GRUPO I – CLASSE I – 1ª Câmara
TC 015.042/2015-4
Natureza(s): Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Ministério do Turismo
Responsáveis: Ana Paula da Rosa Quevedo (001.904.910-27); Caroline da Rosa Quevedo (021.098.961-08); Conhecer Consultoria e Marketing Ltda - Me (07.046.650/0001-17); Danillo Augusto dos Santos (036.408.128-75); Iec Instituto Educar e Crescer (07.177.432/0001-11)
Representação legal: Gustavo Rodrigues Silva (374108/OAB-SP) e outros.

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO ENTRE O MTUR E O INSTITUTO EDUCAR E CRESCER, PARA A REALIZAÇÃO DE EVENTO. 13ª FESTA ITALIANA. DESPESAS NÃO COMPROVADAS. INEXECUÇÃO DO OBJETO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CONHECIMENTO DOS RECURSOS. NÃO-PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretária de Tomada de Contas Especiais (SecexTCE), peça 157, cuja proposta de encaminhamento foi acolhida pelos respectivos dirigentes, peças 158 e 159, e pelo MP/TCU, peça 160.

Transcrevo a instrução a seguir, *in verbis*:

*"**INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de recursos de reconsideração (peças 120 e 121) interpostos por Instituto Educar e Crescer, Ana Paula Rosa Quevedo e Caroline da Rosa Quevedo, à época dos fatos integrantes do quadro diretivo da entidade, contra o Acórdão 4.768/2019-1ª Câmara (peça 100), relatado pelo Ministro Vital do Rêgo.

1.1. Reproduz-se integralmente o teor do dispositivo da decisão impugnada:

> *ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1a Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:*
>
> *9.1. excluir da relação processual o Sr. Danillo Augusto dos Santos (CPF 036.408.128-75);*
>
> *9.2. julgar irregulares as contas da Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo (CPF 001.904.91027), do Instituto Educar e Crescer (CNPJ 07.177.432/0001-11) e da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. ME (CNPJ 07.046.650/0001-17), com fundamento nos arts. 1°, inciso I, e 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1°, inciso I, e 209, inciso III, do Regimento Interno;*
>
> *9.3. condenar os responsáveis identificados no subitem anterior, com fundamento no art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 210 do Regimento Interno do TCU, 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. 23, inciso III,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67513384.

alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o 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, calculados a partir da data indicada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (R$)	*DATA DA OCORRÊNCIA*
R$ 300.000,00	*1°/6/2009*

9.4. aplicar à Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, ao Instituto Educar e Crescer e à empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. ME, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento d a dívida 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. julgar irregulares as contas da Sra. Caroline da Rosa Quevedo (CPF 021.098.961-08), com fundamento nos arts. 1°, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1°, inciso I, e 209, inciso II, do Regimento Interno;

9.6. aplicar à Sra. Caroline da Rosa Quevedo a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. 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 (quinze) 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 os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.9. dar ciência desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3° do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7° do art. 209 do Regimento Interno do TCU, bem como ao Ministério do Turismo e aos responsáveis;

9.10. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno

do TCU.

HISTÓRICO

2. O Ministério Turismo (MTur) celebrou com o Instituto Educar e Crescer (IEC) o Convênio MTur 139/2009 (Siafi 703212/2009) para a realização do evento intitulado "13ª Festa Italiana" no município de Barretos, Estado de São Paulo, entre os dias 30/4 e 2/5/2009. Firmou-se o ajuste no valor R$ 334.000,00, dos quais R$ 300.000,00 à conta do Órgão Concedente e restante correspondente à contrapartida da Entidade Convenente. O convênio vigeu entre 23/4/2009 e 24/8/2009, considerada prorrogação de prazo acordada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67513384.

Repassaram-se os recursos pecuniários federais numa única parcela em 29/5/2009 (peça 1, p. 49).

3. No processo de controle administrativo da execução física e financeira do objeto do convênio, o tomador de contas apontou débito no valor integral transferido, em razão de irregularidades na comprovação da execução físico-financeira do objeto (peça 1, p. 135-139). Atribuiu-se a responsabilidade a Danillo Augusto dos Santos, presidente do IEC à época da celebração da avença.

4. Diante disso e da não restituição dos valores pela Convenente, instaurou-se esta tomada de contas especial.

5. No âmbito da Secretaria do Tribunal, ante a comprovação pelo responsável de que estava formalmente afastado da presidência da entidade, citou-se não só ele, mas também o IEC e Ana Paula da Rosa Quevedo, que esteve à frente da entidade durante a execução do ajuste, a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. ME, contratada pelo Instituto para implementação das ações previstas, e Caroline da Rosa Quevedo, integrante do quadro diretivo do IEC e procuradora da empresa contratada para a execução do objeto do convênio. As duas responsáveis e o Instituto apresentaram suas alegações de defesa e a Conhecer Consultoria silenciou.

6. Analisadas as alegações defensórias aduzidas, o Tribunal decidiu: (i) excluir a responsabilidade de Danillo Augusto dos Santos; (ii) julgar irregulares contas de Ana Paula da Rosa Quevedo, do convenente e da empresa contratada, condená-los ao ressarcimento do débito apurado no valor integral recebido e aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, (iii) julgar irregulares as contas da Sra. Caroline da Rosa Quevedo e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, do mesmo normativo.

7. Em suma, o relator da decisão assinalou que:

a) a Controladoria Geral da União fiscalizou o Instituto Educar e Crescer e a empresa Premium Avança Brasil, ocasião em que esta havia firmado 38 convênios com o Ministério do Turismo, no montante total de R$ 9.957.800,00, e o IEC, 19 convênios, no total de R$ 9.534.000,00;

b) o Controle Interno apontou indícios de (b.1) falta de capacidade operacional das convenentes (Premium e IEC) para gerenciar o montante total de recursos recebido, (b.2) possível conluio nos processos de escolha dos fornecedores contratados, (b.3) impossibilidade de comprovação da existência dos fornecedores contratados, (b.4) inviabilidade de verificação da veracidade dos documentos comprobatórios apresentados e (b.5) inviabilidade de verificação da efetiva aplicação dos recursos nos respectivos ajustes celebrados;

c) na maior parte dos ajustes celebrados, inclusive no convênio em análise, a convenente, Premium ou IEC, contratava a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. - ME para a execução do objeto. A Controladoria-Geral da União (CGU), contudo, não localizou esta no endereço constante do Sistema CNPJ, o que constitui indício de sua inexistência;

d) para comprovação da execução dos eventos, a Premium e o IEC apresentavam uma única nota fiscal da empresa Conhecer Consultoria e Marketing, sem detalhamento dos serviços prestados, o que dificultava a verificação da efetiva aplicação dos recursos nos objetos pactuados;

e) no ajuste sob análise, o IEC adotou a citada prática e apresentou uma única nota fiscal da empresa Conhecer Consultoria e Marketing para comprovar a execução da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67513384.

13ª Festa Italiana. Mesmo depois dos pedidos de complementação da documentação fiscal, tanto por parte do MTur quanto pelo TCU, nada mais foi apresentado. Entre outros, foram requisitados os contratos assinados por esta fornecedora para locação de tendas, palco e telão e para a prestação de serviços de decoração do local e de segurança. Também não foram apresentadas outras notas fiscais ou recibos.

8. Por isso, entendeu a Corte que a documentação disponível nos autos não é suficiente para demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto conveniado. Que não é possível nem mesmo afirmar que o evento tenha ocorrido.

9. O Tribunal aplicou multa à responsável Caroline da Rosa Quevedo, conquanto não lhe tenha imputado débito. O entendimento se fundou na percepção de que, citada por figurar no quadro diretivo do IEC e por ser procuradora da suposta empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., contratada pelo instituto para realização do objeto pactuado, a gestora informou em assembleia, na ocasião do afastamento de Danillo Augusto dos Santos, de que precisaria se ausentar de sua função de tesoureira até abril de 2010 (peça 17, p. 43).

10. Entendeu que a conduta da gestora (simultaneamente tesoureira do IEC e procuradora da empresa contratada) caracterizou desrespeito aos princípios da impessoalidade e da moralidade porque, embora estivesse afastada durante o período de execução da avença, conforme ata na peça 17, p. 43, figurou no quadro da entidade por ocasião da realização da cotação de preços (peça 45, p. 25-30), do que se pôde inferir haver ela tido ciência da contratação da Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. ME por força da sua condição de sua representante legal da empresa, percebida na instrução do processo de controle administrativo.

11. A conduta da responsável, na visão da Corte, se constitui em infração ao art. 11 do Decreto 6.170/2007, c/c o art. 45 da Portaria 127/2008, ambos aplicáveis ao Convênio 139/2009, estabelecedor da obrigatoriedade de que a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos observem os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.

12. Daí a decisão reproduzida no subitem 1.1 desta instrução.

13. Diante disso, impugna-se a decisão mediante os instrumentos recursais justados às peças 120 e 121.

ADMISSIBILIDADE

14. Exararam-se os exames de admissibilidade dos recursos à peça 122 e 123, em que se propõe dele conhecer, suspender os subitens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.7 da decisão combatida e retificar, por inexatidão material, o Acórdão 4.768/2019-TCU-1ª Câmara, de modo que onde nele se lê: "9.3. condenar os responsáveis identificados...", leia-se: "9.3. condenar solidariamente os responsáveis identificados." Seu relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, acolheu as propostas em seu despacho trazido à peça 125. Reputa-se acertado o proposto e acolhido.

MÉRITO

15. Delimitação

15.1. Quanto ao mérito dos recursos, no essencial é de perquirir se caberia deferir requerimento de intimação da sessão de julgamento, declarar nula a decisão impugnada, fazê-la insubsistente ou reformá-la por acolhível um ou mais dos argumentos recursais de jaezes procedimentais, processuais, prejudiciais ou meritórios sumariados a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67513384.

a) se pareceres emanados no âmbito do Controle Interno e no âmbito da Secretaria do Tribunal vinculam a decisão recorrida (nesta instrução, item 17);

b) se a falta de previsão no convênio da obrigatoriedade de comprovação dos pagamentos implica na não ocorrência de prejuízo ao erário (ibid., item 18);

c) se a decisão deveria se fundar em prova cabal da causação de prejuízo ao erário (ibid., item 19);

d) se mediante a documentação juntada aos autos teria sido comprovado o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas para execução do objeto do convênio (ibid., item 20);

e) se não haveriam provas da ocupação pela recorrente Caroline da Rosa Quevedo de funções tanto na entidade convenente como na empresa por esta contratada para a execução do convênio, e se cabe averiguar se a recorrente seria economicamente incapaz para dar cabo do ressarcimento a cuja efetuação fora condenada (ibid., item 21).

16. Da pretensa repercussão sobre o mérito das contas de parecer no sentido de sua aprovação

16.1. Asserem os recorrentes Instituto Educar e Crescer e Ana Paula Rosa Quevedo (peça 121, p. 4-5) e a recorrente Caroline da Rosa Quevedo, à peça 120, p. 4, que teria sido emanado o "PARECER DE ANÁLISE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS - PARTE TÉCNICA N° 016/2010" no sentido conclusivo de que "foram atendidos os requisitos de elegibilidade do convênio, de acordo com as normas e procedimentos legais aplicáveis, estando, portanto, a Prestação de Contas APROVADA (peça 1. p. 60)".

16.2. Tendo sido a prestação de contas aprovada pelo MTur, restaria demonstrada a boa e regular aplicação dos recursos pecuniários repassados.

***16.3.** A decisão impugnada, portanto, seria contrária às provas carreadas aos autos.*

Análise

16.4. O Tribunal possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e recursos da União. Daí que nem as manifestações do Controle Interno dos órgãos jurisdicionados nem as de sua própria Secretaria vinculam suas decisões. De acordo com suas atribuições constitucionais, o Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública ou de sua Secretaria. Pode concluir de forma diferente, desde que fundamentada.

16.5. De acordo com esse entendimento, o TCU não se encontra vinculado a conclusões emitidas por outro órgão de controle. Nesse sentido a jurisprudência pacífica do Tribunal, como se depreende da leitura dos Acórdãos 6.839/2017 – 1ª Câmara e 2.983/2016 – 1ª Câmara, relator o ministro Bruno Dantas, 1.393/2016 – Plenário e 879/2016-TCU – 1ª Câmara, relator o ministro Benjamin Zymler.

17. Da não ocorrência de dano decorrente da falta de previsão da obrigatoriedade da comprovação de pagamentos no instrumento de convênio

17.1. À peça 121, p. 5, os recorrentes Instituto Educar e Crescer e Ana Paula Rosa Quevedo sustentam que a não comprovação "de pagamento dos subcontratados" não consistiria em "existência de dano ao erário" ou mesmo em irregularidade tanto porque não constaria do termo de convênio exigência de tal comprovação como porque "a nota da empresa Conhecer Consultoria" teria sido "corretamente apresentada".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67513384.

17.2. A "inexistência de previsão no termo de convênio" não implicaria necessariamente a ocorrência de dano ao erário.

Análise

17.3. Não é de prosperar a alegação.

17.4. Dado o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República e no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, o ônus de comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos compete exclusivamente a quem os utilize.

17.5. A não comprovação constituiu, assim, prova presuntiva da imputação fundadora do julgamento guerreado. Trata-se de prova presuntiva, na lição de Plácido e Silva lançada em sua obra Vocabulário Jurídico (28ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 1124):

> *PROVA PRESUNTIVA. É a que se firma num determinação legal, que se constitui em prova por determinação legal.*
>
> *E, neste caso, salvo para tornar desfeita ou para a anular, o que cabe à parte contrária, quando se trata de presunção relativa, a menção da presunção legal dispensa o encargo da prova, desde que ela própria a produz.*

17.6. Dito de outro modo, a falta da comprovação mencionada no parágrafo precedente se reveste, em face do dispositivo constitucional citado, de presunção juris tantum de autenticidade e de veracidade da imputação de causação de prejuízo ao erário.

17.7. Cabe ao gestor de recursos públicos apresentar elementos probatórios do nexo de causalidade entre os recursos e as despesas realizadas.

17.8. O Supremo Tribunal Federal, desde antes da entrada em vigor da atual Constituição da República, entende que, em Direito Financeiro, cabe ao administrador público provar que não cometeu irregularidades a eles eventualmente imputadas:

> *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." (MS 20.335/DF, Relator Min. MOREIRA ALVES, DJU 25/2/1983)*

17.9. Quanto à nota fiscal apresentada como meio de comprovação da execução dos eventos, a decisão se fundou no entendimento de que o IEC apresentava uma única nota fiscal da empresa Conhecer Consultoria e Marketing como forma de justificar os gastos do convênio, sem detalhamento dos serviços prestados, o que impediu a verificação da efetiva aplicação dos recursos nos objetos pactuados

17.10. Os recorrentes se cingem a alegar que apresentaram corretamente a nota, de modo que silenciam acerca das falhas havidas na nota fiscal impeditivas da sua consideração como meio de prova da execução do objeto do convênio.

17.11. Não bastassem as disposições constitucionais evocadas, consta do termo de convênio, diversamente do alegado, cláusula estabelecedora da obrigatoriedade de prestar contas dos recursos recebidos, a saber a de número treze (peça 1, p. 41-43).

17.12. A comprovação do bom e regular emprego dos recursos recebidos não prescinde da comprovação da fase da realização da despesa consistente em sua liquidação, consoante o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320 (Normas Gerais de Direito Financeiro), de 17/3/1964. O meio de prova da liquidação consiste em títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. No caso sob análise, apresentou-se para esse fim a nota fiscal aludida, de que não consta da descrição do objeto a que se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67513384.

refere o pagamento, falta suscitadora da impossibilidade de dar cabo da apuração descrita no art. 63, § 1º, inciso I, daquele estatuto legal.

18. Da alegação de obrigatoriedade de fundamentação da decisão atacada em prova da ocorrência de dano

18.1. À peça 121, p. 6-8, os recorrentes Instituto Educar e Crescer e Ana Paula Rosa Quevedo asseveram que não teria sido produzida prova da ocorrência de dano tendo em vista que não teria sido empreendida "análise dos documentos integrais apresentados na prestação de contas e que deveriam ter sido apresentados pelo MinC, como afirmado pelo MP TCU".

Análise

18.2. A alegação não merece prosperar.

18.3. Como visto no item anterior desta instrução, é ônus dos ora recorrentes produzir prova do bom e regular emprego dos recursos por eles administrados.

18.4. Ao contrário do que se dá no processo civil, o interesse público preside a persecução de controle administrativo e, afasta, de plano, a limitação desta aos limites de uma insuficiente verdade formal.

18.5. Portanto, a prevalência do princípio da verdade material no processo de controle administrativo impõe a exigência de apresentação por quem gerencie dinheiros públicos de elementos bastantes de convencimento de que há nexo entre os aludidos recursos pecuniários e os objetos alegadamente concretizados.

18.6. Verdade é que no processo de controle externo impera o princípio da verdade material (ou real). Segundo esse princípio, que se opõe à verdade formal, a Administração deve buscar aquilo que realmente é verdade, não se restringindo unicamente ao que restou demonstrado no procedimento.

18.7. Daí que tal não se submete às mesmas formalidades do processo judicial. O princípio da verdade material, que se relaciona com outros como a oficialidade e o formalismo moderado, preconiza a economia de normas processuais e um rigor atenuado na sua observância, em prol do interesse público presente na busca pela verdade real.

18.8. Discorrendo sobre o tema, Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, RT, 16ª edição, 1991, Pág. 581) leciona que:

> *O princípio da verdade material, também denominado de liberdade na prova, autoriza a Administração a valer-se de qualquer prova que a autoridade processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo. É a busca da verdade material em contraste com a verdade formal. Enquanto nos processos judiciais o Juiz deve-se cingir ás provas indicadas no devido tempo pelas partes, no processo administrativo a autoridade processante ou julgadora pode, até final julgamento, conhecer de novas provas, ainda que produzidas em outro processo ou decorrentes de fatos supervenientes que comprovem as alegações em tela. (...)*

18.9. Trata-se, todavia, de prevalência do princípio como regra, e não de obrigatoriedade de sua aplicação sem a admissão de exceções.

18.10. Cabe reiterar que, por força do estatuído no art. 70 da Constituição da República, no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, e no art. 66 do Decreto 93.872, de 23/12/1986, recai sobre o gestor dos recursos o ônus de comprovar a boa e regular aplicação destes mediante prestação de contas.

18.11. Estabelecem os arts. 70 e 71, inciso II, da Carta Política:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67513384.

> *Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*
>
> *Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*
>
> *[...]*
>
> *II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;*
>
> *[...]*
>
> *VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;*
>
> *[...]*
>
> *VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; (grifou-se)*

18.12. A prática de conduta contrária a norma "financeira, orçamentária, operacional e patrimonial" (v. art. 70 da Constituição da República) na execução de objeto de convênio se subsume tanto à hipótese de aplicação de sanção estabelecida na lei, como a prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992:

> *Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:*
>
> *(...)*
>
> *II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (...) (grifou-se)*

18.13. Noutras palavras, a aplicação de sanção punitiva pelo Tribunal no exercício da sua incumbência constitucional não se condiciona à ocorrência de incorporação dos recursos ao patrimônio de quem esteja incumbido da sua administração.

18.14. Ela também é cabível diante de conduta por parte de quem administre recursos públicos consistente em fato jurídico subsumível à hipótese de infração a norma financeira. Vale acrescer que é dever do gestor de recursos públicos justificar não apenas o seu emprego bom e regular, mas também em conformidade com "[as] leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes", como prescreve o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/67.

19. Da comprovação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução do objeto do convênio mediante a documentação trazida aos autos

19.1. À peça 121, p. 4 e 6-8, os recorrentes Instituto Educar e Crescer e Ana Paula Rosa Quevedo buscam fazer ver o descabimento dos elementos de convencimento em que se fundou o entendimento da Corte. Defendem que não houve insuficiência de documentos para a comprovação do nexo de causalidade entre os recursos pecuniários repassados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67513384.

para a execução do objeto do convênio. Afirmam que "elaboraram a prestação de contas do aludido convênio e ainda enviaram toda a documentação que comprovava a sua execução, conforme Ofício n° 005/2009 de 14/08/2009 (peça 1. p. 51) [...]".

19.2. Todos os documentos enviados pelas recorrentes na prestação de contas demonstrariam com clareza o nexo de causalidade "entre a execução e os documentos de despesa", conseguintemente a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Por isso, descaberia falar em "dano ao erário ou prejuízo na contratação do evento" e a condenação a ressarcir o erário implicaria enriquecimento sem causa da União.

19.3. Os recorrentes discorrem sobre cada um dos registros constantes da fundamentação da decisão.

a) <u>Da inviabilidade de verificação da efetiva aplicação dos recursos</u>

19.4. Quanto à inviabilidade de verificação da aplicação dos recursos nos respectivos ajustes celebrados, sustentam que, nada obstante o registro de que não se encaminharam quer os "pedidos de inserção com a programação prevista tanto em relação à mídia televisiva quanto radiofônica" quer os "comprovantes de veiculação devidamente assinados pelo representante legal", seria mister considerar "todos os materiais enviados pelo IEC, tais como: cópia do anúncio (SPOT de 30") veiculado (CD)", documentos que se constituiriam em meio de prova do "cumprimento do objeto do ajuste" e do "saneamento das ressalvas deste item". Além disso, afirma que foi encaminhado CD contendo fotos das ações descritas no plano de trabalho e do evento.

19.5. O IEC teria enviado "cópia da Nota Fiscal emitida pela empresa Conhecer Consultoria, ora contratada, acompanhada da Carta de Correção" da qual constaria descrição detalhada e o valor de cada item que fazia parte do valor da nota (locação de palco, telão, iluminação, som, tenda, contratação de atrações local e nacional, serviços de segurança, dentre outros).

*19.6. Constaria da nota fiscal emitida pela empresa contratada, como também das "Cartas de Correções", a descrição dos serviços executados de acordo com o previsto no Plano de Trabalho, o que consistiria em **"prova cabal da realização do evento e da correta aplicação dos recursos públicos"**.*

19.7. O "valor constante na transferência bancária e nota fiscal com as devidas Cartas de Correção" faria induvidosa a aplicação dos recursos repassados. Haveria também nos autos meios de prova como banners, declarações, extrato bancário e outros.

b) <u>Do indício da inexistência da empresa contratada para a execução do objeto do convênio</u>

19.8. No concernente "às ressaltavas apontadas pela CGU [relativas à contratação da empresa Conhecer, cuja existência de fato não se verificou na instrução do procedimento de controle administrativo em inspeção no endereço de suas instalações registrado no Sistema CNPJ]", dizem os recorrentes que o IEC teria somente se desincumbido de sua obrigação de homologar "as propostas de menor valor, que na maioria das vezes eram apresentadas pela empresa Conhecer" e teriam sido validadas por técnicos do Ministério do Turismo.

c) <u>Dos indícios de falta de capacidade operacional das convenentes (Premium e IEC) para gerenciar o montante total de recursos recebido</u>

19.9. A aprovação da prestação de contas no âmbito do Controle Interno faria ver que a empresa detinha capacidade técnica e operacional para executar o objeto do convênio.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67513384.

19.10. A localização da sede do IEC "numa pequena sala de um edifício no Setor Comercial Sul em Brasília/DF" não seria motivo bastante para reputar a convenente incapaz de gerenciar o montante dos recursos recebidos.

19.11. A verificação das condições técnicas e operacionais da Proponente em executar o Projeto seria incumbência atribuída ao setor técnico competente do Ministério.

19.12. À época dos fatos, a comprovação da capacidade técnica seria levada a efeito "mediante a análise formal de documentos, tarefa eminentemente técnica", consoante o inciso VII do art. 18 da Portaria n° 127/08: "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".

19.13. Por ocasião "da emissão do parecer jurídico", o "parecer técnico" já constaria dos autos e deste constaria exame da capacidade técnica e operacional da entidade.

19.14. Assim, não haveria dúvidas de que os fatos ora narrados "coincidem e corroboram com outras defesas apresentadas".

19.15. Não haveria óbices para que, aprovado o plano de trabalho ou a celebração do acordo, a entidade efetuasse a contratação, caso necessário, de empresas/profissionais habilitados para a realização das ações pactuadas.

d) Do vínculo de pessoa ligada ao IEC e à empresa contratada

19.16. A ora recorrente Ana Paula da Rosa Quevedo jamais teria tido vínculo com a empresa Conhecer. A responsável Caroline da Rosa Quevedo somente teria sido tesoureira da IEC e teria se mantido afastada "durante o período do ajuste", de maneira que não teria funcionado como gestora na execução do objeto deste.

19.17. A Unidade Técnica instrutiva teria até mesmo reconhecido que a responsável fora afastada das suas funções no IEC e não integrava o quadro diretivo da empresa Conhecer, razão por que não seria possível comprovar a irregularidade em que se fundou a decisão impugnada.

e) Da falta de comprovação da pratica de conluio nos processos de escolha dos fornecedores contratados

19.18. Não teria restado provado na instrução do processo a prática de conluio entre os integrantes do IEC e a empresa que executou os serviços.

19.19. A empresa contratada teria apenas feito propostas de orçamentos a uma entidade privada com vistas a executar serviços. A empresa Conhecer participou de uma cotação de preços, junto com outras três empresas e sagrou-se vencedora.

19.20. O fato de que a empresa "não foi encontrada para se manifestar" no "local informado à Receita Federal" não seria fundamento para inferir ausência de sua capacidade operacional.

Análise

19.21. Não assiste razão aos recorrentes.

19.22. Como visto, incumbe a quem administre recursos pecuniários públicos produzir prova do seu emprego bom e regular.

19.23. Para tanto, faz-se mister a apresentação de documentos mediante os quais se possa associar as atividades alegadamente empreendidas aos recursos repassados. Os documentos apresentados hão que possibilitar a verificação de correspondência entre [a]

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67513384.

o número e o valor de cada lançamento assinalado nos extratos da conta bancária específica para a movimentação dos recursos repassados, consentâneo com os respectivos números e o valor do documento relativo ao lançamento (cheque ou ordem bancária), [b] a correspondente nota fiscal ou outro comprovante de liquidação do pagamento e (e) o nome do credor listado em relação de pagamentos. A falta de um ou mais desses elementos comprobatórios impede o estabelecimento do nexo de causalidade mencionado e, por conseguinte, a comprovação da realização regular da despesa em aquisição de bem ou serviço mediante o emprego dos recursos pecuniários repassados.

19.24. A única nota fiscal apresentada pelo IEC não se presta como meio de prova da liquidação de pagamento relativo ao objeto do convênio, visto que dela não consta a descrição dos bens ou serviços pagos a que se refere. Com isso, ela não se constitui em documento idôneo para demonstrar o nexo de causalidade entre recursos e despesas.

19.25. Como visto no item 8 desta instrução, mesmo depois dos pedidos de complementação da documentação fiscal, tanto por parte do MTur quanto pelo TCU, nada mais foi apresentado. Entre outros, foram requisitados os contratos assinados para locação de tendas, palco e telão e para a prestação de serviços de decoração do local e de segurança. Também não foram apresentadas outras notas fiscais ou recibos.

19.26. Os recorrentes também não o fazem presentemente e isso basta para reputar não produzida prova contrária à presuntiva fundadora da decisão impugnada. Em todas as oportunidades que teve, os responsáveis não juntam elementos cabais que demonstrem a regular aplicação dos recursos públicos sob sua gestão.

19.27. Cingem-se a afirmar que consta dos autos cartas de correção com meras declarações dos serviços que teriam sido prestados pela empresa Conhecer Consultoria. Não juntam, no entanto, documentos hábeis a comprovar o declarado.

19.28. O Tribunal fundou sua decisão na falta de comprovação do mencionado nexo de causalidade, e não apenas dos meros indícios consistentes em elementos adicionais de convencimento do emprego irregular dos recursos em foco, a saber: (i) indícios de inexistência da empresa contratada para a execução do objeto do convênio; (ii) indícios de falta de capacidade operacional da convenente para gerenciar o montante total de recursos recebido; (iii) indícios de vínculo de pessoa ligada simultaneamente ao IEC e à empresa contratada e (iv) indício de prática de conluio nos processos de escolha dos fornecedores contratados.

19.29. Não tendo os indícios enumerados constituído o elemento central de convencimento do Tribunal – mas antes, como dito, a não comprovação do bom e regular emprego dos recursos repassados – descabe falar em necessidade de fundar a decisão em provas cabais das possíveis situações fáticas por eles indicadas.

20. Da não ocupação pela ora recorrente Caroline da Rosa Quevedo de funções tanto na entidade convenente como na empresa contratada para a execução do objeto do convênio

20.1. À peça 120, p. 3-4, a recorrente Caroline do Rosa Quevedo assere que apenas ocupara o cargo de Tesoureira do Instituto. Não teria em momento algum ocupado o cargo de presidente da entidade.

20.2. Em momento algum seu nome teria constado da primeira instrução lavrada no âmbito do Tribunal como responsável pela gestão do Instituto ou responsável pelo convênio.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67513384.

20.3. Seria também de notar que a ora recorrente teria assinado as atas de assembleias da entidade da condição de tesoureira somente até abril de 2009, como se verificaria de ata anexa. Daí em diante a ora recorrente teria sido afastada por motivos particulares até março de 2010.

20.4. Tendo sido os recursos federais foram repassados somente em 29/5/2009, seria de ver que todos os atos objeto das contas teria sido praticados por outrem, de sorte que o ora recorrente não teria tido sequer ciência da execução do convênio.

20.5. A ora recorrente tampouco teria sido procuradora da empresa conhecer. O entendimento da Corte nesse sentido, fundador da sua sanção punitiva a ela aplicada, seria infundado e desprovido de documentos. Inexistiria comprovação da participação da ora recorrente na gestão dos recursos ou de sua participação "no quadro diretivo da empresa Conhecer Consultoria".

20.6. Diante do até aqui exposto, descaberia falar em causação de prejuízo ao erário pela ora recorrente. Para tanto, seria mister estabelecer ligação entre a conduta e o prejuízo, vale dizer, nexo de causalidade entre a conduta e o resultado.

Análise

20.7. A recorrente carece de razão.

20.8. O Tribunal não lhe imputou responsabilidade pela gestão dos recursos pecuniários repassados; dito de outro modo, não a reputou responsável pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao IEC. Tanto é assim que não lhe aplicou sanção reintegratória do erário por causação de prejuízo a este.

20.9. Como sumariado, a Corte entendeu que sua conduta, consistente na ocupação simultânea das funções de tesoureira do IEC e de procuradora da empresa contratada, caracterizou desrespeito aos princípios da impessoalidade e da moralidade e em infração ao art. 11 do Decreto 6.170/2007, c/c o art. 45 da Portaria 127/2008, ambos aplicáveis ao Convênio 139/2009.

20.10. A informação de que a ora recorrente funcionou como procuradora da empresa Conhecer foi atestada em auditoria da CGU, conforme consta na Nota Técnica 3.096/DRTES/DR/SFC/CGU-PR (peça 1, p. 97), elaborada por servidores públicos efetivos ocupantes de cargos de Analistas de Finanças e Controle no bojo dos trabalhos de auditoria em que se deu cabo de inspeções nos locais de funcionamento das entidades envolvidas na execução do convênio, dentre elas o IEC.

20.11. Declarações e achados de auditoria emanados de agentes da Administração Pública consubstanciadas em documentos elaborados em razão de seu ofício – como a exarada no mencionada Nota Técnica − revestem-se, em razão da fé pública de que gozam em tais circunstâncias, de presunção juris tantum (relativa, ou que admite prova em sentido contrário) de autenticidade e de veracidade. Prevalece sempre o que nelas se achar atestado, até que se produza prova contrária idônea e inequívoca, o que incumbe ao contestante por força da regra primária de direito que declina a quem alega o ônus da prova, estatuída na forma do brocardo latino allegare nihil et allegatum non probare paria sunt (nada alegar e não provar o alegado se equivalem).

CONCLUSÃO

21. Das análises empreendidas se conclui que:

a) pareceres emanados no âmbito do Controle Interno e no âmbito da Secretaria do Tribunal não vinculam suas decisões;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67513384.

b) cabe ao gestor o ônus de comprovar a regular aplicação dos recurso por meio de documentos idôneos e suficientes, nos termos do art. 70 da Constituição da República, do art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, e do art. 66 do Decreto 93.872, de 23/12/1986;

c) mediante a documentação juntada aos autos não se comprovou o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas para a execução do objeto do convênio;

d) foi atestado por auditoria da CGU que a recorrente Caroline da Rosa Quevedo ocupou funções tanto na entidade convenente como na empresa por esta contratada para a execução do objeto do convênio, o que viola os princípios da impessoalidade e da moralidade, além do art. 11 do Decreto 6.170/2007, c/c o art. 45 da Portaria 127/2008.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Do exposto, propõe-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/6/1992:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) retificar, por inexatidão material, o Acórdão 4.768/2019-TCU-1ª Câmara, de modo que onde se lê: "9.3. condenar os responsáveis identificados...", leia-se: "9.3. condenar solidariamente os responsáveis identificados"; e

c) notificar da decisão sobrevinda os recorrentes e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão.

À consideração superior, para posterior encaminhamento ao Ministério Público especializado e ao relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67513384.