

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 000.582/2018-2

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Responsáveis: A Casa Verde – Cultura e Meio Ambiente (04.377.324/0001-02); Carlos Jose Machado Menezes (368.890.751-53); Monica Celeida Rabelo Nogueira (605.619.981-91).

Representação legal: Cláudio Pereira de Jesus (14.905/OAB-DF) e outros, representando A Casa Verde – Cultura e Meio Ambiente, Carlos Jose Machado Menezes e Monica Celeida Rabelo Nogueira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO FIRMADO ENTRE O INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN) E A ENTIDADE A CASA VERDE - CULTURA E MEIO AMBIENTE. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO PACTUADO, SEM APROVEITAMENTO FUTURO E SEM ALCANCE SOCIAL. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências no andamento dos autos até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução do auditor responsável pelo trabalho (peça 41), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 42 e 43) e do Ministério Público junto a esta Corte (peça 45):“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em desfavor da entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, e de seus ex diretores-presidentes, Mônica Celeida Rabelo Nogueira (gestão 5/7/2007 a 17/1/2010), e Carlos José Machado Menezes (gestão 18/1/2010 a 16/1/2019), em razão da impugnação parcial das despesas do Convênio 020/2009 - Siafi 707323 (peça 1, p. 60-90), firmado entre o IPHAN e a entidade com o objetivo de executar projeto ‘Ofício de Raizeiras e Raizeiros do Cerrado: Levantamento Preliminar nos Estados de Goiás e Minas Gerais’, conforme Plano de Trabalho (peça 1, p. 16-40), em razão da impugnação parcial das despesas realizadas, no valor de R\$ 109.291,66, devido à não execução integral do objeto pactuado.

HISTÓRICO.

2. O Convênio 020/2009 foi firmado no valor de R\$ 150.000,00, sendo R\$ 30.000,00 de contrapartida do conveniente, e R\$ 120.000,00 a cargo do concedente, os quais foram transferidos por meio da Ordem Bancária 2009OB803936, de 19/11/2009 (peça 3, p. 62). O ajuste teve vigência inicialmente definida para o período de 17/11/2009 a 15/10/2010, prorrogado até 14/10/2011, recaindo o prazo final para a prestação de conta em 13/11/2011 (peça 2, p. 18-20).

3. A documentação apresentada foi analisada por meio do Parecer Técnico 09/2015, de 21/1/2015.

(peça 2, p. 46-62), cujas conclusões foram no sentido de que ‘o objeto do convênio não foi realizado, ainda que o material apresentado pelo proponente possibilite verificar a realização de algumas etapas’.

4. Posteriormente, no mesmo sentido, foi emitido o Despacho 036/2015, de 2/3/2015 (peça 2, p. 63), concluindo que, a despeito do cumprimento parcial das metas 1 e 2, o produto apresentado não atendeu ao objeto maior do convênio, que consistia na instrução técnica do processo de Registro. Por tal razão, foi solicitado à Coordenação de Convênios ‘analisar a parte financeira e verificar o quanto deverá ser devolvido’.

5. Em resposta, foi emitido o Parecer Técnico 028/2015, de 20/3/2015 (peça 2, p. 67), definindo como valor a ser restituído o montante de R\$ 109.291,66, assim distribuído:

‘Meta 1:

Fase 1: cumprida.

Fase 2: cumprida parcial 1/3, a devolver: R\$ 7.070,00

Fase 3: cumprida parcial 1/3, a devolver: R\$ 32.695,00

Meta 2:

Fase 1: não cumprida, a devolver R\$ 39.660,00

Fase 2: não cumprida, a devolver R\$ 15.330,00

Fase 3: cumprida parcialmente 1/3, a devolver: R\$ 14.536,66

Total a devolver: 109.291,66’

6. Por fim, foi elaborado o Parecer 092/2012, de 29/8/2012 (peça 2, p. 85-9), por meio do qual o IPHAN, após analisar as justificativas e documentação solicitadas por meio do Parecer 020/2012, de 19/3/2012 (peça 2, p. 73-81), demandou o atendimento de novas pendências referentes à prestação de contas, sendo ratificado pelo Parecer 037/2013, de 2/4/2013 (peça 2, p. 91-3).

7. Ainda por meio do Parecer 092/2012, de 29/8/2012 (peça 2, p. 85-9), o IPHAN atestou o recolhimento do valor de R\$ 26.027,36 por parte do conveniente, sendo R\$ 20.000,00 no dia 11/11/2011 (peça 3, p. 66), e R\$ 6.027,36, no dia 14/11/2011 (peça 3, p. 68), emitindo, por fim, a Nota Técnica 001/2016, de 24/3/2016 (peça 2, p. 99-101), concluindo que ‘o convênio não atingiu os objetivos e as metas propostas em sua integralidade, conforme Parecer Técnico 028/2015’, e que até então a Associação não havia promovido a devolução dos recursos.

8. Consta dos autos, conforme extrato de pesquisa no sistema dos Correios e Aviso de Recebimento (AR), comprovação de que Mônica Celeida Rabelo Nogueira recebeu o Ofício 009/2016, de 22/2/2016 (peça 3, p. 3-9), acompanhado da Notificação 04/2016, de 22/2/2016 (peça 3, p. 7); Carlos José Machado Menezes recebeu os Ofícios 072/2012, de 19/3/2012 (peça 2, p. 71-83), encaminhando o Parecer 020/2012, de 19/3/2012 (peça 2, p. 73-81), demandando a adoção de providências, 120/2012, de 15/5/2012 (peça 2, p. 107), 233/2012, de 29/8/2012 (peça 2, p. 109), 304/2012, de 23/10/2012 (peça 2, p. 111-3), 353/2012, de 11/12/2012 (peça 2, p. 115-7), 009/2013, de 7/1/2013 (peça 2, p. 119), 141/2013, de 8/4/2013 (Pela 2, p. 121-3), 157/2013, de 24/5/2013 (peça 2, p. 125-7), 172/2013, de 7/6/2013 (peça 2, p. 129-31), 283/2013, de 4/9/2013 (peça 2, p. 133-5), e 08/2016, de 22/2/2016 (peça 2, p. 137-8), bem como a Notificação 03/2016, de 22/2/2016 (peça 3, p. 11), e a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente recebeu o Ofício 049/2016, de 24/6/2016 (peça 2, p. 103-5), por meio dos quais o IPHAN comunicou os responsáveis acerca da não aprovação das contas do Convênio 020/2009, demandando a devolução dos recursos.

10. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial. No Relatório de Tomada de Contas Especial de 10/2/2017 (peça 3, p. 79-83), foi imputado débito de R\$ 109.291,66 a Mônica Celeida Rabelo Nogueira, solidariamente a Carlos José Machado Menezes e à entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, no âmbito do Convênio 020/2009, em virtude da execução parcial do objeto

pactuado.

11. O Relatório de Auditoria 1207/2017 da Controladoria Geral da União (peça 3, p. 119-22) também chegou às mesmas conclusões. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (peça 3, p. 123-4 e Peça 6, p. 1-2), o processo foi remetido a esse Tribunal.

12. A instrução inicial do feito (peça 9) manifestou-se quanto à irregularidade perpetrada na gestão do Convênio 020/2009, e também quanto ao valor do dano e à indicação dos agentes responsáveis, conforme a seguir reproduzido:

EXAME TÉCNICO

16. Conforme mencionado nos itens 3 a 8, por meio das Notas Técnicas 02/2012, de 12/1/2012, e respectivo Anexo (peça 2, p. 34-44), e 001/2016, de 24/3/2016 (peça 2, p. 99-101), dos Pareceres Técnicos 09/2015, de 21/1/2015. (peça 2, p. 46-62), e 028/2015, de 20/3/2015 (peça 2, p. 67), bem como do Despacho 036/2015, de 2/3/2015 (peça 2, p. 63) e dos Pareceres 092/2012, de 29/8/2012 (peça 2, p. 85-9), ratificado pelo Parecer 037/2013, de 2/4/2013 (peça 2, p. 91-3), e 020/2012, de 19/3/2012 (peça 2, p. 73-81), concluiu-se pela impugnação parcial das despesas referentes ao Convênio 020/2009, no montante de R\$ 109.291,66, em virtude da não execução integral do objeto pactuado, ante a ocorrência das seguintes irregularidades/impropriedades:

Meta 1:

Fase 1: cumprida.

Fase 2: cumprida parcialmente 1/3, a devolver: R\$ 7.070,00

Fase 3: cumprida parcialmente 1/3, a devolver: R\$ 32.695,00

Meta 2:

Fase 1: não cumprida, a devolver R\$ 39.660,00

Fase 2: não cumprida, a devolver R\$ 15.330,00

Fase 3: cumprida parcialmente 1/3, a devolver: R\$ 14.536,66

Total a devolver: 109.291,66'

17. Ressalte-se que, conforme mencionado no item 7, por meio do Parecer 092/2012, de 29/8/2012 (peça 2, p. 85-9), o IPHAN fez consignar que, dos R\$ 109.291,66 devidos, deveria ser abatido o valor de R\$ 26.027,36 já restituído pelo conveniente, recolhimentos esses efetuados no dia 11/11/2011, no valor de R\$ 20.000,00 (peça 3, p. 66), e no dia 14/11/2011, no valor de R\$ 6.027,36, (peça 3, p. 68).

18. Conforme o Relatório de Tomada de Contas Especial de 10/2/2017 (peça 3, p. 79-83), concluiu-se que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 109.291,66, com as supracitadas deduções, imputando-se responsabilidade solidária a Mônica Celeida Rabelo Nogueira, a Carlos José Machado Menezes e à entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, em virtude da não execução integral do objeto pactuado por meio do convênio em tela.

19. Como se nota no relato acima, o IPHAN atestou a não execução integral do objeto pactuado no Convênio 020/2009, concluindo, dessa maneira, que a população alvo do ajuste não foi inteiramente beneficiada, o que justificaria a impugnação total das despesas realizadas, instaurando-se a devida Tomada de Contas Especial.

20. Examinando-se as conclusões do IPHAN, tem-se que as mesmas encontram correspondência com a realidade, já que os recursos foram integralmente repassados ao conveniente, tendo havido, inclusive, prorrogação de prazo para que o mesmo levasse a termo o acordo firmado, não havendo como eximir os responsáveis da irregularidade que lhes é imputada.

21. Contudo, imperativo dissentir do entendimento do concedente e da CGU acerca do aproveitamento futuro das despesas efetivamente realizadas, pois, malgrado tenha sido aceita a

execução de R\$ 10.708,34 em despesas (equivalente a 8,9% do total), pois, dos R\$ 120.000,00 repassados, o IPHAN demandou a devolução de R\$ 109.291,66, ainda assim, o trabalho realizado não poderia ser classificado como ‘etapa útil’, ou seja, não apresentaria qualquer utilidade prática, nenhum aproveitamento futuro, com alcance social nulo, devendo o valor correspondente também ser apontado como débito.

22. Considerando-se percentual de tal magnitude (8,9%), foram realizados, provavelmente, apenas os primeiros movimentos de trabalho, dedicados, basicamente, à organização da estrutura de ação, com vistas à boa realização das etapas futuras, etc., mas que, repise-se, dada a sua incipiência, não poderiam ser aproveitados futuramente, impossibilitando, assim, a sua utilização vindoura, frustrando completamente os objetivos almejados quando da assinatura do convênio, como aliás, assentiu o próprio IPHAN, quando se manifestou por meio do Parecer Técnico 09/2015, de 21/1/2015 (peça 2, p. 46-62), atestando que ‘os objetivos do convênio não foram alcançados’.

23. Conforme a jurisprudência do TCU, a frustração dos objetivos da avença importa a condenação do responsável à devolução dos recursos federais transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos recursos repassados tenha sido aplicada no objeto do ajuste (Acórdãos 3324/2015 e 4312/2014, ambos da 2ª Câmara; 1731/2015 e 5661/2014, da 1ª Câmara).

24. E, registre-se que todas as despesas impugnadas foram realizadas tanto na gestão de Mônica Celeida (5/7/2007 a 17/1/2010), como na de Carlos José (18/1/2010 a 16/1/2019), já que o convênio iniciou sua vigência durante o mandato da primeira (17/11/2009) e expirou já na gestão do segundo (14/10/2011), não havendo como eximi-los de tal obrigação.

25. Contudo, adequado o entendimento manifestado pelo IPHAN e pela CGU quando atribuem responsabilidade solidária pelo débito a Mônica Celeida Rabelo Nogueira, a Carlos José Machado Menezes e à própria entidade Casa Verde, já que todas as partes se beneficiaram das despesas indevidas, em perfeita sintonia com a jurisprudência desta Corte de Contas, em especial com a Súmula TCU 286, que assevera que ‘a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores respondem solidariamente pelos danos causados ao erário na aplicação de recursos oriundos de subvenção econômica, uma vez que esta configura transferência voluntária de recursos federais de um ente público para uma pessoa jurídica, pública ou privada, visando ao atingimento de interesse comum’.

26. Assim, recai sobre Mônica Celeida Rabelo Nogueira, Carlos José Machado Menezes e a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente a responsabilidade pela não aplicação regular dos recursos repassados por meio do Convênio 020/2009, devendo ser impugnado não apenas os R\$ 109.291,66 apontados pelo concedente, mas, sim, o valor total repassado pelo IPHAN, R\$ 120.000,00, em razão da execução parcial do objeto pactuado (8,9%), sem aproveitamento futuro e com alcance social nulo.

13. Nessa linha, foi proposta a citação solidária dos responsáveis acima nominados, conforme a seguir indicado:

a) realizar a **citação** da Srª Monica Celeida Rabelo Nogueira (605.619.981-91), ex-Diretora-Presidente da entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, no período de 5/7/2007 a 17/1/2010, **em solidariedade** com Carlos Jose Machado Menezes (368.890.751-53), Diretor-Presidente da entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, no período de 18/1/2010 a 16/1/2019, e com a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente (04.377.324/0001-02), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres do IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da irregularidade descrita abaixo:

VALOR ORIGINAL (Real)	DATA DA OCORRÊNCIA	DÉBITO/CRÉDITO
R\$ 120.000,00	19/11/2009	Débito
R\$ 20.000,00	11/11/2011	Crédito

R\$ 6.027,36	14/11/2011	Crédito
--------------	------------	---------

Irregularidade: não aplicação regular dos recursos recebidos por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, em razão da impugnação total das despesas, no valor de R\$ 120.000,00, em virtude da execução parcial do objeto pactuado (8,9%), sem aproveitamento futuro e com alcance social nulo, ante a ocorrência das seguintes irregularidades/impropriedades:

Meta 1:

Fase 1: cumprida.

Fase 2: cumprida parcialmente 1/3.

Fase 3: cumprida parcialmente 1/3.

Meta 2:

Fase 1: não cumprida.

Fase 2: não cumprida.

Fase 3: cumprida parcialmente 1/3'.

Cofre credor: IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Dispositivos violados: parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/67; § 3º do art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, com a redação dada pela Portaria 534, de 30/12/2009 e Cláusula Terceira do Convênio;

Conduta - Srª Monica Celeida Rabelo Nogueira: executar parcialmente (8,9%) os recursos recebidos por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, sem apresentar qualquer utilidade ou benefício à população alvo do ajuste, mesmo tendo recebido o valor total previsto, ante a ocorrência das seguintes irregularidades/impropriedades:

Meta 1:

Fase 1: cumprida.

Fase 2: cumprida parcialmente 1/3.

Fase 3: cumprida parcialmente 1/3.

Meta 2:

Fase 1: não cumprida.

Fase 2: não cumprida.

Fase 3: cumprida parcialmente 1/3'.

Conduta - Sr. Carlos Jose Machado Menezes: executar parcialmente (8,9%) os recursos recebidos por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, sem apresentar qualquer utilidade ou benefício à população alvo do ajuste, mesmo tendo recebido o valor total previsto, ante a ocorrência das seguintes irregularidades/impropriedades:

Meta 1:

Fase 1: cumprida.

Fase 2: cumprida parcialmente 1/3.

Fase 3: cumprida parcialmente 1/3.

Meta 2:

Fase 1: não cumprida.

Fase 2: não cumprida.

Fase 3: cumprida parcialmente 1/3'.

Conduta - A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente: executar parcialmente (8,9%) os recursos recebidos por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, sem apresentar qualquer utilidade ou benefício à população alvo do ajuste, mesmo tendo recebido o valor total previsto, ante a ocorrência das seguintes irregularidades/impropriedades:

Meta 1:

Fase 1: cumprida.

Fase 2: cumprida parcialmente 1/3.

Fase 3: cumprida parcialmente 1/3.

Meta 2:

Fase 1: não cumprida.

Fase 2: não cumprida.

Fase 3: cumprida parcialmente 1/3'.

Nexo de causalidade - Sr^a Monica Celeida Rabelo Nogueira: a execução parcial (8,9%) dos recursos repassados por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, pactuado entre o IPHAN e a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, sem apresentar qualquer utilidade ou benefício à população alvo do ajuste, mesmo tendo recebido o valor total previsto, resultou no não atingimento dos objetivos do convênio, e, conseqüentemente, em prejuízo ao Erário no valor de R\$ 120.000,00.

Nexo de causalidade - Sr. Carlos Jose Machado Menezes: a execução parcial (8,9%) dos recursos repassados por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, pactuado entre o IPHAN e a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, sem apresentar qualquer utilidade ou benefício à população alvo do ajuste, mesmo tendo recebido o valor total previsto, resultou no não atingimento dos objetivos do convênio, e, conseqüentemente, em prejuízo ao Erário no valor de R\$ 120.000,00.

Nexo de causalidade - A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente: a prestação parcial (8,9%) dos serviços pactuados por meio do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, firmado entre o IPHAN e a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, sem apresentar qualquer utilidade ou benefício à população alvo do ajuste, mesmo tendo recebido o valor total previsto, resultou no não atingimento dos objetivos do convênio, e, conseqüentemente, em prejuízo ao Erário no valor de R\$ 120.000,00.

Culpabilidade - Sr^a Monica Celeida Rabelo Nogueira: a conduta da Sr^a Monica Celeida Rabelo Nogueira é reprovável, posto haver elementos indicativos da consciência da ilicitude praticada, já que, na condição de ex-Diretora-Presidente da entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente à época dos fatos, deveria estar ciente de suas atribuições como dirigente da entidade, principalmente no que se refere à aplicação regular dos recursos recebidos por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, pactuado entre o IPHAN e a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, sendo razoável exigir da responsável conduta diversa daquela que adotou, considerando as circunstâncias que a cercavam, não estando albergada em nenhuma excludente de ilicitude.

Culpabilidade - Sr. Carlos Jose Machado Menezes: a conduta de Carlos Jose Machado Menezes é reprovável, posto haver elementos indicativos da consciência da ilicitude praticada, já que, na condição de Diretor-Presidente da entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente à época dos fatos, deveria estar ciente de suas atribuições como dirigente da entidade, principalmente no que se refere à aplicação regular dos recursos recebidos por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, pactuado entre o IPHAN e a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, sendo razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que adotou, considerando as circunstâncias que o cercavam, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

Culpabilidade - A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente: a culpabilidade da pessoa jurídica de direito privado decorre da aplicação da Súmula TCU 286, respondendo solidariamente com os seus

administradores pelos danos causados ao erário na aplicação de recursos oriundos de subvenção econômica.

14. Com base na delegação de competência do relator do feito, o Exmo. Ministro Bruno Dantas (Portaria-MIN-BD Nº 1, de 22/8/2014), foram promovidas as citações dos responsáveis solidários, conforme a seguir discriminado:

a) Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente:

Ofício nº	Data do ofício	Origem do endereço	Data de recebimento	Nome do recebedor	Fim do Prazo para defesa	Defesa Apresentada
0995/2018 (peça 12)	4/8/2018	Receita Federal (peça 18)	'Não existe' AR (peça 19)	-	-	-
2649/2018 (peça 23)	30/10/2018	Receita Federal (peça 18)	'Não existe' Vpost (peça 29)	-	-	-
2648/2018 (peça 24)	30/10/2018	Receita Federal (peça 17)	7/11/2018 AR (peça 26)	Raimundo Ferreira	6/2/2019 (já prorrogado - peça 37)	18/1/2019 (peça 35)

b) Sra. Mônica Celeida Rabelo Nogueira:

Ofício nº	Data do ofício	Origem do endereço	Data de recebimento	Nome do recebedor	Fim do Prazo para defesa	Defesa Apresentada
0992/2018 (peça 14)	4/8/2018	Receita Federal (peça 17)	21/8/2018 AR (peça 15)	Raimundo Ferreira	6/2/2019 (já prorrogado - peça 37)	18/1/2019 (peça 35)

c) Sr. Carlos José Machado Menezes:

Ofício nº	Data do ofício	Origem do endereço	Data de recebimento	Nome do recebedor	Fim do Prazo para defesa	Defesa Apresentada
0994/2018 (peça 13)	4/8/2018	Receita Federal (peça 16)	'Não existe' AR (peça 21)	-	-	-
2652/2018 (peça 25)	30/10/2018	-	-	-	6/2/2019 (já prorrogado - peça 37)	18/1/2019 (peça 35)

15. Verifica-se que, após deferida a prorrogação de prazo para apresentação das alegações de defesa, por força do Despacho do Relator (peça 37), os responsáveis anteciparam-se, comparecendo aos autos e apresentando, conjuntamente, a defesa à peça 35 (reproduzida à peça 36), cuja análise se segue.

EXAME TÉCNICO

16. De início, a defesa apresentou breve resumo dos fatos, reproduzindo a irregularidade imputada aos responsáveis, com a indicação dos dispositivos violados (Constituição Federal/1988, Decreto-Lei 200/1967 e Portaria Interministerial MPG/MF/CGU 127/2008) e dos objetivos não concluídos do Convênio 020/2009 (peça 35, p. 2-6). Na sequência, foram articuladas as seguintes alegações:

Alegação 1: Do cerceamento do Direito de Defesa por falta de fundamentação

17. O cerne dessa alegação refere-se à suposta ausência de fundamentação no Parecer Técnico 09/2015 (peça 2, p. 46-62), que serviu de base para a conclusão de que o objeto do Convênio 020/2009 não foi concluído, apesar deste mesmo parecer registrar que algumas atividades do ajuste teriam sido executadas, tais como entrevistas, trabalho de campo, encontros, captação de vídeo etc

(peça 35, item 2.1).

18. Nessa linha, a defesa sustentou que o ato administrativo (Parecer 09/2015) não foi motivado/fundamentado, ressentindo-se do ‘efetivo motivo da conclusão no sentido da não realização do objeto’. Apontou que as análises indicativas do não cumprimento teriam sido ‘genéricas’, dificultando o exercício da ampla defesa e a ‘efetiva complementação daquilo que se apontou como não executado’.

19. A esse respeito, exemplificou que, em relação às captações de vídeo, não teria sido apontado, ‘de forma circunstanciada, qual a ausência de valor deste vídeo para que se pudesse estabelecer o ofício/trabalho de raizeiras e raizeiros, já que os vídeos demonstram exatamente o labor, o ofício, o trabalho realizado pelas raizeiras e raizeiros, bem como os textos apresentados, relacionados ao vídeo, descrevem exatamente o que essas pessoas exercem, seus ofícios, seus trabalhos, seu labor’.

20. Diante disso, alegou que, ao não refutar de forma ‘específica, fundamentada e técnica’, o parecer não teria gerado conclusão ‘segura juridicamente’, quanto ao não cumprimento do objeto. E acrescentou que a ausência de fundamentação deveu-se ao fato de que ‘o ofício de raizeiras e raizeiros do cerrado é um trabalho que tem como fundamento técnico, a necessidade de conhecimento de sociologia e de antropologia e também de comportamentos humanos/culturais das ciências sociais’.

21. Com menção ao art. 50 da Lei 9.784/1999, reafirmou que a fundamentação é essencial a todo ato administrativo, e que a ausência desta cerceia o direito de defesa, eivando o ato de nulidade.

22. Ainda nesse tópico, foi enfatizada a suposta ‘incoerência’ verificada entre a fundamentação e a conclusão do Parecer Técnico 09/2015 (peça 2, p. 46-62) que, apesar de reconhecer que algumas atividades do Convênio 020/2009 teriam sido executadas, concluiu, ‘sem fundamento plausível e claro’, que não houve cumprimento do objeto.

23. Ao reiterar a ocorrência de cerceamento de defesa e da nulidade do ato de rejeição da prestação de contas, a defesa requereu a aprovação das contas, ou, alternativamente, a devolução da TCE ao órgão de origem para sejam demonstrados, ‘de maneira circunstanciada’, os aspectos técnicos que levaram à conclusão de não cumprimento do objeto. Outrossim, requereu a possibilidade de complementar as informações que ‘eventualmente necessitem ser suplementadas (...), observando-se os aspectos antropológico e sociológico, em ateste de subscrição em parecer realizado por profissional dessas áreas do conhecimento’.

Análise:

24. Antes de adentrar ao mérito da alegação em comento, faz-se necessário ressaltar alguns aspectos relacionados ao Convênio 020/2009, que foram registrados no Parecer Técnico 09/2015 (peça 2, p. 46-51), como parâmetros ao exame nele proposto.

25. O Convênio 020/2009 foi firmado para realizar o levantamento **preliminar e participativo** de informações sobre o ofício de raizeiras e raizeiros do Cerrado, de modo a apreender: a) os saberes e fazeres de raizeiras e raizeiros; b) suas formas de transmissão; c) sentidos práticos e rituais associados; d) contexto histórico e social em que se situam; e) principais desafios à sua atualização e continuidade. **Tal levantamento teria como objetivo orientar a abertura e instrução técnica do processo de Registro do Ofício de Raizeiras e Raizeiros do Cerrado** (Decreto 3.551/2000), como um bem cultural de natureza imaterial, representativo da cultura e identidade brasileira.

26. A aludida instrução técnica do processo de registro compreendia atividades de pesquisa e mobilização da comunidade, ‘que resultem em um material denso para identificação e descrição do bem cultural imaterial com a produção de textos descritivos, fotos e vídeo’ (peça 2, p. 49).

27. Após explicitar que as instruções para o processo de registro de bem cultural de natureza imaterial como Patrimônio Cultural do Brasil são reguladas pela Resolução Iphan 001/2006, o Parecer Técnico 09/2015 **registrou, expressamente, que a análise do Convênio 020/2009 teria como parâmetro a análise quantitativas dos produtos entregues.** (peça 2, p. 51), de acordo com o referido normativo, em especial quanto aos seguintes dispositivos:

‘Art. 9º. A instrução técnica do processo administrativo de Registro consiste, além da documentação mencionada no art. 4º, na produção e sistematização de conhecimentos e documentação sobre o bem cultura e deve, obrigatoriamente, abranger:

I. **descrição pormenorizada** do bem que possibilite a apreensão de sua complexidade e contemple a identificação de atores e significados atribuídos ao bem; processos de produção, circulação e consumos; contexto cultural específico e outras informações pertinentes;

II. referências à formação e continuidade histórica do bem, assim como às transformações ocorridas ao longo do tempo;

III. referências bibliográficas e documentais pertinentes;

IV. produção de registros audiovisuais de caráter etnográfico que contemplem os aspectos culturalmente relevantes do bem, a exemplo dos mencionados nos itens I e II deste artigo;

V. reunião de publicações, registros audiovisuais existentes, materiais informativos em diferentes mídias e outros produtos que complementem a instrução e ampliem o conhecimento sobre os bens;

VI. avaliação das condições em que o bem se encontra, com descrição e análise de riscos potenciais e efetivos à sua continuidade;

VII. proposição e salvaguarda do bem.

Art. 10. Conforme estabelecido no Decreto 3.551/2000, para assegurar ao bem proposto para Registro ampla divulgação e promoção, a instituição responsável pela instrução técnica do processo administrativos de Registro deverá:

I. ceder gratuitamente ao Iphan os direitos autorais para fins de promoção, divulgação e comercialização sem fins lucrativos; e o direito de uso e reprodução, sob qualquer forma, dos produtos e subprodutos resultantes do trabalho de instrução técnica, resguardando o crédito de autor;

II. colher todas as autorizações que permitam ao Iphan o uso de imagens, sons e falas registrados durante a instrução do processo.

Art. 11. Finalizada a fase de pesquisa e documentação, o material produzido na instrução do processo administrativo de Registro será sistematizado na forma de um dossiê que apresente o bem, composto de:

I. texto, impresso e em meio digital, contendo a descrição e contextualização do bem, aspectos históricos e culturais relevantes, justificativa do Registro, recomendações para sua salvaguarda e referências bibliográficas;

II. produção de vídeo que sintetize os aspectos culturalmente relevantes do bem por meio da edição dos registros audiovisuais realizados e/ou coletados;

III. fotos e outros documentos pertinentes.’

28. Estas colocações iniciais já sinalizam que a análise do Iphan baseou-se em **critérios objetivos, previamente definidos**, que, para além da aferição das metas do Plano de Trabalho, propiciaram uma visão acerca da ‘qualidade técnica das atividades realizadas e dos materiais produzidos’, em face do objeto do convênio, consistente em ‘orientar a abertura e instrução técnica do processo de Registro do Ofício de Raizeira e Raizeiros do Cerrado’.

29. Nesse diapasão, refuta-se o argumento de que ‘as análises indicativas do não cumprimento teriam sido ‘genéricas’, dificultando o exercício da ampla defesa’.

30. Já, no intuito de infirmar a suposta ausência de fundamentação no Parecer Técnico 09/2015, pode-se demonstrar a inconsistência do argumento da defesa remontando-se ao exemplo por ela mesmo suscitado quanto às ‘captações de vídeo’ (peça 35, p. 7, item 9), acerca das quais alegou que o referido parecer técnico não teria apresentado fundamentação/motivação circunstanciada para considerar que o DVD correspondente não fora entregue.

31. Como se pode verificar no aludido Parecer Técnico 09/2015 (peça 2, p. 59-60), o plano de trabalho do Convênio 020/2009 contemplava, dentre seus produtos, i) **uma matriz de DVD** com vídeo editado com a participação da comunidade; ii) website contendo relato sistematizado do processo e levantamento; e iii) **texto descritivo denso** sobre o ofício, realização de um encontro em Brasília para aprovação do DVD, do conteúdo de arte do website, e restituição do levantamento preliminar (devolutiva da comunidade).

32. Contudo, à exceção do website, os demais produtos não foram entregues. Em relação ao DVD ('captções de vídeo'), o Parecer Técnico 09/2015 assim consignou (peça 2, p. 60):

'1. Os DVDs entregues em março de 2014, pelo proponente, vieram em branco (sem gravação). Anteriormente, foi enviado via correio eletrônico pela coordenadora do projeto o seguinte link <http://vimeo.com/33952824> com uma versão do vídeo. **Tendo em vista que os 3 DVDs vieram em branco e que o link no vimeo não permite download e pode 'sair do ar' a qualquer momento, consideramos que esse produto não foi entregue.** De todo modo, fizemos uma **avaliação qualitativa** do vídeo no site vimeo e consideramos que o conteúdo apresentado não é adequado para apresentação de um bem a ser registrado e para compor o processo de Registro, nos termos da Resolução 001/06, citada anteriormente. Assim, consideramos que esse produto não foi entregue.' (Grifa-se)

33. Da mesma forma, o Parecer Técnico 09/2015 observou em relação ao Texto Descritivo, o qual, embora tenha sido entregue, não estava finalizado, mostrando-se insuficiente para descrever quais foram as atividades realizadas em campo e, tampouco, para dimensionar o bem cultural em sua complexidade, conforme registrado à peça 2, p. 58:

O texto descritivo entregue não foi finalizado, e claramente, apresenta características de um texto em elaboração. As informações não são suficientes para descrever quais foram as atividades realizadas em campo, tampouco dimensionar o bem cultural em sua complexidade.

34. Portanto, não há que se falar em cerceamento de defesa por falta de motivação no Parecer Técnico 09/2015 uma vez que essa peça técnica concluiu, **com acerto e fundamentação suficiente**, que o objeto do Convênio 020/2009 não fora realizado, a despeito da execução de algumas das atividades previstas no seu plano de trabalho, como mencionado acima.

35. A conclusão em tal sentido não foi apenas motivada com base em critérios objetivos, como se verifica dos excertos acima reproduzidos (itens 32 e 33), mas devidamente fundamentada nos dispositivos da Resolução Iphan 001/2006, aos quais o parecerista responsável utilizou, expressamente, como parâmetro normativo para analisar o Convênio 020/2009 (peça 2, p. 51).

36. Assim, manifesta-se pela rejeição da alegação examinada.

Alegação 2: Da falta de perito técnico para fundamentar o não cumprimento do objeto.

37. Em síntese, a alegação fundou-se na ideia de que as análises técnicas do Convênio 020/2009, realizadas no âmbito do Iphan, foram subscritas por técnicos não especializados, 'totalmente carecedores de lastro técnico plausível', sem conhecimentos nas áreas de antropologia e ciências sociais.

38. Nesse sentido, a defesa salientou que 'as perícias realizadas nestes autos, das quais foram gerados os pareceres que direcionam pelo não cumprimento do objeto do convênio, não foram realizadas e subscritas por peritos oficiais do Estado'.

39. Outrossim, suscitou a aplicação da Súmula 361 do Supremo Tribunal Federal, ao caso, a despeito desta ter sido editada em matéria penal. Acrescentou, ainda, que:

30. Assim, é flagrante o cerceamento ao direito de defesa por falta de fundamentação, vale esclarecer, a carência de conhecimentos mínimos e técnicos da área de antropologia.

31. Dessarte, o fruto da árvore envenenada os leva à conclusão no sentido de que esta Tomada de Contas Especial foi gerada de forma totalmente desnecessária e quiçá nula, porque na origem, no IPHAN, foram gerados sucessivos pareceres firmados por meio de servidores que não dominam a técnica de antropologia.

(...)

34. Esta postura da Administração Pública é ilícita e deve ser afastada e rejeitada por ser NULA de pleno direito, por flagrante incompetência técnica dos signatários dos multicitados pareceres do IPHAN.

(...)

43. A falta de tecnicidade dos pareceristas os fez ter uma compreensão equivocada do objeto, os fez entender e induzir a Administração Pública em erro, que convênio somente seria cumprido em tal circunstância imposta de forma não-técnica, de forma intuitiva, presumido o não cumprimento do objeto.

44. As repetidas séries de exigências desnecessárias e esvaziadas de tecnicidade originaram, de forma insanavelmente viciada, esta Tomada de Contas Especial desnecessária e nula de pleno direito, por vício gerado na origem.

Análise:

40. Embora se reconheça que o objeto do Convênio 020/2009 envolva um certo grau de complexidade técnica, em especial nas áreas de conhecimento da antropologia e ciências sociais, não se concorda, em absoluto, com a tese da defesa, no sentido de que a suposta falta de especialistas, no âmbito do Iphan, tenha resultado em prejuízo aos responsáveis, com a constituição de TCE baseada em pareceres ‘não técnicos, intuitivos, que teriam presumido o não cumprimento do objeto’.

41. Robustece esta convicção a análise já efetuada quanto ao tópico de defesa precedente (itens 24 a 36 supra), no intuito de demonstrar que a conclusão pelo não cumprimento do objeto do convênio, a despeito da realização de algumas de suas atividades, deu-se de forma amplamente motivada e justificada, nos termos do Parecer Técnico 09/2015 (peça 2, p. 46-62).

42. Por oportuno, cumpre registrar que os técnicos do Iphan são servidores públicos concursados, os quais se presume deter os atributos técnicos profissionais inerentes às atribuições dos respectivos cargos que ocupam. Neste sentido, o art. 136 do Regimento Interno do Iphan, aprovado pela Portaria 92, de 5/7/2012, estabelece que:

‘Art. 136. Aos servidores do IPHAN incumbe, em geral, zelar pela integridade institucional, pelo atendimento da missão, das diretrizes e dos objetivos da Instituição, respondendo técnica e administrativamente pelos projetos, atividades e tarefas que lhes forem atribuídas, visando ao alcance das metas de desempenho operacional e resultados definidos para a Autarquia.’

43. Não obstante, verifica-se que não se fez necessário um grande aprofundamento técnico científico para concluir que:

a) Os DVDs entregues em março de 2014, pelo proponente, vieram em branco (sem gravação). Anteriormente, foi enviado via correio eletrônico pela coordenadora do projeto o seguinte link <http://vimeo.com/33952824> com uma versão do vídeo. Tendo em vista que os 3 DVDs vieram em branco e que o link no vimeo não permite download e pode ‘sair do ar’ a qualquer momento, consideramos que esse produto não foi entregue. (peça 2, p. 60)

b) O texto descritivo entregue não foi finalizado, e claramente, apresenta características de um texto em elaboração. As informações não são suficientes para descrever quais foram as atividades realizadas em campo, tampouco dimensionar o bem cultural em sua complexidade. (peça 2, p. 58)

44. Mesmo assim, as conclusões nesse sentido foram devidamente motivadas e fundamentadas no Parecer Técnico 09/2015, e decorreram do cotejo entre os trabalhos apresentados pelos responsáveis, com as disposições da Resolução Iphan 001/2006 (arts. 9º, 10 e 11), e também com o plano de trabalho do Convênio 020/2009, que contemplava, dentre seus produtos, i) **uma matriz de DVD** com vídeo editado com a participação da comunidade; ii) website contendo relato sistematizado do processo e levantamento; e iii) **texto descritivo denso** sobre o ofício, realização de um encontro em Brasília para aprovação do DVD, do conteúdo de arte do website, e restituição do levantamento preliminar (devolutiva da comunidade).

45. Vê-se, portanto, que as conclusões dos técnicos do Iphan se deram com base em critérios objetivos e pré-definidos, os quais se prestavam à orientação segura da **abertura e instrução técnica do processo de Registro do Ofício de Raizeiras e Raizeiros do Cerrado** (Decreto 3.551/2000), como um bem cultural de natureza imaterial, representativo da cultura e identidade brasileira, definidos com base na Resolução Iphan 001/2006.

46. A seu turno, as irregularidades descritas no item 43 supra são de constatação relativamente simples, que prescindem, salvo demonstração em contrário, dos níveis de proficiência técnico científica alegados pela defesa.

47. Por fim, quanto à aplicação da Súmula 361, do STF, veja-se o seu teor:

‘Súmula 361

No processo penal, é nulo o exame realizado por um só perito, considerando-se impedido o que tiver funcionado, anteriormente, na diligência de apreensão.’

48. A aludida súmula limita-se à esfera penal, não se aplicando aos processos de controle externo, cujo escopo consiste no julgamento de 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 à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, inciso II, CF/1988), com a condenação dos agentes responsabilizados à reparação do dano.

49. Propõe-se que a alegação examinada seja rejeitada.

Alegação 3: Da validade do cumprimento parcial

50. Nesse tópico, a defesa insurgiu-se contra a constatação da instrução inicial desta Secex-TCE (peça 9, p. 4, item 21), lançada no sentido de que: ‘o trabalho realizado não poderia ser classificado como ‘etapa útil’, ou seja, não apresentaria qualquer utilidade prática, nenhum aproveitamento futuro, com alcance social nulo, devendo o valor correspondente também ser apontado como débito’.

51. Com esse intuito, repisou os argumentos já expendidos, de que as conclusões no processo não se deram devidamente fundamentadas e por agentes com conhecimentos técnicos suficientes, conforme se extrai dos excertos a seguir transcritos:

‘54. Ora, quando se afirma isso, se deve ir a cada fato e fundamentar o porquê cada fato não tem prestabilidade ou não tem utilidade.

55. Se não foi feito isso, não se pode, de forma genérica, por uma lógica de argumentos sem especificidade que podem ser invocados em qualquer parecer, exigir da proponente a devolução dos valores por ela recebidos ou o eventual direito ao valor pelos objetos apresentados.

56. Inobstante existir jurisprudência desse renomado TCU, no sentido de que, a frustração dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução dos recursos federais transferidos, mesmo parcialmente repassados, data vênia, merece ser alinhada à compreensão no sentido de que, deve ser explicado o porquê, mesmo cumprido parcialmente, não presta à Administração Pública.

(...)

61. Dessarte, retomamos a arguição central desta defesa, no sentido de que, para se compreender a imprestabilidade de cada produto, há a necessidade de conhecimento técnico da área para que se possa afirmar, que as filmagens para mostrar o trabalho, o labor, o ofício das raizeiras e raizeiros não prestam; que os relatórios mostrando as atividades desses profissionais, provando no que eles trabalham não prestam; que o levantamento preliminar dos trabalhos, que a metodologia aplicada ao trabalho, que as fotos realizadas, mostrando a existência dos raizeiros e raizeiras in loco, executando os seus trabalhos/ofícios tradicionais, que as entrevistas realizadas com esses profissionais, são totalmente imprestáveis na sua parcialidade, após uma análise fato a fato.

(...)

65. Por este exposto, requer seja afastada a devolução dos valores parcialmente recebidos, tendo em vista a flagrante falta de fundamentação de onde estaria a imprestabilidade ao Poder Público.’

Análise:

52. De fato, esta Secex-TCE divergiu quanto ao entendimento do Tomador de Contas (peça 3, p. 81) e da CGU (peça 3, p. 120), que entenderam que parte das Etapas 02 e 03 da Meta 1, e parte da Etapa 03 da Meta 2, do Convênio 02/2009, poderiam ter sido consideradas cumpridas, manifestando-se pela condenação dos responsáveis à devolução da totalidade dos recursos federais transferidos, em razão de que ‘o trabalho realizado não poderia ser classificado como ‘etapa útil’, ou seja, não apresentaria qualquer utilidade prática, nenhum aproveitamento futuro, com alcance social nulo, devendo o valor correspondente também ser apontado como débito’.

53. Conforme registrado na instrução inicial (peça 9, p. 4, item 23), e também reconhecido pela defesa (peça 35, p. 18, item 56), a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de reconhecer que ‘a frustração dos objetivos da avença importa a condenação do responsável à devolução dos recursos federais transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos recursos repassados tenha sido aplicada no objeto do ajuste’ (Acórdãos 3324/2015 e 4312/2014, ambos da 2ª Câmara; 1731/2015 e 5661/2014, da 1ª Câmara).

54. Nesse diapasão, importa esclarecer à defesa que a jurisprudência do TCU acerca da questão, ao contrário do que por ela afirmado, não se constitui em mero artifício de retórica, mas trata-se da aplicação direta da teoria da proporcionalidade do débito, segundo a qual o valor do débito decorrente da execução parcial de objeto de convênio deve corresponder apenas à fração não realizada do objeto, **se comprovada a possibilidade de aproveitamento das parcelas concluídas**, bem como tenha havido a regular demonstração das parcelas executadas, deve ser considerada, pois resta configurada a utilização dos valores, nos fins previstos.

55. Como já visto precedentemente (itens 17 a 36), a análise do Convênio 02/2009 elaborada por meio do Parecer Técnico 09/2015 (peça 2, p. 46-62) tomou por base a Resolução Iphan 001/2006, cujo art.11 estabeleceu qual seria o material a ser produzido na instrução do processo administrativos de Registro, a saber:

‘Art. 11. Finalizada a fase de pesquisa e documentação, o material produzido na instrução do processo administrativo de Registro será sistematizado na forma de um dossiê que apresente o bem, composto de:

I. texto, impresso e em meio digital, contendo a descrição e contextualização do bem, aspectos históricos e culturais relevantes, justificativa do Registro, recomendações para sua salvaguarda e referências bibliográficas;

II. produção de vídeo que sintetize os aspectos culturalmente relevantes do bem por meio da edição dos registros audiovisuais realizados e/ou coletados;

III. fotos e outros documentos pertinentes.’

56. No entanto, esse material não foi concluído satisfatoriamente, como bem evidenciado no multicitado Parecer Técnico 09/2015, quando da análise da Documentação do Levantamento Preliminar (peça 2, p. 58), senão vejamos:

‘4.2.1. *Etapa: Documentação de Levantamento Preliminar*

Desta atividade esperava-se a redação de texto descritivo denso sobre o ofício de raizeiros e raizeiras do cerrado. A redação deste texto descritivo deveria ser elaborada com base nas informações de campo sistematizadas nas fichas do INRC. (...)

O texto descritivo entregue não foi finalizado, e claramente, apresenta características de um texto em elaboração. As informações não são suficientes para descrever quais foram as atividades realizadas em campo, tampouco dimensionar o bem cultural em sua complexidade. (...) Entretanto, **este texto não pode ser considerado produto finalizado, nem tampouco ser utilizado com dossiê para Registro.**’ (Grifa-se)

57. Na mesma linha, a evidenciar a incompletude e inservibilidade do material apresentado está o registro da peça 2, p. 60, já assentado no item 42 desta instrução:

‘Os DVDs entregues em março de 2014, pelo proponente, **vieram em branco (sem gravação)**. Anteriormente, foi enviado via correio eletrônico pela coordenadora do projeto o seguinte link <http://vimeo.com/33952824> com uma versão do vídeo. Tendo em vista que os 3 DVDs vieram em branco e que o link no vimeo **não permite download e pode ‘sair do ar’ a qualquer momento**, consideramos que esse produto não foi entregue.’ (Grifa-se)

58. Por fim, arremata-se com seguinte o excerto das Considerações Finais do Parecer Técnico 09/2015:

‘Como pode ser apreendido pelo conteúdo deste parecer, ainda que seja inegável que muitas atividades desse projeto - como trabalho de campo, entrevistas, encontros, captação de vídeo, entre outras - tenham sido executadas, **o seu objeto não foi realizado**. (...) Ainda que os eventos de mobilização tenham sido realizados e sejam peças importantes do trabalho, **em pouco contribuem para a finalização da instrução técnica do Registro sem os produtos básicos (vídeo, texto descritivo denso e INRC)**’.

59. Sob este enforcamento, não remanesce dúvidas de que os produtos entregues ao Iphan, efetivamente, não se prestaram a concretizar o levantamento preliminar de informações sobre o ofício de raizeiras e raizeiros do cerrado, com vistas a orientar a abertura e instrução técnica do processo de registro do aludido ofício, nos termos pactuados no Convênio 02/2009.

60. Com efeito, a produção de material videográfico não disponível (que não permite download e que pode ‘sair do ar’ a qualquer momento), e a produção de texto sem a densidade necessária, não traduzem qualquer utilidade ao ajuste, mostrando-se correta a configuração do débito pela integralidade dos valores repassados, na linha da jurisprudência do TCU (Acórdãos 3324/2015 e 4312/2014, ambos da 2ª Câmara; 1731/2015 e 5661/2014, da 1ª Câmara), uma vez que estes se constituem nos produtos essenciais para a análise e sistematização das informações coletadas.

61. Manifesta-se por que a alegação de defesa seja rejeitada.

Alegação 4: Do cumprimento dos objetos

62. Ao reafirmar que a Administração ‘não zelou’ para que seus pareceres fossem produzidos, não apenas por servidores, mas por técnicos com formação em antropologia, a defesa alegou que, diante da complexidade das questões, está produzindo provas, ‘por meio de Laudos Técnicos, elaborados por Consultores Técnicos renomados, doutores e pós-doutores na área de Antropologia para dizer da prestabilidade de tudo o que foi entregue e da relevância dos serviços prestados’.

63. Após reproduzir os arts. 29 e 38 da Lei 9.784/1998, que tratam de produção de provas, a defesa requereu ‘tempo hábil para a produção de prova pericial’, para que todos os responsáveis possam demonstrar que todos os trabalhos já apresentados atingiram os resultados do convênio.

64. Esclareceu que a produção de prova técnica ‘visa a que seja anulado todo o procedimento, sendo restabelecido o estado anterior para reavaliação do cumprimento total do convênio, ou que seja determinado o cumprimento do eventual detalhe que ainda falta’.

Análise:

65. O rito processual do TCU rege-se pela Lei 8.443/1992, pelo Regimento Interno/TCU e, subsidiariamente pelo Código de Processo Civil.

66. Nos processos de controle externo, a produção de provas nos autos é feita sob a forma escrita, sem a necessidade de convocação de testemunhas ou peritos, para conferir ao processo a necessária agilidade, sendo as etapas de apresentação de alegações de defesa e/ou razões de justificativa a mais apropriada para tanto. A produção de provas periciais e testemunhais decorre do Código de Processo Civil (CPC), cuja aplicabilidade, aos processos do TCU, é apenas subsidiária (Jurisprudência Seleccionada - Acórdão 130/2008 - Plenário).

67. Contudo, o Regimento Interno/TCU assegura às partes, desde a constituição do processo, até o

término da etapa de instrução, a possibilidade de juntar aos autos documentos novos (art. 160, §1º). Por sua vez, conforme o §2º do mesmo artigo regimental, considera-se encerrada a etapa de instrução do processo, no momento em que o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo, sem prejuízo do disposto no §3º do art. 157 (delegação de competência para o diretor despachar nos autos).

68. Outrossim, a despeito da faculdade de juntar documentos novos até o término da etapa de instrução (art. 160, § 1º), a parte poderá distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos ministros, ministro-substitutos e ao representante do Ministério Público.

69. Posto isso, e considerando que a defesa não apresentou qualquer razão que justificasse o acolhimento de seu pleito de produção de provas, formulado com base na aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, uma vez que a Lei 8.443/1992 e o Regimento Interno/TCU não contemplam a produção de provas periciais e testemunhais, entende-se que a alegação de defesa examinada, e o pedido dela decorrente, devam ser rejeitados.

Alegação 5: Da Solidariedade dos Administradores

70. A defesa alegou, em essência, que a afirmação acerca da responsabilidade solidária dos administradores da proponente ‘foi meramente narrativa’, não estando amparada em fundamentação. Sustentou que ‘não consta dos autos fundamentação legal alguma, no sentido de onde os responsáveis pela proponente se enquadrariam como responsáveis solidários e qual fato ilegal, efetivamente apontado e provado que atrairia tal solidariedade.

71. Em vista disso, requereu que seja afastada a responsabilidade solidária, ‘por total falta de fato imputável aos representantes’.

Análise:

72. Primeiramente, cumpre esclarecer aos defendentes que, nos processos de controle externo, o representante legal de entidade privada responde solidariamente com a pessoa jurídica de direito privado, quando esta der causa a dano ao Erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, **pois atua como gestor de recursos públicos federais**.

73. Este entendimento é consagrado no âmbito do TCU, sendo objeto da Súmula 286, senão vejamos:

‘SÚMULA TCU 286: A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.’

74. Mais uma vez, engana-se a defesa ao suscitar a ausência de fundamentação.

75. Com relação ao tópico em questão, registra-se que a instrução inicial (peça 9) observou os critérios estabelecidos pela Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU - Segecex, para a instrução de processos de Tomada de Contas Especial, descrevendo a irregularidade, o valor do débito, e indicando os responsáveis, com suas condutas individuais, e respectivos nexos de causalidade e culpabilidades, como se pode depreender dos excertos a seguir:

23. Conforme a jurisprudência do TCU, a frustração dos objetivos da avença importa a condenação do responsável à devolução dos recursos federais transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos recursos repassados tenha sido aplicada no objeto do ajuste (Acórdãos 3324/2015 e 4312/2014, ambos da 2ª Câmara; 1731/2015 e 5661/2014, da 1ª Câmara).

24. E, registre-se que todas as despesas impugnadas foram realizadas tanto na gestão da Srª Monica Celeida (5/7/2007 a 17/1/2010), como na de Carlos José (18/1/2010 a 16/1/2019), já que o convênio iniciou sua vigência durante o mandato da primeira (17/11/2009) e expirou já na gestão do segundo (14/10/2011), não havendo como eximi-los de tal obrigação.

25. Contudo, adequado o entendimento manifestado pelo IPHAN e pela CGU quando atribuem

responsabilidade solidária pelo débito à Sr^a Monica Celeida Rabelo Nogueira, a Carlos Jose Machado Menezes e à própria entidade Casa Verde, já que todas as partes se beneficiaram das despesas indevidas, em perfeita sintonia com a jurisprudência desta Corte de Contas, em especial com a Súmula TCU 286, que assevera que ‘a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores respondem solidariamente pelos danos causados ao erário na aplicação de recursos oriundos de subvenção econômica, uma vez que esta configura transferência voluntária de recursos federais de um ente público para uma pessoa jurídica, pública ou privada, visando ao atingimento de interesse comum’.

26. Assim, recai sobre a Sr^a Monica Celeida Rabelo Nogueira, Carlos Jose Machado Menezes e a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente a responsabilidade pela não aplicação regular dos recursos repassados por meio do Convênio 020/2009, devendo ser impugnado não apenas os R\$ 109.291,66 apontados pelo concedente, mas, sim, o valor total repassado pelo IPHAN, R\$ 120.000,00, em razão da execução parcial do objeto pactuado (8,9%), sem aproveitamento futuro e com alcance social nulo.

27. Qualificação dos responsáveis: Sr^a Monica Celeida Rabelo Nogueira (605.619.981-91), ex-Diretora-Presidente da entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, no período de 5/7/2007 a 17/1/2010, **em solidariedade** com Carlos Jose Machado Menezes (368.890.751-53), Diretor-Presidente da entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, no período de 18/1/2010 a 16/1/2019, e com a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente (04.377.324/0001-02).

27.1. Irregularidade: não aplicação regular dos recursos recebidos por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, em razão da impugnação total das despesas, no valor de R\$ 120.000,00, em virtude da execução parcial do objeto pactuado (8,9%), sem aproveitamento futuro e com alcance social nulo, ante a ocorrência das seguintes irregularidades/impropriedades:

‘Meta 1:

Fase 1: cumprida.

Fase 2: cumprida parcialmente 1/3.

Fase 3: cumprida parcialmente 1/3.

Meta 2:

Fase 1: não cumprida.

Fase 2: não cumprida.

Fase 3: cumprida parcialmente 1/3’.

(...)

27.5. Conduta - Sr^a Monica Celeida Rabelo Nogueira: executar parcialmente (8,9%) os recursos recebidos por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, sem apresentar qualquer utilidade ou benefício à população alvo do ajuste, mesmo tendo recebido o valor total previsto, ante a ocorrência das seguintes irregularidades/impropriedades:

(...)

27.6. Conduta - Sr. Carlos Jose Machado Menezes: executar parcialmente (8,9%) os recursos recebidos por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, sem apresentar qualquer utilidade ou benefício à população alvo do ajuste, mesmo tendo recebido o valor total previsto, ante a ocorrência das seguintes irregularidades/impropriedades:

(...)

27.7. Conduta - A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente: executar parcialmente (8,9%) os recursos recebidos por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, sem apresentar qualquer utilidade ou benefício à população alvo do ajuste, mesmo tendo recebido o valor total previsto, ante a ocorrência das seguintes irregularidades/impropriedades:

(...)

27.8. Nexo de causalidade - Sr^a Monica Celeida Rabelo Nogueira: a execução parcial (8,9%) dos recursos repassados por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, pactuado entre o IPHAN e a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, sem apresentar qualquer utilidade ou benefício à população alvo do ajuste, mesmo tendo recebido o valor total previsto, resultou no não atingimento dos objetivos do convênio, e, conseqüentemente, em prejuízo ao Erário no valor de R\$ 120.000,00.

27.9. Nexo de causalidade - Sr. Carlos Jose Machado Menezes: a execução parcial (8,9%) dos recursos repassados por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, pactuado entre o IPHAN e a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, sem apresentar qualquer utilidade ou benefício à população alvo do ajuste, mesmo tendo recebido o valor total previsto, resultou no não atingimento dos objetivos do convênio, e, conseqüentemente, em prejuízo ao Erário no valor de R\$ 120.000,00.

27.10. Nexo de causalidade - A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente: a prestação parcial (8,9%) dos serviços pactuados por meio do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, firmado entre o IPHAN e a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, sem apresentar qualquer utilidade ou benefício à população alvo do ajuste, mesmo tendo recebido o valor total previsto, resultou no não atingimento dos objetivos do convênio, e, conseqüentemente, em prejuízo ao Erário no valor de R\$ 120.000,00.

27.11. Culpabilidade - Sr^a Monica Celeida Rabelo Nogueira: a conduta da Sr^a Monica Celeida Rabelo Nogueira é reprovável, posto haver elementos indicativos da consciência da ilicitude praticada, já que, na condição de ex-Diretora-Presidente da entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente à época dos fatos, deveria estar ciente de suas atribuições como dirigente da entidade, principalmente no que se refere à aplicação regular dos recursos recebidos por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, pactuado entre o IPHAN e a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, sendo razoável exigir da responsável conduta diversa daquela que adotou, considerando as circunstâncias que a cercavam, não estando albergada em nenhuma excludente de ilicitude.

27.12. Culpabilidade - Sr. Carlos Jose Machado Menezes: a conduta de Carlos Jose Machado Menezes é reprovável, posto haver elementos indicativos da consciência da ilicitude praticada, já que, na condição de Diretor-Presidente da entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente à época dos fatos, deveria estar ciente de suas atribuições como dirigente da entidade, principalmente no que se refere à aplicação regular dos recursos recebidos por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, pactuado entre o IPHAN e a entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, sendo razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que adotou, considerando as circunstâncias que o cercavam, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

27.13. Culpabilidade - A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente: a culpabilidade da pessoa jurídica de direito privado decorre da aplicação da Súmula TCU 286, respondendo solidariamente com os seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação de recursos oriundos de subvenção econômica.

76. Portanto, não procede a alegação examinada, razão pela qual se propõe sua rejeição.

Dos requerimentos da Defesa:

77. Por fim, a defesa formulou os pedidos que foram analisados ao longo da presente instrução, conforme a seguir sintetizado:

77.1. Acolhimento das preliminares de cerceamento do direito de defesa, de falta de fundamentação, e de incompetência técnica, devolvendo os autos ao órgão de origem para restabelecer os pareceres devidamente fundamentados e subscritos por pessoas com conhecimento técnico:

77.1.1. Os argumentos de cerceamento de defesa e incompetência técnica foram refutados com a demonstração de que os critérios que fundamentaram o Parecer Técnico 09/2015, no qual se

lastreou a conclusão pelo não atingimento do objeto do Convênio 020/2009, foram objetivos e previamente definidos, estando fundamentados na Resolução Iphan 001/2006 (itens 24 a 36).

77.1.2. Quanto à alegada incompetência técnica dos servidores do Iphan para análise do objeto do Convênio 020/2009, demonstrou-se que a instauração da TCE, com a conclusão pelo não cumprimento do objeto, não se embasou em ‘pareceres não técnicos e intuitivos’, uma vez que os servidores daquela autarquia, concursados que são, detêm os atributos técnicos profissionais inerentes às atribuições dos respectivos cargos que ocupam (itens 40-42). Outrossim, aludiu-se à desnecessidade de ‘um grande aprofundamento técnico’ para constatar que os dois produtos finais principais do ajuste - **matriz de DVD** com vídeo editado sobre a participação da comunidade e **texto descritivo denso** com a sistematização do processo e levantamento - foram entregues ‘em branco’ e ‘não finalizado’, respectivamente (itens 43-46).

77.2. superadas as preliminares, o deferimento de prova pericial, permitindo a apresentação de prova técnica da relevância dos serviços apresentados e do cumprimento do objeto:

77.2.1. A defesa não apresentou qualquer argumento que justificasse o acolhimento de seu pleito de produção de provas, formulado com base na aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, sendo este indeferido, uma vez que a Lei 8.443/1992 e o Regimento Interno/TCU não contemplam a produção de provas periciais e testemunhais. No TCU predomina entendimento no sentido de que a produção de provas nos autos é feita sob a forma escrita, sem a necessidade de convocação de testemunhas ou peritos, para conferir ao processo a necessária agilidade, sendo as etapas de apresentação de alegações de defesa e/ou razões de justificativa a mais apropriada para tanto (itens 65-69).

77.3. que sejam ‘julgadas boas as contas, declarado o cumprimento integral do objeto e a execução integral do convênio objeto deste processo’:

77.3.1. Ante a análise das alegações de defesa apresentadas, em especial quanto ao tópico ‘Da Validade do Cumprimento Parcial’ (itens 52-61), resta evidenciado que as conclusões do Parecer Técnico 09/2015 foram acertadas quanto ao não atingimento do objeto do Convênio 020/2009, uma vez que, à exceção do website contendo relato do processo e levantamento, os demais produtos que deveriam ter sido produzidos pela conveniente (matriz de DVD e texto descritivo denso) não foram entregues de forma satisfatória (item 32 e 33). Destarte, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas.

CONCLUSÃO

78. Em face da análise promovida nos itens 16 a 76 desta instrução, verifica-se que as alegações de defesa apresentadas conjuntamente pelos responsáveis solidários, na presente TCE, A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente, Mônica Celeida Rabelo Nogueira, e Carlos José Machado Menezes, não se prestaram a comprovar a regularidade na aplicação dos recursos oriundos do Convênio 020/2009, remanescendo injustificada a irregularidade quanto à impugnação total das despesas, no valor de R\$ 120.000,00, em virtude da execução parcial do objeto pactuado (8,9%), sem aproveitamento futuro e com alcance social nulo. Portanto, não prospera a defesa apresentada, devendo ser rejeitados os pedidos nela formulados.

79. No que tange ao exame da boa-fé dos responsáveis para fins de concessão de novo prazo para o recolhimento do débito sem a incidência de juros de mora (art. 202 do Regimento Interno do TCU), entende-se que a análise empreendida não permite reconhecê-la em relação a Mônica Celeida Rabelo Nogueira e a Carlos José Machado Menezes. Com efeito, verificou-se que os executaram parcialmente (8,9%) os recursos recebidos por força do Convênio 020/2009 - Siafi 707323, sem apresentar qualquer utilidade ou benefício à população alvo do ajuste, mesmo tendo recebido o valor total previsto, do que resultou, ao fim, em prejuízo ao Erário.

80. Ao ter-se em conta que os atos dos administradores obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo da entidade (Acórdão 14193/2018 Primeira Câmara), estende-se o exame acima empreendido a A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente.

81. Registra-se que do valor total do débito a ser imputado aos responsáveis (R\$ 120.000,00 - valor histórico), devem ser abatidas as quantias de R\$ 20.000,00 e R\$ 6.027,36, recolhidas aos cofres do Iphan em 11 e 14/11/2011, respectivamente (peça 3, p. 66 e 68)

82. Por fim, não se verifica nos autos a ocorrência da prescrição punitiva do TCU, nos termos do Acórdão 1.441/2016 - Plenário, uma vez que a transferência dos recursos teve início em 19/11/2009, e o ato que determinou a citação dos responsáveis ocorreu em 31/7/2018 (peça 11).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

83. Diante do exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa de Mônica Celeida Rabelo Nogueira (605.619.981-91), de Carlos José Machado Menezes (368.890.751-53), e da entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente (04.377.324/0001-02);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c'; 19 e 23, inciso III, todos da Lei 8.443/1992, e nos arts. 1º, inciso I; 209, incisos II e III; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno TCU, julgar irregulares as contas de Mônica Celeida Rabelo Nogueira (605.619.981-91), de Carlos José Machado Menezes (368.890.751-53), e da entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente (04.377.324/0001-02), e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, abatidas as quantias ressarcidas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico 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 (Real)	DATA DA OCORRÊNCIA	DÉBITO/CRÉDITO
R\$ 120.000,00	19/11/2009	Débito
R\$ 20.000,00	11/11/2011	Crédito
R\$ 6.027,36	14/11/2011	Crédito

Valor total do débito atualizado até 19/2/2010: R\$ 254.917,86 (demonstrativo à peça 40).

c) aplicar, individualmente, a Mônica Celeida Rabelo Nogueira (605.619.981-91), a Carlos José Machado Menezes (368.890.751-53), e à entidade A Casa Verde - Cultura e Meio Ambiente (04.377.324/0001-02) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.433/1992, fixando-lhes o prazo de quinze 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 do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) 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;

e) autorizar o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) alertar aos responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Secretaria Especial de Cultura, à Secretaria Federal de Controle Interno; e aos responsáveis, para ciência, informando que a deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer

as correspondentes cópias, em mídia impressa, aos interessados e às responsáveis arrolados nestes autos;

h) encaminhar cópia da deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, 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.”

É o Relatório.