

VOTO

O Recurso de Reconsideração interposto por Danillo Augusto dos Santos contra o Acórdão 2.936/2016 – Plenário merece ser conhecido, eis que adimplidos os requisitos aplicáveis à espécie, de conformidade com os arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992.

2. Como visto no Relatório precedente, trata-se originalmente de processo de Tomada de Contas Especial instaurada em desfavor do Instituto Educar e Crescer (IEC) e de seus então dirigentes, em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos mediante o Convênio 703293/2009, no valor de R\$ 300.000,00, objetivando apoiar a 36ª Festa do Peão de Boiadeiro do município de Guaraci-SP.

3. Por ocasião da prolação da deliberação recorrida, foram julgadas irregulares as contas do Sr. Danillo Augusto dos Santos, supostamente Presidente à época dos fatos, e do IEC, com condenação em débito solidário, pela totalidade dos recursos federais repassados, e aplicação de multa individual, considerando-se que não houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, bem assim diante da inexistência de contrato de exclusividade das bandas com a empresa contratada e a não apresentação dos comprovantes das despesas, a exemplo do pagamento de cachê dos artistas, traslado, hospedagem, entre outros.

4. A auditora responsável pelo processo no âmbito da Serur analisou detidamente os argumentos do recorrente e propôs, em resumo, a negativa de provimento do Recurso de Reconsideração manejado por Danilo Augusto dos Santos, considerando que o aludido ex-Presidente do IEC não teria adentrado o mérito da questão de fundo que ensejou a sua condenação, é dizer, não houve apresentação do contrato de exclusividade das bandas com a empresa contratada, dos comprovantes das despesas (pagamento do cachê dos artistas, traslado, hospedagem), limitando-se a arguir sua ilegitimidade processual para figurar no polo passivo da Tomada de Contas Especial.

5. Segundo alegado no recurso, o ex-Presidente do Instituto teria sido vítima de suposto esquema fraudulento, com falsificação de assinaturas, não teria gerido a entidade ou atuado como responsável pelo Convênio, eis que residia em Goiânia-GO, servindo como “laranja” de terceiros que articulavam entidades de fachada utilizadas para celebração de convênios com o Ministério do Turismo.

6. De modo diverso, a auditora da Serur asseverou que o ex-dirigente atuou como mandatário do IEC, assinou documentos da instituição relativamente ao Convênio, inclusive a prestação de contas, eis que seria o Presidente à época dos fatos e que, por possuir formação universitária, não lhe aproveitaria a alegação, na tentativa de imputar responsabilidade a terceiros, de que teria sido vítima de esquema fraudulento.

7. Quanto à alegação de suposta falsificação de assinaturas do recorrente nos documentos referentes aos atos de celebração e de gestão do convênio, a auditora afirmou que o recorrente não trouxe documentos técnicos, como perícias, a atestar a possível falsificação.

8. O recorrente também argumentou que nunca teve conhecimento ou movimentou a conta corrente relativa ao convênio; porém, segundo a instrução da auditora, verificou-se como atribuição do presidente da entidade, no estatuto do IEC, a movimentação das contas bancárias do instituto.

9. Sendo assim, suas alegações foram rejeitadas pela auditora que instruiu o feito, pugnando pela negativa de provimento do recurso.

10. Divergindo da instrução inicial, o Diretor da Serur, com a anuência do Secretário e depois do representante do MPTCU, propõe o conhecimento e o provimento do recurso, com vistas, em síntese, a excluir o Sr. Danillo Augusto dos Santos da relação processual, afastando sua responsabilidade quanto ao débito e à multa imposta pelo Acórdão 2.936/2016-Plenário.

11. No pronunciamento do escalão dirigente da Serur, foram delimitadas, com bastante detalhamento, ante os documentos originários de diversas assembleias do IEC, as responsabilidades

dos vários dirigentes que assumiram posições de gestão, relacionadas à celebração de convênios, contratos e à assunção da Presidência, de fato, da entidade.

12. Por esclarecedor, reproduzo a seguir excerto do pronunciamento do Diretor da Serur:

“4. De todo esse conjunto fático, chama a atenção o fato de **Idalby Cristine Moreno Ramos e a família “Quevedo”, que instituíram o IEC, não ocuparem, a partir de 2/4/2008, formalmente, a Presidência do Instituto, nos termos das Atas das Assembleias**. Antes daquela data, o IEC não tinha celebrado qualquer ajuste com a União. Após essa data, considerando as Atas das Assembleias, a presidência do IEC, em todos esses anos, esteve a cargo, respectivamente, de Eurides Farias Matos, Danilo Augusto dos Santos e Wellington Alves de Melo. Por outro lado, considerando informação constante na base CNPJ da Receita Federal, a presidência do Instituto somente fora ocupada, basicamente, por **Idalby Cristine Moreno Ramos e Ana Paula da Rosa Quevedo** (peça 104).

(...)

7. Especificamente em relação a **Eurides Farias Matos**, que antecedeu, **formalmente**, Danilo Augusto dos Santos na presidência, tem-se ainda recente sentença da 15ª Vara Cível de Brasília que declarou a nulidade dos atos sociais do IEC que atribuíram aquela a qualidade de dirigente da pessoa jurídica (peça 102), *verbis*:

Do Mérito

A questão principal debatida nos autos diz respeito à verificação da ocorrência de nulidade absoluta, decorrente da prática de simulação.

(...)

Verifica-se, no caso em apreço, a ocorrência de simulação **ad personam**, pois a autora foi utilizada pelas réis, como "testa-de-ferro" e indicada ficticiamente ao cargo de dirigente do IEC INSTITUTO EDUCAR E CRESCER para ocultar o nome dos verdadeiros dirigentes e efetuar a prática de atos escusos perante a Administração Pública.

De acordo com o testemunho coligido aos autos (fl. 281), a autora foi presidente do IEC, mas não exercia a presidência, trabalhava na casa dela como costureira. Do depoimento pessoal da ré (Idalby - fl. 282) depreende-se que a autora realmente foi utilizada como "testa-de-ferro", pois foi convidada para substituir o Sr. Robinson, na presidência do instituto, sem fazer nenhum aporte de recursos para ingressar na sociedade e sem demonstrar sequer a existência de conhecimento para exercício da função.

De mais a mais, não é crível a alegação de que houve exercício da presidência de um instituto, por quase um ano, sem comprovação de assinatura de documentos próprios à atividade ou de depósito de pagamento de salário, pró-labore ou outro tipo de ajuda de custo à autora decorrente do exercício da função.

Resta, portanto, demonstrada a nulidade do negócio jurídico, uma vez que a autora teve seu nome usado apenas para fins formais, com o intuito de dissimular o verdadeiro gestor da pessoa jurídica, enquanto a efetiva condução dos negócios era tomada por pessoa diversa.

(...)

Impõe-se, portanto, a procedência do pedido.

Dispositivo

Ante o exposto, julgo procedentes os pedidos da autora, com resolução de mérito, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, para:

a) declarar a nulidade dos atos sociais do IEC INSTITUTO EDUCAR E CRESCER que atribuíram à autora a qualidade de dirigente da pessoa jurídica, quais sejam: (i) eleição para Presidente do IEC de 02.04.2008 (Quarta Ata - Assembleia Extraordinária), (ii) Primeira Consolidação do Estatuto do IEC, de 07.04.2008 e (iii) Reunião de 27.10.2008 (Assembleia Geral Extraordinária Quinta Ata);

8. Danilo argumenta que “unidades do próprio TCU, no bojo das Tomadas de Contas Especiais nº 018.386/2015-6, 018.395/2015-5, 015.021/2015-7 e 015.042/2015-4, as quais apuram ocorrência de eventuais danos ao erário no âmbito dos Convênios (...), igualmente celebrados pelo IEC, externaram posicionamento no sentido de excluir a responsabilidade do ora manifestante em vista das exatas razões que aqui se expõem” (peça 85, p. 27). Ademais, para respaldar sua assertiva, transcreve excerto da instrução proferida pela Secex/SC no TC. 018.395/2015-5 e no TC 015.021/2015-7 (peça 85, p. 27-31), para, ao fim, sustentar que “a cooptação de terceiros de boa-fé aos quadros diretivos das instituições por ela comandadas, bem como a utilização indevida dos nomes dos mesmos e a falsificação de suas assinaturas eram sim práticas adotadas por IDALBY com intuito de camuflar a sua atuação à frente da gestão destas entidades” (peça 85, p. 31).

9. Assim, após contextualizar todo o conjunto que envolve os ajustes celebrados pela IEC, cumpre-nos examinar se encontram-se presentes nos autos elementos suficientes para que respalde **a alegação do Sr. Danilo Augusto dos Santos de que ele foi vítima de um esquema fraudulento e que houve a falsificação de sua assinatura, por meio de reprografia digital**. Essa é a questão nodal. Se confirmado tal fato, dever-se-á excluir a sua responsabilidade pelo fato de não ter praticado, então, atos de gestão, tampouco prestado contas do Convênio 703293/2009.

10. A elucidação desses fatos é de suma importância, tendo em vista que, como destacou a auditora instrutora, “em levantamento recente à base de dados do TCU, (...) existem 15 processos de TCE, nos quais o sr. Danilo Augusto dos Santos figura como responsável” (peça 105, p. 6, item 4.25). Em 4 (quatro) desses processos, a Unidade Técnica de origem propôs afastar a responsabilidade do Sr. Danilo. Ademais, informa-se que nenhuma dessas TCE’s fora apreciada pelo Colegiado competente.

11. Desde já, perfilho com o entendimento da auditora, consubstanciado na primeira parte do item 4.26 da sua instrução (peça 106), de que “o Sr. Danilo Augusto dos Santos possuía, à época da assinatura do Convênio 703293/2009, plenitude intelectual para compreender as responsabilidades que lhe foram incumbidas quando aceitou ser o presidente do IEC e firmar convênios com a União”. Ou seja, entende-se que o Sr. Danilo Augusto dos Santos não teria atuado com o devido cuidado, homem-médio, no **período de 27/10/2008 a 3/4/2009** (vide item 3, alíneas “a” e “b”, desta instrução), nesse período que estaria ocupando a presidência do IEC, **caso se considere o aspecto formal das Atas das Assembleias**, na medida em que confessa que “assinou diversos documentos que lhe eram levados por emissários de “BIA” (inclusive atas de assembleias fictícias), **muitos deles sem ao menos serem lidos ou questionados**” (peça 85, p. 13, grifos no original). Todavia, como se verá, o comportamento negligente daquele ocorreu em momento pretérito ao fato gerador do débito e, logicamente, não lhe deu causa.

12. É que o objeto da condenação é a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao IEC por meio do Convênio 703293/2009, em face da ausência do “nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos e as despesas efetuadas, o que não ocorreu neste caso”, originado do **“procedimento adotado pelo IEC, de contratar integralmente os serviços junto à empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.”**, nos termos do itens 22 e 24 do voto condutor do Acórdão 2936/2016 – TCU - Plenário (vide item 2 desta instrução) proferido pelo Exmo. Ministro Vital do Rêgo. Todavia, **Idalby é quem assinou o Contrato 004/2009 com Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME** (vide item 3, “I”, desta instrução);

13. Ademais, o fato gerador do débito, **que é o dia 2/6/2009** (vide item 9.3 do *decisum*, peça 50), ocorreu quando Danilo já estava afastado da presidência do IEC, nos termos da 7ª Assembleia Geral Extraordinária do IEC realizada, em **4/4/2009** (vide item 3, “b”, desta instrução) e da consulta a base CNPJ da Receita Federal. Ou seja, a partir desta data, Danilo estava afastado (caso entenda-se que algum dia ele, efetivamente, assumiu-a) do exercício da presidência do IEC. **A partir desta data, formalmente, Danilo não praticaria atos relacionados a função de presidente do IEC.”**

13. Como se depreende do excerto acima, o dirigente da unidade técnica concluiu que os elementos constantes dos autos confirmam que o recorrente não foi efetivamente o responsável pelos atos inquinados no convênio em debate, os quais deram ensejo à instauração de Tomada de Contas Especial e à condenação em débito, autorizando, nessa fase recursal, a formação de juízo diverso do primeiro julgamento, para excluir a responsabilidade do Sr. Danilo Augusto dos Santos no processo.

14. Nesse contexto, assiste razão ao Diretor e ao Secretário da Serur, cujos pronunciamentos acolho como razões de decidir, e entendo que deve ser dado provimento ao Recurso de Reconsideração.

15. Conforme bem analisado pelo escalão dirigente da unidade técnica, foi a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos quem assinou o Contrato 004/2009 com a Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, dando ensejo à transferência integral dos recursos federais repassados.

16. Por fim, o encaminhamento proposto recebeu manifestação concordante do ilustre representante do MPTCU que, ao rever o posicionamento apresentando anteriormente nos autos, asseverou, **in verbis**:

“Com efeito, as diversas atas aduzidas aos autos pelo responsável por meio de seu recurso (peças 85-86) dão conta que o Sr. Danillo Augusto só esteve, formalmente, à frente do IEC, no período de 27/10/2008 a 3/4/2009, tendo se afastado da presidência a partir de 4/4/2009, até a sua efetiva saída em 31/5/2010.

Conforme registrado na ata de 4/4/2009 (peça 85, p. 127), a Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, a partir daquela data, passou a acumular as funções de Vice-Presidente e Presidente temporária, e a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos, as funções de Secretária e Tesoureira temporária.

Nada obstante o formal afastamento do Sr. Danillo, o termo do convênio foi por ele assinado em 6/5/2009 (peça 1, p. 29-46). No entanto:

a) o Contrato 004/2009, celebrado entre o IEC e a Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME (peça 1, p. 71-72) na mesma data, embora mencione o Sr. Danillo como Presidente do IEC, **foi assinado pela Sra. Idalby Cristine**, a qual, de fato, foi a contratante dessa empresa;

b) a nota fiscal emitida pela Conhecer, em 1/6/2009, **foi atestada pela Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo** (peça 1, p. 73).

Portanto, os atos atinentes à execução do convênio não foram praticados pelo Sr. Danillo, mesmo porque estava afastado da direção da entidade.”

Ante o exposto, acolhendo a proposta dos dirigentes da Serur e do **Parquet**, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de setembro de 2019.

AROLDO CEDRAZ
Relator