

GRUPO I –CLASSE I – Plenário

TC 015.021/2015-7.

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão: Ministério do Turismo (Mtur).

Recorrentes: Danillo Augusto dos Santos (036.408.128-75), Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo (785.537.681-04) e Instituto Educar e Crescer/IEC (07.177.432/0001-11).

Representação legal: Gabriel Jorge Jardim (OAB/SP 407.240) e Gustavo Rodrigues Silva (OAB/SP 374.108).

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE O IEC E O MTUR. ALEGAÇÕES RECURSAIS DA ENTIDADE E DE DIRIGENTE NÃO COMPROVARAM O NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS E O OBJETO EXECUTADO. AFASTAMENTO DE ALGUMAS IRREGULARIDADES DO FATO GERADOR DO JULGADO, SEM ALTERÁ-LO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE DE DIRIGENTE DO IEC QUE COMPROVOU AFASTAMENTO DA ENTIDADE POR OCASIÃO DA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO. PROVIMENTO DE SEU RECURSO.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Danillo Augusto dos Santos, Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo e pelo Instituto Educar e Crescer/IEC contra o Acórdão 1.418/2019-TCU-Plenário, vazado nos seguintes termos:

9.1. considerar revéis para todos os efeitos o Instituto Educar e Crescer (IEC), CNPJ 07.177.432/0001-11, a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., CNPJ 07.046.650/0001-17, e a Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, CPF 001.904.910-27, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos dos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas dos responsáveis Instituto Educar e Crescer (IEC), CNPJ 07.177.432/0001-11, Ana Paula da Rosa Quevedo, CPF 001.904.910-27, Danillo Augusto Santos, CPF 036.408.128-75, e Idalby Cristine Moreno Ramos, CPF 785.537.681-04;

9.3. condenar os responsáveis identificados no subitem anterior, em solidariedade com a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., CNPJ 07.046.650/0001-17, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o

recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de Ocorrência	Valor Original (R\$)
5/6/2009	300.000,00

9.4. aplicar ao Instituto Educar e Crescer (IEC), CNPJ 07.177.432/0001-11, à Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, CPF 001.904.910-27, ao Sr. Danillo Augusto Santos, CPF 036.408.128-75, à Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos, CPF 785.537.681-04 e à empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., CNPJ 07.046.650/0001-17, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. considerar grave a infração cometida pelos responsáveis Ana Paula da Rosa Quevedo, CPF 001.904.910-27, Danillo Augusto Santos, CPF 036.408.128-75, e Idalby Cristine Moreno Ramos, CPF 785.537.681-04;

9.6. aplicar aos responsáveis Ana Paula da Rosa Quevedo, CPF 001.904.910-27, Danillo Augusto Santos, CPF 036.408.128-75, e Idalby Cristine Moreno Ramos, CPF 785.537.681-04, a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.7. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992;

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

9.9. autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.10. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal e à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão e Combate à Corrupção da Procuradoria-Geral da República, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.11. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e ao Ministério do Turismo;

2. No âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), foi elaborada a instrução à peça 144, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes, cujo encaminhamento foi encampado pelos dirigentes da unidade (peças 145/146):

HISTÓRICO

2. A tomada de contas especial (TCE) sob comento foi instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor do Instituto Educar e Crescer (IEC) e de Danillo Augusto dos Santos, na condição de ex-Presidente do aludido Instituto, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 703335/2009 (peça 1, p. 73-107), firmado entre o Ministério do Turismo e o IEC, com a finalidade de apoiar a implementação do projeto intitulado “2º Barretos Matsuri”, a ser realizado em Barretos (SP), no período de 29/5/2009 a 31/5/2009 (peça 1, p. 73-107).

2.1. Para o alcance das metas acordadas, foram previstos R\$ 334.000,00 para a execução do objeto,

dos quais R\$ 300.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 34.000,00 corresponderiam à contrapartida financeira, conforme plano de trabalho à peça 7.

2.2. Os recursos federais foram transferidos para o Banco do Brasil, Ag. 1004-9, conta corrente 39860-8, em parcela única, em 5/6/2009, por meio da ordem bancária 2009OB800651 (peça 3, p. 6). A vigência do ajuste estendeu-se de 11/5/2009 a 4/9/2009.

2.3. O relatório do tomador de contas (TCE 528/2014) apontou débito no valor integral transferido, em razão da impugnação total das despesas, decorrente de irregularidades na execução física e financeira do objeto (peça 2, p. 34-43 e p. 85-93), sob a responsabilidade de Danillo Augusto dos Santos, presidente do IEC à época da celebração da avença.

2.4. No âmbito desta Corte de Contas, no primeiro momento, foram promovidas as citações do IEC, de Danillo Augusto dos Santos, que assinou o termo de convênio e encaminhou a prestação de contas sem comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, e de Ana Paula da Rosa Quevedo, dirigente do Instituto, à época da realização do evento, para que recolhessem o valor do débito ou apresentassem alegações de defesa quanto à glosa dos valores impugnados, em especial em face da não comprovação de inserções em mídia radiofônica e televisiva (ressalvas técnicas), à apresentação de comprovante de pagamento ilegível, à ausência de contrato de exclusividade das atrações artísticas, à comprovação da inexistência de informações sobre patrocínio (ressalvas financeiras), além de irregularidades apontadas pela CGU, à peça 15, p. 143-156 (peça 17).

2.5. Após a análise das alegações de defesa de Danillo Augusto dos Santos, considerando que os demais citados permaneceram silentes, a então Secex-CE entendeu que suas alegações de defesa deveriam ser acatadas e que deveria realizar nova citação solidária, agora incluindo a responsável Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, que seria a gestora de fato do IEC (peça 47).

2.6. Realizadas as citações, apenas Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo compareceu aos autos para se defender e os elementos apresentados foram objeto de exame na peça 67, resultando em proposta uniforme de julgamento pela regularidade com ressalva das contas e de exclusão de responsabilidade de Danillo Augusto dos Santos.

2.8. O MP/TCU, por sua vez, sugeriu o retorno do processo à unidade técnica para citação solidária da Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., contratada para realização do evento, haja vista a adoção da medida em outros processos com indícios de irregularidades similares e com os mesmos envolvidos, o que foi acatado pelo relator, à peça 70, e realizado pela Unidade técnica, à peça 76.

2.9. Efetuada a notificação, a Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. permaneceu silente, sem juntar aos autos elementos aptos a desconstituir a irregularidade que lhe foi atribuída. Desse modo, a Secex-CE voltou a instruir o feito e modificou o encaminhamento sugerido, propondo, nessa assentada, o julgamento pela irregularidade das contas de Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, condenando-a, solidariamente com Ana Paula da Rosa Quevedo, com o IEC e com a Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., ao ressarcimento do valor histórico integralmente repassado e aplicando-lhes multa. Quanto a Danillo Augusto dos Santos, foi mantida a sugestão de excluí-lo da relação processual (peça 88).

2.10. O MP/TCU, registrando a existência de diversos processos em trâmite no Tribunal para apurar irregularidades em convênios celebrados entre o MTur e o IEC, todos eles abrangendo falhas similares às identificadas nestes autos, manifestou-se de acordo com o mérito proposto (peça 91).

2.11. O Relator, discordando em parte dos posicionamentos anteriores, entendeu que Danillo Augusto Santos deveria responder pelas irregularidades apuradas na presente TCE, juntamente com Idalby Cristine Moreno Ramos, Ana Paula da Rosa Quevedo e o IEC e a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., deliberando por condená-los solidariamente ao ressarcimento do débito, com aplicação de multa e pena aos gestores de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, além de solicitar à AGU as medidas necessárias ao arresto de bens de todos os responsáveis julgados em débito, o que deu origem ao acórdão atacado (peça 92).

2.12. Inconformados, Danillo Augusto Santos (peça 98 e 122-126), bem como Idalby Cristine

Moreno Santos e o IEC (peça 112) interpuseram recursos de reconsideração. Danilo Augusto Santos requer a reforma do acórdão recorrido de forma a excluí-lo da relação processual e os demais requerem o provimento do recurso para tornar insubsistente o Acórdão 1.418/2019-Plenário e, assim, julgar regulares ou regulares com ressalva as suas contas.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade contidos nas peças 116 e 117, ratificados pelo Ministro relator, Vital do Rêgo, na peça 120, que concluiu pelo conhecimento dos recursos, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.8 do Acórdão 1.418/2019-Plenário (peça 92), em relação aos recorrentes, estendendo-o a todos os responsáveis condenados em solidariedade, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso as seguintes questões:

- a) se cabe a responsabilização dos recorrentes IEC e Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo (peça 112, p. 4-7);
- b) se cabe a responsabilização do recorrente Danilo Augusto dos Santos (peça 98, p. 7-104 e peças 122-126);
- c) se houve dano ao erário (peça 112, p. 7-8);

5. Se cabe a responsabilização dos recorrentes IEC e Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo (peça 112, p. 4-7).

5.1. Os recorrentes IEC e Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo afirmam ser improcedente a sua condenação, com base nos seguintes argumentos:

- a) todas as ressalvas apontadas na TCE foram sanadas, com base na instrução da unidade técnica, à peça 67, cujo trecho foi transcrito à peça 112, p. 5-7;
- b) constam nos pareceres técnicos, no Relatório *In Loco* e na própria instrução do TCU, conforme excerto transcrito à peça 112, p. 4, a comprovação de que houve a execução dos itens relativos a mídia radiofônica e televisiva, sendo que foram enviados VT e SPOT de 30" segundos, inexistindo dúvidas acerca do saneamento destas irregularidades;
- c) em relação aos extratos bancários, conforme análise financeira dos requisitos constantes na Nota Técnica de Análise 204/2011 (peça 1, p. 193), os recursos foram recebidos e movimentados na conta específica: banco, agência e conta, conferindo com os da ordem bancária e constam na relação de pagamentos e ainda, de acordo com essa Nota, "foram apresentadas todas as notas fiscais, recibos e demais comprovantes fiscais, comprovantes da realização das despesas, contendo descrição detalhada dos bens/serviços adquiridos, com atesto de recebimento dos serviços e identificação do número do convênio no corpo da nota fiscal; foi encaminhado Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa em consonância com recebimentos e gastos, e ainda evidencia a Contrapartida, e os valores registrados conferem com os valores na Relação de Pagamentos; foi apresentado extrato bancário, ou outro documento comprovando a utilização da Contrapartida";
- d) sobre a exigência de contrato de exclusividade, é improcedente sua exigência, considerando que tal obrigatoriedade ocorre apenas no caso de contratação por inexigibilidade de licitação, diversamente do evento em questão, em que foi realizada licitação simplificada por meio da cotação prévia de preços;
- e) quanto à ressalva financeira de que não foram apresentados documentos que comprovassem a arrecadação ou não de receitas de patrocínio, nem aplicação de tais recursos na consecução do objeto, cumpre salientar, que em momento algum, isso foi exigido dos recorrentes na análise de prestação de contas, bem como não constam ressalvas deste item nos pareceres técnicos ou notas técnicas de análise anexadas aos autos;

f) quanto aos apontamentos da CGU, os recorrentes reafirmaram a ausência de conluio no processo de escolha dos fornecedores, assim como demonstraram haver comprovação da capacidade técnica/operacional dos fornecedores e ausência de vínculo entre as empresas e as convenientes.

Análise

5.2. Os argumentos dos recorrentes não merecem prosperar, considerando que utilizaram como fundamento a instrução da unidade técnica à peça 67, que teve encaminhamento superado em posicionamento posterior, conforme nova instrução à peça 88.

5.3. Ressalta-se que a análise feita pela área técnica no sentido de saneamento das irregularidades do convênio em foco, em qualquer que seja a instrução, não vincula, em absoluto, o juízo desta Corte de Contas na verificação da regularidade e da análise da prestação de contas de recursos federais repassados por meio de convênios. No exercício de suas competências constitucionais, o Tribunal deve atuar de forma independente, podendo, por óbvio, divergir do órgão administrativo concedente e/ou de sua área técnica.

5.4. Também não procede o argumento de aprovação da execução financeira efetuado à Nota Técnica 204/2011 (peça 1, p. 193), do MTur, tendo em vista, conforme se pode comprovar nesta mesma Nota Técnica, à peça 1, p. 199, que o concedente condicionou a aprovação das contas do Convênio 703335/2009 ao atendimento de ressalvas financeiras (indicadas na peça 1, p. 195: falta de descrição dos serviços prestados na Nota Fiscal, falta de certidões de regularidade fiscal do fornecedor contratado, falta de cópia de cheques/ordens bancárias, TEDs de pagamento ao fornecedor, falta de contratos de exclusividade entre a empresa contratada e o artista e de declaração de gratuidade do evento), além de ressalvas apontadas pela CGU, conforme peça 1, p. 197, às quais não foram sanadas.

5.5. No tocante à alegação de que seria desnecessário o contrato de exclusividade por ter sido realizado procedimento licitatório simplificado a partir de cotação de preços, esse argumento não procede, tendo sido rechaçado pelo MP/TCU (peça 91, p. 3) e pelo Relator (peça 93, p. 17), uma vez que as datas das propostas juntadas ao autos indicam que o procedimento de cotação foi realizado previamente à celebração do convênio (peça 15, p. 104-112), não se prestando, portanto, a lastrear o processo de contratação feito após a assinatura do ajuste.

5.6. Ao contrário do que afirmam os recorrentes, a informação de arrecadação ou não de receitas oriundas de patrocínio foi exigida na análise das prestações de contas à peça 2, p. 38 (Nota Técnica 165/2012) e no Relatório de Auditoria 440/2015, da CGU (peça 2, p. 136).

5.7. Em relação à Nota Técnica 3.096/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 17/12/2010, que analisou os convênios celebrados pelo MTur com entidades privadas para realização de eventos, entre os quais se encontra o Convênio 703335/2009, embora os recorrentes reafirmem a inexistência das seguintes irregularidades apontadas pela CGU (peça 15, p. 155), não apresentaram, nesta fase recursal, nenhum documento comprobatório para saná-las:

a) falta de comprovação documental para outras receitas que possivelmente custearam os eventos, considerando que a documentação obtida junto às convenientes apresentava cartazes que indicavam a existência de outros patrocinadores para o evento, incluindo a venda de ingressos;

b) nota fiscal genérica da empresa contratada pelo conveniente, inexistindo comprovação de que o recurso foi gasto efetivamente no evento, portanto sem o necessário nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas;

c) curto espaço de tempo nos atos do MTur para aprovação e assinatura dos convênios. No caso do Convênio 703335/2009, o Parecer Técnico é de 8/5/2009 (peça 1, p. 48), sendo que o Parecer Jurídico correspondente é de 11/5/2009 (peça 1, p. 72), mesma data de assinatura do ajuste (peça 1, p. 107);

5.8. Registra-se que a boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra (Acórdãos 823/2020-1ª Câmara,

Rel. Vital do Rêgo, e 14.584/2019-1ª Câmara, Rel. Weder de Oliveira).

5.9. A mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo aos responsáveis demonstrar a regularidade na utilização dos recursos federais a eles confiados. O voto condutor do Acórdão 5170/2015-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado com a União. Dessa forma, é inerente ao regime de prestação de contas previsto no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal o dever de o responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, a confirmar o custeio, com recursos do erário federal dos bens produzidos e dos serviços realizados no ajuste. Nessa linha trilham Acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 3.501/2010-TCU-2ª Câmara, 3.808/2010-TCU-2ª Câmara e 2.436/2009-TCU-Plenário.

5.10. Dessa forma, a verificação física do evento, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados, uma vez que não comprova que o evento foi realizado com os recursos do referido convênio. Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas, tais como notas fiscais, notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquele evento foi executado com os recursos transferido pelo Convênio examinado.

5.11. No caso específico do convênio MTur 221/2009, verifica-se que os elementos juntados aos autos não permitem formar convicção quanto à execução financeira do objeto, tampouco estabelecer o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos federais repassados, uma vez que não foram colacionados comprovantes, declarações e recibos, dos diversos serviços prestados. Soma-se a isso o fato de nas notas fiscais não constarem o detalhamento dos serviços. Nesse ponto, vale destacar o apontamento da CGU de que os convênios examinados tiveram diversos apoiadores e patrocinadores.

5.12. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se o objeto conveniado, de fato, foi executado (ou custeado) por meio dos recursos repassados por meio da ordem bancária 2009OB800651 (peça 3, p. 6), ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, estaduais ou municipais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença. Vale destacar que a entidade possuía vários ajustes celebrados com a União que apresentavam períodos de vigência parcialmente coincidentes (peça 15, p. 158-161).

5.13. Tais elementos são considerados essenciais para demonstrar a efetiva realização do evento, em conformidade com a jurisprudência pacífica desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 13219/2016-TCU-2ª Câmara, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer; 4916/2016-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, 3262/2015-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro.

5.14. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal/1988, bem como em outros normativos infraconstitucionais – como o Decreto-lei 200/1967 e a Instrução Normativa - STN 1/1997.

5.15. Além disso, a jurisprudência pacífica desta Corte firmou-se no sentido de que, nos processos de tomadas e prestações de contas, ocorre inversão do ônus da prova, cabendo ao gestor dos bens e recursos públicos comprovar sua boa e regular aplicação (Acórdãos 5742/2016-1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas, 2435/2015-Plenário, Rel. Ana Arraes, 1577/2014-2ª Câmara, Rel. André de Carvalho).

5.16. Assim, a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto com a gravidade dos atos praticados, são fundamentos suficientes para o julgamento pela irregularidade das contas do IEC e de Idalby Cristine Moreno Ramos, em solidariedade, com aplicação do débito e multa a esses recorrentes.

6. Se cabe a responsabilização do recorrente Danillo Augusto dos Santos (peça 98, p. 7-104 e peças 122-126).

6.1. O recorrente Danillo Augusto dos Santos defende que deve ser excluído do polo passivo da TCE, com base nos seguintes argumentos:

a) conforme já registrado à peça 39, o recorrente nunca exerceu, de fato, qualquer função no IEC;

b) foi cooptado ao quadro diretivo do IEC por Idalby, através de um estratagema em que indivíduos de boa-fé como o ora recorrente eram atraídos aos diversos institutos por ela comandados para que lhe servissem de “laranjas”, assegurando a sua blindagem a eventuais futuras investigações, conforme a seguir:

b.1) em meados de 2008, enquanto fisioterapeuta há mais de 30 anos, profissional reconhecidamente sério e competente na área da saúde, sobretudo na cidade de Goiânia/GO (onde reside desde 1993), teve contato com Idalby na clínica de fisioterapia em que trabalha há 26 anos;

b.2) Idalby convidou o recorrente a integrar o IEC, no intuito de capacitar a entidade para concorrer a projetos na área da saúde e, juntos, desenvolverem tais trabalhos, em virtude do seu conhecimento e boa reputação neste campo do saber, em troca de remuneração pelos trabalhos prestados, o que, tal como os mencionados trabalhos no campo da saúde, nunca chegaram a acontecer, frisa-se;

b.3) como uma oportunidade de complementar sua renda, considerando ser arrimo de família, a partir de 27/10/2008, o recorrente foi incluído no quadro diretivo do IEC, na função de presidente, conforme demonstra a 5ª ata de Assembleia Geral Extraordinária (peça 126, p. 31), a qual também registra Idalby como secretária, além de Caroline da Rosa Quevedo e Ana Paula da Rosa Quevedo (membros da mesma família) na tesouraria e na vice-presidência, respectivamente;

b.4) a princípio, foi solicitado ao recorrente apenas que assinasse alguns documentos relativos a projetos pendentes em fase de conclusão, sendo que em breve dariam início ao desenvolvimento dos referidos trabalhos na área da saúde;

b.5) considerando que o recorrente não exercia qualquer função, de fato, nas atividades da instituição pois seu nome foi inserido no IEC apenas proforma, sua assinatura consistia mera formalidade necessária, até mesmo porque sempre residiu em Goiânia, sem poder se ausentar, devido a sua rotina laboral;

b.6) o recorrente jamais compareceu ou participou das supostas assembleias do IEC, jamais esteve em qualquer imóvel em que fossem realizadas atividades do IEC, tampouco visitou qualquer órgão ou empresa em nome da referida entidade, como se comprova do quadro comparativo à peça 98, p. 18-19 e à peça 126, que confronta as fichas de frequência do seu trabalho na Clínica Ortopedia Samaritano, em Goiânia (peças 98, p. 50-58), e as atas das assembleias do IEC, em Brasília (peça 39, p. 21-58, peça 64, peça 98, p. 15-17 e peça 126, p. 10-48), supostamente realizadas em datas e horários em que se encontrava no seu local de trabalho;

b.7) na expectativa de que os projetos na área da saúde seriam desenvolvidos em breve, o recorrente assinou diversos documentos que lhe eram levados, muitos deles sem ao menos serem lidos ou questionados, até que começou a questionar e a confrontar Idalby;

b.8) a partir de abril de 2009, através de manobra maquinada por Idalby, o ora recorrente foi formalmente licenciado da presidência do IEC, por sucessivas vezes, até sua oficial retirada do quadro diretivo, em maio de 2010. Dessa forma, Idalby não mais precisou que o recorrente assinasse todo e qualquer documento da instituição, bastando a assinatura daquela que passou a exercer, formalmente, as funções de presidente temporária, a Ana Paula da Rosa Quevedo (conforme 7ª, 8ª e 10ª Atas de Assembleia Extraordinária do IEC – peça 64 e p. 47 e 52 de peça 39, respectivamente);

b.9) desde abril de 2009 até maio de 2010, o recorrente não mais respondia, sequer formalmente, como presidente do IEC, não lhe podendo ser imputado qualquer ato praticado no

âmbito do IEC durante esse período;

b.10) no início de 2010, ainda sem início dos mencionados projetos na área da saúde, o recorrente teve sua confiança em Idalby definitivamente quebrada ao ser surpreendido com uma série de reportagens, na imprensa escrita e televisiva, sobre esquema de fraudes aplicadas por ONGs que supostamente malversavam recursos públicos, entre as quais figurava o IEC e o nome de Idalby;

b.11) a pedido, o nome do recorrente foi oficialmente excluído do quadro diretivo do IEC, conforme 11ª Ata de Assembleia Extraordinária, à peça 39, p. 54;

b.12) o recorrente jamais foi beneficiado ou de qualquer forma, remunerado, direta ou indiretamente, seja pelo IEC, seja por qualquer outra pessoa vinculada à entidade, nem lá exerceu qualquer função, de modo que não possui qualquer documentação atinente às atividades que ali eram desenvolvidas, tampouco conhece qualquer pessoa ligada aos fatos desta TCE, exceto Idalby;

c) inexistente vínculo entre o recorrente e o contexto fraudulento apurado pela CGU, conforme demonstrado a seguir:

c.1) as reportagens juntadas aos autos à peça 39, p. 60-67, em especial o excerto transcrito à peça 98, p. 12, bem como a Nota Técnica 3096/DRTES/PR/SFC/CGU-PR (peça 15, p. 143-157) mencionam a existência de vínculos entre diversas entidades não econômicas que pleiteavam convênios junto a órgãos federais, e entre estas e as empresas que executam os objetos, tendo como elo, quase sempre, Idalby e membros da família Rosa Quevedo, destacando-se a ligação entre essa família e a empresa Conhecer Consultoria, corresponsável nesta TCE (vide excerto da Nota Técnica 3096/DRTES/PR/SFC/CGU-PR, transcrito à peça 98, p. 12);

c.2) não há qualquer menção ao nome do recorrente nem nas reportagens, nem na referida nota técnica;

c.3) inexistente qualquer indício mínimo do qual se possa inferir a associação do recorrente à trama ilícita que, ao que tudo indica, alcançou o convênio objeto desta TCE;

d) digressões sobre o montante movimentado pelo IEC em suas relações convencionais ou quanto ao número de TCE que tramitam no Tribunal que envolvem o nome do recorrente não prestam para lhe atribuir culpa ou associa-lo ao esquema de fraudes descrito, porém, demonstram, exclusivamente, a amplitude do golpe que lhe foi aplicado e a gravidade das consequências que, injustamente, lhe serão impostas, caso não haja um julgamento estritamente pautado nos indícios e elementos probatórios constantes dos autos, mas em presunções evasivas e desprovidas de amparo legal;

e) não é razoável entender de modo diverso eventos amoldados às mesmas circunstâncias fáticas e jurídicas, como o fato de o Tribunal excluir da relação processual a Sra. Eurides Farias Matos, por entender sua posição na estrita condição de “laranja”, tratando de modo diferente o ora recorrente, que, experimentou a mesmíssima situação;

f) percebe-se, na comparação do texto de cada uma das atas das assembleias extraordinárias, que o mesmo padrão redacional se repete em todas elas, tratando-se de modelos prontos, utilizados para forjar a realização de assembleias que, de fato, não existiram;

g) revela-se descabido levantar o fato de o recorrente ter constado como presidente do IEC, no sistema CNPJ, por um único dia, como indicativo de que o mesmo participou das irregularidades apuradas;

h) a reiterada troca de presidentes do IEC evidencia que Idalby e Ana Paula eram as únicas e verdadeiras gestoras do IEC, mantendo, todavia, a responsabilidade formal no nome de terceiros, através do registro das atas de assembleias fictícias junto ao cartório competente;

i) o recorrente não propôs o convênio junto ao Siconv, não participou da gestão do Convênio 221/2009, não firmou o contrato com a empresa executora, não atestou a execução dos serviços ou o recebimento dos materiais, portanto, não pode ser responsabilizado, tendo que vista que:

i.1) quando da assinatura (em 11/5/2009) e vigência do convênio, inclusive na data em que os recursos foram repassados, o recorrente já não estava (uma vez que nem nunca esteve, de fato), no exercício da presidência do IEC, pois desde o dia 3/4/2009, foi afastado por sucessivas vezes, até a sua exclusão formal. Observa-se que a vigência da avença se estendeu de 10/8/2009 a 4/9/2009 (conforme consta da peça 16, p. 157, o termo de convênio foi assinado em 11/5/2009 (peça 1, p. 107) e a ordem bancária em favor do IEC para pagamento do valor avençado se deu em 5/6/2009 (peça 15, p. 58);

i.2) a celebração do convênio não foi atestada por duas testemunhas como determina a legislação, o que aponta para a inautenticidade da assinatura do recorrente ali presente, que foi aposta por um terceiro (peça 1, p. 107);

i.3) no formulário de proposta de convênio registrada junto ao Sistema Siconv, está registrado o endereço eletrônico de Idalby (peça 15, p. 3) e consta que o usuário que realizou o registro da proposta foi Caroline da Rosa Quevedo, pessoa da mesma família de Ana Paula, haja vista o mesmo sobrenome;

i.4) nos dados do proponente consta a conta corrente do Banco do Brasil (peça 15, p. 6), informações bancárias desconhecidas do recorrente que nunca teve conta nesse banco;

i.5) o Contrato 5/2009 de prestação de serviços entre o IEC e a Empresa Conhecer Consultoria e Marketing para a realização do objeto conveniado (peça 15, p. 113-114) está firmado por assinatura completamente diversa da do recorrente;

i.6) compulsando-se as rubricas apostas em diversas atas de assembleia do IEC (peça 39, p. 21-58 e peça 64), conclui-se que há estreita semelhança entre a assinatura de peça 15, p. 114 com a de Ana Paula da Rosa Quevedo, conforme transcrito à peça 39, p. 30;

i.7) no carimbo do IEC batido junto à Nota Fiscal 0081, da Empresa Conhecer, para comprovar a suposta realização do objeto conveniado (peça 15, p. 116), consta outra assinatura absolutamente desigual à do recorrente, conforme se observa à peça 98, p. 25;

i.8) à peça 15, p. 207 consta documento pelo qual o IEC atesta o recebimento de materiais por parte da empresa Conhecer, sendo este subscrito por Idalby, conforme transcrito à peça 98, p. 26;

i.9) os recursos foram integralmente destinados ao pagamento da Empresa Conhecer Consultoria (peça 15, p. 205);

j) não é razoável concluir que uma única assinatura induza à responsabilização do recorrente, o qual, comprovadamente, nunca exerceu ato algum relacionado ao IEC ou aos convênios por ele celebrados;

k) não foi o recorrente o responsável por subscrever diversos documentos tidos como de sua autoria em processos no âmbito do TCU, pois houve falsificação de sua assinatura, tendo em vista que:

k.1) conforme se observa de transcrição das assinaturas à peça 98, p. 28-29, os traços gráficos são exatamente os mesmos, apostos precisamente da mesma maneira em todos os documentos, em ocasiões em que o recorrente já não mais respondia (nem mesmo formalmente) ao Instituto, donde se conclui tratar-se de assinaturas forjadas, inclusive a do Ofício 6/2009, que encaminhou a prestação de contas final ao MTur;

k.2) o mesmo expediente criminoso, consistente no falseamento ideológico de documentos a partir da reprografia digital da assinatura do recorrente é percebido em todas as demais TCE que tramitam neste TCU em face do recorrente, a exemplo dos documentos arrolados no item 33 e item 34 do voto do relator (peça 93), encontrados nos autos do TC 016.266/2015-3 e outros, todos apontados como de autoria do recorrente, cujas assinaturas foram transcritas à peça 98, p. 30-32;

k.3) conforme laudo pericial juntado aos autos (peça 98, p. 59-86), emitido por perito criminal aposentado da polícia civil do DF, cujo excerto foi transcrito à peça 98, p. 34-35, todos os documentos relacionados à peça 98, p. 28-32 e na tabela à peça 98, p. 33, num total de 36, foram forjados;

l) de todo exposto, conclui-se que a administração e o controle das atividades do IEC, bem como a captação e o manejo de recursos provenientes dos convênios por ele celebrados eram exercidos única e exclusivamente por Idalby Cristine Moreno Ramos, juntamente com Ana Paula da Rosa Quevedo, devendo tão somente a elas ser atribuída responsabilidade pelo mau uso dos recursos públicos;

m) não cabe o argumento utilizado pelo relator em relação ao nível de instrução do recorrente, por sinal de conduta ilibada, conforme demonstrado nas declarações à peça 98, p. 88-89, para justificar que não poderia ser vítima de um golpe, considerando ser pessoa simples, de contracheque modesto e sem patrimônio constituído, conforme demonstra sua declaração de imposto de renda à peça 98, p. 90-102, que nunca foi gestor, presidente ou exerceu qualquer função, de fato, no IEC, submetido a jornada tripla de trabalho para conseguir sustento próprio, de sua mãe e irmã, dele no momento dependentes (peça 98, p. 103-104);

n) inexistente nexo de causalidade entre a conduta do recorrente e o prejuízo apresentado;

o) conforme demonstra a tabela à peça 98, p. 40-41, que apresenta 7 processos no qual há manifestação favorável pela exclusão do nome do recorrente, têm sido praticamente unânimes as manifestações de unidades técnicas do TCU no sentido de excluir o ora recorrente do polo passivo das TCE em trâmite, relacionadas ao IEC, registrando-se que:

o.1) causa estranheza que o relator tenha se atido às razões expostas no único dos pronunciamentos já proferidos por unidade técnica desfavorável ao acatamento das razões do recorrente e que contou com a anuência do respectivos diretor e secretário (peça 102 do TC 016.266.2015-3);

o.2) embora no TC 018.305/2015-6, tenha havido instrução proposta pela unidade técnica no sentido de rejeitar as alegações de defesa do recorrente, a Serur se manifestou em sentido contrário, sendo acompanhados pelo MP/TCU, conforme excerto transcrito à peça 98, p. 42-43;

o.3) a semelhança entre os fatos apurados em face do recorrente e aqueles sobre os quais versaram os autos do TC 018.658/2015-7 é mais uma prova de que o recorrente, a exemplo da Sra. Eurides Farias Matos, abusado em sua boa-fé, foi inserto no quadro diretivo do IEC para servir de “laranja”. Corrobora esse entendimento trecho da auditoria da Secex-CE, transcrito à peça 98, p. 44-45, conclusão que, dada a absoluta conformidade entre as circunstâncias fáticas e elementos probatórios, torna-se inadmissível que haja valoração diversa lá e no presente processo;

o.4) merece destaque o Acórdão 4.768/2016-1ª Câmara, Rel. Vital do Rêgo (TC 015.042/2015-4), cujo excerto foi transcrito à peça 98, p. 46, com trecho da instrução da auditora da Sec-SC transcrito à peça 98, p. 46-47;

p) em qualquer das TCE que tramitam em face do recorrente (inclusive a presente), há três aspectos que devem ser melhor examinados para efeito de prova: (i) em momento algum os demais corresponsáveis contestaram as alegações de defesa do recorrente; (ii) em algumas destas TCE, as Sra. Idalby e Ana Paula são representadas pelos mesmos procuradores (a exemplo do TC 025.025/2016-3 e TC 018.412/2015-7); e (iii) as alegações defensivas dos corresponsáveis limitam-se a argumentos técnicos atinentes à execução do objeto dos diversos convênios, pautando-se por vezes em documentos oficiais do IEC e do MTur, o que somente poderia ser feito por quem, de fato, foi responsável pela gestão da entidade e das relações convencionais que esta celebrava;

q) há decisões administrativas (peças 124 e 125) e judicial (peça 123), as quais reconheceram não haver qualquer tipo de conduta que possa ser atribuída ao recorrente, sendo que o excluiram dos processos relacionados ao IEC, conforme excertos transcritos à peça 122, p. 3-5;

r) em outros 7 processos administrativos que ainda aguardam julgamento deste Tribunal, conforme relação à peça 122, p. 5, destacando-se excertos transcritos à peça 122, p. 6, houve pronunciamento favorável do auditor, da subunidade, da unidade e do MP/TCU a fim de excluir a responsabilidade do recorrente.

Análise

6.2. Os argumentos do recorrente merecem prosperar, como será demonstrado. O recorrente foi responsabilizado em função de não conseguir comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 703335/2009 (221/2009), conforme relatado no item 17.1 do voto condutor do acórdão atacado:

17.1. Na condição de Presidente do IEC, ter assinado o termo do Convênio 221/2009 em 11/5/2009 (peça 1, p. 107, e peça 15, p. 47), ter encaminhado a prestação de contas final na data de 22/9/2009 (peça 1, p. 163), após o término da vigência do referido ajuste, e não ter conseguido, por meio da prestação de contas, comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do convênio (ofício de citação à peça 20) (Danillo Augusto dos Santos);

6.3. Para melhor contextualização, considerando que, na presente fase recursal, foram juntadas aos autos informações sobre alguns processos em que as presentes alegações do recorrente teriam sido acolhidas, realizou-se pesquisa na base de dados do TCU para levantar a situação atual de todas as TCE em que figura como responsável, num total de 15, caso se inclua o presente recurso (pesquisa realizada em 4/3/2020):

(...)

6.4. Verifica-se que, dos 15 processos existentes, apenas três julgaram as contas do recorrente, sendo que 12 aguardam julgamento, estando a maioria na fase de citação dos responsáveis (TC 029.651/2013-1, 015.009/2015-7, 018.412/2015-7, 00.412/2016-3, 013.824/2016-3, 013.840/2016-9, 025.025/2016-3 e 028.580/2017-6).

6.5. Observa-se, em dois dos processos em fase de citação (TC 028.580/2017-6 e 013.840/2016-9), que, embora conste citações de outros responsáveis, o ora recorrente não foi citado até o momento porque o posicionamento da unidade técnica é que ele deve ser excluído da relação processual.

6.6. Todavia, ainda que algumas das propostas encaminhadas pelas unidades técnicas sejam favoráveis ao ora recorrente estes posicionamentos não representam entendimento desta Corte, uma vez que ainda não houve o julgamento destas TCE, não podendo assim serem aproveitados nesta análise.

6.7. Importa destacar que o acórdão combatido no presente recurso serviu de parâmetro para outros dois desses processos, de forma a não acolher as alegações de defesa do recorrente (TC 018.395/2015-5 e 000.412/2016-3).

6.8. A respeito dos três processos que julgaram as contas de Danillo Augusto dos Santos, com exceção do que trata do presente recurso, nos demais (TC 015.042/2015-4 e 018.305/2015-6), o ora recorrente foi excluído da relação processual, por restar concluído que não participou da gestão dos convênios questionados.

6.9. Ressalta-se o TC 018.305/2015-6, que, em sede de recurso de reconsideração, teve o recurso de Danillo provido resultando no Acórdão 2.283/2019-Plenário, Rel. Aroldo Cedraz, cujo subitem 9.2 determina a juntada da deliberação aos demais processos sob a sua responsabilidade, bem como os que constem Eurides Farias Matos como responsável, para subsidiar a análise dos referidos processos em trâmite no Tribunal.

6.10. Nesse contexto, cabe registrar que, na totalidade dos processos em que Danillo figura como responsável, inclusive o presente, são apresentadas as mesmas alegações, sintetizadas a seguir:

a) aceitou a presidência do IEC sem saber do estratagema montado pelos seus gestores de fato, do qual teria sido vítima, servindo como “laranja”;

b) admite ter assinado alguns documentos relativos ao IEC de boa-fé, “muito deles sem ao menos serem lidos ou questionados”;

c) esteve afastado da presidência do IEC a partir de 3/4/2009 até sua exclusão formal, em 31/5/2010;

d) não participou da gestão dos convênios questionados, porém, teve sua assinatura forjada em vários documentos do IEC.

6.11. Essas mesmas alegações foram analisadas no âmbito do TC 018.305/2015-6, em que a auditora da Serur se posicionou pelo não provimento do recurso de Danillo. Todavia, no voto condutor do Acórdão 2.283/2019-Plenário, o relator acolheu a análise do titular da 4ª diretoria da Serur, discordante da auditora, o que resultou no provimento do recurso. A decisão se fundamentou em delimitação detalhada das responsabilidades dos vários dirigentes que assumiram posições de gestão, relacionadas à celebração de convênios, contratos e à assunção da presidência, de fato, da entidade.

6.12. Ainda sobre aquele processo, o voto condutor reproduziu a indicação concordante do MP/TCU, o qual, também reviu o posicionamento apresentado anteriormente nos autos, manifestando-se a favor da exclusão da responsabilidade de Danillo Augusto dos Santos, conforme a seguir:

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:

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;

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.

6.13. De forma similar, no presente processo, há evidências de que o ora recorrente, durante a existência do IEC, somente ocupou a presidência da entidade no período de 27/10/2008 a 3/4/2009, pois, conforme registrado na 7ª Ata da Assembleia Geral Extraordinária, de 3/4/2009 (peça 85, p. 127 do TC 018.305/2015-6), a partir daquela data, foi Ana Paula da Rosa Quevedo quem passou a acumular as funções de Vice-presidente e Presidente temporária, e Idalby Cristine Moreno Ramos, passou a acumular as funções de Secretária e Tesoureira Temporária, situação que perdurou até 15/1/2010, com registro na 10ª Ata da Assembleia Geral Extraordinária (peça 126, p. 41, conforme a seguir:

Atas do IEC	Período de presença de Danillo na presidência do IEC	Deliberação de alocação do quadro funcional	
5ª Assembleia Extraordinária – eleição de novo presidente (peça 126, p. 31)	27/10/2008 a 3/4/2009	Presidente	Danillo Augusto dos Santos
		Vice presidente	Ana Paula da Rosa Quevedo
		Tesoureiro	Caroline da Rosa Quevedo
		Secretária	Idalby Cristine Moreno Ramos

Ata do IEC	Período de afastamento do sr. Danillo da presidência do IEC	Data da assinatura de documentos por Danillo	Documentos assinados pelo sr. Danillo Augusto dos Santos	Referência
7ª Assembleia Extraordinária (peça 85, p.127)	03/4/2009 até 3/8/2009	11/5/2009	Convênio 221/2009	peça 1, p. 107
		11/5/2009	Termo de Homologação e Adjudicação da Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME	peça 15, 115
8ª Assembleia Extraordinária (peça 85, p.133)	3/8/2009 até março/2010	18/9/2009	declaração do conveniente	peça 15, p. 117
		22/09/2009	Prestação de Contas IEC	Peça 1, p. 163

6.14. De acordo com os autos, mesmo estando afastado formalmente da presidência do IEC no período de 4/4/2009 a 15/1/2010, consta assinatura de Danillo no termo de Convênio 703335/2009, datado de 11/5/2009 (peça 1, p. 107), na prestação de contas (peça 1, p. 163), no Termo de Homologação e Adjudicação da Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME (peça 15, p. 115) e na declaração do conveniente (peça 15, p. 117), o que evidenciaria o nexo de causalidade entre sua pessoa e a execução do convênio questionado.

6.15. Nesse contexto, conforme registrou o voto condutor do acórdão combatido e também a instrução da Serur no TC 018.305/2015-6 (peça 107), é sabido que o recorrente Danillo Augusto dos Santos, professor universitário, possuía, à época da assinatura dos convênios, plenitude intelectual para compreender as responsabilidades que lhe foram incumbidas quando aceitou ser presidente do IEC e firmar convênios com a União. Dessa forma, não teria atuado com o devido cuidado, esperado de um homem médio, no período de 27/10/2008 a 3/4/2009, em que esteve ocupando a presidência do IEC, caso se considere o aspecto formal das atas das assembleias, uma vez que o próprio recorrente confessa que “assinou diversos documentos que lhe eram levados por emissários de “BIA”, muitos deles sem ao menos serem lidos ou questionados.

6.16. Todavia, da mesma forma que ocorreu no TC 018.305/2015-6, o comportamento negligente do recorrente ocorreu em momento pretérito ao fato gerador do débito e, conseqüentemente, não lhe deu causa.

6.17. O objeto da condenação de Danillo Augusto dos Santos, repisa-se (conforme subitem 6.2 retro), é a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao IEC por meio do Convênio 703335/2009, em face da ausência do nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos e as despesas efetuadas, originado do procedimento adotado pelo IEC, de contratar integralmente os serviços junto à empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. - ME.

6.18. Ocorre que a responsável pela assinatura do Contrato 5/2009, de prestação de serviços, datado de 11/5/2009, entre o IEC e a Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, para a realização do objeto conveniado (peça 15, p. 113-114) foi Ana Paula da Rosa Quevedo, presidente em exercício do IEC, a qual, de fato, foi a contratante dessa empresa (vide assinaturas da mesma responsável nas atas das Assembleias às peças 126, p. 19, 23, 31, 36, 39, 41 e 43). A nota fiscal emitida pela a Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, conforme se verifica à peça 15, p. 116, também não foi atestada por Danilo Augusto dos Santos.

6.19. Além disso, o fato gerador do débito, que é o dia 5/6/2009 (vide item 9.3 do *decisum*, peça 92), ocorreu quando Danillo já estava afastado da presidência do IEC, nos termos da 7ª Assembleia Geral Extraordinária do IEC, realizada em 4/4/2009, e da consulta a base CNPJ da Receita Federal

(peça 47, p. 11). Nesse contexto, a partir desta data – 4/4/2009 -, formalmente, Danillo não poderia praticar atos relacionados à função de presidente do IEC.

6.20. Dessa forma, os atos atinentes à execução do Convênio 703335/2009 não foram praticados por Danillo como representante do IEC, mesmo porque estava afastado dessa entidade.

6.21. Por outro lado, constam dos autos diversos documentos, com data posterior a 4/4/2009, contendo o nome e a assinatura de Danillo Augusto dos Santos. O recorrente alega que as assinaturas no processo relativo à contratação da Empresa Conhecer, de 11/5/2009 (peça 15, p. 106), no termo de Homologação e adjudicação, também de 11/5/2009 (peça 15, p. 115), na prestação de contas e na declaração do IEC de que o objeto do ajuste teria sido executado, de 18/9/2009, são reproduções digitais da sua assinatura, pois, de fato, não participou da gestão dos recursos recebidos por meio do Convênio 703335/2009.

6.22. Nesse sentido, ainda que não caiba ao TCU produzir prova pericial em favor de gestor público, caso haja indícios contundentes de que essas assinaturas são, de fato, reprodução digital, não há como responsabilizar o recorrente Danillo Augusto dos Santos.

6.23. A esse respeito, a tabela a seguir relaciona as datas das atas do IEC em que o recorrente estava afastado, com os documentos do Convênio 221/2009 que teriam sido assinados por ele nas respectivas datas, evidenciando que, formalmente, estava fora da presidência durante a gestão do convênio questionado:

Ata do IEC	Período de afastamento do sr. Danillo da presidência do IEC	Data da assinatura de documentos por Danillo	Documentos assinados pelo sr. Danillo Augusto dos Santos	Referência
7ª Assembleia Extraordinária (peça 85, p.127)	03/4/2009 até 3/8/2009	11/5/2009	Convênio 221/2009	peça 1, p. 107
		11/5/2009	Termo de Homologação e Adjudicação da Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME	peça 15, 115
8ª Assembleia Extraordinária (peça 85, p.133)	3/8/2009 até março/2010	18/9/2009	declaração do convenente	peça 15, p. 117
		22/09/2009	Prestação de Contas IEC	Peça 1, p. 163

6.24. Verifica-se que, no TC 018.305/2015-6, o seguinte trecho da análise realizada pelo titular da 4ª diretoria da Serur (peça 107) concluiu que as assinaturas de Danillo relacionadas ao convênio ali fiscalizado apresentam fortes indícios de serem cópias reprográficas de uma mesma assinatura, posicionamento que foi acolhido pelo relator no Acórdão 2.283/2019-TCU-Plenário, Rel. Aroldo Cedraz, e que servirá também de parâmetro para o presente processo, como será demonstrado:

15. Constata-se que há o mesmo padrão de incidência dos traços da assinatura sobre o nome impresso, apesar de serem documentos de conteúdo diferente e assinados em datas distintas. A título de exemplo, observa-se que os traços da assinatura sobre as letras D e A (primeiras letras do nome Danillo Augusto) repetem-se de forma idêntica nas declarações de Contrapartida e Não dívida (peça 1, p. 64, 65, 59, 74) que constam no Siconv, demonstrando, assim, forte indício de serem cópias reprográficas da assinatura de Danillo Augusto dos Santos em documentos relativos ao convênio 703293/2009.

16. A título de comparação do padrão de assinatura, não se observa este comportamento nas Atas de Assembleias do IEC assinadas pelo mesmo signatário. Em peça recursal, o próprio Sr. Danillo Augusto Santos declarou que as assinou por influência da Sra. Idalby. Entretanto nega

que tenha assinado documentos relativos a execução do Convênio 703293/2009. E, de fato, os documentos existentes nos autos e no Siconv relativos ao Convênio 703293/2009, nos quais houve a assinatura do Sr. Danillo, apresentam fortes indícios de serem cópias reprográficas da mesma assinatura, apesar de tratarem de conteúdos e datas distintas

6.25. No presente processo, de forma inédita, o recorrente Danillo apresenta à peça 98, p. 59-86, Laudo Pericial emitido em 4/8/2019, pelo perito criminal Clemilton Ataíde Cavalcante Filho, aposentado da Polícia Civil do Distrito Federal, o qual foi contratado em julho de 2019, pelo ora recorrente, para realizar Perícia Documentoscópica e Grafoscópica em cópias reprográficas referentes a diversos convênios celebrados entre o MTur e o IEC.

6.26. O objetivo do laudo foi verificar a autenticidade, ou não, das assinaturas atinentes a Danillo Augusto dos Santos, exaradas nas peças questionadas, mediante cotejo com a assinatura aposta no padrão considerado (documento de identidade de Danillo à peça 98, p. 86), ou seja, determinar se as assinaturas, padrão e questionadas, foram provenientes do mesmo punho, e ainda, caracterizar sua unicidade e integralidade (peça 98, p. 66).

6.27. O laudo relacionou 36 documentos que denominou de peças questionadas, relacionados a 9 processos de TCE (TC 025.025/2016-3, 016.266/2015-3, 015.021/2015-7, 029.651/2013-1, 13.824/2016-3, 018.305/2015-6, 013.840/2016-9, 000.412/2016-3, 015.043/2015-0) (peça 98, p. 61-66).

6.28. Após exame grafotécnico, a partir da comparação com o chamado “material padrão” (identidade do recorrente), e levando em conta critérios de autenticidade, adequabilidade, contemporaneidade e quantidade, sendo sopesados ainda aspectos da escrita como forma, formação gráfica ou gênese gráfica e qualidades gerais do grafismo, o laudo registra que, embora um dos postulados da grafoscopia seja que não existem duas assinaturas autênticas idênticas, pelo menos 35 das assinaturas examinadas são reproduções de uma mesma assinatura matriz, na hipótese de que uma delas seja a assinatura autêntica. Ou seja, são reproduções oriundas de uma mesma assinatura, o que caracteriza uma modalidade de falsificação (peça 98, p. 70).

6.29. No prosseguimento dos exames, o perito criminal identificou que as assinaturas questionadas estão posicionadas exatamente da mesma forma em relação ao texto mecanográfico subposto “Danillo Augusto dos Santos - Presidente”. Constatou-se, também, que os traços correspondentes das assinaturas cruzam sempre no mesmo lugar em relação ao texto mecanográfico, conforme quadros que ilustram o cruzamento dos traços constitutivos da escrita sempre no mesmo ponto (peça 98, p. 70-74).

6.30. Ainda, por meio da análise da linha do tempo das peças questionadas, datadas entre o período de dezembro de 2008 e fevereiro de 2010, o perito afirma, em tese, que a assinatura que porventura serviria de matriz, dentre todas, seria a primeira na linha do tempo, qual seja, a assinatura aposta no documento 2.1.1 – Termo de recebimento de material, Convênio 701485/2008, de 22/12/2008 – TC 025.025/2016-3 (peça 98, p. 75-76). O laudo pericial conclui que:

O conjunto de todas as constatações anteriores, quais sejam: (i) 36 assinaturas absolutamente idênticas e sem variação natural de punho; (ii) 36 assinaturas com a mesma espacialidade em relação ao texto mecanografado subposto; (iii) texto mecanografado em referência com formatação distinta dos demais lançamentos mecanográficos no documento em que se encontram, inclusive no primeiro documento da linha de tempo, permite ao signatário concluir que todos os documentos questionados foram obtidos por meio de montagem, mediante inserção por transplante da assinatura e do campo subposto mecanografado questionados.

Portanto, trata-se de documentos adulterados e por conseguintes peças falsas. O signatário ressalta que a assinatura matriz replicada na montagem foi uma assinatura oriunda do punho de Danillo Augusto dos Santos, o que é natural nesta modalidade de falsificação - a utilização de assinatura autêntica transplantada em documentos fotocopiados, como no caso em apreço.

6.31. Os documentos relacionados ao presente processo (TC 015.021/2015-7 e Convênio 703335/2009), constantes do Laudo Pericial (peça 98, p. 62), cujas assinaturas foram consideradas falsas, são (peça 98, p. 71, 77-78):

- a) 2.3.1 Termo de Compromisso onde o IEC compromete-se a manter os documentos relacionados ao Convênio 703335/2009 pelo prazo de 10 anos, datado de 22/8/2009 (peça 15, p. 101 e peça 98, p. 77-78);
- b) 2.3.2 folha 36 do Processo interno 005/2009, cujo teor o IEC seleciona a Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME para contratação, datado de 11/5/2009 (peça 15, p. 106 e peça 98, p. 77);
- c) 2.3.3 Termo de Homologação e Adjudicação, cujo teor homologa a contratação da Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., datado de 11/5/2009 (peça 15, p. 117 e peça 98, p. 78);
- d) 2.3.4 Declaração do Conveniente, cujo teor o IEC atesta a execução do objeto do Convênio 703335/2009, datado de 18/9/2009 (peça 15, p.115 e peça 98, p. 78);
- e) 2.3.5 Ofício IEC 006/2009, cujo teor encaminha documentação de prestação de contas Convênio 703335/2009 (peça 1, p. 163).

6.32. Segue quadro com as respectivas imagens de assinaturas dos documentos considerados falsos, onde verifica-se evidente coincidência dos traços da assinatura sobre os mesmos locais do nome impresso em diferentes documentos, respaldando o documento técnico encaminhado que atesta a ocorrência de falsificação:

Imagem da assinatura	Documentos que Danillo Augusto dos Santos alega falsificação	Referência
<p style="text-align: center;">Assinatura de alínea 2.3.1</p> 	<p>Termo de Compromisso onde o IEC compromete-se a manter os documentos relacionados ao Convênio em apreço pelo prazo de 10 anos, datado de 22 de agosto de 2009</p>	<p>peça 15, p. 101 e peça 98, p. 77</p>
<p style="text-align: center;">Assinatura de alínea 2.3.2</p> 	<p>folha 36 do Processo interno 005/2009, cujo teor o IEC seleciona a Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME para contratação, datado de 11 de maio de 2009</p>	<p>peça 15, p. 106 e peça 98, p. 77</p>
<p style="text-align: center;">Assinatura de alínea 2.3.3</p> 	<p>Termo de Homologação e Adjudicação, cujo teor homologa a contratação da Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., datado de 11 de maio</p>	<p>peça 15, p. 117 e peça 98, p. 78</p>

	de 2009	
<p>Assinatura de alínea 2.3.4.</p>	Declaração de Conveniente, cujo teor o IEC atesta a execução do objeto do Convênio em epígrafe, datado de 18 de setembro de 2009	peça 15, p.115 e peça 98, p. 78
<p>Assinatura de alínea 2.3.5</p>	Ofício IEC 006/2009, cujo teor encaminha documentação de prestação de contas Convênio em epígrafe	peça 1, p. 163 e peça 98, p. 78

6.33. Dos documentos relacionados no Laudo Pericial, o único documento relacionado ao Convênio 703335/2009 que não foi questionado, é o termo da avença, que está assinado por Danilo, também de 11/5/2009. A assinatura do ora recorrente constante desse documento não é idêntica a dos demais documentos, o que sugere sua veracidade:

<p>Termo de Homologação e Adjudicação, cujo teor homologa a contratação da Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., datado de 11 de maio de 2009 na praça de Brasília, à peça 15, p. 117 e peça 98, p. 78</p>	<p>Assinatura no Termo do Convênio 703335/2009 (peça 1, p. 107)</p>
<p>Assinatura de alínea 2.3.3</p>	

6.34. O documento particular tem força probatória relativa neste Tribunal, devendo ser sopesados com os elementos dos autos. Considerando o conjunto fático que envolve a ilegitimidade dos procedimentos realizados pelo IEC, em face dos diversos indícios de conluio apontados pela CGU, os quais evidenciam que Danilo Augusto dos Santos foi, de fato, um mero “laranja”, assim como o foi “Eurides Farias Matos, resta comprovado, mesmo sendo possível que o recorrente seja o autor da assinatura no Convênio 703335/2009, que não participou dos atos de sua execução, e ainda, que houve a reprodução digital de sua assinatura nos documentos mencionados.

6.35. Assim, os elementos trazidos por Danilo Augusto dos Santos na presente fase recursal constituem provas robustas de que ele não foi o responsável pelos atos inquinados no Convênio 703335/2009, os quais deram ensejo à instauração de TCE e à condenação em débito e multa, o que indica nessa fase recursal, a formação de juízo diverso do primeiro julgamento, para excluir sua responsabilidade no processo.

7. Se houve dano ao erário (peça 43, p. 3-7 e 16-17).

7.1. Os recorrentes IEC e Idalby Cristine Moreno Ramos afirmam que restou comprovada a boa e regular aplicação dos recursos, inexistindo dano ao erário, com base nos seguintes argumentos:

a) não foi provada a existência ou não de dano ao erário perpetrado por qualquer dos responsáveis arrolados perante o TCU, tendo em vista que as defesas foram analisadas pela unidade técnica e devidamente acolhidas;

b) para apontar o prejuízo e condenar os responsáveis, faz-se necessário indicar o nexo de causalidade entre a conduta destes e o dano, o que não ocorreu;

c) existe sim o nexo de causalidade entre os documentos de despesas entregues pelo convenente e a execução do Convênio;

d) o concedente não apontou qualquer irregularidade no processo;

e) todos os procedimentos necessários à celebração do convênio em apreço foram seguidos dentro do que se prevê na legislação, com os cuidados que os gestores e servidores públicos devem ter enquanto processam os pedidos e analisam os documentos apresentados, conforme a seguir:

e.1) à época dos fatos, a comprovação da capacidade técnica se dava mediante a análise formal de documentos, tarefa eminentemente técnica, conforme o disposto no inc. VII do art. 18 da Portaria nº 127/08, cujo teor segue: “Comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional, mediante declaração de funcionamento regular nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 3 (três) autoridades do local de sua sede”;

e.2) no momento da emissão do parecer jurídico, o parecer técnico já constava dos autos, examinando expressamente, entre outros aspectos, a capacidade técnica e operacional da entidade IEC;

f) uma vez comprovada a certificação de padrões mínimos de qualificação técnica e de capacidade operacional do IEC, tendo em vista o surgimento de novas demandas decorrentes do gerenciamento de suas atividades, os recorrentes não vislumbraram óbices em contratar empresas/profissionais habilitados para a realização das ações pactuadas no âmbito da avença;

Análise

7.2. Não assiste razão aos recorrentes, considerando que houve prejuízo ao erário decorrente da ausência do nexo de causalidade entre as despesas e as receitas do convênio, uma vez que o responsável não logrou comprovar a efetiva execução física e financeira da avença, conforme registrou o item 58 do voto condutor do acórdão combatido:

58. Conforme detalhado no relatório precedente, decorre o débito apurado nestes autos de um conjunto de falhas, entre as quais: não comprovação da correta e regular aplicação dos recursos provenientes do convênio; da ausência de contrato de exclusividade das atrações artísticas; da possível ocorrência de patrocínio; e de irregularidades identificadas no processo de contratação da empresa que prestaria os serviços (existência de fraude na cotação de preços que resultou na contratação da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.).

7.3. Ao contrário do que afirmam os recorrentes, a subcontratação integral dos serviços junto à Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, dificultando o controle e a comprovação das despesas, bem como a ausência de carta de exclusividade da contratada em relação aos artistas que se apresentaram, uma vez que os esclarecimentos prestados em sede de alegações de defesa não foram satisfatórios, impossibilitaram o estabelecimento de nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos repassados.

7.4. Como bem registrado no item 63 do voto condutor do acórdão combatido, a gravidade desse conjunto de falhas justifica a devolução do montante repassado ao IEC, uma vez que inexistiu a boa e regular aplicação dos recursos, constituindo, dessa forma, o dano ao erário.

7.5. Conforme já registrado no item 5.4 retro, diversamente do afirmado pelos recorrentes, o concedente apontou irregularidades na avença, conforme se pode comprovar da Nota Técnica

204/2011 (peça 1, p. 193 a 199), que o concedente condicionou a aprovação das contas do Convênio 703335/2009 ao atendimento de ressalvas financeiras (falta de descrição dos serviços prestados na Nota Fiscal, falta de certidões de regularidade fiscal do fornecedor contratado, falta de cópia de cheques/ordens bancárias, TEDs de pagamento ao fornecedor, falta de contratos de exclusividade entre a empresa contratada e o artista e de declaração de gratuidade do evento), além de ressalvas apontadas pela CGU, conforme peça 1, p. 197.

7.6. Assim, ante a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais ao seu fim específico, configura-se a inexistência denexo causal entre receitas e despesas, com consequente prejuízo ao erário.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) os argumentos trazidos não foram suficientes para alterar a convicção sobre a multiplicidade de falhas e irregularidades identificadas no Convênio 703335/2009, as quais, avaliadas em conjunto com a gravidade dos atos praticados, permanecem como fundamentos suficientes para a irregularidade das contas do IEC e de Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, em solidariedade, com aplicação do débito e multa a esses recorrentes;

b) os elementos trazidos pelo recorrente Danillo Augusto dos Santos na presente fase recursal constituem provas robustas de que ele não foi o responsável pelos atos inquinados no Convênio 703335/2009, os quais deram ensejo à instauração de TCE e à condenação em débito e multa, o que implica a formação de juízo diverso do primeiro julgamento, para excluir sua responsabilidade no processo;

c) não há como comprovar que houve a aplicação dos recursos federais ao seu fim específico, restando obscura a efetiva destinação do recurso, o que configura a inexistência denexo causal entre receitas e despesas, com consequente prejuízo ao erário;

8.1. Com base nessas conclusões, propõe-se o não provimento dos recursos do IEC e de Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, uma vez que os argumentos ofertados por esses recorrentes não tiveram o condão de elidir as irregularidades inquinadas e nada adicionam aos arrazoados já rejeitados pelo Tribunal, perdurando válidas as razões de decidir consubstanciadas no acórdão atacado.

8.2. Propõe-se ainda o provimento do recurso de Danillo Augusto dos Santos, tendo em vista que logrou comprovar que não participou da execução do Convênio 703335/2009, devendo ser excluído da relação processual.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso interposto por Instituto Educar e Crescer e Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Danillo Augusto dos Santos, e, no mérito, dar-lhe provimento para excluí-lo da relação processual, afastando, consequentemente, sua responsabilidade em relação ao débito e à multa;

c) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes, ao Ministério do Turismo, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão e Combate à Corrupção da Procuradoria-Geral da República, à 16ª Vara Federal da Justiça Federal do Distrito Federal em face da Ação de Improbidade Administrativa (0036699-48.2016.4.01.3400) estar tramitando no âmbito da referida Vara, e demais interessados.

3. O Ministério Público junto ao TCU, nos autos representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé manifestou-se nos seguintes termos (peça 149).

(...)

2. No que se refere ao Sr. Danillo Augusto dos Santos, já havia externado opinião favorável à sua exclusão do rol de responsáveis, nos termos propostos pela unidade técnica na instrução que precedeu a apreciação de mérito destas contas especiais. A meu ver, os novos elementos coligidos pelo recorrente, a exemplo do laudo pericial que atestou a falsificação de suas assinaturas em documentos referentes a convênios firmados pelo IEC, reforçam a tese inicialmente construída, no sentido de que ele não atuou na avença em análise.

3. Além disso, embora o responsável tenha sido condenado no âmbito do TC 018.305/2015-6, o Acórdão 2.936/2016-TCU-Plenário foi reformado pelo Acórdão 2.283/2019-TCU-Plenário, excluindo o Sr. Danillo Augusto dos Santos da relação processual. Na ocasião, em face da análise do contexto fático presente nos autos, concluiu-se que o recorrente não foi o gestor dos recursos repassados ao IEC, inexistindo nexos entre condutas a ele atribuídas e os atos inquinados.

4. Cumpre esclarecer que o Acórdão 2.283/2019-TCU-Plenário expediu comando para juntada da decisão às demais tomadas de contas especiais em curso neste Tribunal, como se extrai do item abaixo transcrito:

9.2. determinar a juntada da presente deliberação aos demais processos sob a responsabilidade de Danillo Augusto dos Santos, bem como os que constem Eurides Farias Matos como responsável, para subsidiar a análise dos referidos processos em trâmite no Tribunal;

5. No caso destes autos, a situação do recorrente é similar à identificada no processo em que foi proferida a decisão acima reproduzida, visto que, conforme ata na peça 64, p. 7, o Sr. Danillo Augusto dos Santos encontrava-se afastado do IEC desde abril de 2009 e a avença em análise foi firmada em 11/5/2009. Assim, embora tenha sido ele o signatário do convênio, encontrava-se oficialmente desvinculado da entidade, havendo, inclusive, indícios de que não geriu os recursos, a exemplo do contrato com a Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. e do atesto na nota fiscal relativa à prestação dos serviços, assinados por outras pessoas (peça 15, p. 114 e 116).

6. Nesse sentido, no contexto acima delineado e ante os indícios de utilização fraudulenta da assinatura do recorrente em documentos expedidos pelo IEC, afigura-se adequada a proposta de dar provimento ao recurso por ele interposto.

7. Quanto ao IEC e à Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, não lograram êxito em afastar as irregularidades motivadoras da condenação imposta por meio do acórdão vergastado, devendo permanecer incólume a obrigação de restituição dos recursos recebidos para a consecução do objeto pactuado.

8. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela Serur.

É o relatório.