

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 029.651/2013-1 [Apenso: TC 029.803/2015-2].

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

Órgão/Entidade: Ministério do Turismo.

Responsáveis: Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME. (07.046.650/0001-17); IEC Instituto Educar e Crescer (07.177.432/0001-11).

Recorrente: IEC Instituto Educar e Crescer (07.177.432/0001-11).

Representação legal: Gustavo Rodrigues Silva (374.108/OAB-SP) e outros, representando Danilo Augusto dos Santos; Huilder Magno de Souza (18.444/ OAB-DF) e outros, representando IEC Instituto Educar e Crescer.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROJETO 2º CIRCUITO GOIANO DE RODEIO DO ESTADO DE GOIÁS. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS. REVELIA. CONDENAÇÃO DAS ENTIDADES PRIVADAS GESTORAS E DE SEU ADMINISTRADOR. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL DO DIRIGENTE DA ENTIDADE CONVENIENTE. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO DA ENTIDADE CONVENIENTE. JUNTADA DE DOCUMENTOS JÁ ANALISADOS NO PROCESSO. ELEMENTOS NOVOS INSUFICIENTES PARA CARACTERIZAR O NEXO FINANCEIRO. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Início este Relatório transcrevendo a instrução de lavra de auditor da Secretaria de Recursos (Serur) à peça 148:

“INTRODUÇÃO

1.1. Cuida-se de recurso de reconsideração (peça 73) interposto pelo Instituto Educar e Crescer (IEC) contra o Acórdão 3.775/2015-TCU-2ª Câmara (peça 48), relator Min. Augusto Nardes, por meio do qual o Tribunal julgou tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidades na execução física e financeira de Convênio firmado com o Ministério do Turismo, para implantação do projeto “2º Circuito Goiano de Rodeio do Estado de Goiás”.

1.2. Transcreve-se a decisão recorrida:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em desfavor do Sr. Danilo Augusto dos Santos, Presidente do Instituto Educar e Crescer (IEC), e desse próprio Instituto, em razão de irregularidade na execução física e financeira do Convênio 907/2009, celebrado com o Instituto Educar e Crescer (IEC), no valor de R\$ 530.000,00 (sendo R\$ 500.000,00 repassados pelo MTur e R\$ 30.000,00 referentes à contrapartida), tendo por objeto apoiar a implementação do Projeto intitulado “2º Circuito Goiano de Rodeio do Estado de Goiás”,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, em:

9.1. considerar revéis, para todos os efeitos, nos termos do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, os responsáveis mencionados no item 3, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, as contas do Sr. Danillo Augusto dos Santos (CPF 036.408.128-75), na condição de Presidente do Instituto Educar e Crescer (IEC), condenando-o solidariamente com o Instituto Educar e Crescer (IEC), CNPJ 07.177.432/0001-11, e com a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. - ME (CNPJ: 07.046.650/0001-17), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos envolvidos no Convênio 907/2009, Siconv 704608/2009, ao pagamento do débito 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), 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:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
500.000,00	15/10/2009

9.3. aplicar ao Sr. Danillo Augusto dos Santos (CPF: 031.268.851-28), ao Instituto Educar e Crescer - IEC (CNPJ 07.177.432/0001-11) e à empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. - ME (CNPJ: 07.046.650/0001-17) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor individual de R\$ 67.000,00 (sessenta e sete mil reais), 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), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar, desde logo, caso seja requerido, 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/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 uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU; e

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do relatório e do Voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal e da 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 Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

1.3. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em desfavor do Instituto Educar e Crescer (IEC) e de seu Presidente, Sr. Danillo Augusto dos Santos, em razão de irregularidade na execução física e financeira do Convênio 907/2009, Siconv 704608/2009 (peça 1, p. 3, 45-79), celebrado com o referido Instituto, no valor de R\$ 530.000,00, e tendo por objeto a implementação do projeto “2º Circuito Goiano de Rodeio do Estado de Goiás”.

1.4. O Ministério do Turismo, após análise da prestação de contas final do convênio, verificou a necessidade de saneamento de inconsistências e ressalvas técnicas e financeiras, sob pena de instauração da tomada de contas. Contudo, tanto na fase interna desta TCE quanto na fase externa,

no âmbito do TCU, o Instituto Educar e Crescer (IEC) e o Senhor Danillo Augusto dos Santos, além da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., subcontratada pela conveniente e notificada pelo Tribunal, permaneceram silentes, o que motivou a proposta da unidade técnica, avalizada pelo MPTCU, de reconhecer a revelia dos responsáveis (peças 41-44), dando-se prosseguimento ao processo.

1.5. Foi então prolatado o Acórdão 3.775/2015-TCU-2ª Câmara (peça 48), que responsabilizou solidariamente o Instituto e seu Presidente, bem como a empresa destinatária dos recursos, Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.-ME.

1.6. O Instituto Educar e Crescer (IEC) interpôs recurso de reconsideração, que ora se examina. No mesmo despacho que conheceu do recurso interposto, o relator *a quo*, Ministro Aroldo Cedraz, ordenou o retorno dos autos à Secex Desenvolvimento para fossem notificados os demais responsáveis que não detinham comprovação de ciência do acórdão nos autos (peça 78).

1.7. Feitas as notificações devidas, o responsável Danillo Augusto dos Anjos interpôs recurso de reconsideração (peças 90-92), o qual foi conhecido e provido pelo Tribunal, para tornar insubsistente o Acórdão 3.775/2015-TCU-2ª Câmara em relação ao recorrente, e determinar o retorno dos autos ao relator *a quo*, para nova citação do responsável, em razão do encaminhamento de sua citação e notificação de condenação para endereço incorreto, o que foi comprovado pela devolução do AR com a informação de “desconhecido”, tendo a unidade técnica conhecimento do fato.

1.8. O Acórdão 7.432/2020-TCU-2ª Câmara (peça 140) acolheu as alegações de defesa do Sr. Danillo, e o excluiu da relação processual.

1.9. Neste momento processual, analisa-se o recurso de reconsideração interposto pelo Instituto Educar e Crescer (IEC), juntado à peça 73.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

1.10. A instrução perfilha o exame de admissibilidade (peça 76) que concluiu pela admissibilidade do recurso, com suspensão dos itens 9.2, 9.3 e 9.4, nos termos do despacho do relator *a quo*, Ministro Aroldo Cedraz (peça 78), e com determinação para análise de mérito pelo Ministro Augusto Nardes (peça 112) e pelo Acórdão 7.432/2020-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes (peça 140).

EXAME DE MÉRITO

2. Delimitação

2.1. Constitui objeto do presente recurso de reconsideração definir se o objeto teve sua execução comprovada por documentação hígida e se há comprovação donexo financeiro.

3. Da comprovação da correta aplicação dos recursos (peça 73, p. 1-10)

3.1. O recorrente, com o intuito de comprovar a contratação dos serviços com a empresa vencedora da pesquisa de preços (peça 73, p. 19-23 e 26), apresenta o contrato de prestação de serviços (peça 73, p. 24-25).

3.2. Junta ainda a autorização de empenho, no valor de R\$ 500.000,00, datada de 23/11/2009 (peça 73, p. 30-31)). Afirma que atendeu a todas as exigências do Ofício nº 2290/2009/CGCV/DGI/SE/MTur (peça 73, p. 28-29), e inclusive incluiu as informações no Siconv.

3.3. Acosta notas fiscais (peça 73, p. 38-40) relativas aos pagamentos efetuados à empresa contratada, com descrição detalhada dos itens e valores repassados pelos serviços prestados, bem como extratos de conta corrente (peça 70, p. 42-47).

3.4. Afirma que, além dos recursos repassados, a Nota Técnica de Análise nº 220/2011 (peça 73, p. 49-67) assinalou que os requisitos da análise financeira foram atendidos e são essenciais à aprovação da prestação de contas.

3.5. Assere não ter havido dano ao erário e que a finalidade do convênio foi atingida, com a realização do evento, sem indícios de superfaturamento nos valores pagos. Nesse sentido, afirma não ter havido infração a norma legal capaz de macular o conteúdo material e formal da prestação de contas, conforme jurisprudência do TCU que acosta ao recurso.

3.6. Afirma que as ressalvas técnicas apontadas representam mera irregularidade formal que não prejudicou o alcance dos objetivos pretendidos. Alega que a aplicação da multa é absolutamente desproporcional, ante a ausência de locupletamento por parte dos responsáveis.

3.7. Desse modo, requer o acolhimento da prestação de contas, ainda que intempestiva, com o afastamento do débito e o julgamento das contas regulares com ressalvas.

Análise

3.8. Conforme se depreende dos autos, em 12/8/2011, o MTur endereçou o Ofício 1166/2011, acompanhado da Nota Técnica de Análise nº 0220/2011 (peça 2, p. 153-193), ao Instituto Educar e Crescer e a seu Presidente, informando que efetuou a análise da prestação de contas do Convênio 704608/2009, e requerendo o saneamento das seguintes ressalvas técnicas e financeiras, além das ressalvas apontadas pela Controladoria-Geral da União:

Ressalvas técnicas (das etapas de Marzagão, Paranaiguara, Goiandira, Itapirapua e Jussara):

ITEM	DESCRIÇÃO	OBSERVAÇÃO
1	Mídia Radiofônica Produção e Execução - Inserções de 30'' em rádio regional (215 inserções por município)	<u>Solicita-se:</u> Enviar relatório de divulgação e/ou declaração de veiculação ou, ainda, Checking de empresa terceirizada de Checagem de Mídia e Audiência (exemplo: IBOPE) na quantidade especificada no plano de trabalho com o ATESTO da rádio ou empresa e o "De Acordo" do Conveniente. Obs: Foi enviado SPOT de divulgação.
2	Propaganda volante: locação de veículo publicitário de mídia volante, carro de som para o período de 200 horas a ser distribuídos nos últimos dias que antecedem o evento.	<u>Solicita-se:</u> Encaminhar fotos dos carros de som e/ou, a programação prevista com o ATESTO da empresa que locou os carros e com o "De Acordo" do Conveniente.

Ressalvas financeiras:

ITEM	OBJETO DA RESSALVA	SOLICITA-SE
1	Declaração de Gratuidade do evento	Encaminhar Declaração acerca da gratuidade ou não dos eventos apoiados pelo MTur e, em caso de cobrança de valores, encaminhar relação, de forma detalhada e documentada os valores, a quantidade e o destino dado com a receita gerada com a venda de ingressos e comprovações fiscais (recibos/notas fiscais) ou comprovar seu recolhimento à conta do Tesouro Nacional.
2	Relação de Pagamentos	Reencaminhar a Relação de Pagamentos corrigindo o nome para "Relação de Pagamentos". Obs.: o Relatório encaminhado pela conveniente referentes aos pagamentos está com o nome de "Relação de Execução da Receita e Despesa".
3	Certidões	Encaminhar as comprovações de regularidade fiscal do fornecedor contratado (certidão negativa de INSS, PGFN e FGTS).
4	Notas Fiscais	Encaminhar Declaração da empresa prestadora dos serviços ou Carta de Correção da Receita Estadual para as Notas Fiscais, de modo que informem os itens e seus respectivos valores, de acordo com o descrito no plano de trabalho aprovado.
5	Cheques/Teds	Não consta a documentação que comprove a movimentação financeira. Encaminhar todos os cheques/TEDs dados ao fornecedor.

6	Aplicação Financeira	Encaminhar a comprovação da aplicação dos recursos no mercado financeiro, conforme dispõe a Cláusula Sétima do Convênio pactuado.
---	----------------------	---

Ressalvas da CGU:

ITEM	OBJETO DA RESSALVA	Ressalvas Apontadas Pela CGU (Nota Técnica 3096/DRTES/DR/SFC/CG U-PR)	SOLICITA-SE
1	Procedimento licitatório	Ocorrência de conluio nos processos de escolha dos fornecedores do convênio	Solicita-se esclarecimentos referente ao procedimento licitatório, em que pese o disposto no Art. 11 do Decreto 6170/2007, em contraponto as evidências de direcionamento constatadas pela CGU.
2	Capacidade Técnica/Operacional	Impossibilidade de comprovação da existência dos próprios fornecedores	Solicita-se esclarecimentos complementares referentes à capacidade operacional para a execução do objeto do convênio do Instituto Educar e Crescer e do prestador de Serviços Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. - ME.
3	Documentos de despesas	Impossibilidade de verificação da veracidade dos documentos comprobatórios dos gastos apresentados e da efetiva aplicação dos recursos do convênio na consecução dos objetos pactuados nos ajustes formalizados.	Solicita-se esclarecimentos a respeito da veracidade dos documentos apresentados, observando os indícios de irregularidades apontadas pela CGU.
4	Vínculos entre as empresas	Relação entre as empresas que apresentaram cotação de preços e a Conveniente	Solicita-se esclarecimentos a respeito do vínculo familiar e empregatício entre as pessoas responsáveis pela Conveniente e empresa contratada, conforme apontado pela CGU.
5	Vínculo entre as convenientes	Existência de vínculo entre as convenientes - "Premium Avança Brasil e IEC	Solicita-se esclarecimentos a respeito do vínculo a empresa Premium Avança Brasil e o Instituto Educar e Crescer - IEC.

3.9. Os responsáveis não se manifestaram na fase interna da TCE, mesmo regularmente notificados (peça 2, p. 193-195). Ainda na fase interna, foi constatada a existência de Contrato de Trabalho celebrado entre o Instituto Educar e Crescer (IEC) e a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. - ME (peça 2, p. 51-53), cujo objeto foi a prestação de serviços na realização e organização de parte do 2º Circuito Goiano de Rodeio do Estado de Goiás, no período de 27/8 a 15/11/2009, no valor de R\$ 530.000,00, pagos conforme Notas Fiscais 121 no valor de R\$ 265.000,00, 123 no valor de R\$ 53.000,00 e 126 no valor de R\$ 212.000,00 (peça 2, p. 57-61).

3.10. O valor integral do Convênio 704608/2009 foi, portanto, repassado à empresa subcontratada, funcionando o IEC como mero intermediário do ajuste. É assente na jurisprudência desta Corte e na Lei (art. 72 da Lei 8.666/1993) que a subcontratação total do objeto é inadmissível, visto que um

dos requisitos para celebração da avença é justamente a existência da capacidade operacional e financeira da convenente.

3.11. Por seu turno, a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. (subcontratada), registrada na atividade econômica de treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial (peça 4), não teria, em regra, como fornecer itens como contratação de arquibancada, aluguel de boiada, show pirotécnico, locação de arena, locação de iluminação, som de rodeio, locação de estrutura de camarotes, locutor, salva vidas, juiz de arena, equipe de porteiros, o que indica que a referida pessoa jurídica intermediou o evento, promovendo a contratação de terceiros.

3.12. Analisando-se os documentos trazidos pelo recorrente em sede recursal verifica-se que as notas fiscais acostadas à peça 73, p. 38-40, todas emitidas pela empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., são idênticas às juntadas na prestação de contas (peça 2, p. 57-61), nos valores de R\$ 265.000,00, R\$ 53.000,00 e R\$ 212.000,00, as quais não discriminam os valores unitários, impedindo a avaliação dos valores praticados para os serviços e/ou materiais descritos.

3.13. Além disso, conforme bem assinalado pela unidade técnica na primeira análise empreendida (peça 6, p. 9), o valor somado das notas corresponde precisamente ao montante do convênio (R\$ 530.000,00), causando espécie que a execução dos serviços, realizada por empresa subcontratada, que por sua vez se valeu de terceiros, importar na soma exata do valor previsto no termo de convênio.

3.14. Analisando-se os elementos técnicos contidos nos autos e o respectivo lastro fotográfico, o que se tem é que o MTur, após analisar fotos/imagens do local do evento e sua estrutura, estrutura de camarote, sonorização, show pirotécnico, juizes de arena dos rodeios, concluiu que as 5 etapas ou eventos foram realizados (peça 2, p. 157-181). Restaram ausentes da prestação de contas, conforme as ressalvas técnicas acima listadas, o relatório de divulgação e/ou declaração de veiculação ainda que tenha sido enviado o “spot” de divulgação, fotos dos carros de som e/ou a programação prevista com o atesto da empresa que locou os carros e com o “de acordo” do Convenente.

3.15. Tais elementos técnicos poderiam até ser relevados face ao conjunto de evidências técnicas que demonstram a ocorrência dos eventos. O grande problema destas contas, e que o recorrente não logrou dirimir nem em alegações de defesa e nem nesta sede recursal, é o grande volume de ressalvas financeiras, descritas pela Nota Técnica 220/2011.

3.16. Os documentos acostados ao recurso – proposta de evento, orçamento original, processo interno, contrato entre o Instituto Crescer e a Empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., documentos e ofícios do Ministério, ateste de realização do evento, notas fiscais e comprovantes de transferência eletrônica disponível, relatórios de fiscalização do Ministério do Turismo – já integram o processo e não atendem a nenhuma das ressalvas financeiras indicadas pelo MTur.

3.17. Mesmo as declarações da convenente de ateste de realização das etapas do objeto em Marzagão/GO, Paranaiguara/GO, Goiandira/GO, Itapirapuã/GO e Jussara/GO, ora acostadas à peça 73, p. 32-36, não se mostram suficientes a evidenciar o nexo financeiro entre os recursos recebidos e a execução dos eventos.

3.18. Por exemplo, os extratos bancários e TED's incluem apenas as transferências realizadas pelo IEC à empresa Crescer, quando deveriam incluir também os cheques e os pagamentos realizados aos **fornecedores** dos produtos e serviços. Nenhum dos demais documentos exigidos foram acostados – declaração de gratuidade, relação detalhada da quantidade e destino dos recursos gerados com venda de ingressos, comprovantes de regularidade fiscal dos fornecedores contratados, declarações fiscais exigidas no plano de trabalho. Tais elementos, ao contrário do que quer fazer crer o recorrente, não representam mera formalidade, mas a comprovação do necessário e imprescindível **nexo financeiro** entre os recursos federais transferidos e o objeto financiado, sem o que não é possível a aprovação das contas.

3.19. Some-se a tudo isso as ressalvas indicadas pela CGU, relacionadas a vínculos entre as convenentes, IEC e Premium Avança Brasil, impossibilidade de verificação dos documentos comprobatórios dos gastos aplicados e da efetiva aplicação dos recursos do convênio na consecução do objeto, evidências de direcionamento na contratação de fornecedores e a impossibilidade de **comprovação de existência** dos próprios fornecedores. Nenhuma dessas ressalvas foi sequer comentada pelo recorrente.

3.20. Esta Corte de Contas tem sólida jurisprudência no sentido de que compete ao responsável pela aplicação dos recursos federais a comprovação da correta execução da avença, mediante a apresentação da documentação idônea a evidenciar o liame entre os valores recebidos e o objeto pactuado, incluindo os pagamentos aos fornecedores de bens e serviços. Nesse sentido, os seguintes Enunciados da jurisprudência selecionada do TCU:

‘A comprovação da 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. A transferência de recursos da conta específica do convênio para outra conta ou a emissão de cheques nominais à própria entidade ou a outrem, que não seja o fornecedor do bem ou serviço, impede o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado’ (Acórdão 597/2019-TCU-2ª Câmara, Min. Marcos Bemquerer)

Os pagamentos efetuados mediante transferência ou débito autorizado, em que não seja possível a identificação do beneficiário, não comprovam a boa e regular aplicação dos recursos transferidos pela União mediante convênio’ (Acórdão 8.955/2017-TCU02017-TCU-2ª Câmara, Min. José Múcio Monteiro)

‘A simples realização do objeto não é suficiente para garantir a regularidade das contas, sendo essencial que seja comprovado o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e o objeto conveniado. O gestor deve provar a boa e regular aplicação dos recursos federais e, não o fazendo, há presunção de dano, obrigando o gestor a restituir os valores aos cofres públicos.’ (Acórdão 1.189/2008-TCU-1ª Câmara, Min. Valmir Campelo)

‘A congruência entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, indispensável para a aprovação das contas.’ (Acórdão 8.800/2016-TCU-2ª Câmara, Min. Marcos Bemquerer)

3.21. Por fim, quanto à alegação de desproporcionalidade da multa aplicada, registre-se que o valor se encontra dentro do limite previsto no art. 57 da Lei 8.443/1992, de até 100% do valor do dano causado ao erário. No caso vertente, o valor da penalidade (R\$ 67.000,00) correspondeu a 13,4% do montante total do débito (R\$ 500.000,00), dentro dos padrões legais aplicáveis.

3.22. Desse conjunto de fatores, e firme na premissa de que a demonstração da realização do evento em si não se mostra hábil a evidenciar a correta aplicação dos recursos federais recebidos, impõe-se a rejeição do presente recurso de reconsideração.

CONCLUSÃO

4.1. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) os documentos juntados pelo recorrente, já analisados no processo, bem como as novas declarações, mostram-se inservíveis para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos ao Instituto Educar e Crescer para execução do Convênio 907/2009/Siconv 704608/2009.

b) a demonstração da execução do objeto conveniado deve vir acompanhada de documentação financeira hígida a comprovar o nexo financeiro entre os recursos federais repassados e a realização dos eventos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5.1. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto pelo Instituto Educar e Crescer (IEC) contra o Acórdão 3.775/2015-TCU-2ª Câmara propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser prolatada aos responsáveis e interessados e à Procuradoria da República no Estado de Goiás e à Procuradoria da República no Distrito Federal.”

2. O Diretor da Serur, apesar de acompanhar a proposta de encaminhamento, propôs, à peça 149, o exame da prescrição, nos seguintes termos e com as supressões que entendo cabíveis:

“4.Com relação à análise da execução física e financeira do convênio, não há o que se objetar. Todavia, entendo que se **faz necessário o exame da prescrição à luz dos critérios do Código Civil (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário) e da Lei 9.873/1999, tendo em vista recente decisão do STF no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral)**, cujo teor leva à

conclusão de que nos processos em trâmite no TCU aplica-se essa norma tanto em relação à **pretensão punitiva** quanto no que se refere à pretensão reparatória.

5. É certo que, recentemente, ‘o Plenário deste Tribunal reiterou, por meio do Acórdão 2620/2020, o entendimento da imprescritibilidade do débito e da inaplicabilidade da Lei 9.873/1999’, ao menos, enquanto não transitar em julgado a mencionada deliberação do STF.

6. Contudo, em função dos significativos impactos deste julgamento do STF, peço vênias para seguir orientação que vem sendo adotada nesta Secretaria, conforme instrução lançada nos autos do TC 027.624-2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peças 146-147) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que *‘é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’*;

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. **Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;**

e) o acórdão proferido no RE 636.886 está submetido a embargos declaratórios, havendo a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente; e

f) nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999).

7. As manifestações da Serur juntadas às peças 146/147 foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636.886. Em nova análise após a publicação da decisão (DJe de 24/6/2020), inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.

8. O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que ‘as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação às decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa’.

9. O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

10. Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

Análise da prescrição com base no Código Civil e Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário

11. O TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil e definiu, em linhas gerais, que a prescrição da pretensão punitiva subordina-se ao prazo geral de dez anos (Código Civil, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

12. No caso em exame, verifica-se que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, pois o ato que ordenou a citação data de **22/7/2014** (peça 8), menos de dez anos depois do prazo para prestação de contas **15/02/2010** (v. peça 1, p.55). Lembra-se que a deliberação recorrida é o Acórdão 3.775/2015-TCU-2ª Câmara.

13. Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que não ocorreu a prescrição para a aplicação de multa e para a condenação ao ressarcimento, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, com base no Código Civil.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

14. Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e considerando-se o prazo geral, de cinco anos, observa-se que **também não ocorreu a prescrição**. Para tanto, é preciso considerar o que se segue:

a) Termo inicial:

14.1. A Lei 9.873/1999, na parte final do art. 1, traz previsão expressa a respeito do início do prazo de prescrição, em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr da data em que tiver cessado a permanência ou a continuidade. No presente caso, isso corresponde à data apresentação da prestação de contas, que ocorreu em 12/02/2010 (peça 2, p.9).

b) Prazo:

14.2. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: ‘quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal’.

14.3. No presente caso, aplica-se o prazo geral de cinco anos (art. 1º, caput).

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

14.4. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe ‘por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato’ (art. 2º, II), por exemplo:

1) 21/01/2013, Relatório do Tomador de Contas Especial de TCE n. 677/2013; (peça 1, p.204);

- 2) 20/08/2014 e 12/09/2014, Editais de citação/TCU/Secex/Desen (peças 23 e 31);
- 3) 21/07/2015, Acórdão 3.775/2015-TCU-2ª Câmara (peça 48).

d) Interrupção pela citação dos responsáveis:

14.5. A prescrição também é interrompida pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital'', nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção em 20/08/2014 e 12/09/2014 com as citações editalícias de responsáveis (ARs: peças 23 e 31).

14.6. Cabe destacar, por oportuno, que, em se tratando de devedores solidários, a interrupção da prescrição feita a um prejudica aos demais. Incide, nesse caso, regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual 'a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais' (art. 204, § 1º, do Código Civil). São consequências próprias da solidariedade (a exemplo da regra de que o credor pode demandar qualquer dos devedores, art. 275 do Código Civil), que não precisam ser repetidas em cada diploma legal específico.

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

14.7. Por fim, a prescrição também se interrompe 'pela decisão condenatória recorrível' (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em **21/7/2015**, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 48). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

f) Da prescrição intercorrente:

14.8. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando 'julgamento ou despacho'.

14.9. Os atos inequívocos de apuração mencionados acima, bem como outros verificados nos autos, permitem afirmar que não ocorreu a prescrição intercorrente.

g) Conclusão pelo regime da Lei 9.873/1999

14.10. Não se verificou a prescrição punitiva, adotando-se como referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU.

15. Ou seja, partindo-se da premissa de que a pretensão de ressarcimento segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração da inoccorrência da prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos, adotando-se como referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU

16. Conforme pode-se observar **não ocorreu o fenômeno da prescrição pelo critério do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, tampouco pelo critério da Lei 9.873/1999.**

17. Feito esse adendo, manifesto-me no sentido de conhecer deste recurso, para no mérito negar-lhe provimento."

3. O Secretário endossou a proposta do Diretor da Unidade Técnica (peça 150).
4. O representante do Ministério Público que atua junto ao TCU, apesar de acompanhar a proposta de não provimento do recurso, aponta o seu entendimento a respeito da imprescritibilidade das ações de ressarcimento do TCU, nos seguintes termos (peça 151):

"Examina-se recurso de reconsideração interposto pelo Instituto Educar e Crescer (IEC) contra o Acórdão 3775/2015-2ª Câmara (peça 48), mediante o qual esta Corte julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o em débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92. 2. Da análise efetuada pela Serur (peça 148), constata-se que os argumentos apresentados na peça recursal não são suficientes para elidir as ocorrências apontadas nos autos e que fundamentaram a condenação imposta pelo Tribunal, sendo, por conseguinte, incapazes de alterar a deliberação recorrida.

3. Em razão do recente julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral) pelo Supremo Tribunal Federal, a unidade técnica procedeu ainda ao exame da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-Plenário e do regime da Lei 9.873/99, concluindo que ela não ocorreu neste caso (peça 149).
4. Sobre prescrição de débito, tenho defendido que ainda deve prevalecer o entendimento antes firmado por esta Corte, o qual considera a ação de ressarcimento imprescritível, alinhando-me às razões expostas no Voto condutor do Acórdão 2769/2020-Plenário, recentemente proferido pelo eminente Ministro Bruno Dantas:
- ‘11. Entendo que esse recente julgado do STF deve ensejar a revisão da jurisprudência deste Tribunal.
12. No entanto, reconheço que, nos moldes em que foi fixada a tese da Suprema Corte, existem muitas dúvidas e lacunas a serem sanadas, que tornam extremamente difícil a sua imediata aplicação, de forma genérica e abrangente, aos processos que tramitam neste Tribunal. Dada a ausência de lei específica, não há prazo prescricional estabelecido - em lei ou mesmo pela Suprema Corte - para a atuação do TCU no que diz respeito à apuração de dano ao erário, bem como sobre como se daria o início da contagem e as interrupções desse prazo.
13. Ademais, embora o verbete já tenha sido publicado, a decisão ainda é passível de impugnação mediante Embargos de Declaração, possibilitando o esclarecimento dessas questões ou mesmo a modulação de efeitos, com impacto nos processos em curso.
14. Até que sobrevenham todos esses esclarecimentos e definições, embora desejável, não é possível a imediata aplicação, com a devida segurança, da tese fixada pelo STF no âmbito do TCU. Por outro lado, não se pode deixar de dar encaminhamento aos incontáveis processos que tangenciam essa discussão neste Tribunal.
15. Dessa forma, por questões de coerência e em nome da segurança jurídica e da estabilidade das decisões, tenho me curvado à compreensão dos meus pares pela manutenção, por ora, do entendimento que há anos vem sendo adotado pelo TCU e pelo próprio STF, no sentido de considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário.
16. Não se trata, cabe registrar, de desrespeito ou ignorância ao entendimento firmado pela Suprema Corte, tampouco de se fixar qualquer jurisprudência sobre a sua abrangência neste momento. Apenas entendo que, considerando a indefinição e a possibilidade de modulação da decisão, não seria produtivo, e causaria enorme incerteza, se este Tribunal revisse sua atuação e logo depois a alterasse novamente.’
5. Feita essa ressalva, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento à peça 148, no sentido de que esta Corte conheça e negue provimento ao presente recurso de reconsideração, mantendo-se os exatos termos do Acórdão 3775/2015-2ª Câmara.”

É o Relatório.