

VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), inicialmente em desfavor do IEC - Instituto Educar e Crescer e de Danilo Augusto dos Santos, ex-Presidente da referida entidade, em razão da impugnação total das despesas, decorrente de irregularidades na execução financeira do Convênio nº 1090/2009 (Siconv 705097), firmado em 25/9/2009, que teve por objeto a “Copa Planalto de Fórmula 400”, a ser realizada nas cidades de Sobradinho/DF, Gama/DF, Taguatinga/DF.

2. O ajuste envolveu o repasse de recursos federais no montante de R\$ 1.000.000,00, repassados em 5/2/2010, tendo a vigência do convênio sido prorrogada sucessivamente até 17/5/2010.

3. As ações pretendidas envolviam elementos especificamente associados às competições, bem como segurança, logística, som, mídia de divulgação, atrações musicais, banheiros químicos, tendas, arquibancadas, dentre outros.

4. Importante destacar que o convênio, ora em exame, insere-se no conjunto de diversos outros ajustes celebrados pelo Ministério do Turismo (MTur) com entidades privadas para realização de eventos turísticos, cujas irregularidades foram identificadas em abrangente ação de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU).

5. O MTur, inicialmente, aprovou com ressalvas a prestação de contas do convênio em questão. Porém, foram apontados pela CGU diversos indícios de irregularidades em relação ao ajuste no Relatório de Auditoria Especial 00190.020860/2011-31.

6. O relatório da CGU deu origem a uma representação no TCU, onde foi prolatado o Acórdão 2.793/2014-TCU-1ª Câmara (rel. min. Benjamin Zymler), por meio do qual foi determinado ao MTur que promovesse a reanálise da prestação de contas do Convênio Siconv 705097, observando as informações constantes daquele relatório da CGU, em especial quanto à capacidade técnica e operacional do conveniente e da sua contratada, bem como a existência de vínculos empregatícios e de parentesco entre esses, além da constatação da inexistência do endereço da empresa contratada (Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.-ME) no Sistema CNPJ da Receita Federal do Brasil.

7. A reanálise da documentação contida na prestação de contas do Convênio 1090/2009 (Siconv 705097) concluiu no sentido de sua reprovação e pela devolução do total repassado, devidamente atualizado, conforme a Nota Técnica de Reanálise 397/2014 (peça 2, p. 96-99).

8. O Relatório do Tomador de Contas Especial 735/2014 (peça 2, p. 120-124) concluiu ter havido prejuízo ao erário correspondente à totalidade dos recursos repassados, responsabilizando Danilo Augusto dos Santos, na qualidade de presidente do IEC, solidariamente com o instituto, no que foi acompanhado nas manifestações do Certificado de Auditoria (peça 2, p. 149), do Parecer do Dirigente do Controle Interno (peça 2, p. 150) e do Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 157).

9. Após diversas manifestações nos autos, a Secex-ES, na fase externa, promoveu a regular citação dos seguintes responsáveis, em caráter solidário:

9.1. **Instituto Educar e Crescer – IEC**, por não comprovar adequadamente as despesas executadas pela empresa Conhecer Consultoria Marketing Ltda. – ME, contratada indevidamente ante os supostos vínculos empregatícios e de parentesco existentes;

9.2. **Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo**, por gerir, de fato, o Instituto Educar e Crescer Ltda., sendo a responsável pela execução do convênio, conforme evidenciado na defesa de Danilo Augusto dos Santos (peça 36) e na Nota Técnica CGU 3096/2010 (peça 65), cabendo apresentar documentação integral, válida e idônea comprobatória da regular execução do Convênio 1090/2009 (Siconv 705097);

9.3. **Ana Paula da Rosa Quevedo**, por não apresentar documentação comprobatória de despesas de alguns itens do plano de trabalho (lista contendo nome e CPF da equipe de segurança e declaração da empresa prestadora dos serviços de inserção de mídia contendo o atesto da empresa e o de acordo do convenente); deixar de observar os princípios basilares ao gerir recursos públicos, posto que a nota fiscal constante do processo, no valor total do convênio assinado, R\$ 1.118.000,00, não especifica qual o valor de cada um dos serviços listados, sendo emitida de forma genérica, resultando na não comprovação da efetiva aplicação dos recursos na consecução do objeto pactuado no Convênio 1090/2009 (Siconv 705097);

9.4. **Danillo Augusto dos Santos**, por assinar o Plano de Trabalho e o Termo de Convênio respectivo; e

9.5. **Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME**, por não executar os serviços objeto do Convênio 1090/2009 (Siconv 705097) de acordo com o Plano de Trabalho aprovado, ocasionando enriquecimento sem causa às expensas do erário.

10. Ao fim do exame de mérito destes autos, a Secex-TCE opinou pelo(a): (I) exclusão de Danillo Augusto dos Santos da relação processual; (II) revelia de Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME; (III) rejeição das alegações de defesa dos demais responsáveis; (IV) julgamento pela irregularidade das contas de todos os responsáveis arrolados, condenando-os solidariamente ao dano apurado; (V) imputação de multa do art. 57 da Lei Orgânica do TCU aos mesmos responsáveis.

11. O representante do *Parquet* de Contas acompanhou a proposta da unidade instrutiva, com uma singela alteração acerca da rejeição das alegações de defesa, a fim de dar coerência à proposta de exclusão da responsabilidade de Danillo Augusto dos Santos.

12. Manifesto-me, desde já, de acordo com as análises e conclusões expostas pelas unidades técnicas especializadas que se manifestaram nos autos e, também, com o encaminhamento de mérito proposto, que contou com a anuência do MPTCU, incorporando os argumentos e os fundamentos constantes das instruções técnicas da SecexTCE às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que farei a seguir.

13. Acerca das preliminares de prescrição, esta Corte, recentemente, reafirmou a aplicabilidade, por ora, da tese da imprescritibilidade do dano ao erário, até que seja aprovado projeto normativo com regulamentação da temática da prescrição, nos termos do Acórdão 459/2022-Plenário (min. rev. Walton Alencar). Assim, em linha com a jurisprudência vigente, entendo que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016–TCU–Plenário, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

II – Da exclusão de Danillo Augusto dos Santos do rol de responsáveis

14. Embora reconhecendo a existência de decisões em sentidos diversos nos colegiados desta Corte, mantenho o entendimento por mim defendido no julgamento dos Acórdãos 2.283/2019–Plenário (TC 018.305/2015-6), 67/2021–Plenário (TC 018.395/2015-5) e 1.636/2021–2ª Câmara (TC 018.386/2015-6), de minha relatoria, de que Danillo Augusto dos Santos deve ser excluído da relação processual, o que, de fato, parece ser o desfecho predominante nos julgamentos do TCU em relação àquele responsável.

15. Em síntese, acolho a defesa de Danillo Augusto dos Santos, pois entendo que esse responsável estava afastado da presidência do IEC de 03/04/2009 até 31/05/2010, período que abarca o envio da proposta do ajuste em questão, sua assinatura e vigência. As manifestações do IEC (peça 2, pp. 18-19 e 34), datadas de 8 e 30/12/2009, foram subscritas por Ana Paula da Rosa Quevedo, na condição de Presidente da entidade, condição essa atestada também por atas de assembleias daquela organização.

16. Ademais, a alegação de falsificação de assinatura de Danillo Augusto dos Santos restou devidamente comprovada, a teor de trecho do voto condutor do Acórdão 67/2021–Plenário, transcrito a seguir, de modo que aquela prova produzida pode ser aproveitada em relação a esta Tomada de Contas Especial:

“28. Ocorre que, após a instrução da unidade técnica e parecer do Ministério Público junto a este Tribunal (Peças 75 a 78), o Sr. Danillo Augusto dos Santos fez juntar aos autos Laudo Documentoscópico e Grafotécnico (Peça 86), bem como decisões administrativas (Acórdãos 2.283/2019 – TCU – Plenário e 4.768/2019 – TCU – 1ª Câmara – Peças 84 e 85) e judicial (Peça 83) que reconheceram não haver qualquer tipo de conduta que lhe possa ser atribuída e o excluíram dos processos relacionados ao IEC (Peças 82 a 86).

29. No Laudo Documentoscópico e Grafotécnico (Peça 86) o perito concluiu que os documentos submetidos à sua análise foram produzidos por meio de montagem, mediante transplante da assinatura atinente à Danillo Augusto dos Santos e do respectivo campo subposto mecanografado. Portanto, entendeu tratarem-se de documentos ilegítimos e, por conseguinte, falsos. Mesma conclusão a que chegou o auditor na instrução à Peça 75, transcrita no Relatório precedente no sentido de que “em que pese a baixa definição das imagens das assinaturas, uma rápida análise dos documentos da prestação de contas permite observar que se tratam da mesma assinatura copiada em vários documentos.

30. Assim, depreendo que, com os novos elementos juntados ao processo, há no conjunto probatório, indícios robustos de que os diversos documentos que constam assinatura do Sr. Danillo foram “forjados”, por meio de grosseira reprodução (reprografia digital), situação descrita pelo perito no laudo acostado ao processo e observada, também, por auditores desta Corte de Contas.

31. Há ainda que ser considerado que as decisões deste Tribunal mencionadas pelo defendente, já reconhecem que o Sr. Danillo nunca administrou de fato o instituto e que a sua assinatura foi reproduzida de forma fraudulenta em diversos documentos.”

17. Corroborar para o desfecho ora proposto a decisão da 16ª Vara do Tribunal Regional Federal da Primeira Região Seção Judiciária do Distrito Federal, no Processo 0036699-48.2016.4.01.3400, que rejeitou a ação de improbidade administrativa em relação a Danillo Augusto dos Santos, por improcedência, sob o fundamento de que, em vários processos de TCE, esse responsável teria sido excluído, sob a alegação acolhida de que teria se afastado do cargo quando da celebração dos contratos e, principalmente, em razão do contido no TC 015.021/2015-7, o qual descreve esquema de utilização de “laranjas” por Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, bem como de falsificação de assinaturas.

18. Todos esses fatos, a meu sentir, demonstram que a gestão, o controle, a administração e o uso desvirtuado da finalidade do instituto era exercido por outros responsáveis, a saber: Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo e Ana Paula da Rosa Quevedo.

III – Das alegações de defesa dos responsáveis Instituto Educar e Crescer – IEC, Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo e Ana Paula da Rosa Quevedo

19. Como demonstrado pela SecexTCE, as defesas apresentadas pelo IEC, por Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo e por Ana Paula da Rosa Quevedo coincidem, quase em sua totalidade, quando vistas de forma conjugada e em confronto, razão por que serão examinadas em conjunto, abordando os principais argumentos, visto que os demais se encontram presentes nas instruções das unidades instrutivas e que integram as minhas razões de decidir.

20. Em relação à alegada ilegitimidade passiva de Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo e Ana Paula da Rosa Quevedo e afastamento de suas responsabilidades, declarada pelo Acórdão 2.936/2016-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), a SecexTCE bem demonstrou que outras decisões posteriores desta Corte decidiram pela culpabilidade dessas responsáveis no esquema fraudulento para desvio de recursos federais envolvendo o IEC, e no qual tiveram participação

decisiva, a exemplo dos Acórdãos 1.163/2021-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Nardes) e 677/2018-TCU-2ª Câmara (rel. min. Augusto Nardes).

21. Acerca da alegada ausência de direcionamento na contratação e de regularidade nas cotações de preços, não assiste razão aos defendentes. As manifestações da defesa, assim como fizeram antes na fase interna da TCE, são de caráter genérico, não sendo suficientes para afastar os indícios de irregularidades apontadas pela CGU.

22. O fato da sede do IEC ter sido localizada numa pequena sala de um edifício no Setor Comercial Sul em Brasília/DF (peça 26, p. 167-168), não é informação suficiente para caracterizar a incapacidade da conveniente em gerenciar o montante dos recursos recebidos nos convênios celebrados. No entanto, tal fato, somados a outros indícios apurados, constitui evidência da gestão fraudulenta dos recursos públicos por parte da Instituição, tais como:

22.1. os vínculos apontados entre o IEC e a ONG Premium Avança Brasil, que também teria recebido recursos do Ministério do Turismo por meio de convênios, bem como entre estas e as empresas por elas contratadas por inexigibilidade, por outro lado, constituem forte evidência do esquema fraudulento montado;

22.2. indícios de que, tanto o IEC quanto a Premium Avança Brasil, realizavam, dentro dos processos de inexigibilidade dos convênios que gerenciavam, cotações de preço montadas pelas mesmas empresas fictícias ou de fachadas para, ao final, escolher a de menor valor, sempre igual ao montante integral do convênio; e

22.3 indícios de que as cotações de preço eram montadas, como semelhança entre o formato gráfico e a grafia do preenchimento de notas fiscais assinadas por empresas diferentes e, supostamente, concorrentes; assinaturas semelhantes em contratos firmados com diferentes empresas; estreita ligação entre pessoas responsáveis pelas ONG convenientes e as empresas contratadas para a execução dos serviços, em especial a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda; e a inexistência física da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. e da empresa Clássica Comércio de Eletrônicos e Produções Ltda.

23. Portanto, não se trata de meros indícios isolados, mas de um conjunto de evidências robustas que caracterizam a fraude na cotação de preços, não podendo ser alegada a tese de que direcionamento não pressupõe dano ao erário, pois as condutas e irregularidades no caso em comento não restaram devidamente esclarecidas pelos responsáveis e, como é cediço, repetiram-se com *modus operandi* semelhante em diversos outros processos.

24. Acerca da emissão de nota fiscal pela empresa subcontratada Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., de forma genérica, no valor total do convênio assinado (R\$ 1.118.000,00), tal conduta resulta na impossibilidade de comprovação da efetiva aplicação dos recursos na consecução das ações previstas no plano de trabalho e, ainda que tal comprovação não fosse exigida pelo termo de convênio, ela se soma ao conjunto de indícios para caracterizar o rompimento do nexo causal entre os recursos federais transferidos e sua aplicação no objeto.

25. Importante destacar que carece de definitividade o exame feito pela Nota Técnica de Reanálise 841/2010, de autoria do MTur, a qual concluiu pela regularidade com ressalvas da prestação de contas apresentada. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da administração pública, podendo concluir sua análise de forma diferente, pois o exame realizado pelo TCU é feito de forma autônoma e independente, o qual, aliás, seguiu ulterior manifestação do conveniente e da CGU, em sentido oposto ao originalmente declarado.

26. Ademais, soma-se a isso o descasamento entre a atividade econômica da subcontratada com o objeto da avença, a inexistência da empresa em seu endereço constante do Sistema CNPJ e dos

seus documentos fiscais, além dos já mencionados vínculos empregatícios e familiares entre a empresa e o convenente.

27. Embora haja declaração de autoridade local informando que o evento foi realizado, ela goza de presunção relativa. Segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados.

28. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, no processo de prestação de contas de recursos públicos federais, o ônus da prova é invertido, recaindo exclusivamente sobre o gestor dos recursos, matéria há muito consolidada na jurisprudência do STF e desta Corte.

29. Acerca da alegação da necessidade de produção de provas periciais e testemunhais, tal matéria não advém da Constituição, mas decorre do Código de Processo Civil, cuja aplicabilidade nos processos deste Tribunal é apenas subsidiária. Aliás, nos termos do art. 162 do Regimento Interno do TCU, as provas produzidas no processo de controle externo devem sempre ser apresentadas de forma documental, o que exclui a produção de prova testemunhal e pericial, não se constituindo tal exigência desvio legal ou constitucional, preservando-se, assim, todos os princípios emanados da Constituição que lhe digam respeito, dentre os quais a ampla defesa e o contraditório. É nesse sentido a vasta jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 10.498/2021 – 2ª Câmara e 1.292/2018 – 1ª Câmara (rel. min. Bruno Dantas) e 80/2020-Plenário (rel. min. Ana Arraes).

IV – Da revelia de Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME

30. No que toca à revelia de Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME, não há o que acrescentar ao exame realizado pelas unidades técnicas e pelo MPTCU. Ao não apresentar sua defesa, a empresa deixou de produzir provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de apresentarem os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, não havendo, inclusive, qualquer documento de defesa apresentado na fase interna que pudesse ser aproveitado em favor da empresa.

V – Conclusão

31. Considerando o que está disposto no item 13 deste voto, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva neste caso, uma vez que o crédito na conta específica do convênio aconteceu em 5/2/2010 e os atos que ordenaram as citações dos responsáveis foram expedidos em 9/6/2016, ou seja, em intervalo inferior ao estabelecido no art. 205 do Código Civil para a ocorrência da prescrição.

32. Feitas todas essas considerações e inexistindo nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade, as suas contas, à exceção daquelas relacionadas à Danillo Augusto dos Santos, devem ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação solidária dos responsáveis em débito e à cominação da multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de outubro de 2022.

AROLDO CEDRAZ
Relator