



TC 025.369/2017-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social

Responsáveis: Sr. Deivson Oliveira Vidal (CPF 013.599.046-70), e a entidade Instituto Mundial de Desenvolvimento da Cidadania - IMDC (CNPJ 21.145.289/0001-07)

Procuradores: Nínive Aléssia Coutinho Santos Antunes (OAB-ES 26.057), representando a Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo – Aderes, sem poderes para receber citação

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social, em desfavor do Sr. Pedro Gilson Rigo (CPF 931.033.957-87), ex-Presidente da Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo - Aderes, em razão de omissão do dever de prestar contas dos recursos repassados por intermédio do Convênio 65/2012 – Siconv 778186/2012 (peça 8), firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a referida agência, o qual teve por objeto (peça 8, p. 1) “*o apoio à implementação de tecnologias sociais voltadas ao acesso à água para o autoconsumo e produção de alimentos com construção de cisternas de placas, capacitação e treinamento do público envolvido, para aprimoramento e desenvolvimento de capacidades gerenciais na captação e uso da água como condição mais adequada, sobretudo para as populações de baixa renda em processos de convivência com o semiárido.*”

HISTÓRICO

2. O plano de trabalho aprovado (peça 5) previa despesas com a construção de 10.634 cisternas de placas, espécie de pequenos receptáculos para armazenamento de águas pluviais, além de ações instrumentais conexas, como seleção dos beneficiários, treinamento para construção dessas estruturas, para o controle social, para a confecção de bombas manuais e encontros comunitários, dentre outras.

3. O convênio foi celebrado em 31/12/2012 (peça 8), escudado em pareceres técnico (Nota Técnica 209/2012 - CGAA/DEFEP/SESAN/MDS - peça 6), e jurídico (número 619/2012 – CONJUR/MDS – peça 2), e seu extrato foi publicado no Diário Oficial da União em 18/1/2013 (peça 9). O valor de responsabilidade da União correspondeu à importância de R\$ 23.178.460,40, e a contrapartida da entidade estadual era de R\$ 115.892,30. A primeira



parcela dos recursos foi transferida, na data de 16/4/2013, por meio da ordem bancária 2013OB800156, no valor de R\$ 10.000.000,00 (peça 11).

4. Houve empenho do que seria a segunda parcela dos repasses, mediante duas notas nos valores de R\$ 8.068.915,13 e R\$ 4.993.652,97 (peça 12), ambas emitidas em 15/7/2013.

5. Ato contínuo, o convenente solicitou a liberação dos recursos faltantes (peça 13). Entretanto, o concedente, em, 10/9/2013, dirigindo-se à Aderes (peça 14), e fazendo menção a “*notícias veiculadas em 9/9 e 10/9 do corrente ano em diversos canais da mídia nacional, à (sic) respeito de improbidades realizadas pelo Instituto Mundial de Desenvolvimento da Cidadania (IMDC), OSCIP inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 21.145.289/0001-07, subconveniada pela Aderes*”, sugeriu que fosse “*suspenso o repasse de recursos a essa entidade e que se proceda com o bloqueio da conta bancária utilizada para esse fim.*”. Sem prejuízo dessa recomendação drástica, requereu, outrossim, o envio de prestação de contas parcial.

6. Dois dias depois, em caráter complementar (peça 15), requisitou ainda comprovantes de repasse ao IMDC, o extrato da conta e outras “*informações que esclareçam quaisquer repasses de recurso (sic) públicos realizados pela Aderes ao IMDC no âmbito do convênio 065/2012*”.

7. Em 12/11/2013, a Aderes, em expediente dirigido ao Ministério (peça 17), solicitava prorrogação da vigência do convênio, motivada pelo atraso no repasse dos recursos e na modelagem e contratação da OSCIP encarregada dos trabalhos, além da suspensão do termo de parceria firmado entre a Aderes e o IMDC, em fase das denúncias e ações policiais de que fora alvejado tal instituto, as quais ensejaram ação judicial movida pelo Estado do Espírito Santo contra a referida OSCIP, cuja petição inicial compõe a peça 16. Na sequência, adicionalmente à prorrogação solicitada, a Aderes remeteu uma proposta de alteração de plano de trabalho, considerado o atraso (peça 19), estipulando o mês de novembro de 2014 como prazo final para conclusão do objeto, a que assentiu o órgão repassador, mediante a Nota Técnica 147/2013 - CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 20), manifestação do controle interno (peça 21) e Nota Informativa 124/2013 da Assessoria do Ministério (peça 22) e nova Nota Técnica 302/2013 - CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 23), esta última datada de 29/11/2013.

8. A decisão da 2ª Vara da Fazenda Pública de Vitória (peça 18), em antecipação de tutela na ação movida pelo Estado do Espírito Santo contra o IMDC, impunha o bloqueio *on line*, pelo sistema Bacenjud, do valor de R\$ 5.630.122,35, correspondente ao montante então já repassado pela Aderes à entidade subconveniada.

9. Ciente dessa decisão judicial, o órgão ministerial requereu à Aderes a devolução da quantia bloqueada, em manifestação de 18/12/2013 (peça 24).

10. Diante dessa solicitação, mediante o Ofício ADERES/GAB N° 017/14 (peça 25), o convenente prestou esclarecimentos sobre a situação. Basicamente, informou sobre a análise da prestação de contas apresentada pela entidade subconveniada, a qual fora rejeitada, e que por meio do órgão de representação judicial do Estado do Espírito Santo, já houvera pleiteado ao Juízo o resgate do valor de R\$ 4.144.244,84 (na conta específica para movimentação dos recursos do convênio) e de R\$ 1.485.877,51, este de qualquer conta corrente do IMDC, posto que todas estavam bloqueadas. Em expediente (peça 26) encaminhado na sequência, com o fito de complementar o anterior, foi sustentado que somente após 21/1/2014, final do recesso forense no Judiciário estadual, a Procuradoria Geral do Estado pôde peticionar nesse sentido.

11. Tendo a Aderes também solicitado dilação do prazo para a devolução dos recursos, assentiu a essa pretensão o concedente (peça 27), em 21/2/2014. Transcorridos mais

seis meses aproximadamente, sem a pretendida devolução, o Ministério estabeleceu o prazo adicional de 30 dias para a apresentação da prestação de contas final (peça 28)

12. Em nova manifestação, o Sr. Pedro Gilson Rigo, em 22/10/2014, dirigiu-se ao então Secretário de Estado de Economia e Planejamento (peça 29), para solicitar recursos orçamentários estaduais para proceder à devolução dos valores recebidos. Informou, para embasar seu pleito, que a ação movida pelo Estado contra o IMDC seria remetida à Justiça Federal, o que ainda não havia sido materializado àquele momento.

13. Em comunicação posterior encaminhada ao Ministério (peça 31), o Sr. Pedro Gilson Rigo informou que não havia autorização legal para a concessão do pleito (de recursos orçamentários estaduais para proceder à devolução), por disposições restritivas na lei orçamentária anual estadual. Nessa mesma assentada, comunicou a remessa da ação judicial à 3ª Vara Federal Cível de Vitória. Informou ainda que havia uma parcela incontroversa (R\$ 1.089.092,14), pois o IMDC alegava que já haveria de fato aplicado esses valores na execução do objeto do convênio e que haveria requerido a liberação do restante. Após a devolução dos recursos em sua totalidade pela entidade subconveniada, trataria o responsável de encaminhar a prestação de contas final do convênio.

14. Já em gestão posterior, titulada pela Sra. Lúcia Helena Dornelles, a Aderes postulou a suspensão da inadimplência da entidade (peça 32), sob o argumento de que as irregularidades situavam-se temporalmente na gestão pretérita. Endossou as manifestações do antecessor no sentido de que a devolução dos recursos dependeria do deslinde da ação judicial em curso na Justiça Federal e fez alusão aos trabalhos de Comissão de Sindicância Administrativa instituída pela Portaria 004/2015 daquela autarquia, com o *“propósito de apurar supostos responsáveis por irregularidades no Termo de Parceria em questão, e eventual ressarcimento de danos causados ao erário.”* Chega ao extremo de solicitar a própria instauração de tomada de contas (especial), na forma do art. 72, § 6º, da Portaria Interministerial 507/2011.

15. O Parecer Técnico 05/2016 – CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 34) recomenda, outrossim, a instauração de tomada de contas especial, uma vez que inexistia qualquer comprovação de execução do objeto. Conclusão semelhante está aposta na Nota Técnica 027/2016 – COPC/CGEOF/SESAN/MDSA (peça 35), esta nominando, inclusive, como responsável o Sr. Pedro Gilson Rigo, a quem se requereu a devolução dos recursos (peça 36-37).

16. Por final, a instauração da tomada de contas especial contra o Sr. Pedro Gilson Rigo foi determinada (peça 41), diante da manifestação favorável da área técnica (peça 33) e posteriores.

17. Em intervenção inicial no processo, a extinta SECEX-ES, em pareceres uniformes (peças 74-76), após atestar a presença, no processo, dos pressupostos de constituição da tomada de contas especial, bem como da documentação exigida pelas disposições legais e regulamentares, em especial a Instrução Normativa TCU 71/2012, e sua alteração posterior, apontou que a matéria sob exame já fora tratada no âmbito do Tribunal de Contas da União, tendo sido discutida e julgada no âmbito do TC 016.358/2015-5, processo de representação deflagrado a partir da remessa, à SECEX-ES, pela Exma. Sra. Juíza Federal Maria Cláudia de Garcia Paula Allemand, de decisão (peça 65) exarada no âmbito do processo 0010466-05.2014.4.02.5001, onde o Estado do Espírito Santo, com a adesão litisconsorcial ativa da União, movia ação ordinária contra o Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania.

18. Daquele processo de representação, foram extraídas cópias de alguns documentos, assim incorporados aos autos (peças 65-72), que incluem informações acerca do processo

judicial retromencionado, como o andamento até a data de 22/3/2018 (peça 71) e a sentença proferida (peça 66).

19. Reportando-se às apurações e análises tecidas sobre a matéria do TC 016.358/2015-5, a SECEX-ES, em instrução inicial (peça 67, p. 3-4), aventou algumas questões a serem investigadas, especialmente versando sobre o termo de parceria 01/2013, firmado entre a Aderes e o IMDC (peça 72, p. 7-35), e que consistia no subconvenimento a que já se fez alusão.

20. A primeira seria um possível excesso de valor no repasse da primeira parcela à conta do Termo de Parceria 01/2013, concretizada em R\$ 5.630.122,35, na medida em que estaria vinculada ao cumprimento da meta 1 (seleção e cadastramento das famílias beneficiárias, no valor previsto de R\$ 264.786,60).

21. A segunda adviria de notícias colhidas na imprensa por ocasião da divulgação da operação da Polícia Federal (peça 9), apontando que as supostas operações ilícitas de desvio de recursos envolviam a ‘montagem’ de processos licitatórios de maneira direcionada ao Instituto. Como somente a entidade envolvida comparecera ao procedimento licitatório do concurso de projetos (Edital 1/2013), entendeu-se necessário que a Aderes, por meio de diligência, disponibilizasse a documentação pertinente para que fosse apurado se, eventualmente, haveria algum indício que tais anomalias haveriam ocorrido no certame pertinente.

22. Efetuada a diligência naquele processo, essas questões, bem como outras que se impunham diante do quadro probatório, enumeradas abaixo, foram enfrentadas na instrução de mérito da representação (peça 68):

22.1 Existência de investigação em curso envolvendo a entidade responsável por ocasião da publicação do edital nº 001/2013 de concurso de projetos (em abril/2013);

22.2 Legalidade da estipulação, no Termo de Parceria 1/2013, do repasse ao instituto contratado do montante de R\$ 5.630.122,35, a título de primeira parcela da avença;

22.3 Existência de possíveis cláusulas restritivas no edital, que pudessem conduzir ao direcionamento do certame;

22.4 Idoneidade da documentação apresentada pelo instituto no procedimento seletivo.

23. Sintetizando as conclusões da unidade técnica quanto a essas questões suscitadas e investigadas, restou assente que:

23.1 Inexistiam, à época da celebração do Termo de Parceria 01/2013 quaisquer informações desabonadoras da atuação institucional do IMDC;

23.2 Reputa-se que o repasse da primeira parcela teve valor desproporcional aos gastos previstos na primeira etapa de execução do objeto;

23.3 Teria havido exigência extravagante como condição de participação, a qual, suprimida ou não, não teria o condão de influenciar significativamente o resultado final, diante da experiência amalhada pelo IMDC, valorada em outras disposições editalícias;

23.4 A apresentação, pela entidade subconveniada, de declaração de inexistência de pendências com o TCU, pelo sentido amplo que se lhe pode atribuir, não caracterizaria conduta fraudulenta da OSCIP capaz de eliminá-la do processo seletivo, pois a mera existência de tomada de contas especial em seu desfavor, sem trânsito em julgado, não infirmaria a declaração.

24. Retornando ao âmbito deste processo de tomada de contas especial, a SECEX-ES entendeu, com base nesses subsídios, que inexistiam “vícios imputáveis à direção da Aderes na condução do chamamento público que esteou o subconvenimento ao IMDC do objeto da avença”. Outrossim, declarou-se inteiramente descabido imputar responsabilidade ao Sr. Pedro Gilson Rigo, na medida em que houvera procedido rigorosamente segundo os dispositivos convenientes, legais e regulamentares que o autorizavam a subconveniar o objeto da avença, como a cláusula décima-quarta do convênio (peça 8, p. 6) e os arts. 8º, 9º e 63 da Portaria Interministerial 507, estes reproduzidos abaixo:

Art. 8º A formação de parceria para execução descentralizada de atividades, por meio de convênio ou termo de parceria, com entidades privadas sem fins lucrativos deverá ser precedida de chamamento público ou concurso de projetos a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem eficaz o objeto do ajuste.

§ 1º O edital do chamamento público ou concurso de projetos conterà, no mínimo, as seguintes informações:

I - especificação do objeto da parceria;

II - datas, prazos, condições, local e forma de apresentação das propostas;

III - datas e critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas;

IV - exigência de declaração da entidade proponente de que apresentará, para celebração do instrumento, comprovante do exercício, nos últimos 3 (três) anos de atividades referentes à matéria objeto do convênio ou termo de parceria que pretenda celebrar com órgão ou entidade, nos termos do § 7º deste artigo;

V - valor previsto para a realização do objeto da parceria; e

VI - previsão de contrapartida, quando cabível.

§ 2º A análise das propostas submetidas ao chamamento público ou concurso de projetos deverá observar os seguintes aspectos, dentre outros que poderão ser fixados pelo órgão ou entidade concedente:

I - a capacidade técnica e operacional do proponente para a execução do objeto da parceria; e

II - a adequação da proposta apresentada ao objeto da parceria, inclusive quanto aos custos, cronograma e resultados previstos.

§ 3º O resultado do chamamento público ou concurso de projetos deverá ser devidamente fundamentado pelo órgão ou entidade concedente.

§ 4º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público ou concurso de projetos, inclusive ao seu resultado, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

§ 5º As informações previstas no § 4º deverão permanecer acessíveis no Portal de Convênios por um período não inferior a 5 (cinco) anos, contados da data da divulgação do resultado do chamamento público ou concurso de projetos.

§ 6º A celebração do convênio ou termo de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos será condicionada à apresentação pela entidade do comprovante do exercício, nos últimos três anos, de atividades referentes à matéria objeto da parceria.

§ 7º A comprovação a que se refere o § 6º poderá ser efetuada mediante a apresentação de instrumentos similares firmados com órgãos e entidades da Administração Pública, relatórios de atividades desenvolvidas, declarações de conselhos de políticas públicas,

secretarias municipais ou estaduais responsáveis pelo acompanhamento da área objeto da parceria, dentre outras.

§ 8º A comprovação a que se refere o § 6º deverá ser relativa aos três anos anteriores à data prevista para a celebração do convênio, termo de parceria ou contrato de repasse, devendo ser esta data previamente divulgada por meio do edital de chamamento público ou de concurso de projetos.

Art. 9º O titular do órgão ou da entidade concedente poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no art. 8º nas seguintes situações:

I - nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de convênio, termo de parceria ou contrato de repasse pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento;

II - para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança; e

III - nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio ou contrato de repasse já seja realizado adequadamente mediante parceria com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas. (...)

Art. 63. Nos convênios celebrados pela União com Estados, Distrito Federal e municípios deverá ser previsto compromisso do conveniente de realizar processo seletivo para fins de escolha de entidade privada sem fins lucrativos, nos moldes dos arts. 8º e 9º desta Portaria, nos casos em que a execução do objeto, conforme prevista no plano de trabalho, envolver parceria.

25. Foi ressaltado naquela oportunidade, outrossim, que o curto intervalo entre o repasse da primeira parcela, em 1/8/2013 (peça 70, p. 1) e as prisões cautelares efetuadas no âmbito da denominada Operação Esopo, havidas em 9/9/2013, tornaria impraticáveis iniciativas efetivas pelo gestor estadual de maneira a evitar a concretização dos resultados danosos documentados. Também foi feita referência ao Acórdão 3098/2016 (peça 38), em cuja prolação o entendimento da unidade técnica regional foi integralmente prestigiado pela Primeira Câmara do TCU.

26. Ademais, a omissão do dever de prestar contas, que houvera sido registrada na matriz de responsabilização (peça 56), conduta atribuída ao Sr. Pedro Gilson Rigo, teria se restringido ao plano formal, motivada por circunstâncias supervenientes, imprevisíveis e absolutamente alheias à sua vontade, as quais estavam absolutamente infensas à sua atuação. Fora, inclusive, tempestivo e diligente, quando ciente da ação da Polícia Federal, na data de 11/9/2013, tendo encaminhado, sem obter resposta, o Ofício ADERES/GAB 183/13 (referência à peça 17, p. 1), exigindo da entidade subconveniada o relatório parcial de prestação de contas e extratos bancários da conta corrente específica titulada pelo IMDC, onde transitavam os valores repassados.

27. Não haveria incorrido em *error in eligendo*, eis que estava fora de seu alvedrio a definição do aplicador dos recursos, nem tampouco *error in vigilando*, eis que mantivera informado o órgão repassador das anormalidades verificadas e das providências tomadas para perseguir a recomposição dos valores em perigo, em especial a disponibilização dos indispensáveis subsídios para a impetração, pela Procuradoria Geral do Estado, uma semana após a deflagração das prisões pela Operação Esopo, de ação movida pelo Estado do Espírito Santo contra o IMDC (peça 16), buscando o bloqueio dos recursos.

28. Mesmo envidando todas as providências ao seu alcance, o gestor estadual não foi poupado pelo concedente, que continuou a exigir-lhe (peça 28) a prestação de contas ou a devolução dos recursos, os quais haviam sido licitamente transferidos a quem de direito, conforme orientações do próprio Ministério. Premido por tais posturas e pelo registro de inadimplência no Siafi que afetava todo o Estado, o gestor estadual chegou a aventar a quitação da dívida (peça 29) com recursos estaduais, o que não prosperou, igualmente por motivos alheios à sua vontade, basicamente restrições legais.

29. Em sede conclusiva, a unidade classificou a responsabilização do Sr. Pedro Gilson Rigo como uma hipótese de **responsabilidade objetiva**, que lhe fora atribuída unicamente por haver assinado o termo de parceria 01/2013, o qual fora descumprido pela OSCIP contratada para a execução do objeto do convênio, aplicação repudiada pela doutrina e pela jurisprudência, à falta de previsão legal ou constitucional para tanto.

30. Enveredando pela necessidade ou conveniência do prosseguimento da tomada de contas especial, mediante o ajuste do polo passivo a partir da substituição do ex-gestor estadual pelo IMDC e de seu Presidente à época dos fatos, diante da sentença (peça 66) proferida na ação ordinária 0010466-05.2014.4.02.5001, a unidade assim se manifestou:

37.1 É incontroverso no processo que a quantia de R\$ 1.089.092,14 (montante a ser somado com rendimentos de aplicações financeiras) refere-se a serviços prestados pelo IMDC, descabendo a sua devolução aos cofres da União, sendo que dessa parcela poderão ser deduzidos créditos trabalhistas transitados em julgado, diante de diversas reclamações movidas contra o IMDC;

37.2 Julga-se que o valor restante, de R\$ 5.399.925,27, é de titularidade da União, sendo convertido em renda em prol desta.

38. Contra essa sentença, apelaram a União, a Aderes e o Estado do Espírito Santo, conforme informações disponíveis em consulta processual pública no sistema da Seção Judiciária do Espírito Santo (peça 71). Ignora-se o teor dessas insurgências, o que permitiria delimitar eventual coisa julgada material já formada, conquanto provavelmente o provimento guerreado seja o reconhecimento da prestação parcial de serviços por parte do IMDC e seu direito à efetiva percepção da quantia referenciada.

39. É monolítica a jurisprudência do TCU no sentido de prestigiar o denominado princípio da independência das instâncias. Fundamenta-se nas dessemelhanças para a configuração dos tipos concernentes às esferas civil, penal e administrativa, reconhecendo-se, entretanto, a exceção, aplicável à esfera do controle externo, capitulada nos arts. 386, incisos I e IV do Código de Processo Penal c/c o art. 935 do Código Civil, o que não se aplica ao presente caso. Não afasta a compensação das indenizações em cada esfera, razão pela qual não se identifica bis in idem nessa hipótese.

40. Merecem menção alguns precedentes, que se enquadram na questão em testilha ora tratada nesses autos. A primeira é o Acórdão 3079/2016 – Plenário, da Relatoria do Ministro Bruno Dantas, na qual é ressaltado que a existência de depósito judicial não se presta a garantir o ressarcimento em sede de tomada de contas especial, em virtude de sua mutabilidade, possibilidade somente manietada quando do trânsito em julgado. A segunda é que a incomunicabilidade entre as esferas pode não ser absoluta, reservando-se ao Tribunal de Contas da União o direito de apreciar, no exercício de sua competência constitucional, a conveniência e a oportunidade de decretar o sobrestamento de seus feitos, no aguardo do deslinde de questões submetidas ao crivo de outras instâncias julgadoras (Acórdãos 2.132/2014, 3.242/2015 e 1.115/2017, todos da Primeira Câmara).

41. Não resta assegurado à União, portanto, pela sentença proferida no âmbito do processo 0010466-05.2014.4.02.5001, o ressarcimento de R\$ 5.399.925,27 e de seus consectários, pois a decisão pode ser reformada em instância superior. Cabe ao controle

externo, portanto, por prudência, construir alternativas pela formação de título executivo extrajudicial hábil para a recomposição ao erário nessa hipótese (ainda que pouco provável).

42. Ressalvando a subjetividade do juízo opinativo de que somos devedores, em razão de ofício, também não se vislumbra, *prima facie*, conveniência ou oportunidade no sobrestamento da tomada de contas especial. São dois os motivos capitais: a insuficiência dos valores reservados para a recomposição integral dos prejuízos e a possibilidade de ampliação do polo passivo, com incorporação da pessoa física do ex-dirigente do IMDC.

43. A ilustre togada responsável pela sentença de peça 66 reconheceu a efetiva prestação de serviços, alegada pelo IMDC, no valor de R\$ 1.089.092,14, questão que proclamou como incontroversa. Conquanto não expressamente consignado naquela peça, é altamente provável que essa qualidade decorra de falta de impugnação das demais partes, pois o processo civil é regido pelo princípio da verdade ficta, ao passo que o controle externo, à semelhança do processo penal, orienta-se pelo princípio da verdade material, ou real. É necessário apurar, no âmbito do controle externo, caso alegado pelo interessado, se esses serviços de fato foram prestados e justificam a supressão parcial do débito.

44. O segundo motivo reside na possibilidade de responsabilização do Sr. Deivson Oliveira Vidal, que presidia a referida OSCIP, cujo poder de gestão é naturalmente inegável. A gravidade dos ilícitos que se lhe atribuem deixa claro, pelas regras ordinárias de experiência, que, caso confirmados, a ocultação de patrimônio seria um corolário natural de tais práticas, condição desfavorável que sua responsabilização poderia, em tese, arrefecer.

45. Apenas a título de ilustração, o IMDC e seu Presidente já tiveram contas julgadas irregulares, condenações em débito e em multas em diversos processos no TCU (Acórdãos 8552/2017, 3634/2016, 7579/2015, 3747/2015, 3451/2015, todas da Primeira Câmara).

46. No entanto, uma questão procedimental, mas com potencial para resvalo em direitos individuais e possível comprometimento do processo em detrimento do interesse público caso não adequadamente tratada, é a inexistência, nos autos, da prestação de contas parcial apresentada pelo IMDC a Aderes, a qual fora rejeitada pela autarquia estadual, fatos a que faz referência o Ofício ADERES/GAB N° 017/14 (peça 25). Sua incorporação aos autos é indispensável, pois essa rejeição é exatamente o ato inquinado pelo qual responderão o instituto e seu dirigente, a despeito dos fatos e atos desabonadores que lhe são imputados publicamente.

31. Tendo entendido crucial o saneamento dos autos, a partir da incorporação da prestação de contas parcial apresentada pelo IMDC à Aderes e dos fundamentos de sua rejeição pela autarquia estadual, a unidade técnica envidou diligência, com base em delegação de competência do relator deste feito, Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos do art. 1º, inc. II, da Portaria-MINS-ASC N° 7, de 19/8/2011, requisitando (peça 77) à Aderes o seguinte:

“preferencialmente em formato eletrônico, toda a documentação – referenciada no Ofício ADERES/GAB N° 017/14 - apresentada pelo Instituto Municipal do Desenvolvimento e Cidadania – IMDC – a título de prestação de contas parcial relativa ao Termo de Parceria 01/2013, celebrado com aquela entidade, e que consistia em subconvênio do Convênio 65/2012 – Siconv 778186/2012, firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Aderes, e que fora rejeitada pela agência”

32. A autarquia estadual conveniente atendeu à requisição encaminhando os elementos de peças 78-81, os quais doravante serão objeto de análise.

EXAME TÉCNICO



33. A documentação, com diversos documentos duplicados, faz referência ao período entre agosto e outubro de 2013, decorrido desde o repasse da primeira parcela dos recursos e que compreende a condução ao ergástulo, em caráter preventivo, do Sr. Deivson de Oliveira Vidal. Fora apresentada em 14/11/2013, pela entidade subconveniada, consistindo nos seguintes elementos:

Documento	Localização nos autos
Reproduções de termo de parceria e plano de trabalho	(peça 78, p. 5-29)
Conciliação bancária	(peça 78, p. 30)
Extratos bancários da conta corrente do IMDC	(peça 78, p. 31-32)
Documentos diversos de despesas, como notas fiscais e recibos	(peça 78, p. 33-55)
Pagamento por treinamento a Letícia Cabral Aguiar	(peça 78, p. 56-57)
Contrato de prestação de serviços com Letícia Cabral Aguiar	Peça 78, p. 58-62
Nota fiscal de serviços prestados por capacitação de famílias, pela própria entidade subconveniada	Peça 78, p. 64
Projeto Cisternas de Placas	Peça 78, p. 65-79; peça 79, p. 1-37
Reproduções de termo de parceria e plano de trabalho	Peça 79, p. 40-66
Publicação de extrato de parceria no Diário Oficial da União	Peça 79, p. 67
Conciliação bancária	Peça 79, p. 68
Excerto de extrato bancário e comprovante de pagamento	Peça 79, p. 69-70
Reproduções de termo de parceria e plano de trabalho	Peça 79, p. 73; peça 80, p. 1-26
Conciliação bancária	Peça 80, p. 28
Extrato bancário	Peça 80, p. 29
Termo de rescisão de contrato de trabalho e comprovante de pagamento	Peça 80, p. 30-32
Relatório do fisco municipal de Belo Horizonte, com os pagamentos de ISS do IMDC	Peça 80, p. 34-38
Documentos variados de despesas	Peça 80, p. 40-45
Relatório de atividades Francisco Mendes, Coordenador do Projeto Cisternas	Peça 80, p. 45-46
Nota fiscal de pagamento por treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial	Peça 80, p. 48
Relatório de atividades de coordenação de monitoramento e compras	Peça 80, p. 49
Comprovante de pagamento ao coordenador de monitoramento e compras	Peça 80, p. 51



Reproduções de termo de parceria e plano de trabalho	Peça 80, p. 54-71; peça 81, p. 1-9
Conciliação bancária	Peça 81, p. 10
Extratos bancários da conta corrente do IMDC	Peça 81, p. 11-13
Comprovante de pagamento	Peça 81, p. 14
Documentos de viagem de colaboradores; comprovantes de pagamento de despesas administrativas	Peça 81, p. 15-18
Transferências entre contas do IMDC	Peça 81, p. 19-22
Nota fiscal ilegível	Peça 81, p. 24
Comprovante pagamento IPTU	Peça 81, p. 25-26
Pagamentos sem identificação de finalidade	Peça 81, p. 27-28
Pagamento não identificado – In Off Designer e Serviços Ltda., de R\$ 362.00,00, e de R\$ 233.500,00	Peça 81, p. 30; 35
Documentos variados de despesa	Peça 81, p. 29; 31-34
Reproduções de termo de parceria e plano de trabalho	Peça 81, p. 35-66
Publicação de extrato de parceria no Diário Oficial da União	Peça 81, p. 67
Conciliação Bancária	Peça 81, p. 68
Extratos bancários da conta do IMDC	Peça 81, p. 69

34. Como acertadamente consignam os pareceres de natureza técnica (peça 81, p. 71-72) e financeira (peça 81, p. 73) da autarquia estadual conveniente, a documentação disponibilizada é inadequada para comprovar a execução física do objeto, nos percentuais previstos, bem como caracterizar um nexo de causalidade entre essa execução física e os dispêndios arrolados na prestação de contas.

35. Segue abaixo um diagrama da execução físico-financeira, até outubro de 2013, de acordo com as informações e documentos constantes da prestação de contas parcial apresentada e dos pareceres retrocitados:

Meta	Descrição	Previsto financeiro (R\$)	Comprovado financeiro (R\$)	Previsto físico	Executado físico
1	Atividades preparatórias de planejamento	0,00	0,00	100%	100%
2	Seleção, cadastramento e capacitações	1.108.002,62	0,00	46%	0%
3	Implementação das tecnologias	6.719.707,81	0,00	30%	0%
4	Assistência Técnica	931.792,39	0,00	46%	0%
Total		8.759.502,82			

36. Nota-se que a única ação do projeto que foi comprovadamente executada no período abrangido correspondeu à etapa preliminar, de atividades preparatórias, para as quais não estava autorizado qualquer dispêndio às custas dos repasses avançados.
37. Os dispêndios consignados nos extratos bancários constantes da prestação de contas apresentada, outrossim, não permitem estabelecer associações causais com as supostas ações desenvolvidas.
38. Assim, inexistente qualquer aplicação minimamente aproveitável relativa ao objeto do subconvênio, impende a devolução integral do valor repassado pela conveniente Aderes ao Instituto Municipal de Desenvolvimento da Cidadania – IMDC, no valor de R\$ 5.630.122,35, referenciada à data de 2/8/2013, documentada em extrato bancário (peça 78, p. 31).
39. No caso de valores repassados por meio de transferências voluntárias a entidades privadas que se ocuparão de geri-los, a jurisprudência do TCU mostra-se consolidada no sentido de responsabilizar, de maneira solidária, a pessoa jurídica e seu representante, sem necessidade de manejo da teoria da desconsideração da personalidade jurídica e observância de seus pressupostos, o que se observaria somente no caso de vínculo contratual (Acórdão 2065/2014 - Plenário - Relator Raimundo Carreiro; Acórdão 2267/2015 - Primeira Câmara – Relator Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 6345/2017 - Segunda Câmara – Relator Aroldo Cedraz).
40. Destarte, a responsabilidade deve recair, em caráter solidário, sobre o Sr. Deivson Oliveira Vidal e a entidade Instituto Mundial de Desenvolvimento da Cidadania - IMDC, CNPJ 21.145.289/0001-07.
41. No tocante à prescrição punitiva, temos que, conforme o Acórdão 1441/2016-Plenário, o qual uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, a prescrição subordina-se ao prazo decenal geral indicado no art. 205 do Código Civil, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 daquele diploma, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.
42. No caso específico, é preciso estabelecer o termo inicial desse interregno. O critério que se adota comumente, em casos da espécie, é considerar a data limite para apresentação da prestação de contas ao aplicador dos recursos, ou a data do primeiro documento apresentado com esse desiderato, se tal evento for anterior. Essa opção apresenta como fundamento o princípio da *actio nata*, pois, segundo seus defensores, representaria o termo inicial aquele momento em que o Estado teria condições de agir na defesa de seus interesses, quando se mostrasse necessário.
43. Tal critério é passível de críticas, na medida em que a prestação de contas possui um caráter declaratório, e não constitutivo, das referências fáticas que se relacionam com as possíveis irregularidades que se habilitam a ser objeto de sanção. Desconsidera, sobretudo, o poder-dever estatal de acompanhar *pari passu*, a execução da ação governamental, com potencial ablativo das desconformidades. Opera logicamente em desfavor do agente punível. Sua adoção será, contudo, sugerida, em coerência com a linha interpretativa mantida por esta Corte. Destaque-se que, neste caso, não prejudicará o responsável.
44. No caso vertente, a data a ser considerada como termo inicial do prazo prescricional é a de 8/11/2013, conforme o expediente de encaminhamento da prestação de contas parcial (peça 81, p. 38), estando aquele em plena fluência, e será interrompido no despacho autorizativo da citação, caso acolhida a proposta vertida nesta instrução.



45. Deve ser ressaltado que a prescrição não afeta o julgamento das contas. Quanto ao débito, aguarda-se publicação de decisão do Supremo Tribunal Federal, que dará outro tratamento à matéria, esclarecendo o entendimento já externado que o ressarcimento ao erário pode ser prescritível.

CONCLUSÃO

46. Uma vez repelida a responsabilização do Sr. Pedro Gilson Rigo e da autarquia estadual convenente, a Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo – Aderes, desaprovadas as contas pelo repassador, documentadas nos autos graves ilicitudes ocorridas na execução do subconvênio e inexistentes nos autos elementos que evidenciem a gestão regular dos recursos descentralizados, a cargo da entidade subconviniada, cabe convocá-la aos autos, bem como o seu dirigente, Sr. Deivson de Oliveira Vidal, para a apresentação de defesa ou a satisfação do débito apontado, ou ainda, enviar tais providências cumulativamente.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

47. Informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, para as citações propostas, nos termos do art. 1º, inc. VIII, da Portaria-MINS-ASC Nº 7, de 19/8/2011.

48. Outrossim, destaque-se que, por ordem do ínclito Relator, foi apensado ao processo o TC 022.691/2019-3, representação com similitude de objeto, por conexão, nos termos do art. 36 da Resolução TCU nº 259, de 7 de maio de 2014.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo a realização de citação, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno do TCU, do Sr. Deivson Oliveira Vidal (CPF 013.599.046-70) em solidariedade com a entidade Instituto Mundial de Desenvolvimento da Cidadania - IMDC (CNPJ 21.145.289/0001-07), para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto às ocorrências abaixo relacionadas, relativas à gestão, por subconvênio, dos recursos repassados no âmbito do Convênio 65/2012 – Siconv 778186/2012, este firmado entre a Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo – Aderes e o extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em razão das condutas especificadas, no exercício correspondente, ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional as importâncias assinaladas, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até o seu recolhimento, deduzidas eventuais parcelas já ressarcidas:

Ocorrência: Ausência de documentação comprobatória de despesas e inconsistências na elaboração da prestação de contas do convênio;

Conduta: Deixar de apresentar documentação idônea em prestação de contas para comprovação da execução física e de despesas do convênio;

Nexo causal: A omissão referida impediu a associação dos débitos na conta corrente específica com as alegadas despesas incorridas pela entidade na consecução dos objetivos do convênio;

Culpabilidade: Inexistem nos autos elementos que indiquem a existência de eventuais excludentes de ilicitude, tais como inexigibilidade de conduta diversa, existência de boa-fé na conduta incorrida; potencial falta de consciência da ilicitude dos atos praticados ou de inimizabilidade do agente;



Evidências: Parecer Técnico da Prestação de Contas do Termo de Parceria 001/2013 (peça 81, p. 70-73); Extratos bancários (peça 78, p. 31-32; peça 81, p. 12-13); Prestação de contas (peças 78-80; 81, p. 1-69); Termo de parceria 01/2013, firmado entre a Aderes e o IMDC (peça 72, p. 7-35);

Dispositivos legais e infralegais infringidos: Art.93 do Decreto-lei 200/67; Cláusula Terceira do Termo de Parceria 01/2013, itens “m” e “n”;

Data	Valor (R\$)
02/08/2013	5.630.122,35

Valor atualizado em 28/4/2020: R\$ 8.101.746,06 (sem juros)

50. Deve ser informado ainda aos responsáveis acima nominados que:

50.1 caso venham a ser condenados pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

50.2 o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

50.3 o Tribunal poderá analisar eventual pedido de parcelamento do débito, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU;

50.4 a falta de atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992 e do art. 12, inciso VII, da Resolução – TCU 170/2004;

50.5 a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação comprobatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica e de aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como outros elementos que comprovem a execução do objeto, em essência quaisquer provas admissíveis em Direito, desde que passíveis de representação na forma documental, consoante exigência do art. 162 do Regimento Interno do TCU.

51. Deve ainda ser remetida cópia da presente instrução técnica aos responsáveis para perfeita compreensão do objeto do chamamento.

SECEX-TCE, 4ª Diretoria Técnica, em 28/4/2020

MARCELLO MAIA SOARES
Auditor Federal de Controle Externo
Mat. 3530-0



ANEXO ÚNICO – Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsáveis	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Ausência de documentação comprobatória de despesas e inconsistências na elaboração da prestação de contas do convênio;	Sr. Deivson Oliveira Vidal (CPF 013.599.046-70) e a entidade Instituto Mundial de Desenvolvimento da Cidadania - IMDC (CNPJ 21.145.289/0001-07)	A partir de 15/7/2013	Deixar de apresentar documentação idônea em prestação de contas para comprovação da execução física e de despesas do convênio;	A conduta descrita impediu a associação dos débitos na conta corrente específica com a ação governamental contemplada pelo repasse dos recursos	Não há elementos nos autos que demonstrem a existência de boa-fé na conduta incorrida; inexistem hipóteses de potencial falta de consciência da ilicitude dos atos praticados, de inexigibilidade de conduta diversa ou de inimputabilidade do agente