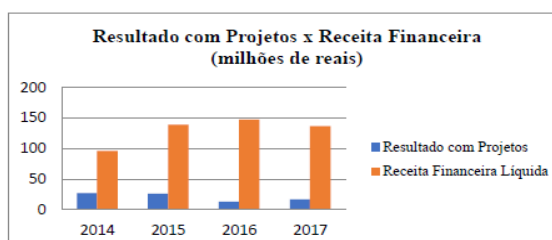


21. Conforme se observa, os dados e indicadores constantes dos Balanços Patrimoniais da FCC **denotam** uma situação financeira confortável para a Instituição. Nesse contexto, malgrado a **entidade indique ser sem fins lucrativos**, resta claro que, perante terceiros que a contrataram, os preços praticados possibilitam acumular riquezas em volume capaz de mantê-la por longa data.

22. Por outro lado, da análise dos Balanços Patrimoniais, também é possível questionar se a finalidade da FCC é de fato a **pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional**, conforme exigência também contida no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993. A propósito, apresento a tabela a seguir, cujos dados foram extraídos das Demonstrações de Resultados da Entidade às quais o **Parquet** teve acesso (Anexos I e II):

Tabela 4 – Comparação entre Resultado com Projetos e Receita Financeira

Ano	Valores em milhões de reais				Receita Financeira Líquida
	Projetos			(B)/(A) %	
	Receita	Custo (A)	Resultado Bruto (B)		
2014	63,13	36,26	26,88	74,13%	96,16
2015	67,41	41,01	26,40	64,38%	139,08
2016	42,25	29,20	13,05	44,69%	147,28
2017	56,46	39,51	16,95	42,90%	136,52





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

23. Depreende-se da Tabela 4 que os valores da Receita Financeira **são bastante superiores** aos relacionados a Projetos, indicando ser **absolutamente preponderante a atividade financeira da FCC**, quando comparada com seus objetivos estatutários.
24. Ademais, sobressaem os Resultados Brutos dos Projetos em relação aos respectivos Custos. A divisão do Resultado Bruto pelo Custo (Lucro Bruto) variou entre 43 a 74% no período analisado.
25. Em suma, a prática de preços elevados e a grande acumulação de capital, bem como a análise dos valores relativos aos Projetos e da Receita Financeira, **denotam, no modo de ver do Parquet, a persecução do lucro e a preponderância de atividades não finalísticas da FCC**.
26. Ora, a partir dessa análise, é possível perceber que é **absolutamente questionável a natureza de entidade como sendo sem fins lucrativos**, assim como é **duvidosa** que sua **atividade fim seja a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional**.
27. A FCC, malgrado tenha uma situação financeira confortável, dedica-se à **atividade especulativa de natureza diversa, do mercado financeiro de balcão, de alto risco, que indicam ser prejudiciais à própria instituição**.
28. O MPC/DF teve conhecimento de que grande volume de recursos da FCC está alocado em investimentos aparentemente problemáticos, de difícil recuperação. São Cédulas de Crédito Bancário – CCBs, Debêntures e Fundos de Empreendimentos que somam R\$ 394,84 milhões, conforme consolidado na tabela abaixo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Tabela 5 – Investimentos de difícil recuperação da FCC (relação não exaustiva)

CCB'S PROBLEMÁTICAS	VALOR	SITUAÇÃO
CCB 1209116, emitida, em 21/12/2012, por Infrapar Participações S.A. no valor de R\$5.090.000,00;	R\$ 5.090.000,00	RECUPERAÇÃO JUDICIAL
CCB 1210100, emitida, em 28/12/2012, por Infrapar Participações S.A. no valor de R\$5.000.000,00;	R\$ 5.000.000,00	RECUPERAÇÃO JUDICIAL
CCB 1215857, emitida, em 28/02/2013, por Infrapar Participações S.A. no valor de R\$5.107.247,97;	R\$ 5.107.247,97	RECUPERAÇÃO JUDICIAL
CCB 1210103, emitida, em 28/12/2012, por Infrapar Participações S.A. no valor de R\$5.000.000,00;	R\$ 5.000.000,00	RECUPERAÇÃO JUDICIAL
CCB 1215860, emitida, em 28/02/2013, por Infrapar Participações S.A. no valor de R\$5.000.000,00;	R\$ 5.000.000,00	RECUPERAÇÃO JUDICIAL
CCB 55080/1 emitida, em 27/09/2013, pela Península Internacional S.A. no valor de R\$11.000.000,00;	R\$ 11.000.000,00	RECUPERAÇÃO JUDICIAL
CCB 54977/3 emitida, em 04/07/2013, pela Norcon Sociedade Nordestina de Construções S.A. no valor de R\$23.500.000,00;	R\$ 23.500.000,00	INADIMPLENTE
CCB 455, emitida, em 04/07/2013, pela Brazcarnes Participacoes S.A. no valor de R\$10.000.000,00;	R\$ 10.000.000,00	INADIMPLENTE
CCB 493, emitida, em 11/11/2013, pela Brazcarnes Participacoes S.A. no valor de R\$1.300.000,00;	R\$ 1.300.000,00	INADIMPLENTE
CCB 54989/7, emitida, em 11/06/2013, pela Bell Brasil Engenharia e Locações Ltda. no valor de R\$13.750.000,00;	R\$ 13.750.000,00	SEM INFORMAÇÃO
CCB 55022/4, emitida, em 23/07/2013, pela Bell Brasil Engenharia e Locações Ltda. no valor de R\$13.300.000,00;	R\$ 13.300.000,00	SEM INFORMAÇÃO
CCB 55027/5, emitida, em 30/07/2013, pela Alpex Alumínio S.A. no valor de R\$15.000.000,00;	R\$ 15.000.000,00	RECUPERAÇÃO JUDICIAL
CCB 55023/2, emitida, em 30/07/2013, pela Trescinco Distribuidora de Automóveis Ltda. no valor de R\$8.000.000,00;	R\$ 8.000.000,00	RECUPERAÇÃO JUDICIAL
CCB 1172/13, emitida pela Yardley Investimentos e Participacoes Ltda. no valor de R\$5.000.000,00;	R\$ 5.000.000,00	INADIMPLENTE
CCB 1175/13, emitida pela Yardley Investimentos e Participacoes Ltda. no valor de R\$3.000.000,00;	R\$ 3.000.000,00	INADIMPLENTE
CCB 1179/13, emitida pela Yardley Investimentos e Participacoes Ltda. no valor de R\$3.000.000,00;	R\$ 3.000.000,00	INADIMPLENTE
CCB 72934/13, emitida, em 02/10/2013, pela Agroz - Administradora de Bens Zurita Ltda. no valor de R\$12.500.000,00;	R\$ 12.500.000,00	RECUPERAÇÃO JUDICIAL
CCB 72952/13, emitida, em 04/10/2013, pela Agroz - Administradora de Bens Zurita Ltda. no valor de R\$516.801,30;	R\$ 516.801,30	RECUPERAÇÃO JUDICIAL
CCB 429, emitida, em 12/03/2013, pela SAB Empreendimentos Imobiliários Ltda. no valor de R\$36.920.000,00 (alterado para R\$54.000.000,00)	R\$ 54.000.000,00	RECUPERAÇÃO JUDICIAL
CCB 476, emitida, em 13/11/2013, pela Capital Fish Partners S.A. (atual Brazepeixes Capital S.A.) no valor de R\$1.700.000,00;	R\$ 1.700.000,00	INADIMPLENTE
CCB 454, emitida, em 04/09/2013, pela La Prima Indústria de Alimentos Ltda. no valor de R\$1.277.000,00;	R\$ 1.277.000,00	INADIMPLENTE
Debenture, emitida, em 30/03/2013, pela Limburgo Comercio de Peças de Vestuário S.A. no valor de emissão de R\$5.000.000,00;	R\$ 5.000.000,00	INADIMPLENTE
Debenture emitida, em 17/05/2013, pela Hasselt Empreendimentos e Participacoes S.A. no valor nominal de R\$25.000.000,00;	R\$ 25.000.000,00	INADIMPLENTE
FUNDOS DE INVESTIMENTOS		
FUNDO MODULAR II - LANÇA DESENVOLVIMENTO IMOBILIARIO	R\$ 56.000.000,00	FUNDO EXTINTO
FUNDO AGRÍCOLA MORRINHOS - USINA SANTA RITA S.A.	R\$ 28.000.000,00	FUNDO EXTINTO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

CCB's INCORPORADAS AO FIDC DIAMOND MOUNTAIN E DEPOIS TROCADAS POR AÇÕES DA TERRA LIMPA		
CCB's 443, 467 e 471, pela OURO BRANCO TRANSPORTADORA MERIDIANO	R\$ 25.500.000,00	N/A
CCB 433, emitida em 09/04/2013 pela SPE Bosque Residencial Gravataí Ltda, no valor histórico de R\$16.300.000,00	R\$ 16.300.000,00	N/A
CCB 54842/4, emitida em 01/11/2012 pela Cambuci S.A. no valor total de R\$15.000.000,00	R\$ 15.000.000,00	N/A
CCB 55101/8, emitida em 24/10/2013 pela Agromaia Ind Com Imp e Exp de Prod Agrop Ltda. no valor histórico de R\$22.000.000,00	R\$ 22.000.000,00	N/A
TOTAL	R\$ 394.841.049,27	

29. A Cédula de Crédito Bancário (CCB), criada pela Lei nº 10.931/2004, é um título de crédito emitido por pessoa física ou jurídica em favor de uma instituição financeira, representando uma promessa de pagamento nas condições nela fixada, consoante o art. 26 da citada Norma. É título negociável, criado para expansão do mercado de crédito corporativo, ou seja, pessoa jurídica que necessita captar recursos. Dessa forma, empresas podem captar recursos com investidores, sem recorrer a empréstimos bancários.

30. Trata-se de título executivo extrajudicial que representa dívida em dinheiro, certa, líquida e exigível, seja pela soma nela indicada, seja pelo saldo devedor demonstrado em planilha de cálculo, ou nos extratos da conta corrente (art. 28).

31. No entanto, nas CCBs, **o risco de crédito passa a ser do investidor**, que deve ter expertise do mercado de crédito e empresarial, bem como de **avaliação de riscos**, tal qual os setores dos bancos comerciais responsáveis por liberar empréstimos.

32. As debêntures e os fundos de investimentos fechados também **devem ser avaliados com semelhante acuidade**.

33. Não obstante, a expertise e acuidade exigidas a tais investimentos **não eram, aparentemente, qualidades presentes na FCC**, que, como visto, **adquiriu R\$ 394,84 milhões de créditos questionáveis**, consoante a tabela acima mencionada à qual o MPC/DF teve acesso.

34. Compulsando a primeira empresa da tabela 5, Infrapar Participações S.A., com aproximadamente R\$ 25 milhões de CCBs vendidas à FCC, em pesquisa na internet, é possível constatar tratar-se de empresa do Grupo Leão, de Ribeirão Preto, tendo a imprensa noticiado seu pedido de recuperação judicial em 7/2/2013:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL QUARTA PROCURADORIA



07/02/2013 19h51 - Atualizado em 07/02/2013 19h51

Grupo Leão Leão entra com pedido de recuperação judicial em Ribeirão

Holding deve a bancos, fornecedores e tributos, afirma advogado.
Empreiteira informou que o salário dos 630 funcionários está em dia.

Do G1 Ribeirão e Franca



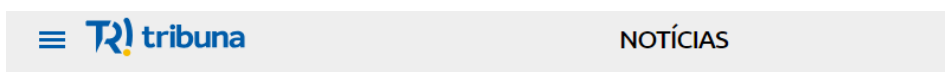
O Grupo Leão Leão, formado por quatro empresas que atuam no setor de pavimentação, manutenção, construção e infraestrutura de rodovias, em Ribeirão Preto (SP), entrou com um pedido de recuperação judicial. Segundo um dos advogados do grupo Ricardo César Dosso, a holding deve para bancos, fornecedores e tributos.

Dosso afirma que a dívida total do grupo - composto pelas empresas Leão Leão, CFO engenharia, Infrapar Participações S.A. e Carvalho Engenharia e Construções - ainda não foi consolidada. O advogado informou também que, apesar da crise, o salário dos 630 funcionários está em dia e não há planos para demissões.

35. Sem embargo, após a divulgação do pedido de recuperação judicial da empresa, 21 dias depois, em 28/2/2013, a FCC destinou mais R\$ 10,1 milhões à mesma, por meio das CCBs 1215857 e 1215860, presentes na tabela 5 acima.

36. Cabe notar que as demais CCBs da Infrapar mencionadas na referida tabela **foram emitidas no final do exercício de 2012**, dois meses antes do pedido de recuperação judicial. Ou seja, qualquer análise mais acurada detectaria tratar-se de **empresa em situação de dificuldade**.

37. Destaca-se, também, que o Grupo Leão frequentou o noticiário policial em 2006, por supostamente distribuir propina a agentes públicos, dentre os quais Antônio Carlos Palocci e o Partido dos Trabalhadores (PT), em troca de superfaturamento de serviços, conforme notícia a qual o **Parquet** teve acesso:



Leão Leão serão intimados

Por Jornalista Externo | 07/02/2006 | 19:48 |

A+ A- | f | G+ | 0

Os ex-diretores do Grupo Leão Leão, os irmãos Luiz Cláudio Ferreira Leão e Carlos Alberto Ferreira Leão, além de quatro secretárias da empresa, serão intimados a depor pela Polícia Civil, a partir da próxima semana no inquérito que apura superfaturamento no serviço de varrição de rua, peculato, corrupção de agentes públicos e falsidade ideológica. Cláudio e Alberto Ferreira Leão foram citados pelo advogado Rogério Tadeu Buratti, no depoimento, como testemunha, de sábado (04), como os diretores da época que, excepcionalmente levavam a propina de R\$ 50 mil mensais aos então prefeitos da cidade, Antônio Palocci (2001-2002), atual ministro da Fazenda, e Gilberto Maggioni (2003-2004), além do ex-secretário da Fazenda da prefeitura na gestão do ministro, Ralf Barquete Santos, que morreu. A gráfica Villimpress ainda teria contribuído com a campanha eleitoral do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, com material publicitário, e o Ministério Público Estadual (MPE) irá apurar a denúncia, mas nenhum procedimento de investigação foi aberto ainda.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

38. Abstraindo-se a aparente falta de expertise em investimentos, a FCC, tendo em conta a necessidade de **preservação de sua reputação ilibada**, ou de **sua reputação ética**, **não poderia destinar recursos a empresa pertencente a Grupo investigado por corrupção**, sobretudo por ser a própria Administração Pública, **em tese**, sua maior cliente

39. Nesse sentido, questiona-se o porquê da FCC, mesmo possuindo uma segura e cômoda situação financeira, passar a atuar intensamente no mercado financeiro de alto risco, na contramão do que se espera de uma instituição que prima por manter seu padrão ético-profissional.

40. No final da tabela 5, destacam-se as CCBs adquiridas pela FCC, posteriormente incorporadas ao Fundo de Investimento de Direitos Creditórios – FIDC Diamond Mountain, fundo exclusivo da FCC, criado pela Planner Corretora de Valores S.A. e geridos pela Diamond Mountain Investimentos e Gestão de Recursos Ltda. Foram pelo menos 6 CCBs incorporadas ao Fundo, no valor total de R\$ 78,8 milhões.

41. Referido FIDC Diamond Mountain trocou as CCBs por participação acionária de uma empresa denominada Terra Limpa Participações S.A.

42. Segundo noticiário da imprensa, a Terra Limpa, tendo por sócios Arquimedes Carrilho Celeri e Antônio Augusto de Souza Coelho, **não possuía atividades operacionais registradas**, sendo seu patrimônio avaliado em R\$ 250 milhões, **formado por ativos inexistentes, mais especificamente fazendas, no Estado do Maranhão**, de propriedade alheia. Por oportuno, colaciono excerto da matéria publicada, em 1º/12/2017, na revista IstoÉ (anexo III), à qual o **MPC/DF** teve acesso, intitulada “As Fazendas fantasmas de Lobão”⁶, onde há relato sobre a possível fraude:

“Para comprovar a existência das propriedades, a empresa anexava ao seu patrimônio duas fazendas no Maranhão que pertenceriam a uma subsidiária do grupo, a Terra Limpa Participações. Conforme certidão dos imóveis obtida por ISTOÉ, não há documento de compra e venda das fazendas Laranjeiras e Aquários no Cartório Washington José Campos Serra, situado em Monção (MA), mesmo município maranhense onde estariam localizadas as propriedades relacionadas em nome da Terra Limpa. A certidão de inteiro teor de imóvel que a Diamond apresentou é falsa.

A Terra Limpa, do grupo ligado a Lobão, alegou ter recebido as duas frações de terras como quitação de uma dívida com um empresário do Maranhão chamado Luiz Carlos Silva Mendonça. A dívida de Luiz Carlos era equivalente ao valor somado das duas fazendas: R\$ 145 milhões. Ele teria oferecido os dois imóveis em pagamento pela quitação da dívida. Segundo a versão da Terra Limpa, uma das fazendas, a Laranjeiras, com área de 40 mil hectares, está avaliada em R\$ 65 milhões. Outra, a Aquários, com 98 mil hectares, valeria quase R\$ 80 milhões. Esses imóveis, porém, não constam em cartório em nome de Luiz Carlos e muito menos da Terra Limpa. São fantasmas. A Diamond Mountain Capital Group, ligada a Lobão, dizia possuir reserva de R\$ 200 milhões em ativos, formados por fazendas agrícolas inexistentes. Antes de se associar à holding liderada pela Diamond Mountain, a Terra Limpa não tinha atividades operacionais registradas até então. Mas, da noite para o dia, o seu patrimônio foi inflado e se tornou uma instituição milionária. Hoje,

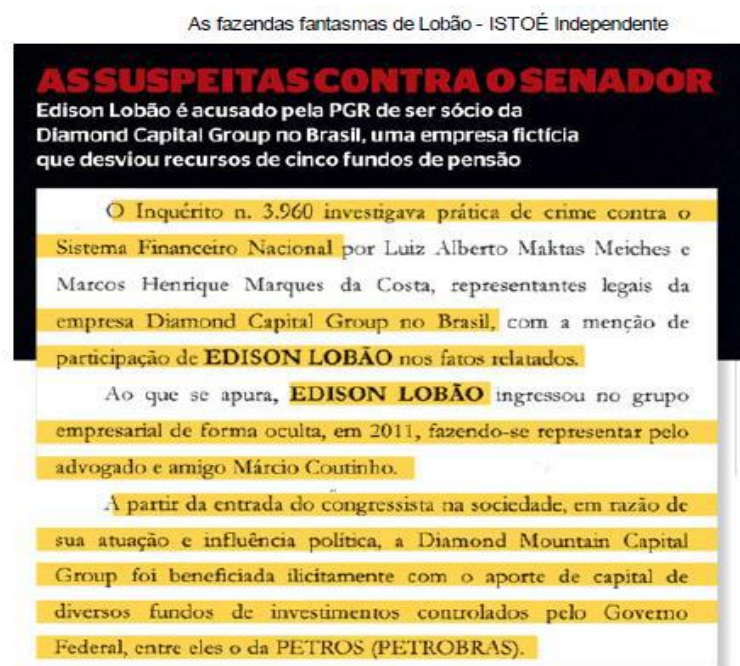
⁶ <https://istoe.com.br/as-fazendas-fantasmas-de-lobao/>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

sabe-se que o capital social da Terra Limpa não passa de uma mera ilusão de ótica. Os ativos imobiliários são fictícios. É o que comprova a documentação do tabelionato.”

43. A matéria também colaciona excerto de documento da PGR acusando o envolvimento de Edison Lobão no esquema de fraude:



44. O esquema montado pelo Diamond Mountain Capital Group, investigado pela PGR, era captar recursos dos fundos de pensão (Petros, Previ, Funcef, Postalis e Núcleos) e também da FCC, por meio da Diamond Mountain Investimentos e Gestão de Recursos e Terra Limpa Participações S.A., visando ao enriquecimento ilícito de terceiros⁷.

As fazendas fantasmas de Lobão - ISTOÉ Independente

Ao aprofundar as investigações, Janot afirma que a Diamond foi beneficiada ilicitamente com o aporte de capital de diversos fundos de pensão controlados pelo governo federal, entre os quais, o da Petros, ligado aos funcionários da Petrobras. Uma das empresas do grupo é a Diamond Mountain Investimentos e Gestão de Recursos, gestora de fundos de investimento, responsável pela captação de valores de fundos de pensão de estatais, como Petros, Previ (Banco do Brasil), Funcef (Caixa), Postalis (Correios) e Núcleos (Eletronuclear), bem como fornecedores da Petrobras.

45. Prossegue a matéria **incluindo a FCC como um dos alvos da fraude:**

⁷ <https://istoe.com.br/as-fazendas-fantasmas-de-lobao/>



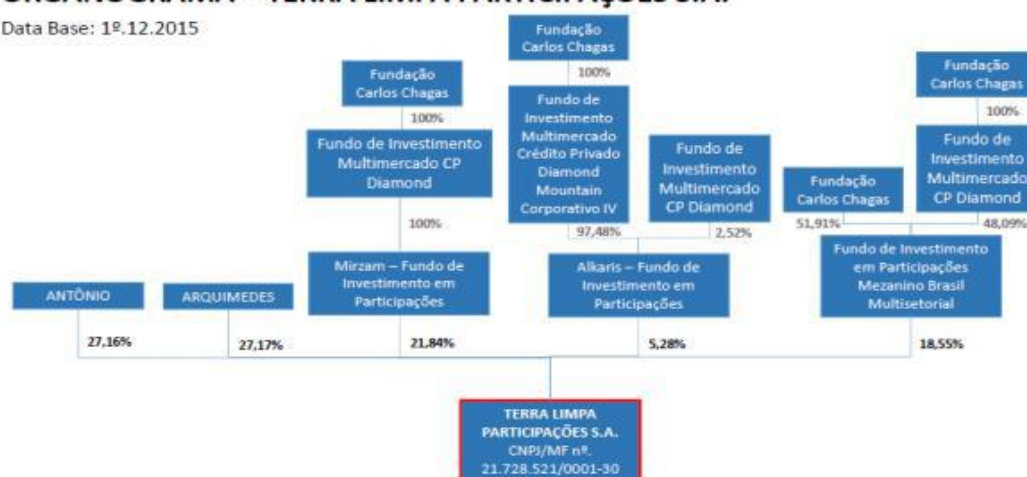
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL QUARTA PROCURADORIA

Um dos alvos da fraude foi o Fundo de Investimento da Fundação Carlos Chagas. A instituição é conceituada no ramo de aplicação de concursos públicos em todo o País. Em 2014, a empresa investiu R\$ 70 milhões num fundo administrado pela Diamond. E hoje está a ver navios. O dinheiro dificilmente será estornado para sua conta, já que a subsidiária da Diamond Mountain Cayman Holding não possui o capital que havia declarado antes de celebrar o negócio.

46. O organograma a seguir ilustra a captação de recursos da FCC para a Terra Limpa Participações, por meio de vários fundos de investimentos exclusivos.

ORGANOGRAMA – TERRA LIMPA PARTICIPAÇÕES S.A.

Data Base: 1º.12.2015



47. Na visão do **Parquet**, **gestores com cautela e conhecimento em investimentos jamais direcionariam recursos para uma empresa desconhecida**, a Terra Limpa, sem atividades operacionais registradas, ou, ainda para empresas emissoras das CCBs da tabela 5, não negociadas em bolsa, sem governança corporativa, sem classificação de risco.

48. Outro ponto já abordado neste Parecer, que lança sombras sobre a reputação ética da FCC, são seus balanços de 2014 a 2017. Mesmo com pelo menos **R\$ 394,84 milhões de créditos questionáveis** (tabela 5, cuja relação não é exaustiva), **não houve qualquer lançamento correspondente de créditos de liquidação duvidosa nesses balanços**.

49. Cabe lembrar que **tais balanços foram utilizados nas contratações públicas, para o cálculo dos índices econômicos utilizados como requisitos de contratações do gênero** (normalmente exige-se ILG – Índice de Liquidez Geral, ILC – Índice de Liquidez Corrente e ISG – Índice de Solvência Geral, em valores maiores que um).

50. Ou seja, **há fundadas suspeitas de que a FCC utilizou índices econômicos não verdadeiros nas contratações públicas**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

51. Ao que tudo indica, a FCC, ao longo do tempo, parece ter se descolado de sua missão em prol da Educação. Como visto, sob a cobertura da reputação ético-profissional e da ausência de fins lucrativos, passou a assinar contratos com dispensa de licitação, drenando recursos públicos para outras atividades.

52. Nesse contexto, ainda que se alegue não ser cristalina a participação dos gestores da FCC no esquema indicativo de fraude, ao menos **configurada está a sua gestão temerária, seu objetivo de lucro, sua desobediência à finalidade estatutária** para o qual foi criada e a sua **questionável de reputação ético-profissional**.

53. Logo, como corolário lógico, a instituição **não pode contratar com a administração pública, por meio de dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993.**

54. Tal reconhecimento, no entendimento do **Parquet**, não fulmina imediatamente as contratações que estão em andamento, na linha já decidida, **mutatis mutandis**, pelo e. **Superior Tribunal de Justiça** no MS 14.002/DF (**Primeira Seção**, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 6/11/2009), operando, portanto, efeito **ex nunc**, ou seja, para as contratações futuras.

55. Assim, o **Ministério Público de Contas**, consoante o exame acima, **diverge** do entendimento da Unidade Técnica especificado na Informação nº 155/2018, pugnando, em síntese, por que o c. **Plenário**:

I. **tome conhecimento** do Ofício nº 51/2018 da CLDF (e-Doc 89DA85DE-c), da manifestação da Fundação Carlos Chagas (e-Doc B3BBCCA6), da Informação nº 155/2018-DIACOMP2 e do Parecer nº 75/2019-G4P;

II. **considere procedente** a Representação nº 9/2018-ML;

III. **reconheça**, com fulcro no art. 78, VII e XIV, da LODF, que a **Fundação Carlos Chagas não cumpre a integralidade dos requisitos previstos no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993**, que autorizam a Administração Pública Distrital a contratar, mediante dispensa de licitação, instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

IV. **dê conhecimento** da r. Decisão que vier a ser proferida nestes autos aos Órgãos e Entidades integrantes do Complexo Administrativo do Distrito Federal e à Fundação Carlos Chagas;

É o Parecer.

Brasília, 28 de fevereiro de 2019.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador