



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ
NÚCLEO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA FAZENDA PÚBLICA
35ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TERESINA

Excelentíssimo Senhor Juiz de Direito da ___ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública da Comarca de Teresina-PI

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, por meio da 35ª Promotoria de Justiça da comarca de Teresina –Núcleo da Fazenda Pública, no uso de suas atribuições legais, com fundamento na Constituição Federal, artigos 127, *caput*, 129, incisos II e III; na Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85, arts. 1º, inciso IV, 5º, *caput*,), infrafirmada, vem à presença de Vossa Excelência ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face de

FRANCISCO DE ASSIS DE OLIVEIRA COSTA, brasileiro, casado, médico, portador da Carteira de Identidade n. 1.611.035/SSP/PI, CPF n. 758.298.193-68, residente e domiciliado na Rua Raimundo P. Dos Santos, bairro Santa Rita, Floriano/PI;

DANIEL NAPOLEÃO DO REGO ALENCAR, brasileiro, portador da Carteira de Identidade n. 1.036.453/SSP/PI, CPF n. 536.982.903-91, residente e domiciliado à Avenida Dom Severino, n. 1600, Edifício Opala, ou Av. Professor Valter Alencar, 2120, bairro Monte Castelo, Teresina/PI;

INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO PIAUIENSE, entidade de direito privado, CNPJ n. 07.503.464/0001-60, com domicílio na Fazenda Santo Antônio Parque de Vaquejada s/n, zona rural de Campo Maior/PI;

GLEIDIANE BARROS TAVARES, CNPJ 19.953.396/0001-10, com sede e domicílio na Av. Manoel Ribeiro de Andrade, 153, bairro Nova Corrente, Corrente/PI;

F I BEZERRA JÚNIOR – ME, CNPJ n. 22.565.799/0001-04, com sede e domicílio na Rua João Dias, 562, Centro, Cristino Castro/PI;

MAKETE PUBLICIDADE LTDA – ME, CNPJ n. 21.972.536/0001-49, com sede e domicílio na Av. José Soares da Silva, 301, Centro, Lagoa do Piauí/PI;

AGENDA EVENTOS E PUBLICIDADE LTDA ME, CNPJ n. 02.728.022/0001-06, com sede e domicílio no Conjunto Dirceu Arcoverde II, C. 8, Q 264, bairro Dirceu, Teresina/PI;

EVIDENCY EVENTOS LTDA, CNPJ n. 11.365.174/0001-74, com sede e domicílio na Rua Senador Teodoro Pacheco, 988, Sala 202, 2º andar, Centro, Teresina/PI;

I - DOS FATOS

No âmbito da 35ª Promotoria de Justiça da comarca de Teresina, com atribuições judiciais e extrajudiciais na área dos interesses difusos e coletivos e defesa do patrimônio público, foi instaurada a notícia de fato n. 001/2016, com o objetivo de apurar eventuais irregularidades na celebração de convênios com as Secretarias da Saúde e da SECULT do Estado do Piauí e a entidade de natureza privada INSTITUTO DO VAQUEIRO, através dos quais lhe foram repassados recursos públicos, no montante de R\$ 2.330.000,00 (dois milhões, trezentos e trinta mil reais), para o desempenho de atividades no que se refere às áreas da saúde, assistência social e infância.

No decorrer da instrução, apurou-se que a entidade INSTITUTO DO VAQUEIRO celebrara os seguintes convênios, segundo informações prestadas pela Controladoria-Geral do Estado:

Em consulta ao Sistema de Convênios Estaduais (SISCON), acrescentamos que o referido instituto, no exercício de 2015, firmou 4 (quatro) convênios com o Estado do Piauí, sendo 3 (três) por intermédio da Secretaria de Estado da Saúde (SESAPI) e 1 (um) por intermédio da Secretaria de Estado da Cultura (SECULT).

Informamos, ainda, que o volume total de recursos recebidos pela entidade por meio de convênios estadual perfaz um montante de R\$ 2.330.000,00 (dois milhões, trezentos e trinta mil reais), sendo que apenas no mês de dezembro de 2015 o valor de foi de R\$ 1.238.000,00 (hum milhão, duzentos e trinta e oito mil reais) e, em 2016, de R\$ 1.092.000,00 (hum milhão, noventa e dois mil reais), conforme demonstrado abaixo:

CONCEDENTE	Nº CONVÊNIO	ORDEM BANCÁRIA	DATA	VR REPASSADO
SECULT	50/2015	2015OB00734	22/12/2015	146.000,00
SESAPI	106/2015	2015OB32922 2016OB00898	28/12/2015 02/12/15	400.000,00 400.000,00

SESAPI	107/2015	2015OB32919	28/12/2015	400.000,00
		2016OB01206	24/02/2016	400.000,00
SESAPI	132/2015	2015OB33817	30/12/2015	292.000,00
		2015OB1416	17/02/2016	292.000,00
TOTAL				2.333.000,00

Referidos convênios foram instruídos com o projeto apresentado pela entidade INSTITUTO DO VAQUEIRO, com o título “MAIS VIVER PIAUÍ”, etapas Sul e Norte, como se depreende do **Convênio nº 106/2015**, firmado em **09.12.2015**, no **valor de R\$ 800.000,00** com a SESAPI (*CLÁUSULA PRIMEIRA: Do Objeto: realizar projeto que discute, incentiva e promove a melhoria da qualidade de vida da população do campo, a ser realizado em comunidades rurais dos municípios:Acauã, Sigefredo Pacheco, Nazaré do Piauí, São Félix, Jatobá, Paulistana e Queimada Nova-PI...*) cuja justificativa e objetos são assim resumidos:

JUSTIFICATIVA: *“É comum ocorrer projetos que estimulem hábitos saudáveis nos grandes centros, em meio à população urbana onde a informação já é acessível à sua grande maioria, dados os diversos meios de comunicação e a elevada escolaridade desse público. O interior e as comunidades rurais, contudo, são negligenciadas pelos agentes públicos, sendo esta uma população duplamente penalizada, tanto pelo isolamento geográfico que não permite um fluxo maior de informação, tanto pelo falso entendimento que a vida no campo, diferente da vida na cidade, tende a ser mais saudável. Dessa feita, os recursos humanos, financeiros e materiais não chegam a esta população como deveria, em detrimento dos grandes centros.*

OBJETIVOS:

- este projeto busca pois corrigir este desequilíbrio, permitindo ao **homem e à mulher do campo** acessar informações e serviços que possam contribuir para seu **bem estar físico e mental**;
- os serviços a serem oferecidos são orientações que visam **prevenir a hipertensão arterial, diabetes, colesterol, daltonismo e glaucoma**;
- serão **afetados** o índice de massa corpórea, a circunferência abdominal e a **acuidade visual**;
- haverá **orientação nutricional para todos os públicos e orientação psicológica para jovens** tendo em vista o risco do consumo exagerado de álcool e outras drogas;
- o **tabagismo** será um dos focos de combate desse projeto, por meio de **palestras com enfermeiros**, tendo em vista o alto número de fumantes nas comunidades;
- as atividades ocorrem em regime de mutirão, onde os **beneficiários passam por diferentes exames profissionais**, seguindo um fluxo contínuo de atendimento que visa otimizar o tempo e fornecer ao paciente um quadro geral de suas condições.

O **Convênio n. 107/2015**, firmado em **09/12/2015** entre a SESAPI e o INSTITUTO DO VAQUEIRO PIAUIENSE, significou para os cofres públicos o valor de **R\$**

800.000,00 (oitocentos mil reais) cujo objeto era semelhante ao do convênio n. 106/15 “realizar projeto que discute, incentiva e promove a melhoria da qualidade de vida da população do campo, a ser realizado em comunidades rurais dos municípios do sul do Piauí: Corrente, Cel. José Dias, Alagoinhas do Piauí, Valença, Cristalândia, Jaicós, São Raimundo Nonato e Pio IX-PI”. A justificativa e os objetos são **repetidos e iguais** aos descritos no mencionado convênio.

E m **22.12.2015**, a SESAPI firmou novo **Convênio nº 132/2015** com o INSTITUTO DO VAQUEIRO PIAUIENSE, envolvendo recursos na ordem de **R\$ 540.000,00 (quinhentos e quarenta mil reais)**, cujo objeto era a realização de palestras e orientações e encontros com jovens do campo sobre prevenção e riscos de contaminação pelo HIV e outras DSTs, em cinco municípios da região dos cocais: Barras, Batalha, Brasileira, Campo Largo do Piauí e Esperantina.

Ainda, em **22.12.2015**, a SECRETARIA DA CULTURA DO ESTADO DO PIAUÍ- SECULT- firmou o **Convênio n. 050/2015** com o INSTITUTO DO VAQUEIRO, repassando a essa entidade o valor de **R\$ 146.000,00 (cento e quarenta e seis mil reais)**. Informamos que este órgão ministerial procederá à instauração de ação civil pública, em separado, face à gestão da Secretaria da Cultura do Estado do Piauí.

Registre-se que, apenas no mês de dezembro de 2015, o INSTITUTO DO VAQUEIRO PIAUIENSE recebeu do ESTADO DO PIAUÍ a **benevolência de R\$ 1.238.000,00 (um milhão, duzentos e trinta e oito mil reais)**.

Ousamos afirmar que um convênio nesse valor, em termos da realidade piauiense e brasileira, **seria bastante disputado** entre entidades, sindicatos e associações profissionais que detêm até melhor capacidade técnica ou muito mais tempo de atividade do que a entidade ora beneficiada, **caso se adotasse a realização de certame licitatório**, na forma preconizada na lei.

Sem maiores indagações, o representante do INSTITUTO DO VAQUEIRO encaminhou a documentação e as justificativas dos projetos às Secretaria da Saúde (SESAPI) e da Secretaria de Cultura do Estado do Piauí (SECULT), e sem qualquer procedimento formal de licitação, foram firmados **diversos convênios**, assinados **quase todos no mês de dezembro/2015**, ausente qualquer estudo pormenorizado das demandas dos municípios, **sem** que fosse efetuado *pesquisas acerca da viabilidade financeira* da proposta (justificativa de **valores suscitados pelo INSTITUTO DO VAQUEIRO**).

No dia 15/07/2005, foi fundada a entidade ASSOCIAÇÃO DOS TRABALHADORES RURAIS DA LOCALIDADE COCAL, Município de Altos, cf. protocolo e registro do Cartório do 6º Ofício de Notas de Teresina, sob n. 4153, de 08 de setembro de 2014, inscrita na Receita Federal sob CNPJ 07.503.464/0001-60, reconhecida de utilidade pública municipal.

Em 16 de maio de 2014, os membros efetivos da entidade realizaram mudanças estatutárias, procedendo à alteração da razão social, passando a denominar-se INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO PIAUIENSE, mudança do endereço para o

município de Campo Maior, inclusive com o fim de adequar a entidade às exigências da LOAS, no âmbito do SUAS.

1.1. Da proposta do INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO

Cumpre destacar que da leitura do Plano de Trabalho apresentado pelo Instituto Cultural do Vaqueiro Piauiense (documentos anexos), que este não apresentou indicadores quantitativos/qualitativos para o cumprimento de metas em benefício da população beneficiária.

Consta tão somente, a descrição de objetivos ligados à área da saúde e da assistência social e o prazo previsto para sua implementação, **sem que, no entanto, apresentasse indicadores quantitativos e qualitativos que pudessem aferir seu grau de eficácia ao fim do período de vigência** dos mencionados convênios.

Significa dizer que (para além de ser uma entidade dedicada precipuamente à **defesa das tradições do universo do vaqueiro**), não existe parâmetros para aferir o atingimento parcial ou total do plano de trabalho, circunstância esta que impede (como está a impedir) a análise concreta dos serviços executados ao longo da vigência dos convênios.

Aliás, como será demonstrado ao longo desta petição inicial, **tal omissão não foi despropositada**, mas procurou justamente evitar futuras avaliações do trabalho proposto pela conveniada, já que se utilizara de parâmetros vagos (além de objetivos estatutários diferentes do trabalho a que se propunha os convênios) e subjetivos (sem qualquer dado estatístico, ou publicação de jornais, doutrina, internet, etc), tornando-se bastante simples atestar para os órgãos de controle, a exemplo do TCE, o cumprimento das metas.

Observou-se que o **maior volume de despesas** realizadas pelo INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO foi com a **contratação de mídia, rádio, TV e internet**, o que reforça a constatação do objetivo primeiro e único da entidade referida: intermediar ou contratar mão-de-obra e auferir ganhos com a cessão de recursos públicos e financeiros para essa entidade, gerando prejuízos aos cofres públicos do Estado.

Aludida entidade tem como **objetivos**, segundo registro do Estatuto Social, averbado no Cartório do 6º Ofício de Notas da Comarca de Teresina-Cartório Nazareno Araújo, sob n. 4164, de 12 de setembro de 2014:

“CAPÍTULO II – DAS FINALIDADES

Artigo 3º. O Instituto Cultural do Vaqueiro Piauiense- ICVP, tem por finalidade:

I-promover, coordenar e executar ações, projetos e programas relacionados com o desenvolvimento da cultura e artes relacionado à vida do vaqueiro, além de promover e ajudar no desenvolvimento da cultura local e regional na divulgação da cultura do vaqueiro piauiense, na produção de eventos de lazer;

II-reunir e preservar documentação sobre a vida e obras de influentes vaqueiros e violeiros e artistas em geral envolvidos com a temática do campo do Estado do Piauí;

III-constituir centro de pesquisa, estudos, desenvolvimento e difusão da arte do vaqueiro e folclore, turismo e meio-ambiente;

IV-promover e organizar eventos, exposições, festivais, mostras, cursos, concursos; difundir , oferecer assistência tecnológica e outros mecanismos necessários ao desenvolvimento de micro e pequenos produtores visando a geração de emprego e renda que ingressam no mercado de trabalho;

V-promover viagens de estudos e intercâmbio;

VI-educar crianças e adolescentes para a vida pelo trabalho, envolvendo-os no lazer criativo, produtivo e participativo, viabilizando-os como pessoas, como cidadãos, favorecendo a educação informal e formal mediante a realização de programas e projetos voltados para a capacitação e assistência da população mais carente, além de editar livros, revistas, filmes, documentários;

VII-apoiar e estimular a preservação de valores culturais representativos da gente brasileira, por meio da criação, produção e execução de programas ou outros veículos de divulgação, adequados à difusão dessas manifestações culturais; preservar o acervo e o patrimônio histórico e arquitetônico do vaqueiro do Piauí e manter programação diária por quaisquer meios de comunicação de massa voltado para a promoção da cultura, informações jornalística e publicitária, entretenimento e informação acadêmica e serviço de utilidade pública, promovendo a extensão em parcerias com instituições de ensino superior, bem como com o poder público municipal, estadual e federal estabelecendo convênios com organizações governamentais e não-governamentais;

VIII-desenvolver atividades de assistência médica, dentária, hospitalar, farmacêutica, ecoterapia, esportivas destinadas ao atendimento das comunidades carentes e articular com outras entidades públicas e privadas , filantrópicas ou confessionais, nacional e estrangeira, objetivando estabelecer parceria através de acordos ou convênios de cooperação técnica e financeira firmados com as instituições supracitadas no parágrafo anterior;

IX-criar centros educacionais de natureza assistencial, destinados à formação de crianças, Jovens e adultos em nível básico;

X-assistir a crianças e adolescentes carentes, oferecendo-lhes orientação educacional, profissional, moral, cívica e espiritual;

XI-dar assistência socioeducacional a crianças e adolescentes , em regime aberto, em complementação ao período escolar, agrupando-os de acordo com a faixa etária;

XII-oferecer cursos profissionalizantes aos adolescentes carentes;

XIII-realizar palestras com familiares das crianças assistidas, visando orientar-lhes acerca de assuntos realizados;

XIV-buscar meios através de projetos direcionados à melhoria habitacional, construção de moradias e equipamentos comunitários, dentre outros projetos sociais que proporcionem à comunidade um desenvolvimento pessoal e a inclusão social, oferecendo educação continuada ou permanente e aprendizagem profissional;

XV-objetivar a produção e aquisição de lotes urbanizados;

XVI-distribuir cestas básicas aos familiares das crianças e dos adolescentes, em caráter emergencial, quando as mesmas se encontrarem desamparadas”.

Feita esta significativa mudança no Estatuto Social, não há notícia de que o INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO PIAUIENSE, então qualificada para prestar serviços assistenciais, de saúde e educação, tenha passado por rigorosa averiguação para sua qualificação junto aos Ministérios da União e Conselhos institucionais das citadas áreas.

Destaque-se que a entidade **INSTITUTO DO VAQUEIRO não é inscrita nos Conselho de Assistência Social, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal de Saúde**, não estando, portanto, habilitado e legitimado a desenvolver qualquer projeto ou atuação nessas áreas, notadamente mediante utilização de recursos públicos.

Ou seja, o Estado do Piauí, no momento em que efetuou diversos convênios, o fez com uma entidade que não estava habilitada para a prestação dos serviços nas áreas da educação, saúde, assistência social, importando salientar que a mesma não atendera aos critérios legais para os fins pretendidos pelo poder público.

Não fosse isso suficiente, há outro fato que reforça a tese ora sustentada, no sentido de que o INSTITUTO DO VAQUEIRO NÃO É DETENTOR DO MÍNIMO DE EXPERIÊNCIA a ensejar sua qualificação como organização social – o fato de existir irregularidades formais que serão relatadas adiante.

No entanto, alheio ao foco do INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO ser o estudo e a pesquisa na área da história do vaqueiro, alheio ao fato dela **não estar autorizada à prestação de serviços nas áreas da infância, saúde e assistência social**, alheio ao fato dela **não possuir patrimônio e nem empregados** contratados, e seus principais dirigentes **não terem a mais remota experiência com essas temáticas**, os vultosos convênios foram firmados.

Relatório da DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL – DFAE/5ª Divisão de Fiscalização da Administração Estadual – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ, elaborado no TC/004638/2016, registra aspectos de suma relevância acerca da ineficiência e desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos percebidos pelo INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO, adiante descritos:

*“Item 2.1. **Plano de trabalho** proposto pela organização interessada como pressuposto para a celebração dos convênios, **sem identificação precisa do objeto e dos demais elementos** (art. 116, § 1, da Lei n. 8.666/93, art. 2º e 6º do Decreto estadual n. 12.440/2006, art. 14 da IN/SEPLAN/SEFAZ/CGE n. 12.440/2009 e art. 25 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP n. 507/2011 STN .*

I. Imprecisão na definição do objeto

(...)

*Os programas de trabalho dos convênios analisados (do **Convênio 106**, peça 3, fl. 4; **do 107**, peça 4, fl. 4 e **do 132**, peça 5, fl. 8) descrevem objetos relacionados à saúde, como melhoria da qualidade de vida da população do campo (convênios 106 e 107/2015) e realizar palestras, orientações e encontros com jovens do campo sobre prevenção) e riscos de contaminação pelo HIV e outras DSTs (convênio 132), tendo afinidade, portanto, com o mister institucional da concedente (SESAPI).*

*É de se notar a excessiva generalidade na descrição dos objetos, que só podem ser mais bem compreendidos quando da leitura das justificativas da proposição (...), inclusive , como se verá adiante ao se tratar do acompanhamento da execução, em **vários pontos não houve o cumprimento de ações previstas na justificativa**, que por fazer parte da motivação do ato, vincula os partícipes(...)*”.

II-Prorrogação de prazo de vigência sem a presença de termos aditivos e de justificativas:

(...)verifica-se certa incompatibilidade entre o que o plano prevê no cronograma para o atingimento das metas e descrito no cumprimento das etapas e a vigência dos convênios, prevista nos respectivos instrumentos assinados (peças 3,4 e 5, fls. 92, 90 e 81, respectivamente). No Convênio 106/2015 a previsão para a execução das ações seria até 01/06/2016, porém a vigência se estende até 30/12/2016. No 107/2015, o cronograma prevê atendimento até 01/05/2016, mas a vigência, igualmente, se estende até 30/12/2016. Por fim, tem-se a previsão de execução das ações do convênio 132/2015, prevista em plano de trabalho para ocorrer até 03/06/2016, mas a vigência prevista no instrumento assinado vai até 20/12/2016 (...).

Não consta no processo administrativo encaminhado a esta Corte nenhum termo aditivo”.

III-Liberação de recursos em parcela única sem formalização de razões técnicas e econômicas

(...)Ocorreu que, em consulta ao SISCON, verificou-se que a liberação dos recursos se deu em duas parcelas, em todos os convênios, à revelia da previsão feita no plano aprovado. Vale aqui ressaltar que o art. 6º do Decreto Estadual n. 12.440 de 01/12/2006, estabelece que a liberação em parcela única é exceção e não a regra”...)”.

IV-Ausência de comprovação de comunicação formal da celebração dos convênios à Assembléia Legislativa e ao TCE/PI

Não se verificou nos autos dos processos administrativos correspondentes aos três convênios acompanhados qualquer documento que comprove remessa de cópia do convênio aos órgãos de controle do Estado – TCE, CGE e Assembléia Legislativa -, conforme arts. 70 da CF/88, 116, § 2º, da Lei 8.666/1993, Decreto 12.440/2006, art. 2º, parágrafo único, 18 e 25)”.

Verifica-se do Relatório da DFAE/TCE/PI a inobservância das ressalvas apontadas no Parecer Jurídico da Procuradoria-Geral do Estado a saber:

- **Condição de assinatura do Convênio(PGE-PI):** que se obtivesse autorização prévia da CGFR- Comissão de Gestão Financeira e Gestão por Resultados . A recomendação PGE não foi cumprida, em violação ao art. 4º do Decreto n. 14.637, de 22.11.2011;
- **Condição de assinatura do Convênio(PGE-PI):** que **fosse apresentado parecer técnico com a demonstração da exequibilidade do plano de trabalho** e valores a serem aplicados. **Relatam os Auditores que a DUDOH – Diretoria de Unidade de Descentralização e Organização Hospitalar, responsável pela emissão de manifestação técnica, emitiu pareceres extremamente superficiais, não se manifestando sobre as ações propriamente ditas, abstendo-se inclusive de tecer qualquer observação sobre a exequibilidade do plano de trabalho, dos recursos a serem empregados, permitindo falhas, a exemplo da aprovação de orçamentos superestimados;**

- **descumprimento à Recomendação da PGE-PI**, em desrespeito ao princípio da impessoalidade constante do art. 8º, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP n. 507/2011 STN, que exige **chamamento público para seleção de conveniente entidade sem fins lucrativos**;
- **descumprimento por parte do INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO** da Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/CGE n. 001/2009, que exige a realização de cotação prévia de preços no mercado na aquisição de produtos e serviços de terceiros.

Acerca das **finalidades institucionais do conveniente INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO** e de sua capacidade para a execução dos objetos dos referidos Convênios, conclui a equipe de Relatores da DFAE/TCE-PI : “**4.1. Entidade conveniente sem aptidão para desempenho de atividade** pertinente e compatível em **características, quantidade e prazos** com os objetos dos convênios (art. 30, II, 48 e 116, caput, da Lei n. 8.666/93 c/c o art. 1º do Decreto 12.440 e Portaria Interministerial CGU/MF/MP n. 507/2011 STN, em seus arts. 2º, 8º, § 2º, 26 e 90”.

Aliás, o Estatuto Social da entidade apresenta incompatibilidades com o objeto dos referidos convênios firmados, como já foi ressaltado em itens anteriores desta petição.

1.2. Cessão ou Transferência a Terceiros da Execução do Objeto do Convênio (violação ao art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, arts. 72, 78, 116 da Lei n. 8.666/93, arts. 2º, I e 3º, II, da IN SEPLAN/SEFAZ/CGE nº 001/2009, art. 4º, I, ‘b’, do Decreto n. 12.440/2006 e art. 10, V da Portaria Interministerial n. 507/2011)

O Relatório da DFAE-TCE-PI dedicou um item sobre a cessão/transferência a terceiros da execução do objeto dos convênios referidos.

(...)Seguindo a lógica estabelecida pela CF/1988, a IN Conjunta SEPLAN/SEFAZ/CGE nº 001/2009 em seus arts. 2º, I e 3º, inciso II, assim como o Decreto n. 12.440, de 01/12/2006, art. 4º, inciso I, ‘b’ e a Portaria Interministerial n. 507/2011, art. 10, inciso V, vedam a celebração de convênios com entidades privadas com fins lucrativos. Já os arts. 72, 78, 116, caput, da Lei 8.666/93, ao serem analisados em conjunto, estabelecem os limites da subcontratação no âmbito dos convênios.

*Os planos de trabalho apresentados e aprovados trazem **plano de aplicação de recursos** (do Convênio 106, peça 3, fls. 5, do 107, peça 4, fls. 5 e do 132, peça 5, fls. 9) em que fica claro para os Convênios n. 106, 107 e 132/2015, respectivamente, seriam gastos 99,5% e 99,25% e 94,88% dos recursos repassados com serviços prestados por terceiros – pessoas jurídicas. Tal fato deixa claro não só a **violação às vedações acima referidas, pelo repasse da quase totalidade de recursos para entidades com fins lucrativos, como a incapacidade do conveniente para prestar os serviços intentados, posto que até as atividades fins, quais sejam os atendimentos por profissionais de diversas áreas de saúde, foram subcontratadas.***

Evidenciou o Relatório da DFAE-TCE-PI a **falta de planejamento**, o **descumprimento dos cronogramas** e a **desorganização operacional** da entidade conveniente.

Em relação à execução do **Convênio n. 107/2015**, a equipe de Auditores constatou as seguintes irregularidades:

(...) A equipe de inspeção também constatou a não realização da ação complementar indicada no cronograma, qual seja, “Caminhada pela Qualidade de Vida”, cujo planejamento previa a realização no dia 10.04.2016, assim como a não promoção da ação principal do convênio naquele município no dia 11.04.2016 que consistiria nos atendimentos descritos no plano”, no Município de Coronel José Dias.

A equipe de Auditores do TCE-PI se deslocou ao Município de São Raimundo Nonato, em três viagens de inspeção, para constatar a execução do convênio, naquela região, e constatara a completa desarticulação, improvisação e ausência de divulgação e realização do cronograma de atividades, tendo escutado várias autoridades e lideranças sociais:

*(...) O Sr. Raimundo Nonato de Assis, **Coordenador Regional de Saúde em São Raimundo Nonato** e com o Sr. Robson Barreto, **Secretário de Saúde do Município de São Raimundo Nonato**, informaram que não receberam nenhuma tentativa de contato por parte da instituição conveniente, além de **não terem tomado conhecimento da divulgação de nenhum evento** como o descrito.*

*Também se fez contato com o **Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Raimundo Nonato**, cujo presidente, Sr. Jurandir Araújo, informou **não ter recebido nenhum contato referente às ações do convênio.***

Ainda no que tange ao **cronograma do Convênio 107/2015**, a auditoria verificou que também não foram cumpridas as atividades que deveriam ter sido realizadas no dia 08.04.2016, e **“não se confirmando também a ação de atendimento ao público por equipe de profissionais da área da saúde, nem a palestra para jovens a serem realizadas, respectivamente, nos dias 12 e 13.04.2016”**.

Conclui a equipes de Auditores: **“(...) Vislumbra-se, assim, má-fé na ação do ICVP, além do descumprimento do cronograma previsto no plano de ação, deixando claro a desorganização e a falta de planejamento por parte da entidade”**.

Diante do cancelamento das ações nos municípios de Coronel José Dias e São Raimundo Nonato, Convênio n. 107/2015, nova data fora agendada (dias 06 e 07.05.2016), sendo constatadas dentre outras irregularidades, o desvio de finalidade na execução do objeto, descumprindo o plano de trabalho (art. 4º, inciso II, ‘b’ do Decreto n. 12.440/2006):

*(...)Percebe-se o **desvio de finalidade na execução das ações do convênio** ao se verificar que, tanto pela localização do ponto de atendimento, em uma avenida central da cidade, a Avenida dos Estudantes, quanto pela **população***

*que foi **atendida**, formada por um público eminentemente urbano, **incluindo crianças e adolescentes de escolas do centro da cidade**, o interesse público previsto no ajuste, qual seja, discutir, incentivar e **promover a melhoria da qualidade de vida da população do campo, não foi atingido(...)**.*

Observou-se, ainda, que foi empregada uma “quantidade menor de profissionais do que a prevista no plano (...)” e, por fim, “**exames como de detecção de glaucoma, daltonismo e acuidade visual e palestra sobre tabagismo não foram realizados**”, acusa o Relatório da DFAE/TCE-PI.

Houve apropriação/desvio de recursos públicos por parte do instituto conveniente quando declarou dispêndios com locações de espaços nos municípios, contrariamente ao relato dos Auditores do TCE-PI, os quais constataram que

foram utilizados para a realização das ações de atendimento e para as reuniões de organização apenas locais públicos ou cedidos gratuitamente. Tal fato enseja a necessidade de se desconsiderar valores pagos a título de locação de espaços, correspondentes a R\$ 30.000,00 referentes ao Convênio 106/2015 e R\$ 60.000,00 referentes ao Convênio 107/2015, conforme notas fiscais e cheques apresentados (peça 8, fls. 11, 12, 19 e 20), devendo os mesmos serem ressarcidos ao erário. Empresa responsável: GLEIDIANE BARROS TAVARES, CNPJ 19.953.396/0001-10.

O INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO realizou despesas indevidas com a contratação de coordenação técnica/consultoria técnico-especializada, o que não seria possível, eis que é vedada a utilização de recursos para realização de despesas fora da finalidade do convênio:

Sendo assim, entende-se que houve **desvio de finalidade e alocação** de recursos em finalidade diversa da estabelecida no convênio, sendo devida a **devolução** dos seguintes valores: **R\$ 25.600,00, R\$ 25.000,00 e R\$ 14.000,00**, correspondentes, respectivamente, aos convênios 106, 107 e 132/2015. Empresa responsável: **MAKETE PUBLICIDADE LTDA -ME**, cnpj 21.972.536/0001-49.

1.3. Desvio de recursos públicos na locação de tendas e estandes

A equipe de Auditores constatou que houve apropriação de dinheiro público por parte da entidade INSTITUTO DO VAQUEIRO quando da locação de estruturas temporárias – tendas e estandes.

Verificou-se que a instalação desses equipamentos restou em torno de R\$ 8.500,00, por cada evento. Registrou-se que os três convênios abrangeriam 20 (vinte) ações de atendimentos, em 20 (vinte) municípios, conforme descrição das cláusulas de descrição dos objetos dos ajustes delineados em cada instrumento.

No Município de São Raimundo Nonato, foram instaladas 7 (sete) tendas, 5 (cinco) estandes e 3 (três) tablados. Considerando a existência de 3 (três) convênios, e a realização de 20 (vinte) eventos,

*(...) apurou-se que foi gasto com locação de estruturas temporárias algo em torno de R\$ 170.000,00. Pelas **notas fiscais apresentadas pelo ICVP**, tem-se um **total de R\$ 240.000,00** desembolsados a título desta despesa nos **três convênios**, restando, então, a **diferença de R\$ 70.000,00** com o valor de mercado, **cuja restituição ao erário deve ser providenciada**. Empresa responsável pela prestação dos serviços nos Convênios 106 e 107: **GLEIDIANE BARROS TAVARES**, cnpj: 19.953.396/0001-10.*

Na contratação de equipes de profissionais para o desenvolvimento das ações dos referidos convênios, notadamente dos atendimentos, houve constatação de que ocorreria divergência na correspondência entre a quantidade e qualificação técnica dos profissionais que deveriam prestar os serviços de atendimento e os que efetivamente o fizeram.

Relata a equipe de Auditores:

*(...)Sendo assim, e com base também no que foi constatado in loco, a respeito da forma obscura de recrutamento de pessoal (item 5.3.1), **deve-se providenciar a devolução do que foi pago a título de locação de mão-de-obra contratada** de pessoa jurídica; (...) Conforme notas fiscais e cheques acostados ao processo (peça 8, fls. 16, 17, 24, e 27), caso não comprovada a regular realização da despesa (art. 113 c/c art. 116, caput, da Lei n. 8.666/93), dos recursos repassados ao **Convênio n. 106/2015 devem ser restituídos R\$ 245.000,00**; dos repassados ao **Convênio n. 107/2015 devem ser restituídos R\$ 285.000,00** e dos transferidos ao **Convênio 132/2015 devem ser restituídos R\$ 200.000,00**. Empresa responsável pela prestação do serviço nos convênios 106 e 107 : **MAKETE PUBLICIDADE LTDA-ME**, CNPJ 21.972.536/0001-49. Empresa responsável pela prestação do serviço no Convênio 132 : **AGENDA EVENTOS E PUBLICIDADE LTDA ME**, CNPJ 02.728.022/0001-06.*

1.4. Desvio de recursos públicos na locação de transporte de equipe de pessoal e material

No que se refere à locação de transporte de material e transporte de equipe de pessoal, NÃO FORAM JUSTIFICADAS E NEM APRESENTADAS AS COMPROVAÇÕES DESSAS DESPESAS, razão pela qual a equipe de Auditores concluiu que “**(...)o valor pago que correspondeu ao transporte das equipes e de materiais deverá ser restituído em valor a ser apurado posteriormente**. Empresa responsável pela prestação do serviço nos convênios 106 e 107: **GLEIDIANE BARROS TAVARES**, CNPJ 19.953.396/0001-10”. (RELATÓRIO DFAE-TCE/PI).

1.5. Desvio de recursos com mídia – TV, rádio e internet

Verificou-se que as ações de publicidade relativas aos referidos convênios restringiram-se a divulgar apenas a realização dos eventos, sem qualquer caráter educativo, informativo ou de orientação social.

O Relatório da DFAE V-TCE/PI registrou:

(...) Ao analisar os gastos com publicidade, nos convênios inspecionados, percebeu-se que, no Convênio 132/2015, os gastos com publicidade chegaram a 29% dos recursos repassados. Nos outros dois convênios de n. 106 e 107/2015, corresponderam a 25% dos recursos repassados em cada.

(...) as despesas com publicidade são tratadas como exceção, não seria aceitável que percentuais tão expressivos dos recursos destinados aos convênios sejam gastos dessa forma, principalmente quando se verifica, em decorrência do acompanhamento das ações realizadas, a baixa penetração social das informações referentes às realizações do projeto.

Aliás, destaque-se o que dispõe o art. 16, inciso X da IN SEPLAN/SEFAZ/CGE 01/2009, acerca de vedação de cláusulas dessa natureza:

Art. 16

(...)

X - a realização de despesas com publicidade, salvo as de caráter educativo, informativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A vedação também se insere no art. 52, inciso IX da Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG n. 507/2011. Segundo o Relatório da DFAE-TCE/PI, “(...) as ações de publicidade utilizadas se limitam a divulgar a realização dos atendimentos no dia do evento”.

1.6. Desvio de recursos com gráficas

Apurou-se que o INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO não apresentou nenhuma cartilha, ou material impresso nos dias da realização dos eventos.

(...) Também não houve distribuição de cartilhas nos eventos acompanhados pela equipe de fiscalização.

Diante dessa constatação, caso não comprovada a regularidade da despesa com impressos gráficos, a entidade deve providenciar a restituição ao erário do valor de R\$ 45.000,00 referente ao Convênio n. 106/2015; de R\$ 45.000,00 referente ao Convênio n. 107/2015 e R\$ 45.000,00 referente ao Convênio n. 132/2015.

Empresa responsável pela prestação do serviço nos convênios 106 e 107: F. I. BEZERRA JUNIOR – ME, CNPJ 22.565.799/0001-04.

Empresa responsável pela prestação do serviço no Convênio 132: EVIDENCE EVENTOS LTDA, CNPJ 11.365.174/0001-74”. (Relatório DFAE-TCE/PI).

2. DO DIREITO

2.1. Descumprimento de regras e princípios de Direito Administrativo aplicáveis a todos os prestadores de um serviço público

Evidente que os termos de convênios celebrados entre a SESAPI, a SECULT e o INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO PIAUIENSE tinham como objeto diversas prestações de serviços de natureza pública, quais sejam, saúde, assistência social e orientação/apoio/tratamento às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

A entidade não efetuou contrapartida e nem dispõe de patrimônio suficiente para a prestação desses serviços e, necessariamente, vai dispor do dinheiro público.

Assim, nada mais coerente com a ordem jurídica que esta prestação de serviços públicos, com dinheiro público, obedeça a todos os princípios que norteiam a Administração Pública, a exemplo de habilitação e qualificação da entidade, necessidade prévia de licitação, publicidade e moralidade.

É importante salientar que mesmo com um sistema de garantias bem estruturado, a malversação do dinheiro público é uma realidade constante no cenário político. Logo, se os puderam (sob à sombra de entidades de direito privado), “passar” ao largo das regras constitucionais que dispõem sobre os concursos públicos e as licitações, a sociedade estaria de mãos atadas para a cobrança dos princípios constitucionais da legalidade e moralidade.

2.2. Da ausência de prévia licitação. Inexistência de chamamento público

Consta do artigo 37 da Constituição da República: “A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte:

XXI-ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

No mesmo sentido, a Constituição Estadual do Piauí tratou de estabelecer os princípios informativos da atuação administrativa no âmbito deste Estado-membro, ampliando o rol apresentado pela Constituição da República, consoante se verifica pelo teor dos artigos mencionados abaixo:

Art. 15. O Estado poderá celebrar convênios com a União, com outros Estados, com Municípios, com repartições ou órgãos da administração indireta, inclusive fundacional, para execução de suas leis, serviços ou decisões, por servidores federais, estaduais ou municipais.

Parágrafo único. Os convênios somente se completam com a sua aprovação pela Assembléia Legislativa.

Art. 39. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 40. As licitações para obras, serviços, compras e alienação de bens, promovidos pela administração direta, indireta ou fundacional do Estado e dos Municípios, observarão, sob pena de nulidade, os princípios de isonomia, publicidade e probidade administrativa e as normas gerais e específicas, fixadas em lei que regem os contratos com a administração pública.

As exigências constitucionais tornam obrigatórias a realização de regular procedimento formal da licitação antes da prestação de um serviço público por terceiros. Por regular licitação entende-se a que é realizada com rigorosa obediência aos princípios norteadores da Administração Pública.

Desses princípios, destaca-se o da finalidade consagrado na Constituição do Estado do Piauí, daí porque é importante ressaltar que os atos da Administração estão sempre vinculados ao desejado pelo interesse público, sob pena de invalidação por desvio de finalidade.

De sua aplicação, decorre ainda que, a certeza de que no confronto entre o interesse do particular com o interesse da Administração, desde que ambos se encontrem escorados legitimamente, o segundo haverá de sempre de prevalecer. É a **supremacia do interesse público sobre o privado**. (Celso Antônio Bandeira de Mello. Elementos de Direito Administrativo. 1ª edição – 7ª tiragem – Editora Revista dos Tribunais – 1988, pág. 08).

Assim, como se vê, para a gestão pública exige-se a satisfação de princípios cogentes, que vinculam a atuação do administrador e do particular que, por desejo próprio, resolve firmar negócio jurídico com a Administração.

Disso resulta o dever de contratar após a realização do procedimento formal de licitação que, por seu turno, deve atender a outros preceitos e valores constitucionais, bem assim aqueles presentes na legislação infraconstitucional.

A realização do certame licitatório, na forma preconizada na lei, visa a garantir a moralidade administrativa, eficiência e economicidade, assim como a impedir preferências a qualquer empresa ou particular que venha a participar dos negócios da Administração Pública.

Reafirma-se que a desobediência ou desprezo aos princípios que orientam o procedimento licitatório geram favoritismo de particulares em detrimento do patrimônio público, como ensina CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

“O acatamento aos princípios mencionados empece – ou ao menos forceja por empecer – conluio inadmissíveis entre agentes governamentais e terceiros, no que se defende a atividade administrativa contra negócios desfavoráveis, levantando-se, ainda, óbice a favoritismos ou perseguições, inconvenientes com o princípio da igualdade” (in obra citada).

Como já ressaltado, a entidade sequer possuía, na época em que foram firmados os convênios, qualificação técnica e financeira para a execução das complexas e abrangentes tarefas que lhe foram confiadas.

No momento dos convênios, o INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO tinha acabado de revisar seu Estatuto que lhe autorizava a prestar serviços nas áreas da saúde, assistência social e infância e juventude. Ele, porém, **NUNCA** foi registrado perante os respectivos **conselhos de saúde, assistência social e dos direitos da criança e do adolescente.**

Quanto ao patrimônio da entidade, na época dos convênios referidos, ele estava estimado em irrisórios R\$ 10.000,00 (dez mil reais), não tendo apresentado qual a receita anual e sequer a relação de empregados/técnicos.

O citado patrimônio é reconhecidamente insuficiente para a garantia da cobertura dos serviços ali propostos.

Em termos técnicos, estamos lidando com uma entidade com apenas 2 (dois) anos de vida, no que pertine ao trabalho com infância, assistência social e saúde, e que teria iniciado suas atividades propondo apenas precipuamente ***“-promover, coordenar e executar ações, projetos e programas relacionados com o desenvolvimento da cultura e artes relacionado à vida do vaqueiro, além de promover e ajudar no desenvolvimento da cultura local e regional na divulgação da cultura do vaqueiro piauiense”.***

Em resumo: estamos falando de uma entidade que não possuía a menor e mais remota experiência na prestação de serviços de saúde, infância e juventude. Percebe-se facilmente que o INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO não chegou com estrutura, qualificação, técnica e experiência de quem já atuava nas áreas de assistência social, infância e juventude.

Logo, não havia experiência técnica da entidade referida, inexistência de quadro funcional, inexistência de capital ou estrutura administrativa. Certamente sua contratação não decorreu do conhecimento de suas atividades. Na realidade, percebe-se facilmente que o **INSTITUTO DO VAQUEIRO NÃO DETEM EXPERIÊNCIA SUFICIENTE** à consecução das atividades propostas.

A título de exemplo, vejamos o depoimento do proprietário da empresa **MAKETE PUBLICIDADE**, senhor **OTÁVIO DE SOUSA BRITO**, sobre a falta de estrutura do INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO, o qual executou práticas não republicanas no trato com o dinheiro público:

*(...)que possui contrato com o INSTITUTO DO VAQUEIRO; que protocolou junto a este órgão ministerial os contratos e certidões junto ao INSTITUTO DO VAQUEIRO; que a empresa só se responsabilizava pela parte de contratações de profissionais, como professores de educação física, nutricionistas e fisioterapeutas; que **a data de criação da empresa foi em fevereiro de 2015**; que também atua com a parte de mídia e impressos gráficos; que a empresa confeccionou diversos impressos gráficos contratados pelo INSTITUTO DO VAQUEIRO, sabendo informar que na sua empresa existe exemplares desses produtos; que também produziu mídia para o INSTITUTO; que atualmente na empresa trabalha juntamente com o sr. GILMAR e o sr. ADALTO; que **só participou dessa licitação junto ao INSTITUTO DO VAQUEIRO**, no Município de Teresina; que a empresa recebeu aproximadamente o valor de R\$ 300 mil reais com a contratação...*

Depreende-se do **Termo de ADITIVO SOCIAL Nº 01, de 09.12.2015**, que **alterou os objetivos** da empresa **MAKETE PUBLICIDADE LTDA-ME**, que a partir dessa data passara a desenvolver as seguintes atividades (**propositadamente as atividades e serviços que foram demandadas pelo INSTITUTO DO VAQUEIRO**):

CLÁUSULA SÉTIMA – A sociedade tem por objetivo as atividades a seguir especificadas:

Principal:

7220-7/00- Pesquisa e desenvolvimento experimental em Ciências Sociais e Humanas;

Secundárias:

8550-3/02- Atividades de apoio à Educação, exceto caixas populares;

7320-3/00- Pesquisas de mercado e de opinião pública;

8599-6/04- Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial;

7311-4/00- Agências de publicidade;

9001-9/99- Artes cênicas, espetáculos e atividades complementares não especificadas anteriormente;

5911-1/99- Atividades de produção, cinematográfica, de vídeo e de programas de televisão não especificadas anteriormente;

7420-0/04- Filmagens de festas e eventos;

7319-0/99- Outras atividades de publicidade não especificadas anteriormente;

5911-1/01- Estúdios cinematográficos;

5913-8/00- Distribuição cinematográfica, de vídeo e de programas de televisão;

6021-7/00- Atividades de televisão aberta;

5911-1/02- Produção de filmes para publicidade;

8230-0/01- Serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas;

6319-4/00- Portais, provedores de conteúdo e outros serviços de informação na internet;

5813-1/00- Edição de revistas;

8299-7/99- Outras atividades de serviços prestados principalmente às empresas, não especificadas anteriormente;

5912-0/99- Atividades de pós-graduação cinematográfica, de vídeos e de programas de televisão, não especificadas anteriormente;
5912-0/02- Serviços de mixagem sonora em produção audiovisual;
7410-2/03- Design de produto;
7490-1/05- Agenciamento de profissionais para atividade esportivas, culturais e artísticas;
4923-0/02- Serviços de transporte rodoviário de passageiros- Locação de automóveis com motorista.

No momento da assinatura dos convênios acima referidos, a empresa MAKETE LTDA tinha acabado de elaborar seu novo estatuto social, que lhe autorizava a prestar serviços de publicidade. Isto é, 7 (sete) dias após ter incorporado novas atividades ao seu estatuto social, o INSTITUTO DO VAQUEIRO passou a manter vínculo com o Estado do Piauí, efetuando vultosos contratos de prestações de serviços com a empresa MAKETE.

Logo, se a **empresa MAKETE modificara seu estatuto social, no dia 15 de dezembro de 2015**, verifica-se que **em 22.12.2015**, celebrara diversos **contratos com o INSTITUTO DO VAQUEIRO**, amalhando a importância de **R\$ 735.300,00 (setecentos e trinta e cinco mil, trezentos mil reais)**.

Com isso, o INSTITUTO DO VAQUEIRO não estava qualificado como entidade social, não possuía qualificação técnica para exercer o relevante papel de interesse social, nas áreas da saúde, infância, juventude e assistência social. Aliás, estamos falando de uma entidade que não possuía a remota experiência na prestação desses serviços.

Realmente, as coisas conspiraram em favor do INSTITUTO DO VAQUEIRO. Para se ter uma ideia, **a empresa MAKETE revisara seu estatuto social justamente para “terceirizar” as atividades para o INSTITUTO DO VAQUEIRO.**

Percebe-se facilmente que INEXISTIU averiguação do preenchimento dos requisitos exigidos em lei, apenas foi realizado formalmente, em relação à qualificação do INSTITUTO DO VAQUEIRO. Esta entidade, qualificada como entidade social, é mera intermediadora de mão-de-obra, de serviços.

Não é demais frisar que uma **parceria** Estado/entidade privada que propõe o repasse de **mais de 2 milhões de reais** seria extremamente cobiçada em um regular processo de licitação.

Somente nesta cidade e comarca, podemos elencar um extenso rol de entidades possivelmente interessadas. Dentre elas, a FUNDAÇÃO DA PAZ, que há quase 20 (vinte) anos mantém centros de recuperação de pessoas em vulnerabilidade e dependentes de drogas e que com dificuldade mantém seu trabalho, poderia, eventualmente, se interessar em participar do tal certame.

Quanto ao valor dispendido com referidos convênios, fica a grave questão de saber **como foi fixada a quantia de R\$ 2.333.000,00 (dois milhões, trezentos e trinta e três mil reais) que de fato seria necessária para o desempenho de tais serviços?**

Quando se segue a Lei n. 8.666/93, impõe-se ao Poder Público a publicação de um edital que, previamente, dite as regras do pacto a ser firmado e que contenha, de antemão, uma detalhada planilha acerca dos custos previstos para a execução do serviço.

Assim, em um regular processo de licitação, após ampla publicidade dos interessados, existe a fase de habilitação na qual os interessados comprovam sua capacidade jurídica, financeira e técnica. Depois, prossegue-se com um criterioso processo que analisa o melhor preço ou melhor serviço a ser prestado de acordo com as regras impostas antes da competição.

Certamente podemos dizer que não é o caso de incidência da Lei n. 9.648, de 27 de maio de 1998, que alterou a Lei 8.666/93 e que previu, dentre as hipóteses de dispensa de licitação, a *“celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão”* (art. 24, XXIV).

Foram R\$ 2.330.000,00 (dois milhões, trezentos e trinta mil reais), entre dezembro/2015 e fevereiro de 2016 despejados na entidade!

De uma análise detida das cópias dos convênios, ressalta-se a existência, em todos eles, de ilegalidades e irregularidades atinentes à falta de comprovação do objeto pactuado, à indevida dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Mostra-se claramente a falta de comprovação do objeto pactuado em cada um dos Convênios. Comprovação que, a bem da verdade, considerando a forma como as propostas foram elaboradas pelo ente proponente, é impossível de ser feita.

Afinal, os projetos que o INSTITUTO DO VAQUEIRO encaminhou à SECULT e à SESAPI – e que por estes foram instantaneamente aprovados – mantem características idênticas: as propostas são flagrantemente genéricas, além de praticamente idênticas.

Nenhum dos projetos, conforme a documentação que compõe os autos, **traça propostas com grau de objetividade** – e, portanto, de aferibilidade concreta – **superior a: “realizar projeto que discute, incentiva e promove a melhoria da qualidade de vida da população do campo”**.

Daí resulta que: **se o proponente não se compromete a cumprir metas objetivamente aferíveis, e, mesmo assim, as Secretarias de Estado aprovaram a proposta, como se poderá, na análise da prestação de contas, verificar se o dinheiro público foi efetivamente utilizado na finalidade para a qual, teoricamente, fora liberado?**

Sobre a não aplicação do dispositivo de dispensa/inexigibilidade de licitação, no caso de entidade social que vai desenvolver atividade típica do poder público, a doutora **Maria Sylvia Zanella di Pietro** esclarece toda e qualquer dúvida.

Afirma Di Pietro que a dispensa de licitação, no máximo, poderia ser aplicado somente nos casos em que a organização social vai exercer atividade privada, com incentivo do poder público ou quando não está contemplado no ajuste qualquer repasse de dinheiro público:

(...) Em se tratando de ceder recursos orçamentários e bens públicos para serem geridos por entidade privada, o certo seria exigir-se demonstração de idoneidade financeira e qualificação técnica, como se exige em qualquer contrato administrativo. Se para celebrar um contrato de fornecimento de bens ou de prestação de serviços ou de obra pública se exige a habilitação prévia do licitante, não tem sentido que todo um patrimônio público seja posto em mãos de entidade privada, sem qualquer exigência nesse sentido". (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. In 'Parcerias na Administração Pública' – 5ª Edição – editora Atlas- fls. 269/270).

Não há, pois, como se descartar a necessidade de prévia licitação e antever os efeitos nefastos que a sua falta provoca para a garantia da escolha de uma entidade idônea e apta a uma prestação do serviço de boa qualidade e valor justo.

Violados os princípios constitucionais, urge reconhecer a nulidade do termo de parceria firmado.

Registre-se que a lesividade nos casos de irregular dispensa do processo licitatório decorre da própria legislação em vigor, fato que vem sendo reconhecido pelos Tribunais. Cita-se:

AÇÃO POPULAR - Requisito – Lesividade à moralidade administrativa – Ocorrência – Suficiência para acarretar a procedência da ação – Artigos 5º, inciso LXXIII, e 37, da Constituição da República – Irrelevância da eventual existência de interesse público e ausência de lesividade ao patrimônio público – Recurso provido.

(...) Finalmente proclame-se que a ausência de lesividade ao patrimônio público, ainda que ocorrente, não tem o condão, por si só, de acarretar a improcedência. Como visto, a ação popular visa também à preservação dos princípios éticos da Administração. Na espécie, só a procedência poderá inculcar nos municípios a certeza de que a transferência dominial operada em pleno curso do mandato eletivo, por iniciativa do próprio alcaide, não atendeu às finalidades do bem comum, deve pautar seus negócios particulares e sua atividade administrativa por rigorosa observância de princípios morais que não permitam quaisquer dúvidas de que o interesse público está sendo protegido. É que no conceito de moralidade administrativa vai ser aferida também a probidade do servidor, que deve "servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer" (MARCELLO CAETANO in 'Manual de Direito Administrativo' – Editora Forense – 1970, t.II/684 e Apelação Cível n. 145.916 – 1-Mirassl/SP – 7ª Câ. Cível TJSP – v. u – Recorrente: Juízo Ex Officio – Apelante: Cipriano Garcia – Apelados: Manfredo Bueno Pádua, e outros – Relator: Campos Mello – 26.06.91 – RJTJESP/ 135/30).

Nesse sentido, o art. 59 da Lei n. 8.666/93 é claro: “A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos”.

Verifica-se que o INSTITUTO DO VAQUEIRO não se enquadrou adequadamente aos princípios constitucionais que regem a gestão do patrimônio público, os quais existem justamente para proteger esse patrimônio, a saber: 1) exigência de licitação para contratação da entidade; 2) comprovação de existência da entidade, com comprovação de sede própria, patrimônio, capital; 3) demonstração de qualificação técnica e idoneidade financeira para aplicar o recurso público; 4) submissão aos princípios da licitação; 5) prestação de garantia, a exemplo dos contratos administrativos em geral.

O Relatório da DFAE-TCE-PI analisou o fato de a realização dos convênios referidos terem servido para mero repasse integral do objeto a sociedades empresárias, em fuga ao necessário procedimento licitatório, dedicando um item nessa análise:

Pode-se concluir que a função do INSTITUTO DO VAQUEIRO se resumia apenas a contratar profissionais de várias áreas e serviços de mídia e comunicação. Evidente, assim, a fragilidade do trabalho desempenhado, e que certamente se prestou a mascarar uma contratação nos moldes privados para a realização de um serviço público.

De fato, INEXISTIU qualquer planejamento de viabilidade técnica, administrativa e financeira, tratando-se presumidamente de entidade com o fim de contratar profissionais da área de saúde, publicidade e de outras áreas.

2.3. Da violação à Constituição e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Impacto financeiro-orçamentário

Para a concessão de subvenção, fazia-se mister a elaboração de estudo com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, seja por ser a subvenção uma forma de renúncia de receita, no rigor da Lei de Responsabilidade, seja porque, deveria tratar-se de forma de expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental delegada a terceiros.

As transferências para entidades privadas nas áreas da assistência social, saúde e educação estão amparadas no §3º do art. 12 e no art. 16 da Lei nº 4.320/64, que assim dispõe:

Art. 12 (...) § 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: (...)

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica. Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível,

será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.” (grifo nosso).

Reforçando as disposições da Lei nº 4.320/64 afetas a subvenções sociais, as LDOs vêm determinando que tais transferências se destinem somente a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação, além de preencherem outras condições específicas previstas nas LDOs.

Além disso, as leis de diretrizes dos últimos oito anos vem prevendo a necessidade de publicação pelo Executivo de normas a serem observadas na concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, que definam, entre outros aspectos:

- * critérios objetivos de habilitação de entidades beneficiárias
- * critérios de seleção e de alocação de recursos de entidades beneficiárias
- * prazo do benefício
- * cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade

Dispositivo que é mantido no art. 34, inciso VI, da LDO para 2012 (Lei nº 12.465, de 12 agosto de 2011) . “Art. 34, inciso VI, da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004: “(...) I - publicação, pelo Poder respectivo, de normas a serem observadas na concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, que definam, entre outros aspectos, critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades beneficiárias e de alocação de recursos, prazo do benefício, prevendo-se ainda cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade”.

Tal orientação encontra fundamento legal no art. 4º, I, “f”, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina que a “lei de diretrizes orçamentárias disponha sobre as “demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”.

Com o fim de evitar abusos com o dinheiro público que implicasse em benefícios de qualquer natureza, o legislador constituinte fixou regras:

Artigo 165.

(...)

§ 6º. O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Regra com o mesmo fim e, e com maior detalhamento, veio expressa na Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 26:

Artigo 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de

diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º. O disposto no caput aplica-se a toda administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas funções precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º. Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamento e refinanciamentos, inclusive a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital”.

2.4. Recomendação do TCU

É oportuno mencionar entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU acerca da realização de transferências de recursos ao setor privado. A Corte de Contas, reiteradamente, vem recomendando ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria do Tesouro Nacional que regulamentem a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos e estabeleçam critérios objetivamente aferíveis e transparentes para escolha das entidades privadas que receberão recursos por meio de convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais (como se pode observar no Acórdão TCU nº 1331/2008–Plenário; no Acórdão TCU nº 2066/2006–Plenário e no Acórdão TCU nº 1.777/2005-Plenário).

No mesmo sentido, merece destaque a posição do Procurador Geral do Ministério Público no TCU. Segundo o Procurador, **vultosos recursos públicos são repassados por meio de convênios e outros instrumentos congêneres com a absoluta falta de mecanismos legais para a escolha da entidade privada que será responsável pela realização do objeto do convênio.**

A legislação vigente conferiria discricionariedade ampla para a indicação da entidade particular a ser escolhida, o que de fato deveria ser evitado. Conforme Lucas Rocha, a ausência de mecanismo legal para disciplinar a matéria constitui um dos maiores ralos de dinheiro público, constante fonte de corrupções, fraudes, protecionismo e outros desvios. Porém, diante de tais constatações, o autor não defende a instauração pura e simples de uma licitação do tipo menor preço, uma vez que não seria aplicável na celebração de convênios entre Poder Público e particulares, por se tratar de um regime de mútua cooperação. Ele defende a tese da escolha da entidade privada por meio da adoção de mecanismos semelhantes aos do concurso, nos termos do art. 22, § 4º, da Lei nº 8.666, de 1993. Haveria, então, a publicação prévia de edital com o chamamento dos interessados e a indicação geral dos aspectos gerais do objeto do convênio, inclusive dos valores envolvidos e dos requisitos relativos à capacidade técnica da entidade a ser escolhida, entre outros pontos de menor relevo. (FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007).

Auditoria do TCU (Acórdão 1331/08), solicitada pelo Senado Federal, em 167 convênios, no montante de R\$ 246,4 milhões, envolvendo organizações não

governamentais e organizações de sociedade civil de interesse público, com atuação em dez estados, constatou falhas na seleção de entidades conveniadas, deficiências na divulgação dos recursos, ausência de avaliação das condições operacionais das entidades, desvio de finalidade e realização de despesas indevidas, planos de trabalho incompletos, vagos e sem os requisitos essenciais, aprovação de convênios e aditivos à revelia de pareceres técnicos ou jurídicos, contratações e aquisições sem licitação, dentre outras irregularidades. (CÂMARA DOS DEPUTADOS Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira Página 8 de 11) Logo, o disciplinamento constante das LDOs vem reforçando entendimento adotado pelo Tribunal de Contas no sentido da exigência de seleção pública e criteriosa de entidades privadas.

2.5. A exigência de inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social

Ao longo do procedimento investigatório verificou-se que a entidade INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO desempenhou serviços em desacordo com a Lei do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A Constituição de 1988 tornou a assistência social uma política de proteção articulada a outras políticas sociais destinadas à promoção da cidadania, e não mais como uma política isolada e complementar à Previdência Social, com papel público pouco ou nada definido; o caráter de direito de cidadania e não mais ajuda ou favor ocasional e emergencial; a organização, sob o princípio da descentralização e da participação, rompendo com a centralidade federal e com a ausente democratização de sua gestão sob o âmbito governamental.

A partir de então, a Lei 8742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (alterada pela Lei 12435/11), e seguida dos regulamentos expedidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, especialmente das Resoluções 145/04 (Aprova a Política Nacional de Assistência Social), 130/05 (Aprova a Norma Operacional Básica do SUAS, de 2005 – NOB-SUAS), 237/06 (Estabelece diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social); 269/06 (Aprova Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/SUAS-RH); 109/09 (Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais) trataram de redesenhar a organização da assistência social no plano federativo, através da instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS).

Esse modelo de gestão pressupõe o cofinanciamento das ações pelas três esferas de governo (União, Estados e Municípios), um mecanismo de gestão compartilhada com definição clara das competências técnico-jurídicas de cada um dos entes, bem como a participação e mobilização da sociedade civil na sua implantação e implementação.

Para a consecução de suas finalidades, o SUAS é organizado por níveis de proteção social, a saber: 1) proteção social básica; e 1.1) proteção social especial (esta, dividida em média e alta complexidade).

A **proteção social básica** destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos) e/ou fragilização de vínculos afetivos.

A **proteção social especial** tem por referência a ocorrência de situações de risco ou de violações de direitos. A Média complexidade compreende a oferta de serviços de orientação e o apoio especializado e continuado a indivíduos e famílias com direitos violados, cujos vínculos familiares não foram rompidos. A **Alta complexidade** abrange a oferta de serviços voltados à proteção integral, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando serem retirados do convívio familiar e/ou comunitário.

2.6. As entidades não-governamentais de assistência social e sua vinculação ao SUAS

A ação da rede socioassistencial de proteção básica e especial é realizada diretamente por organizações governamentais ou mediante convênios, ajustes ou parcerias com entidades de assistência social, previsto no artigo 6º-B da Lei n. 8.742/93:

Art. 6º-B. As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação.

A caracterização dessas entidades e organizações como de assistência social – e seu consequente funcionamento no âmbito do SUAS – exige a observância das normas que regem a assistência social em nosso país.

Assim, a vinculação ao SUAS, que será consubstanciada com a inscrição da entidade em cadastro próprio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pressupõe uma série de obrigações legais previstas na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/93) e em seus regulamentos específicos emanados do Conselho Nacional de Assistência Social.

Dispõe o art. 3º, caput, da Lei n. 8.742/93 que entidades e organizações de assistência social são aquelas que, sem fins lucrativos, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários da assistência social e as que atuam na defesa e garantia de direitos.

O art. 2º da LOAS estabelece a exigência de que a entidade seja constituída com uma finalidade pública voltada à garantia da vida, à redução de danos e/ou à prevenção e incidência de riscos.

O art. 1º do Decreto n. 6.308/07, ao regulamentar o art. 3º da Lei 8.472/93, acima mencionado exige que os próprios atos constitutivos da entidade integrem expressamente esse objeto:

*Art. 1º. As entidades e organizações são consideradas de assistência social **quando seus atos constitutivos definirem** expressamente sua natureza, objetivos, missão e público alvo, de acordo com as disposições da Lei n. 8.742/93.*

A previsão em atos constitutivos facilita a fiscalização sobre o destino das verbas públicas, que no âmbito do SUAS, somente pode alcançar entidades cujo funcionamento esteja em consonância com a normativa socioassistencial.

2.7. A exigência de inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social

Considerando que a legitimidade do funcionamento do sistema está na participação dos cidadãos, foram criados espaços institucionais, compostos igualmente por representantes do poder público e da sociedade civil para exercício do controle social sobre a adequação e qualidade e das autorizações de funcionamento de organizações e de serviços socioassistenciais.

Nesse sentido, para viabilizar uma fiscalização eficiente, foram criados mecanismos para que o Conselho Municipal de Assistência Social tivesse conhecimento adequado de todos os equipamentos componentes da rede socioassistencial do Município, destacando-se aqui o disposto no artigo 9º da Lei n. 8.742/93:

Art. 9º. O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.

Desta forma, permitir o funcionamento de uma entidade de assistência social sem inscrição do respectivo Conselho Municipal colocaria por terra todo o sistema de controle social estabelecido por lei, impedindo uma fiscalização adequada dos serviços ali prestados e do cumprimento devido de seu papel no âmbito da rede municipal.

2.8. Da necessidade da adequação dos convênios celebrados pelo Poder Público com entidades privadas de assistência social

Duas regras básicas devem ser observadas em relação aos convênios celebrados pelo Poder Público com entidades e organizações privadas de assistência social. A primeira refere-se a sua adequação aos Planos Municipais/Estaduais de Assistência Social. A segunda volta-se à conformidade com as normas previstas na Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93).

Os Planos de Assistência Social elaborados pelos gestores da área são analisados e aprovados pelo respectivo Conselho, reafirmando o princípio democrático e participativo, e só depois devem ser encaminhados para aprovação do Poder Legislativo.

É essa concentração de diagnóstico, planejamento, participação popular e estratégia é que tornam o **Plano Estadual** (no caso em tela, os convênios foram

celebrados com o Estado do Piauí) **de Assistência Social** instrumento fundamental a pautar as ações governamentais durante o prazo de sua vigência. Como consequência, a liberação de recursos para entidades privadas de assistência social somente será viável se a parceria eventualmente estabelecida servir a algum propósito anteriormente previsto no referido plano. Por esta razão, dispõe o artigo 10 da Lei n. 8.742/93:

*Art. 10. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, **em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.** (Grifamos).*

Se as estratégias definidas pela sociedade, de acordo com suas prioridades e recursos financeiros existentes encontram-se previamente definidas no Plano de Assistência Social, a celebração de qualquer convênio com entidades privadas envolvendo a liberação de recursos públicos que esteja em desacordo com aquele instrumento não serve ao atendimento do interesse público e, portanto, incorre em vício de finalidade.

Ademais, ainda que o convênio celebrado pelo Poder Público esteja em consonância com o Plano Estadual de Assistência Social, deverá observar as normas gerais previstas na Lei 8.666/93, especialmente o artigo 116, § 1º, que trata especificamente dos atos multilaterais:

Art. 116. (...)

§ 1º. A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho, proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I-identificação do objeto a ser executado;

II-metas a serem atingidas;

III-etapas ou fases de execução;

IV-plano de aplicação dos recursos financeiros;

V-cronograma de desembolso;

VI-previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII-se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

A determinação de cada um dos elementos previstos no artigo supramencionado é fundamental para que se desenvolva um mínimo de fiscalização sobre as atividades desenvolvidas pelas entidades e organizações privadas de assistência social, evitando-se o dispêndio excessivo de recursos públicos e promovendo-se uma maior eficiência dos serviços prestados, que integram a rede socioassistencial do município/Estado.

2.9. Da exigência de inscrição da entidade nos Conselhos Estadual e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

A Constituição Federal concebeu inovações acerca do asseguramento e garantia dos direitos da criança e do adolescente, estabelecendo: *“Toda a ação governamental que vise ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente levará em consideração a diretriz da participação popular, por meio das organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”* (art. 207, § 7º, c/c o art. 204, inciso II, CF/88).

Para regulamentar esse dispositivo constitucional, foi elaborado o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), que sobre a participação popular diz o seguinte:

*Uma das diretrizes da política de atendimento é a criação de **conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente**, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais” (art. 88, II). (Grifamos)*

Ressalta que o CONSELHO DE DIREITOS possui dupla função: 1) a elaboração das políticas que assegurem o atendimento dos direitos da infanto-adolescência, e 2) o controle da execução dessa política.

A elaboração das políticas públicas relativas à infância e adolescência, no âmbito da CF/88 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, implica em reconhecer que todo projeto de vise – exclusivamente ou não – **o atendimento dos direitos da criança e/ou do adolescente deve contar com a aprovação prévia do Conselho de Direitos para a sua execução**, pena de ser sustada pela Justiça por ocorrer **inconstitucionalidade formal**.

A finalidade de elaboração de políticas não quer dizer que todas elas tenham que ser elaboradas exclusivamente no Conselho de Direitos. Os projetos podem surgir de várias frentes, governamentais ou não, Entretanto, se tiver que ser executado com recursos públicos é imprescindível que, antes, seja discutido e aprovado pelo Conselho – daí o caráter deliberativo. (FELÍCIO PONTES JÚNIOR. Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. Série Direitos da Criança 3. Malheiros Editores, 1993, pgs. 20/21).

Ainda, ensina o preclaro doutrinador acima mencionado: “Na prática, para se inferir se inexistente a necessidade de certo projeto, que será executado com recursos públicos, ser ou não submetido ao Conselho de Direitos. Quer dizer, se o projeto atinge a crianças e/ou jovens – mesmo que não exclusivamente – há necessidade de deliberação pelo Conselho antes de sua execução, sob pena de ser declarado formalmente inconstitucional. É bom lembrar aqui que, para fins jurídicos, considera-se criança a pessoa de até onze anos de idade (ou doze incompletos) e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade (art. 2º, ECA)”.

Importante destacar as competências do CONSELHO DE DIREITOS, na lição de FELÍCIO PONTES JR., dentre elas as competências modificadoras, que são aquelas que se destinam a interferir diretamente na transformação ou no modo de atuação dos órgãos governamentais ou não, responsáveis pelo atendimento dos direitos infanto-juvenis. São as competências fins do Conselho de Direitos.

Em coerência com uma das diretrizes básicas da política de atendimento – a municipalização – é atribuição primeira do CONSELHO DE DIREITOS **“estabelecer normas para registro das entidades de atendimento, governamentais ou não, que planejam e executam programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, mantendo registro das inscrições e suas alterações e comunicando-as ao Conselho tutelar e à autoridade judiciária”**.

Na prática, o CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE baixa uma resolução dizendo que os programas a serem executados por entidades, governamentais ou não, se encaixam em um dos regimes descritos pelo art. 90, incisos I a VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente, constando a metodologia de trabalho, o número de crianças ou adolescentes a serem atendidos, os profissionais envolvidos, etc, juntamente com o requerimento da entidade pedindo a sua inscrição.

Necessário se faz que o programa venha a se enquadrar em um desses regimes para que seja obrigado a requerer seu registro junto ao Conselho Municipal e, conseqüentemente, passe a funcionar legalmente, na lição do doutrinador Felício Pontes Júnior.

Sem dúvida, **para a execução de qualquer programa relativo à infanto-adolescência, faz-se mister que ele seja aprovado** – quando não for inteiramente elaborado – **pelo Conselho de Direitos**.

Em relação às **entidades não-governamentais, uma vez requerido o registro** de acordo com as normas definidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, **é necessário** que este faça **averiguação** (constituindo uma comissão interna, sempre que possível) para elaborar parecer **sobre as instalações físicas, compatibilidade entre o plano de trabalho e a Lei n. 8.069/90, constituição regular e idoneidade de seus componentes**.

O Conselho Municipal pode inclusive prever que uma comissão do próprio Conselho será competente para a concessão ou não do registro a determinado programa, cabendo recurso ao plenário do Conselho.

2.10. A configuração da improbidade administrativa

A presente ação civil pública visa a responsabilizar, nos termos da Lei n. 8.429/92, os agentes públicos que deram causa aos atos de improbidade administrativa descritos acima, que envolvem recursos públicos.

O art. 37, § 4º da Constituição Federal prevê:

Art. 37. (...)

§ 4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Em sede infraconstitucional foi editada a Lei n. 8.429/92, que elenca três ordens de atos que configuram condutas ímprobas, implicando a sanção do agente público e dos beneficiários do ato, na forma de seu art. 12. São eles: atos que importam enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Como é possível verificar, os fatos narrados na presente inicial demonstram claramente uma violação aos **princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência administrativa**, além de um grave prejuízo ao erário, o que denota a caracterização de práticas de improbidade administrativa.

Em primeiro lugar, a aplicação de verbas públicas somente poderá ocorrer na esteira da observância estrita de padrões legais. No caso em análise, inobstante a entidade INSTITUTO DO VAQUEIRO estar em situação irregular no âmbito do SUAS, **não se qualificando como entidade privada prestadora de serviços socioassistenciais** e, igualmente, **não ter registro junto aos Conselhos Estadual e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente**, e a despeito de não ter sido apresentado plano de trabalho na forma do artigo 116, § 1º, da Lei n. 8.666/93, lhe fora atribuída pelos gestores da Secretaria da Saúde e da Cultura, ora demandados, grande montante de recursos públicos.

A realização de convênios com entidade que reconhecidamente não cumpria os requisitos mínimos previstos na lei para atuar na Assistência Social, ou na área da Infância e Juventude, e cujas atividades sequer são registradas nesses Conselhos deliberativos, e ainda sem a observância dos requisitos previstos na Lei n. 8.666/93, denota interesse deliberado em praticar ato violador dos princípios norteadores da Administração Pública, notadamente e da legalidade e moralidade.

Nem mesmo se poderia compreender como eficiente o reconhecimento pelos gestores públicos como integrante de sua rede socioassistencial de uma entidade que não se adequava aos padrões mínimos estabelecidos na normativa básica do SUAS ou do Estatuto da Criança e do Adolescente e cuja fiscalização não ocorrera justamente em razão do descumprimento dos requisitos para a celebração de convênios.

Aplicável, portanto, à espécie, o disposto no artigo 11, inciso I, uma vez que apesar da proibição legal ao Poder Público de celebrar convênios com entidade que não observasse os padrões estabelecidos na Lei n. 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) e seus regulamentos, este celebrou e manteve em vigor o ajuste ilegalmente pactuado:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

I-praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência.

Por consequência, os recursos públicos repassados ao INSTITUTO DO VAQUEIRO, ora demandada, configuram grave dano ao erário, uma vez que tais verbas deveriam estar sendo utilizadas em entidades que estivessem aptas a prestar serviços segundo os padrões mínimos estabelecidos na normativa do SUAS e do ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE e que, obrigatoriamente, estivessem inscritas e cadastradas nos respectivos Conselhos.

Assim, também aplicável o artigo 10, incisos II, III e XI da Lei n. 8.429/92, posto ter havido clara e deliberada aplicação irregular de verba pública:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

II-permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III-doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;(...)

XI- liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

Nem se diga que os gestores públicos desconheciam a lei, pois se ao particular não é dado alegar tal desconhecimento para escusar-se de seu cumprimento, menos ainda o podem os servidores públicos e agentes políticos.

O enriquecimento ilícito do INSTITUTO DO VAQUEIRO, abrangido pela lei em razão do disposto no artigo 1º, parágrafo único da Lei de Improbidade Administrativa, está evidente na medida em que, por disposição constitucional, legal e estatutário, a entidade não poderia exercer as atividades a que se propôs e nem receber por elas.

Da mesma forma, resta claro que a entidade INSTITUTO DO VAQUEIRO e seu representante, ora demandados, agiram de forma livre e consciente ao continuar recebendo verbas públicas mesmo sabendo de sua inaptidão para atender aos requisitos mínimos para funcionamento, no SUAS e na área da Infância e Juventude, e de fato integrar a rede de proteção do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e socioassistencial do município.

Destaque-se o artigo 3º da Lei n. 8.429/92:

Art. 3º. As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Acerca da inclusão da pessoa jurídica no polo passivo da relação jurídica, cita-se a lição de Rogério Pacheco Alves:

Pode a pessoa jurídica figurar no polo passivo da demanda?

(...)

Pensamos que ante a amplitude conferida pelos arts. 3º (As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie, sob qualquer forma direta ou indireta) e 6º (No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio) da Lei de Improbidade, nada impede a sua inclusão como ré da ação civil pública, devendo figurar, nesta condição, ao lado de seus sócios e administradores (aqueles que tenham praticado atos de gestão dando ensejo à improbidade).

(...)

A inclusão da pessoa jurídica no polo passivo não impede figurem também como réus os seus sócios e gestores, que sempre respondem com o seu patrimônio pessoal, subsidiariamente, quando ilegal e indevidamente praticam atos em seu nome, sendo aplicáveis, a eles, a multa civil e a sanção pecuniária personalíssima consistente na suspensão dos direitos políticos, não se devendo excluir, também, por óbvio, a proibição de contratar com o Poder Público e de receber incentivos fiscais ou creditícios. Tudo isso sem prejuízo da obrigação de reparar o dano. (GARCIA, Emerson e Alves, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 3ª Ed. Revista e ampliada, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 664/666).

Com relação aos beneficiários, notadamente as empresas privadas, além das condutas acima descritas, praticaram, também, atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito.

Com efeito, todos os réus deverão responder pelas sanções previstas no artigo 12, inciso II, da Lei n. 8.429/92, no que lhes for cabível.

Deverão, também, ser condenados ao ressarcimento integral do prejuízo causado ao patrimônio público, conforme determinado no artigo 5º da Lei n. 8.429/92, *verbis*:

Art. 5º. Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Note-se que a lesão ao erário corresponde à totalidade do valor dos convênios celebrados e ora questionados, desde a sua assinatura, e cujo ressarcimento deverá ser

imposto a todos os réus solidariamente, tendo em vista que todos concorreram de alguma forma para a lesão.

Deve ser ressaltado que o ressarcimento integral do dano causado ao erário é devido ainda que tenha sido prestado algum serviço por parte da entidade INSTITUTO DO VAQUEIRO, pois todos os demandados estavam cientes da ilegalidade da situação da referida entidade, atuando contra a lei.

A conduta dos réus violou os comandos contidos no art. 37, da Constituição da República e se enquadra no disposto nos artigos 10 e 11 da Lei n. 8.429/92, causando prejuízo ao erário público, razão pela qual deverão sofrer as sanções previstas no art. 12, inciso II do mesmo diploma legal, além de serem condenados ao ressarcimento do dano.

As sanções, bem como a sua dosimetria, deverão ser determinadas somente pelo magistrado no momento de prolatar a sentença condenatória, reservando-se às partes o momento das alegações finais para debaterem sobre os aspectos qualitativos e quantitativos das reprimendas, como explica Rogério Pacheco Alves:

Claro, a partir de tal visão, que por inexistir qualquer campo de liberdade no que respeita à atuação dos legitimados à ação civil pública, jungidos ao princípio reitor da obrigatoriedade, a correlação na ação de improbidade ganha contornos próprios, assemelhando-a, neste passo, ao que se verifica no processo penal, onde não cabe ao autor da ação penal condenatória delimitar, em sua inicial, o tipo de sanção aplicável, nem tampouco a sua duração (limitação temporal) (Idem, ibidem, p. 602).

Assim, requer-se a aplicação das sanções, as quais serão delineadas no momento de se prolatar a sentença condenatória, após a dialética processual, de forma similar ao que ocorre no processo penal.

2.1. Da necessidade de decretação da indisponibilidade de bens

Evidente a configuração dos atos de improbidade praticados pelos demandados, consistentes na apropriação de verbas públicas, violação dos princípios da administração pública e na aplicação de verbas públicas mediante convênios firmados com entidade privada que não cumpria os requisitos essenciais para funcionamento no âmbito do SUAS e da área da Infância e da Juventude, e sem observância dos requisitos exigidos pelo artigo 116, § 1º, da Lei n. 8.666/93.

Inexiste dúvida sobre o contexto dos fatos diante dos termos do art. 5º, da Lei n. 8.429/92, de que, *“ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”*.

A obrigação de reparar o dano é regra que se extrai do art. 159 do Código Civil que, avaliada sob a égide dos artigos da Lei n. 8.429/92, submete o acervo patrimonial

dos responsáveis pelos atos de improbidade e pela ocorrência de lesão ao erário tanto no presente quanto no futuro.

Acrescido a isso, merece destaque o disposto no artigo 7º do mesmo diploma legal:

Art. 7º. Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Destarte, extrai-se da norma transcrita que os atos de improbidade que causarem dano ao erário importarão a indisponibilidade dos bens, cabendo à autoridade administrativa por ela representar quando o ato em relvo causar lesão ao erário.

Veja-se que, embora medida cautelar, porquanto destinada a instrumentalizar o fim de perda de bens e valores, além do ressarcimento do dano, não sendo uma finalidade em si mesma, não está sujeita às condições normalmente afetas a medidas dessa natureza. Explica-se: a despeito de necessária a demonstração do *fumus boni iuris*, o qual é exaustivamente extraído da narrativa da presente inicial e dos documentos que a acompanham, a prova do *periculum in mora* é dispensável, porquanto este já foi presumido pelos legisladores constitucional e infraconstitucional. Não há que falar-se, pois, em necessidade de prova de que o agente intenta dilapidar ou desviar o seu patrimônio com vistas a afastar a reparação do prejuízo, bastando que a gravidade dos danos narrados e o seu montante apontem nesse sentido.

Neste sentido, destaquem as seguintes jurisprudências:

Agravo de instrumento. Ação civil pública. Indeferimento de medida cautelar de indisponibilidade dos bens de um dos réus. Prestação do serviço que, por si só, não afasta eventual prejuízo ao erário, suscetível de ressarcimento. Medida cautelar que se impõe. Recurso conhecido e provido. (TJPR – Proc. 0042232-42.2011.8.19.0000. Sexta Câmara Cível. Rel. Des Wagner Cinelli. DJ 23.11.2011)

Agravo de Instrumento. Ação civil pública proposta pelo Ministério Público em face de Prefeito Municipal. Improbidade Administrativa. Incidência das disposições da Lei 8.429/92. Indisponibilidade liminar de bens prevista na lei de regência em que não consta exigência da comprovação da dilapidação do patrimônio ou tal intenção. Precedentes jurisprudenciais. Desprovidimento do recurso” (TJRJ Proc. 0066887-15.2010.8.19.0000. Décima-primeira Câmara Cível – Relator Marilene Melo Alves . DJ 26.10.2011)

Finalmente, como já narrado acima, a alocação de recursos à entidade privada deveria prestar-se à criação de uma UTI neonatal, ao aprimoramento dos serviços de combate/redução à desintoxicação, à alocação de recursos para os hospitais públicos, ou mesmo ao melhoramento da educação pública, com a aquisição de mobiliários e computadores.

3. DOS PEDIDOS FINAIS

Diante do exposto, REQUER-SE seja o presente pedido julgado PROCEDENTE, a fim de:

a) declarar a nulidade dos termos dos Convênios acima referidos e travados entre a SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO PIAUÍ e o INSTITUTO DO VAQUEIRO;

b) condenar de forma solidária, todos os réus ao ressarcimento ao erário dos valores pagos em razão dos termos dos convênios celebrados, com juros e correções monetárias pertinentes;

c) condenar o Secretário Estadual da Saúde do Estado do Piauí, **FRANCISCO DE ASSIS DE OLIVEIRA COSTA**, às penas previstas no artigo 12, da Lei n. 8.429/92, por ter incorrido nos atos de improbidade administrativa consistentes em causar prejuízo ao erário e atentar contra os princípios da Administração Pública;

d) condenar a ré **INSTITUTO CULTURAL DO VAQUEIRO PIAUIENSE** e a pessoa de **DANIEL NAPOLEÃO DO REGO ALENCAR** às sanções previstas no artigo 12, da Lei 8.429/92 por terem incorrido nos seguintes atos de improbidade administrativa: causar prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito e afronta aos princípios da administração pública;

e) condenar as empresas **GLEIDIANE BARROS TAVARES**, diretora da empresa CNPJ 19.953.396/0001-10, **F I BEZERRA JÚNIOR – ME**, CNPJ n. 22.565.799/001-04, **MAKETE PUBLICIDADE LTDA – ME**, CNPJ n. 21.972.536/0001-49, **AGENDA EVENTOS E PUBLICIDADE LTDA ME**, CNPJ n. 02.728.022/0001-06, **EVIDENCE EVENTOS LTDA**, CNPJ n. 11.365.174/0001-74, (artigos 3º, 9º, 10 e 11 da LIA) e declare todos os requeridos como incurso nas sanções previstas no artigo 12, da Lei n. 8.429/92, naquilo que for cabível;

f) seja antecipada parcialmente a tutela pretendida para o fim de suspender a eficácia dos termos dos convênios supra mencionados, determinando que cesse de imediato qualquer repasse de verba pública à mencionada entidade INSTITUTO DO VAQUEIRO;

g) seja concedida a medida cautelar consistente na declaração da indisponibilidade dos bens da entidade INSTITUTO DO VAQUEIRO e demais demandados.

REQUER-SE, ainda:

- h)** a notificação dos requeridos para os fins do § 7º, do art. 17, da Lei n. 8.429/92;
- i)** a citação dos requeridos, nos endereços constantes da petição inicial, para responderem aos termos da presente ação, sob pena de revelia e confissão quanto à matéria de fato;
- j)** a procedência do pedido para:
 - j.1)** declaração de nulidade dos Convênios nºs 50/2015, 106/2015, 107/2015 e 132/2015;
 - j.2)** a condenação do agente público e terceiros arrolados no polo passivo da presente ação nas sanções civis e políticas do artigo 12, incisos II e III da Lei n. 8.429/92, e no ressarcimento da integralidade dos recursos financeiros repassados pela SESAPI à entidade INSTITUTO DO VAQUEIRO, no montante de R\$ 2.187.000,00, devidamente corrigido, de acordo com a participação de cada um nos atos ilícitos retratados nesta peça;
 - j.3)** a condenação dos réus nos ônus da sucumbência.

Protesta este órgão ministerial por todos os meios de prova permitidos pelo Direito, inclusive pelo depoimento pessoal dos réus, oitiva de testemunhas, além de eventuais perícias e juntada de documentos.

Dá-se à causa o valor de R\$ 2.187.000,00 (dois milhões, cento e oitenta e sete mil reais), para efeitos fiscais.

E. Deferimento

Teresina, 12 de julho de 2017

LEIDA MARIA DE OLIVEIRA DINIZ

Promotora de Justiça