

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 000.734/2015-2

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão: Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo

Recorrentes: Ana Paula da Rosa Quevedo (001.904.910-27); Caroline da Rosa Quevedo (021.098.961-08); Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo (785.537.681-04); IEC – Instituto Educar e Crescer (07.177.432/0001-11).

Representação legal: Bruno Leonardo Lopes de Lima (25.495/OAB-DF), representando Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo e o IEC – Instituto Educar e Crescer (peças 104 e 105).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO PARA REALIZAÇÃO DE EVENTO. CITAÇÃO. REVELIA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UMA GESTORA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Ana Paula da Rosa Quevedo, Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, Instituto Educar e Crescer – IEC (peça 133) e Caroline da Rosa Quevedo (peça 180) contra o Acórdão 4.314/2019-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares suas contas, imputando-lhes débito e multa.

2. A tomada de constas especial que deu origem a estes autos foi instaurada pelo Ministério do Turismo em razão de irregularidades no Convênio 1.141/2008 (Siconv 629933/2008) firmado com o Instituto Educar e Crescer para o evento intitulado “Temporada de Praia Alta do Rio Crixás”.

3. A deliberação recorrida, relatada pelo Min. Vital do Rêgo, apresentou o seguinte teor, no que concerne aos recorrentes:

“9.2. julgar irregulares as contas do Instituto Educar e Crescer - IEC (07.177.432/0001-11), dos membros de sua diretoria à época, Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo (785.537.681-04), Ana Paula da Rosa Quevedo (001.904.910-27) e Caroline da Rosa Quevedo (021.098.961-08), da empresa Conhecer Consultoria em Marketing Ltda. (07.046.650/0001-17) e de seus sócios à época, André Vieira Neves da Silva (000.932.651-07) e Luiz Henrique Peixoto de Almeida (058.352.751-53), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘c’ e ‘d’, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do TCU;

9.3. condenar os responsáveis mencionados no subitem anterior, com fundamento no art. 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 210 do Regimento Interno do TCU, solidariamente, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculado a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, com o

abatimento dos valores acaso já ressarcidos, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
100.000,00	19/8/2008

9.4. aplicar a Ana Paula da Rosa Quevedo (001.904.910-27); André Vieira Neves da Silva (000.932.651-07); Caroline da Rosa Quevedo (021.098.961-08); Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo (785.537.681-04); Luiz Henrique Peixoto de Almeida (058.352.751-53); IEC Instituto Educar e Crescer (07.177.432/0001-11) e Conhecer Consultoria e Marketing Ltda - ME (07.046.650/0001-17), individualmente, a multa prevista do art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RITCU, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do RITCU, caso não atendida a notificação;

9.6. autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada mês, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor.

9.7. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RITCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

4. Admitido o processamento do recurso, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conferi efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido em relação aos recorrentes (peças 158 e 192).

5. Instruído o presente feito, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, o exame técnico e o encaminhamento oferecidos pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 195), que contou com a anuência do representante da unidade (peça 196):

#### “HISTÓRICO

3. Na origem, o Ministério do Turismo instaurou processo de tomada de contas especial em desfavor do Instituto Educar e Crescer - IEC e Eurides Farias Matos, em vistas de irregularidades na execução do Convênio 1.141/2008, com a finalidade de contratação de atrações nacionais e regionais para o evento Temporada de Praia Alta do Rio Crixás (Plano de Trabalho - peça 1, p. 8), particularmente:

‘a) ocorrência de conluio no procedimento licitatório;

b) incapacidade operacional do Instituto Educar e Crescer e da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. ME;

c) ausência de veracidade nos documentos comprobatórios das despesas realizadas;

d) relação familiares e empregatícias entre a convenente e as empresas que apresentavam cotação de preços;

e) existência de vínculo entre a empresa Premium Avança Brasil e o Instituto Educar e Crescer;

- f) não comprovação da realização dos shows das Bandas Nechivile e Brizza, pela apresentação de fotos ilegíveis/insuficientes;
  - g) ausência de comprovação da declaração de gratuidade do evento;
  - h) ausência de certidão de regularidade fiscal do fornecedor contratado;
  - i) ausência de detalhamento dos serviços prestados e ausência de identificação do convênio na Nota Fiscal 120.’
- (peça 1, p. 210-224 - Nota Técnica de Reanálise 248/2011)

4. Em momento subsequente, foi determinada a citação de membros da diretoria do Instituto à época da execução do convênio (Idalby Cristine Moreno Ramos, Ana Paula Rosa Quevedo e Caroline da Rosa Quevedo), da empresa Conhecer Consultoria em Marketing Ltda. e seus sócios (André Vieira Neves da Silva e Luiz Henrique Peixoto de Almeida), quanto à ausência de comprovação da execução físico e financeira do convênio, em razão de fotos ilegíveis, documentos sem atestação da despesa, homologação da licitação em data anterior ao convênio, ausência dos elementos comprobatórios da inexigibilidade de licitação, existência de vínculos das diretoras com a empresa Conhecer, impossibilidade de localização da empresa Conhecer e impossibilidade de localização das demais empresas consultadas (Cenarium, Prime e Clássica).

5. Após o devido processo legal e a citação dos responsáveis, com a análise das defesas contida na peça 95 e a revelia da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., Luiz Henrique Peixoto de Almeida, André Vieira Neves da Silva e Caroline da Rosa Quevedo, foi prolatado o Acórdão 4.314/2019-TCU-1ª Câmara (peça 109), decisão contra a qual se insurgem os recorrentes.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

6. Nenhuma divergência a ser apontada quanto às propostas positivas de admissibilidade indicadas nas peças 155-156 e 187-188, acolhidas pelo e. Ministro Bruno Dantas Nascimento (peças 158 e 192).

#### **EXAME DE MÉRITO**

##### **7. Delimitação**

8. É objeto do recurso avaliar a decisão de exoneração da responsável Eurides Farias Matos, o dever de prestação de contas e de guarda de documentação, o reconhecimento de dano ao erário e a responsabilidade da exercente da função de tesoureira da entidade.

#### **DA PARTICIPAÇÃO SIMULADA DE EURIDES FARIAS MATOS NA GESTÃO DA ENTIDADE E DOS EFEITOS EM RELAÇÃO AOS RECURSOS**

9. Alegam os recorrentes a inexistência de vício de consentimento na participação de Eurides Farias Matos na presidência do Instituto Educar e Crescer, sendo ela responsável pelos atos praticados pela instituição, tais como, assinatura do convênio, contratos de convênio, projetos básicos e executivos e envio de prestação de contas. Asseveram a permanência da então responsável pelo período de 2/4/2008 a 27/10/2008, tendo presidido durante a vigência do convênio, não sendo possível afirmar que houve a utilização de Eurides Farias Matos como ‘laranja’, sendo infundadas suas acusações.

##### Análise

10. De plano, é de se observar que a condenação de cada responsável atende a um fundamento jurídico próprio, com a individualização das condutas de cada responsável, razão pela qual a responsabilização dos recorrentes independe da imputação de responsabilidade à ex-Presidente Eurides Farias Matos.

11. Deste modo, a decisão de exclusão do rol de responsáveis (item 9.1 do Acórdão) não tem impacto na responsabilização dos ora recorrentes e, portanto, não há legitimidade recursal para os

recorrentes manejarem o recurso de forma a modificar de forma desfavorável a situação jurídica da responsável excluída no julgamento.

12. Compete exclusivamente ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 33 da Lei 8.443/92, manejar eventual recurso buscando questionar a decisão exoneratória da Corte, não tendo os recorrentes legitimidade para buscar uma decisão que possa modificar situação de terceiros.

13. Não é despiendo recordar que o chamamento de terceiros e eventual condenação é um benefício da União (e não dos responsáveis), inexistindo obrigatoriedade da condenação em solidariedade, em plena sintonia com a jurisprudência do TCU (v.g.: Acórdãos 1.797/2016-Plenário-Rel. Min. Vital do Rego, 2.199/2015-Plenário-Rel. Min. José Jorge e 35/2012-Plenário-Rel. Min. Ana Arraes), por se tratar de benefício do credor (no caso a União), e não do devedor.

#### DO DEVER DE COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS E DA NECESSIDADE DE GUARDA DOS DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS

14. Afirmam os recorrentes que os documentos comprobatórios da prestação de contas, incluindo os processos de licitação, documentos bancários, extratos de conta e declaração de execução, foram entregues ao Ministério do Turismo em 1º/10/2008, com a aprovação das contas em 28/7/2009, entendendo que os documentos teriam que ser juntados ao processo, sob pena de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

15. Asseveram a inexistência de vínculo entre Ana Paula da Rosa Quevedo com a empresa Conhecer e Caroline da Rosa Quevedo, tendo aquela apenas representado a empresa por procuração antes da assinatura do convênio. Argumentam a inexistência de vínculo entre Idalby Cristine e a empresa Conhecer pelo fato dessa recorrente ter trabalhado lá apenas nos anos de 2006 e 2007, anteriormente ao convênio.

16. Afirmam a inexistência de documentos que demonstrem a inexecução do convênio, não existindo fundamento para a determinação de restituição ao erário, sendo que a verificação das condições técnicas estaria a cargo do setor técnico do Ministério, com a aprovação do convênio.

17. No que concerne a ausência de capacidade operacional, entendem que a localização da empresa em uma sala comercial do Setor Comercial Sul de Brasília/DF não invalidaria a possibilidade de gestão dos recursos, nos termos do Acórdão 2.936/2016-TCU-Plenário. Alegam que a prova da capacidade operacional da empresa seria demonstrada pela execução satisfatória do evento, apenas homologando a proposta de menor valor, sem a ocorrência de prejuízos ao erário.

18. Asseveram a inexistência de dano ao erário, ressaltando a existência de aprovação das contas por parte do Ministério, entendendo que o Instituto teria a função apenas de análise formal dos documentos, nos termos do art. 18, inc. VII, da Portaria 127/08, sendo desnecessária a demonstração de capacidade técnica das contratadas (responsabilidade do Mtur).

19. Alegam que o convênio firmado deveria ser reputado legal, uma vez que as entidades teriam regularidade registral, não possuindo impedimentos para celebração de convênio. Outrossim, houve regularidade nos procedimentos licitatórios realizados e dos documentos fiscais apresentados.

#### Análise

20. No que tange ao ônus probatório, é consabido que, segundo determinam a Constituição Federal e legislação correlata, aos gestores incumbem provar a boa e regular aplicação do dinheiro público, nos termos do art. 70, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, art. 93 do Decreto-lei 200/67 e do art. 66 do Decreto 93.872/86, impondo aos responsáveis o ônus da prova da regularidade da aplicação dos recursos públicos federais, *verbis*:

‘MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.  
CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICACÃO DA MULTA PREVISTA NO

ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.’ (STF; MS 20335, Relator Ministro Moreira Alves, DJ de 25.02.1983)

‘EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. EX-DIRETOR DA ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA (ASMME). CONDENAÇÃO, PELO TCU, AO PAGAMENTO DE VALOR REPASSADO À ENTIDADE, RELATIVO A CONVÊNIO, POR FALTA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. PRETENZA NULIDADE FORMAL. RECURSOS CUJA UTILIZAÇÃO ESTARIA DISPENSADA DE COMPROVAÇÃO PERANTE A CORTE DE CONTAS. Alegações improcedentes. Julgamento que, contrariamente ao afirmado, foi precedido de tempestiva inclusão em pauta especial e realizado com observância do princípio da ampla defesa. Verba utilizada durante a vigência da norma do art. 66 do DL 200/67, que sujeita todos quantos recebam recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, ao dever de comprovar o seu bom e regular emprego. Obrigação de que não se exoneram os administradores dos referidos recursos, pelo simples fato de haverem deixado os respectivos cargos. Ausência de direito líquido e certo. Mandado de segurança denegado.’ (STF; MS 21682, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1994, DJ 06-05-1994 PP-10469 EMENT VOL-01743-02 PP-00336)

21. Deste modo, compete aos responsáveis (e não ao Ministério do Turismo ou ao Tribunal de Contas da União) apresentar todos os documentos comprobatórios das despesas executadas, não sendo possível a exoneração dos responsáveis pela mera entrega da documentação ao órgão concedente, uma vez que aqueles que recebem recursos públicos tem o dever de manter a documentação comprobatória intacta pelo período de 10 (dez) anos após a aprovação das contas, conforme inclusive indicado no convênio:

‘II. Compete ao CONVENIENTE:

e) manter os documentos relacionados a este Convênio arquivados pelo prazo de dez anos, contado da data em que for aprovada a prestação de contas;’ (peça 1, p. 72).

22. Considerando que a aprovação das contas ocorreu em 2009 (peça 1, p. 154), no momento da citação dos responsáveis (2015/2016: peça 7, 25, 26 e 69) ainda pendia o dever de manter toda documentação comprobatória da aplicação dos recursos públicos federais, não se visualizando ocorrência de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pelo curso do prazo inferior a 10 (dez) anos entre a gestão dos recursos e a citação dos responsáveis.

23. No que concerne à discussão da capacidade operacional e da existência de relações familiares e laborais entre os diretores da instituição, questões levantadas nos procedimentos em curso na CGU e nas citações expedidas, deve ser destacado que a condenação dos recorrentes em débito e multa não tomou como fundamento os elementos relacionados à capacidade operacional das empresas envolvidas ou as relações entre os membros da diretoria, uma vez que o fundamento condenatório está relacionado essencialmente à ausência de comprovação da execução físico-financeira do convênio (itens 28-31 do Acórdão).

24. Sobre a ocorrência de dano ao erário, ficou evidenciado que a insuficiência documental, impossibilitando a comprovação dos procedimentos de escolha da empresa vencedora, das irregularidades de realização de contratos antes da própria assinatura do convênio, da inexistência de registros fotográficos completos que comprovariam a execução da avença e da existência de

atestamento nos documentos fiscais apresentados nas contas, são elementos que, de forma articulada, importam o reconhecimento do dano, justificando a subsunção ao art. 16, III, 'c' e 'd' da Lei 8.443, não podendo ser considerado, desta forma, mera irregularidade formal:

‘Art. 16. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

**c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;**

**d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.’**

25. Importante destacar que a condenação no âmbito do processo de tomada de contas especial independe da comprovação de atos de desvio ou locupletamento por parte dos gestores, uma vez que é suficiente a comprovação do dano ao erário, por não se tratar de sanção, mas de medida de reparação do erário, conforme se verifica no Acórdão 2.178/2013-2a Câmara-TCU, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

**‘Ao contrário do que sustenta o recorrente, para a imputação em débito, não é necessária a comprovação da má-fé ou desonestidade do agente.** Nas hipóteses em que for constatado dano ao erário resultante de omissão no dever de prestar contas, de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou desvio de dinheiro público, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade do agente público que praticou o ato irregular (artigo 16, § 2º, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1192). Não é necessária, assim, a conduta dolosa, bastando apenas a modalidade culposa.

(...)

Frisa-se que **a condenação em débito**, embora acarrete a obrigação de restituir determinada importância à União, **não é sanção, mas sim recomposição do patrimônio público ao status quo anterior.** Quando a boa e regular aplicação de recursos não pode ser comprovada, considera-se causado dano ao patrimônio da União, um prejuízo, tendo lhe sido lesionado um bem jurídico. Dessa forma, do ato danoso, nasce a obrigação de indenizar, de restaurar o equilíbrio jurídico-econômico quebrado pelo agente.

**É assim desnecessária, para o julgamento pela irregularidade das contas ou para a aplicação de multa em processo de fiscalização, a caracterização de ato doloso de improbidade. Basta que o gestor tenha cometido, de forma não justificada, ato ilegítimo ou antieconômico lesivo ao Erário ou deixado de adimplir sua obrigação de prestar contas dos recursos recebidos, e que lhe fosse exigível conduta diversa, para ficar caracterizada sua responsabilidade subjetiva.’**

(destaques acrescidos)

26. Portanto, em se considerando que as responsáveis Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo e Ana Paula da Rosa Quevedo exerciam, de forma simulada, a gestão da entidade recebedora dos recursos públicos (peça 11, p. 74 - quarta ata da assembleia extraordinária), conforme se observa na sentença de anulação dos atos de nomeação de Eurides Farias Matos como gestora da entidade (peça 100), faz-se correto o julgamento de irregularidade das contas, uma vez que o dever de prestar contas é pessoal, conforme já afirmado em julgado do Supremo Tribunal Federal:

‘EMENTA: - Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União.

[...]

**3. O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não.**

4. Embora a entidade seja de direito privado, sujeita-se à fiscalização do Estado, pois recebe recursos de origem estatal, e seus dirigentes não de prestar contas dos valores recebidos; quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização.

5. Hipótese de competência do Tribunal de Contas da União para julgar a matéria em causa, a teor do art. 71, II, da Constituição, havendo apuração dos fatos em procedimentos de fiscalização, assegurada ao impetrante ampla defesa.

6. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, arts. 9º, §§ 1º e 8º, 119 e 121. Pauta Especial de julgamento publicada com inclusão do processo em referência.

7. Não cabe rediscutir fatos e provas, em mandado de segurança.

8. Mandado de segurança indeferido.º

(MS-21.644/DF, Min. Néri da Silveira, DJ. 8.11.96, p. 43204)

#### DA RESPONSABILIDADE DA RECORRENTE CAROLINE DA ROSA QUEVEDO NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE TESOUREIRA DA INSTITUIÇÃO

27. Afirma a recorrente Caroline da Rosa Quevedo (peça 180) a ausência de legitimidade passiva, uma vez que não realizou a gestão dos recursos e não assinou documentos de contratação e liberação de recursos, não tendo figurado na primeira instrução realizada pelo TCU.

28. Alega que exerceu a função de tesoureira até abril de 2009, tendo se afastado por motivos pessoais e se desligando da entidade de forma definitiva em março de 2010, não detendo função de gestão dos recursos, não sendo possível a sua responsabilização.

#### Análise

29. O convênio foi firmado em 25/7/2008 (peça 1, p. 102), com transferência dos recursos realizada em 19/8/2008 (peça 1, p. 106), com prorrogação até 26/10/2008 (peça 1, p. 11), e apresentação das contas em 1º/10/2008 (peça 1, p. 114), razão pela qual toda a execução da despesa ocorreu no período temporal em que a recorrente exercia a função de tesoureira na gestão da entidade, não sendo relevante, para a análise da presente tomada de contas especial, o afastamento ocorrido em momento posterior, demonstrando a existência de legitimidade passiva para responder ao processo de tomada de contas especial.

30. Contudo, razão assiste à recorrente quanto à ausência de prática de atos de gestão próprios que pudessem implicar a imputação de responsabilidade, uma vez que, na função exercida, não seria da alçada da recorrente fiscalizar a higidez da aplicação dos recursos, pois a gestão da entidade é atribuível ao Presidente da entidade (peça 1, p. 22-24).

31. Note-se que as atividades de tesouraria exercida pela recorrente (peça 11, p. 74), nos termos do Regimento do Instituto Educar e Crescer, estavam relacionadas à movimentação de numerários, sob as ordens expedidas pelo Presidente (peça 1, p. 22), não existindo um ato concreto que relacione as atividades próprias de tesouraria com a boa e regular gestão dos recursos públicos.

32. Ainda que se tenha reconhecido a existência de simulação no exercício da função de direção da entidade (itens 38-41 do Acórdão; peça 110, p. 4-5), é de se notar que a simulação estaria relacionada, segundo o acórdão recorrido, entre a gestora formalmente indicada nos documentos (Eurides Farias Matos) e a efetiva gestora dos recursos (Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo), não havendo comprovação da participação da recorrente Caroline da Rosa Quevedo nos ajustes para a nomeação simulada, reforçando a ausência de responsabilidade da ora recorrente na gestão dos recursos.

#### **CONCLUSÕES**

33. A exoneração de responsabilidade da presidente que exercia de forma simulada a função de representação da entidade não tem influência no julgamento dos recorrentes, não sendo possível

acolher os argumentos no sentido de modificar a decisão exoneratória da responsável Eurides Farias Matos, por se tratar de competência do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manejar recurso que possa resultar na responsabilização de pessoa não responsabilizada em decisão recorrida.

34. Aos responsáveis cumpre o ônus de comprovar a aplicação regular dos recursos públicos repassados, cabendo-lhe as diligências necessárias para exibição dos documentos comprobatórios dos gastos realizados às expensas do erário federal, estando sujeitos ao dever de manter a documentação comprobatória.

35. A condenação fundamentada na ausência de comprovação da execução físico-financeira do convênio prescinde da demonstração de capacidade operacional das empresas contratadas ou da existência de relações familiares e laborais, devendo ser reconhecida a ocorrência de dano ao erário pela insuficiência dos documentos para a comprovação dos serviços exigidos.

36. Embora o afastamento da recorrente Caroline da Rosa Quevedo seja posterior à gestão dos recursos, deve-se reconhecer a ausência de responsabilidade na gestão dos recursos por parte daquela que exerceu a função de tesouraria, uma vez que a gestão dos recursos deve ser atribuída aos gestores relacionados com a função de presidência de forma simulada.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Ana Paula da Rosa Quevedo, Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, IEC Instituto Educar e Crescer e Caroline da Rosa Quevedo contra o Acórdão 4.314/2019-TCU-1ª Câmara, para propor, com base nos artigos 32 e 33 da Lei 8.443/92, combinados com o art. 285 do RI/TCU, conhecer e:

- a) negar provimento aos recursos Ana Paula da Rosa Quevedo, Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo e Instituto Educar e Crescer - IEC;
- b) dar provimento ao recurso de Caroline da Rosa Quevedo, julgando as contas regulares da responsável e afastando as condenações contidas nos itens 9.3 e 9.4 do decisum;
- c) dar ciência aos recorrentes e à Procuradoria da República no Estado de Goiás da decisão que vier a ser adotada.”

6. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, divergiu parcialmente da proposta de encaminhamento formulada pela Serur, conforme exposto no trecho do parecer a seguir transcrito (peça 197):

“O Ministério Público de Contas diverge, parcialmente, da proposta de encaminhamento formulada pela Serur, pois entende que não merece ser dado provimento ao recurso de reconsideração interposto por Caroline da Rosa Quevedo, que, à época dos fatos, era a tesoureira do Instituto Educar e Crescer (IEC).

De acordo com o auditor da Serur, a responsabilidade de Caroline da Rosa Quevedo pelo débito discriminado no acórdão recorrido deveria ser afastada pelas seguintes razões:

- a) não houve prática de atos de gestão próprios que pudessem implicar a imputação de responsabilidade, pois, na função de tesoureira, não era da alçada da recorrente fiscalizar a higidez da aplicação dos recursos, já que a gestão da entidade é atribuível ao seu presidente;
- b) as atividades de tesouraria exercidas pela recorrente, nos termos do Regimento [Estatuto] do IEC (peça 1, p. 22), estavam relacionadas à movimentação de numerários, sob as ordens expedidas pelo Presidente, não existindo um ato que concrete as atividades próprias de tesouraria com a boa e regular gestão dos recursos públicos;
- c) não houve comprovação da participação da recorrente nos ajustes para a nomeação simulada de Eurides Farias Matos como presidente do IEC, reforçando sua ausência de responsabilidade na gestão dos recursos.

Discorda-se do referido entendimento, pelas razões que se passa a expor.

A Sra. Caroline da Rosa Quevedo foi citada nestes autos na qualidade de integrante da Diretoria do IEC à época da execução do Convênio 1.141/2008 (peça 22, p. 14). A Primeira Consolidação do Estatuto do Instituto Educar e Crescer, datada de 26/3/2008, assim dispõe (peça 1, pp. 20/8, grifou-se):

‘Art. 11º - O IEC será administrado por:

1º Assembléia Geral

2º Presidência

3º Conselho Fiscal

(...)

Art. 17º - A Presidência será constituída por Presidente, Vice-Presidente, 1º secretário e Tesoureiro, pelo mandato de 2 (dois) anos, a contar do registro deste estatuto, cujas eleições serão realizadas em até 30 (trinta) dias da data de término do mandato.

Art. 18º - Compete à Presidência:

Elaborar e executar o programa anual de atividades;

Elaborar e apresentar à Assembleia Geral o relatório Anual;

Entrosar-se com instituições públicas e privadas para mútua colaboração em atividades de interesse comum;

Contratar e demitir funcionários.

Art. 19º - A Presidência reunir-se-á no mínimo 01(um) vez por mês.

Art. 20º - Compete ao presidente:

(...)

• Manter todo numerário em estabelecimento de crédito, cuja conta será movimentada em conjunto com o tesoureiro;

(...)

Art. 21º - Compete ao Vice-Presidente:

(...)

Parágrafo Único - As funções do Tesoureiro e Secretário serão definidas em ato próprio a ser baixado pelo presidente.

(...)

Art. 39 - de acordo com Assembléia e Ata de Posse, a nova Diretoria está assim constituída:

**Presidente** Eurides Farias Matos

**Vice Presidente** Ana Paula da Rosa Quevedo

**Tesoureira** Caroline da Rosa Quevedo

**Secretária** Idalby Cristine Moreno Ramos

**Conselho Fiscal** Maria Regina da Rosa Quevedo’

Da leitura dos dispositivos acima, verifica-se que a função da recorrente não consistia apenas em cumprir ordens do Presidente do IEC para a movimentação de numerários. Suas atribuições, como tesoureira, eram muito mais amplas, já que esse cargo integrava a Presidência do IEC, órgão de administração da entidade, ao qual competia, por exemplo, elaborar e executar o programa anual de atividades da instituição e entrosar-se com instituições públicas para mútua colaboração em atividades de interesse comum.

Nesse contexto, a autorização para movimentação de numerários por parte da tesoureira não pode ser vista como mero ato operacional, mas sim como ato de gestão, que, no caso dos pagamentos efetuados com recursos do Convênio 1.141/2008, causou prejuízo aos cofres federais.

Quanto ao argumento do auditor de que não houve comprovação da participação de Caroline da Rosa Quevedo nos ajustes para a nomeação simulada de Eurides Farias Matos como presidente do IEC, cabe destacar, primeiramente, que tal simulação não constou do ofício citatório e não serviu de fundamento para a condenação. De qualquer modo, não prospera o argumento de que Caroline da Rosa Quevedo, que presidia o IEC antes de a função ser assumida por Eurides Farias Matos (peça 11, pp. 62/4), não teve participação na nomeação desta para o cargo de Presidente do IEC, já que ela participou ativamente da Quarta Assembleia Extraordinária do IEC, realizada em 2/4/2008, na qual foi eleita a nova Diretoria da entidade (peça 11, pp. 74/6).

Por tais razões, o MP de Contas entende que deve ser mantida, na íntegra, a condenação de Caroline da Rosa Quevedo.

Quanto aos recursos de reconsideração do IEC e das Sras. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo e Ana Paula da Rosa Quevedo, concorda-se com a proposta da Serur para que lhes seja negado provimento.

### III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o TCU conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Caroline da Rosa Quevedo, Instituto Educar e Crescer (IEC), Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo e Ana Paula da Rosa Quevedo contra o Acórdão 4.314/2019-1ª Câmara, e, no mérito, negar-lhes provimento.”

7. É o relatório.