

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 016.266/2015-3

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade Jurisdicionada: Ministério do Turismo (MTur).

Responsáveis: Ana Paula da Rosa Quevedo (001.904.910-27); Conhecer Consultoria e Marketing Ltda - ME (07.046.650/0001-17); Danillo Augusto dos Santos (036.408.128-75); Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo (785.537.681-04); IEC Instituto Educar e Crescer (07.177.432/0001-11).

Representação legal: Gustavo Rodrigues Silva (OAB/SP 374.108), entre outros, representando Danillo Augusto dos Santos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DO TURISMO. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. REVELIA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL. CONTAS IRREGULARES DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do Relatório a instrução elaborada no âmbito da então SecexTCE, atual AudTCE (peça 138), que contou com a anuência do escalão dirigente da unidade (peças 139-140) e com a manifestação favorável do Ministério Público que atua junto ao TCU (peça 141):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), inicialmente em desfavor dos responsáveis [1] IEC Instituto Educar e Crescer e [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos, em razão da desaprovação das contas do Convênio 704853/2009, firmado em 11/9/2009, que teve por objeto incentivar o turismo na cidade de Barretos, por meio da implantação do projeto intitulado ‘Barretos Aviation’ (peça 1, p. 9 e 79-113), com realização do evento prevista para ocorrer nos dias 12 e 13/9/2009.

HISTÓRICO

2. O Termo de Convênio 704853/2009, em sua Cláusula Quinta, previa o repasse total de recursos da ordem de R\$ 316.000,00 para a consecução do objeto, dos quais R\$ 300.000,00 seriam recursos públicos federais repassados pelo concedente, e os R\$ 16.000,00 restantes corresponderiam à contrapartida do conveniente (peça 1, p. 89-91).

3. Os recursos federais foram repassados em 27/10/2009 (peça 1, p. 117), mediante Ordem Bancária OB 090B801687, no valor de R\$ 300.000,00. O Convênio em referência foi assinado em 11/9/2009 e publicado no DOU de 2/10/2009 (peça 1, p. 115), com prazo de vigência até 13/11/2009, conforme constou da Cláusula Quarta do referido Termo (peça 1, p. 89), tendo sido o prazo final estendido até 31/12/2009 por meio de apostilamento publicado no DOU de 8/12/2009. (peça 1, p. 119).

4. Consoante o Plano de Trabalho aprovado, as ações pretendidas para a realização do evento referiam-se, basicamente, às seguintes (peça 1, p. 19-33, 45 e Siconv):

Etapa	Especificação (ações pretendidas)	Valor em R\$
01	- Exposição de aeromodelismo-aeromodelos	30.000,00

02	- Locação de helicóptero	19.000,00
03	- Contratação de Atração: Astronauta Brasileiro- Marcos Pontes	74.000,00
04	- Contratação Workshopping: Marivaldo Campos Brito	29.000,00
05	- Contratação de Atração: Palestra Marivaldo Campos Brito	29.000,00
06	- Contratação de mídia volante: carro de som.	5.700,00
07	- Contratação de fotógrafo	1.900,00
08	- Contratação de locutor para o evento	2.200,00
09	- Contratação de Segurança	3.900,00
10	- Locação de banheiros químicos	2.600,00
11	- Locação de fechamentos	2.340,00
12	- Locação de isolamento	19.800,00
13	- Locação de sonorização	11.360,00
14	- Locação de tendas	11.700,00
15	- Mídia radiofônica	21.000,00
16	- Mídia televisiva	52.500,00
Total		316.000,00

5. Os principais documentos técnicos emitidos na fase interna da TCE são os seguintes (ordem cronológica):

Data	Documento	Localização (peça 1, p.)	Proposta/conclusões
14/09/2009	Relatório de fiscalização 'in loco' 188/2009	125-139	Check list dos itens de fiscalização, com pendências de saneamento
22/04/2010	Parecer de Análise de Prestação de Contas – Parte Técnica 584/2010	155-171	Diligência da execução física do Convênio
17/12/2010	Nota Técnica 3096/DR/SFC/CGU-PR	175-201	Ocorrência de conluio nos processos de escolha dos fornecedores, a impossibilidade de comprovação da existência dos próprios fornecedores, bem como de verificação da veracidade dos documentos comprobatórios dos gastos apresentados
26/01/2011	Nota Técnica de Reanálise 202/2011	217-233	Diligência da execução do Convênio
07/08/2012	Nota Técnica de Reanálise 0669/2012	247-249	Reprova a execução física do Convênio
02/09/2013	Nota Técnica de Análise 0517/2013	259-263	Reprova a execução financeira do Convênio

6. Em 14/9/2009, a Coordenação-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênios do Ministério do Turismo apresentou o Relatório de Supervisão In Loco 188/2009, cuja conclusão apontou duas ressalvas técnicas, concernentes à i) contratação de serviços de segurança diurno e noturno para os dois dias de evento e à ii) locação de 26 tendas no local do evento, as quais ensejaram a manifestação do responsável (peça 1, p. 125-139).

7. A prestação de contas do convênio em tela foi encaminhada em 25/11/2009 (peça 1, p. 153), sendo analisada por meio do Parecer Técnico 584/2010, que concluiu no sentido de terem sido atendidos, em parte, os requisitos de elegibilidade do convênio, de forma que foi considerada passível de aprovação, desde que cumpridos os requisitos relativos às ressalvas técnicas e financeiras ali apontadas (peça 1, p. 155-171).

8. Em 17/12/2010, a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) emitiu a **Nota Técnica 3.096/DR/RES/DR/SFC/CGU-PR**, na qual aduz sobre a ocorrência de conluio nos processos de escolha dos fornecedores, a impossibilidade de comprovação da existência dos próprios fornecedores, bem como de verificação da veracidade dos documentos comprobatórios dos gastos apresentados (peça 1, p. 175-201).

9. Considerando a **gravidade dos fatos** narrados na citada **NT 3.096/CGU** (peça 1, p. 175-213), que questionou também a efetiva aplicação dos recursos do convênio na consecução dos objetos pactuados, a equipe da CGU concluiu no sentido de que fosse recomendado ao Ministério do Turismo, entre outras medidas (Aviso 708/2010/GM/CGU-PR, de 23/12/2010 (peça 1, p. 173):

- de forma cautelar, tornar inadimplente o Instituto Educar e Crescer e a Premium Avança Brasil,

com o propósito de sustar quaisquer novas transferências de recursos para as referidas entidades até a apuração final dos fatos narrados nesta Nota Técnica;

- rever as Prestações de Contas das entidades referidas anteriormente que já se encontrem aprovadas, bem como envidar esforços para analisar aquelas que se encontram na situação de 'a aprovar', e instaurar, nos casos devidos, TCE para recomposição dos valores ao Erário;

- observar, quando da formalização de novos convênios, as diretrizes contidas na LDO 12.309, de 9/8/2010, em particular o inciso XIII do Art. 20, quanto à vedação à transferência de recursos a entidades privadas destinados à realização de eventos, no âmbito do Ministério do Turismo.

10. Atendendo à orientação emanada da CGU, foi efetuada, em 26/1/2011, a reanálise da documentação contida na prestação de contas do Convênio 704853/2009, cuja conclusão ratificou o posicionamento anteriormente esposado, no sentido da necessidade de regularização das pendências verificadas, a fim de que ela pudesse ser aprovada, consoante Nota Técnica de Reanálise 202/2011 (peça 1, p. 217-233).

11. O IEC Instituto Educar e Crescer, instado a prestar esclarecimentos quanto às ressalvas assinaladas no Parecer Técnico 584/2010 e na Nota Técnica 3.096/2010, da CGU (peça 1, p. 215), encaminhou suas justificativas e solicitou a dilação do prazo para que pudesse apresentar a documentação faltante, uma vez que aguardava a resposta da empresa contratada para a produção do evento, a Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. (peça 1, p. 235-243).

12. Em novas análises, efetuadas em 7/8/2012 e em 29/8/2013, por meio das Notas Técnicas de Reanálise 669/2012 (peça 1, p. 247-249) e 517/2013 (peça 1, p. 259-263), respectivamente, a Coordenação Geral de Convênios do Ministério concluiu que os elementos apresentados pelo IEC não foram suficientes para sanear as pendências apontadas, motivo pelo qual a prestação de contas foi reprovada, assinalando, em consequência, pela devolução dos recursos repassados.

13. Desse modo, foram encaminhados ao Responsável [1] IEC o Ofício 3641/2013/CGCV/DGI/SE/MTur (peça 1, p.251-253), e ao Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos, o Ofício 3642/2013/CGCV/DGI/SE/MTur (peça 1, p.255-257), ambos de 3/9/2013, informando sobre a rejeição da prestação de contas do Convênio 704853, e solicitando o ressarcimento do débito apurado ao erário, e concedendo ao Instituto, mais uma vez, a oportunidade de apresentar pedido de reconsideração, no prazo de 10 dias, devidamente fundamentado e sustentado por esclarecimentos e documentos comprobatórios que pudessem atestar a correta aplicação dos recursos recebidos do MTur no evento 'Barretos Aviation'.

14. Tendo em vista a impossibilidade de localização do endereço do IEC Instituto Educar e Crescer, foi proposta a notificação dos responsáveis por via editalícia, a fim de que se pudesse dar prosseguimento à instauração de tomada de contas especial, o que foi levado a efeito por intermédio do Edital de Convocação 64/2013, em 2/10/2013 (peça 1, p. 267-271).

15. Em 19/3/2014, tendo sido esgotadas as medidas administrativas realizadas sem o atendimento dos expedientes encaminhados aos responsáveis, e não tendo sido o erário ressarcido, os autos foram submetidos à Comissão de Tomada de Contas Especial, conforme determina a Instrução Normativa 71/2012 e a Portaria MTur 112/2013, para as devidas providências (peça 1, p. 275).

16. O Relatório do Tomador de Contas 459/2014 (peça 1, p. 301-309) apontou que houve prejuízo ao erário correspondente à totalidade dos recursos repassados, ou seja, R\$ 300.000,00, responsabilizando o Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos, presidente do IEC à época, uma vez que foi ele o gestor do Convênio em tela e o responsável pela realização das despesas com os recursos federais recebidos do Ministério do Turismo.

17. Em decorrência, a quantia identificada como débito e devidamente atualizada foi inscrita pela Setorial Contábil em conta de responsabilidade no Siafi – 'Diversos Responsáveis Apurados' em nome do Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos e do Responsável [1] IEC Instituto Educar e Crescer, mediante a Nota de Lançamento 014NL000404, de 17/9/2014 (peça 1, p. 317), sendo posteriormente encaminhado o processo de TCE ao órgão de Controle Interno (peça 1, p. 321).

18. A Secretaria de Controle Interno da Presidência da República concluiu que o Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos se encontrava em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 512.278,60, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora no período de no período de 27/10/2009 a 16/9/2014 (Relatório de Auditoria 368/2015, à peça 1, p. 327-329).

19. O Certificado de Auditoria CGU emitido em 13/2/2015 atestou a irregularidade das contas (peça 1, p. 331), sendo no mesmo sentido o Parecer do Dirigente do Controle Interno (peça 1, p. 332) e o Pronunciamento Ministerial de que tratam o art. 52 da Lei 8.443/1992 e as disposições contidas no inciso II do art. 71 da Constituição Federal (peça 1, p. 337).

20. Em 23/6/2016, foi lançada a **1ª Instrução Técnica** pela extinta Secex-ES (peça 6), que contou com a anuência superior (peças 7 e 8), propondo a citação apenas dos responsáveis [1] IEC Instituto Educar e Crescer, [3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos e [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., sob o argumento de que a responsável [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos não respondia pelo IEC à época dos fatos.

21. Na mencionada instrução inicial (peça 6), concluiu-se pela necessidade de realização de citação para as seguintes irregularidades e responsáveis:

CITAÇÃO

Ocorrência: irregularidades verificadas na execução do Convênio 704853/2009, que teve por objeto incentivar o turismo na cidade de Barretos, por meio da implantação do projeto intitulado 'Barretos Aviation', consistentes na ausência de documentos comprobatórios de despesas e na impossibilidade de verificação da veracidade de alguns dos documentos apresentados, resultando na não comprovação da efetiva aplicação dos recursos na consecução do objeto pactuado no convênio.

Responsáveis solidários:

[1] Instituto Educar e Crescer - IEC;

Conduta: Não comprovar adequadamente as despesas executadas pela empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME

Nexo de causalidade: Tal conduta foi imprescindível e decisiva para a concretização dos prejuízos verificados.

[3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo;

Conduta: Não apresentar documentação comprobatória de despesas e a impossibilidade de verificar a veracidade de alguns dos documentos apresentados, resultando na não comprovação da efetiva aplicação dos recursos na consecução do objeto pactuado no Convênio nº 704853/2009.

Nexo de causalidade: Tal conduta foi imprescindível e decisiva para a concretização dos prejuízos verificados, uma vez que, como Presidente da entidade, cabia à responsável a prestação de contas do convênio e apresentação de documentos idôneos que a embasassem.

[4] Sr. Danillo Augusto dos Santos;

Conduta: Assinar o Plano de Trabalho e o Termo de Convênio respectivo.

Nexo de Causalidade: Tal conduta foi imprescindível e decisiva para a concretização dos prejuízos verificados, posto que, como signatário do convênio estava ciente dos termos pactuados, sendo responsável pela execução de seu objeto.

[5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. - ME.

Conduta: Não executar os serviços objeto do Convênio nº 704853/2009 de acordo com o Plano de Trabalho aprovado, ocasionando enriquecimento sem causa às expensas do erário

Nexo de causalidade: As notas fiscais genéricas da empresa contratada pelo convenente não permitiram a comprovação de que o recurso efetivamente foi gasto no evento, razão pela qual é de se inferir que sua conduta foi determinante para o dano constatado.

Valor do débito:

Data de origem	Valor histórico do débito (em R\$)
27/10/2009	300.000,00

22. Em 19/8/2016, foi lançada a **2ª Instrução Técnica** daquela UT (peça 46), certificando a ineficácia das comunicações expedidas e propondo medidas alternativas para novas citações e expedição de editais de citação aos responsáveis.

23. Em 23/3/2017, foi lançada a **3ª Instrução Técnica** (peça 73), com a anuência superior da então Secex-ES (peças 74 e 75) com proposta de mérito para julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis [1], [3] e [4], e imputando débito/multa aos responsáveis [1], [3], [4] e [5].

24. Em 23/5/2018, em atendimento ao Despacho do Relator (peça 81), que determinou, em consonância com o parecer do MP/TCU (peça 78), que fossem os autos restituídos à então Secex-ES e que fossem analisadas as alegações de defesa então apresentadas (peça 77), foi lançada a **4ª instrução técnica** (peça 85), a qual, após exame dos argumentos apresentados na defesa, concluiu com proposta de mérito para julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis [1] e [3], bem como imputação de débito e aplicação de multa aos Responsáveis [1], [3] e [5], excluindo, contudo, o Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos do rol.

25. Todavia, o Pronunciamento da Subunidade 1ª DT/Secex-ES (peça 86), que contou com a anuência do Titular daquela UT (peça 87), foi divergente no sentido de não só, por cautela, manter o Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos no rol, mas também de se promover a citação da Responsável [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos, tendo em vista, entre outras razões, os novos elementos e informações trazidos aos autos pelo Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos, nos seguintes termos:

CITAÇÃO (complementar)

Ocorrência: irregularidades verificadas na execução do Convênio 704853/2009, que teve por objeto incentivar o turismo na cidade de Barretos, por meio da implantação do projeto intitulado 'Barretos Aviation', consistentes na ausência de documentos comprobatórios de despesas e na impossibilidade de verificação da veracidade de alguns dos documentos apresentados, resultando na não comprovação da efetiva aplicação dos recursos na consecução do objeto pactuado no convênio.

Responsáveis solidários

[citados]

[1] Instituto Educar e Crescer - IEC;

[3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo;

[4] Sr. Danillo Augusto dos Santos;

[5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. - ME.

[a citar]

[2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos

Conduta: gerir de fato do Instituto Educar e Crescer Ltda., sendo a responsável pela execução do convênio, conforme evidenciado nos autos, cabendo a ela apresentar documentação integral, válida e idônea comprobatória da execução do convênio.

Valor do débito:

Data de origem	Valor histórico do débito (em R\$)
27/10/2009	300.000,00

26. Registre-se, desde já, que a Responsável [2] utilizava o nome 'Idalby Cristine Moreno Ramos **de Melo**', complemento este que não consta atualmente do Sistema CPF da Receita Federal do Brasil (RFB). Por essa razão, ela será tratada apenas como 'Idalby Cristine Moreno Ramos' na presente instrução.

27. Em 30/11/2018, foi lançada a **5ª Instrução Técnica** (peça 102) pela 1ª DT-/Secex-ES, que contou com a anuência do Titular da Secex-ES (peça 103), a qual propôs o mérito do processo mediante a revelia dos Responsáveis [1], [3] e [5], bem como a rejeição de alegações de defesa dos Responsáveis [2] e [4], culminando com o julgamento pela irregularidade das contas dos

Responsáveis [1], [2], [3] e [4], com imputação de débito e cominação de multa a todos os Responsáveis [1], [2], [3], [4] e [5].

28. Em 11/11/2019, sem que fosse novamente instado, o Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos, por meio de seu advogado constituído (peça 105), compareceu espontaneamente aos autos (peça 104, até aqui ainda não analisada) alardeando ausência de informações essenciais para sua plena defesa e requerendo a juntada de documentos – tais como inteiro teor do processo de formalização do convênio, processo de prestação de contas e contrato entre o IEC e a empresa Conhecer.

29. Em 22/11/2019, o MP/TCU, por meio do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (mantido o representante do Parquet nestes autos consoante peça 117), emitiu Parecer (peça 106) relativamente à proposta de mérito da então Secex-ES, com as seguintes ponderações (peça 106, p. 2, com destaques):

(...) Em que pese os indícios de participação da Sra. Idalby na gestão do IEC sejam contundentes, com o reforço das alegações de defesa do Sr. Danillo e da verificação de que ela responde em outras 12 TCE, **divergimos** quanto a responsabilização dela nas condições atuais do processo, porquanto nada de concreto foi incorporado aos autos a título de confirmação das notícias trazidas pelo administrador do Instituto à época da celebração e execução do Convênio 704.853/2009.

A rigor, a denúncia de falsidade ideológica sustentada pelo Sr. Danillo deveria ter sido amparada pela apresentação de medida policial e/ou judicial, o que não se observa nestes autos.

Assim sendo, à vista dos elementos existentes nos autos, **alvitramos por que o E. Relator determine o retorno do feito à Unidade Técnica para que providencie as diligências necessárias para a obtenção de provas que confirmem ou afastem a responsabilidade da Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos desta TCE, inclusive por meio de colação de documentos lançados em outras TCE que tramitam no TCU em desfavor do Instituto Educar e Crescer (IEC), abrindo posteriormente a possibilidade de a referida senhora contraditar os novos documentos.**

Sugerimos também que a Unidade Técnica avalie a pertinência de solicitar as informações bancárias do convênio com a cópia dos cheques, o que pode esclarecer quem providenciou os pagamentos e respondia pela conta à época dos fatos.

É apropriado avaliar as informações também em razão do estatuto do Instituto Educar e Crescer, pois tal confronto pode caracterizar a apropriação de funções do ocupante de cargo por outro integrante da entidade.

Por fim, **percebida a existência de elementos que caracterizem a conduta dolosa dos gestores na administração do Instituto, é conveniência que a Unidade Técnica considere a possibilidade de encaminhar pela desconsideração da personalidade jurídica para alcançar o patrimônio pessoal de todos os envolvidos.** Lembramos que a prática descrita pelo Sr. Danillo pode vir a configurar crime a ser investigado pela autoridade policial. (...)

30. Em 25/11/2019, retorna aos autos, por vontade própria, o Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos, também por meio de seu advogado, anexando novos elementos e informações adicionais e requerendo sua exclusão do rol (peças 107 a 112, até aqui ainda não analisadas).

31. Em 13/1/2020, comparece novamente aos autos, mais uma vez, de forma espontânea, o Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos, também por meio de seu advogado, para requerer, em suma, acreditando na existência de equívoco na distribuição do processo, que seja ele redistribuído ao Relator competente (peça 113, até aqui também não analisada).

32. Em 15/1/2020, o Relator atual, Ministro Augusto Nardes, tece as seguintes considerações por meio de Despacho (peça 114):

(...)

Considerando a manifestação do MPTCU;

Considerando, ainda, que este Tribunal em processo similar em face dos mesmos responsáveis deliberou, por meio do Acórdão 2.936/2016 – Plenário, pela exclusão da relação processual das sras. Ana Paula da Rosa Quevedo e Idalby Cristine Moreno Ramos;

Entendo pertinente a adoção das medidas saneadoras apresentadas pelo MPTCU. Nesse sentido, restitua-se os autos à SecES para as providências necessárias

33. Em 16/4/2020, foram anexados documentos que evidenciam a renúncia de mandato de advogados dos responsáveis [1] IEC e [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos (peças 115-116).

34. Em 13/1/2021, o Sr. Gabriel Jorge Jardim, representante legal do Responsável [4], Sr. Danillo Augusto dos Santos anexou petição em que requer, entre outros pedidos, que passe a constar seu nome como advogado principal nos autos.

35. Em cumprimento às citações, foram expedidas as seguintes comunicações:

Responsável	Ofício nº	Fonte de pesquisa do endereço/Base	Resultado
[1] Instituto Educar e Crescer – IEC	504/2016, de 23/6/2016 (peça 25)	CNPJ/RFB	Infrutífera-AR peças 32/35
	638/2016, de 22/8/2016 (peça 50)	Internet–telelistas (peça 41)	Infrutífera - AR peças 51/54
	012/2016, de 6/9/2016 (peça 55)	Edital	Publicado em 19/9/2016 (peça 67)
[2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos	0327/2018, de 24/5/2018 (peça 89)	CPF/RFB (peça 88)	AR de 12/6/2018 (peças 93 e 96)
	0382/2018, de 29/6/2018 (peça 94)	CPF/RFB (peça 88)	AR de 3/7/2018 (prorrogação prazo -peça 95)
[3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo	502/2016, de 23/6/2016 (peça 17)	CPF/RFB	Infrutífera – AR peças 33/34
	722/2016, de 29/9/2016 (peça 62)	CPF/RFB	AR à peça 71
[4] Sr. Danillo Augusto dos Santos	501/2016, de 23/6/2016 (peça 13)	CNPJ/RFB	Válida - AR peça 29
[5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.	503/2016, de 23/6/2016 (peça 21)	CNPJ/RFB	Infrutífera–AR peças 39/42
	008/2016, de 22/8/2016 (peça 49)	Edital	Publicado em 26/8/2016 (peça 52)

36. O resultado das comunicações acima descritas pode ser resumido da seguinte forma:

36.1. O Responsável [1] IEC foi devida e regularmente notificado por edital, após esgotadas as vias citatórias tradicionais (vide peças 25, 32-35, 41, 50, 51-55 e 67), tendo apresentado defesa à peça 99; a despeito da 5ª instrução técnica (peça 102) ter identificado revelia do Instituto, existe procuração e peça de defesa que afastam essa caracterização nos autos (peças 98 e 99).

36.2. A Responsável [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos foi devida e regularmente comunicada no endereço da base CPF, consoante Ofício 0327/2018-TCU/Secex-ES, de 24/5/2018 (peça 89) e respectivo AR (peças 93 e 96), assim como também seu advogado (Ofício 0382/2018-TCU/Secex-ES, de 25/6/2018, peça 94 e AR à peça 95), tendo, inclusive, comparecido aos autos por meio de advogados, solicitado prorrogação de prazo (peças 90-92) e apresentado defesa (peça 99)

36.3. A Responsável [3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo foi regularmente citada consoante Ofício 0722/2016-TCU/Secex-ES, de 29/9/2016 (peça 62), e respectivo AR (peça 71). Entretanto, permaneceu silente, devendo ser considerada revel.

36.4. O Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos teve ciência do expediente citatório que lhe fora encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 29, tendo comparecido aos autos para solicitar vista/cópia em 8/7/2016, 14/7/2016 e 20/07/2016, deferido pela então UT responsável (peças 30, 36 e 38; 31 e 37), e apresentado defesa e requerimentos (peças 77, 80, 104, 107 a 112 e 113);

36.5. O Responsável [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., transcorrido o prazo fixado no respectivo Edital 0008/2016-TCU/Secex-ES, de 22/8/2016 (peças 49), publicado no DOU de 26/8/2016 (peça 52), manteve-se silente, caracterizando sua revelia;

37. Em 16/11/2021, foi lançada nos autos a **6ª Instrução Técnica** na Secex-TCE (peça 119), UT para onde o processo foi redirecionado considerando os normativos internos desta Corte e

as mudanças ocorridas na reestruturação de suas unidades. A instrução, que contou com a anuência superior (peças 120 e 121), propôs a realização de diligências nos seguintes moldes:

a) ao Ministério do Turismo (MTur), para que envie, em meio digital, a íntegra do processo original relativo ao Convênio/Siconv 704853/2009, firmado com o IEC Instituto Educar e Crescer (CNPJ 07.177.432/0001-11) em 11/9/2009, que teve por objeto incentivar o turismo na cidade de Barretos por meio da implantação do projeto intitulado 'Barretos Aviation';

b) ao Banco do Brasil S. A. para que forneça cópia de todos os cheques emitidos (frente e verso) vinculados à conta específica do convênio (Agência 1004-9 – Asa Sul, Conta 40.508-6), relativa ao Convênio/Siconv 704853/2009, firmado entre o Ministério do Turismo (MTur) e o IEC Instituto Educar e Crescer (CNPJ 07.177.432/0001-11) em 11/9/2009, que teve por objeto incentivar o turismo na cidade de Barretos por meio da implantação do projeto intitulado 'Barretos Aviation';

38. As diligências foram empreendidas (peças 122 a 125), tendo sido apresentadas as respectivas respostas (peças 126 a 129), consoante despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 130).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

39. A respeito da aferição do transcurso de tempo contado desde o fato gerador, ocorrido em 27/10/2009, sem a notificação de cada responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), todos os responsáveis foram devidamente citados em período inferior ao prazo de notificação decenal, a saber:

39.1. Responsável [1] IEC Instituto Educar e Crescer, notificado pelo Ofício 3641/2013, de 3/9/2013 (peça 1, p. 251-253).

39.2. Responsável [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos – notificada pelo Ofício 0327/2018-TCU/Secex-ES, de 24/5/2018 (peça 89) e respectivo AR (peças 93 e 96).

39.3. Responsável [3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, notificada pelo Ofício 0722/2016-TCU/Secex-ES, de 29/9/2016 (peça 62), e respectivo AR (peça 71).

39.4. Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos – notificado pelo Ofício 3642/2013, de 3/9/2013 (peça 1, p. 255-257).

39.5. Responsável [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – notificado consoante Edital 0008/2016-TCU/Secex-ES, de 22/8/2016 (peças 49), publicado no DOU de 26/8/2016 (peça 52).

Valor de Constituição da TCE

40. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS SISTEMAS/TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

41. Informa-se que constam outros processos com débito imputável aos responsáveis, conforme ANEXO I ao final desta instrução.

42. Desse modo, a TCE encontra-se devidamente constituída e em condições de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

43. Em exame, TCE instaurada pelo MTur em razão da desaprovação das contas do Convênio 704853/2009, que teve por objeto incentivar o turismo na cidade de Barretos, por meio da implantação do projeto intitulado 'Barretos Aviation'.

44. A presente instrução está dividida da seguinte forma, de modo a sanear as pendências:

- | | |
|------|--|
| i. | Da contextualização |
| ii. | Da validade das notificações |
| iii. | Da análise das diligências |
| iv. | Da análise das alegações de defesa |
| | iv.1. Das alegações de defesa dos Responsáveis [1] e [2] |

- iv.2. Das alegações de defesa do Responsável [4]
- v. Da não exclusão da Responsável [2]
- vi. Da não desconsideração da personalidade jurídica dos Responsáveis [1] e [5]
- vii. Da revelia dos Responsáveis [3] e [5]
- viii. Da Prescrição da Pretensão Punitiva

I. DA CONTEXTUALIZAÇÃO

45. Na atual fase externa da TCE, foram produzidas as seguintes instruções técnicas:

Quadro de Instruções Técnicas do TCU				
Instrução Técnica	Data da oficialização	Localização (peça)	UT	Proposta
1ª	23/6/2016	6	Secex-ES	Citação dos responsáveis [1], [3], [4] e [5]
2ª	19/8/2016	46	Secex-ES	Reiteração de citações
3ª	23/7/2016	73	Secex-ES	Mérito (não acatada); MP/TCU divergiu, Relator acatou Parecer Parquet
4ª	23/5/2018	85	Secex-ES	Mérito (não acatada); Diretor 1ª DT/Secex-ES divergiu; propôs citação Responsável [2] (peça 86)
5ª	30/11/2018	102	Secex-ES	Mérito (não acatada); MP/TCU divergiu, Relator acatou Parecer Parquet
6ª	16/11/2021	119	Secex-TCE	Diligência

46. Sobre as novas peças pendentes de análise para esta instrução de mérito, e aquelas que, apesar de examinadas em instruções anteriores, não tiveram suas propostas homologadas pelos crivos superiores, ou, ainda, que, apesar de examinadas, não foram acatadas e/ou foram rejeitadas e, assim, merecem novo exame, elaborou-se o quadro-resumo a seguir:

Quadro de Peças Pendentes de Exame/Reexame (Ordem cronológica)				
Ordem	Peça	Natureza	Origem	Data de oficialização
I	77	Alegações de defesa	Responsável [4]	19/04/2017
II	99	Alegações de defesa	Responsáveis [1] e [2]	31/07/2018
III	104	Pedido de diligência	Responsável [4]	11/11/2019
IV	107	Alegações de defesa (complementação)	Responsável [4]	25/11/2019
V	113	Pedido de redistribuição de Relator	Responsável [4]	13/01/2020
VI	126	Diligência TCU	BB	25/11/2021
VII	127	Diligência TCU	MTur	30/11/2021
VIII	128	Diligência TCU	MTur	30/11/2021
IX	129	Diligência TCU	MTur	01/12/2021

47. Sobre o documento I do quadro retro, ele foi analisado pela 4ª Instrução Técnica (peça 85), e a proposta de mérito ali consignada foi de acatar aquelas alegações do Responsável [4], excluindo sua responsabilidade, julgando as contas dos demais responsáveis irregulares, com débito e multa, mas a respectiva análise não foi levada adiante, pois o Diretor daquela UT (Secex-ES) divergiu daquela proposta de exclusão e entendeu necessária manter-se o Responsável [4] concomitante à realização de citação da Responsável [2], restando aquelas alegações pendentes de posicionamento conclusivo.

48. Sobre o documento II do quadro retro, ele foi analisado pela 5ª Instrução Técnica (peça 102) e a proposta uniforme da então UT (Secex-ES) foi de rejeição das alegações dos Responsáveis [2], assim como o documento I foi revisto para se rejeitar as alegações do Responsável [4], propondo-se julgamento pela irregularidade das contas de todos os responsáveis, débito e multa; porém, a proposta de mérito ali consignada foi rejeitada e a respectiva análise não foi levada adiante, restando aquelas alegações pendentes de posicionamento conclusivo. Todavia, o Parecer do MP/TCU (peça 106) foi, entre outras proposituras, divergente, propondo o reexame da responsabilização da Responsável [2], posição esta que contou com anuência do Relator (peça 114).

49. Na 6ª Instrução Técnica (peça 119), que contou com a anuência superior da Secex-TCE (peças 120 e 121), cuja proposta de encaminhamento foi elaborada com base nas determinações do Relator (peça 114) e acolhimento deste às providências alvitadas pelo Parecer do MP/TCU (peça

106), registraram-se as seguintes pendências de exame para apreciação nesta instrução de mérito (vide tópico 'Conclusão', peça 119, p. 8, itens 57 e 58):

a) atendimento ao despacho do Relator (providências sugeridas pelo MP/TCU), mediante a análise das respostas às diligências ao Banco do Brasil S.A. (documento VI) e ao MTur (documentos VII a IX) e demais medidas alvitradas pelo Parquet relacionadas à apuração de responsabilidade da Responsável [2] e, se for o caso, dos demais responsáveis;

b) análise das alegações de defesa do Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos (documentos IV e V, peças 107 e 113), além de revisão dos documentos I e III (peças 77 e 104).

50. Há que se recobrar, também, a questão da revelia dos responsáveis [3] e [5], registrada anteriormente.

51. Por meio de Despacho (peça 114), o Relator, Ministro Augusto Nardes, aquiesceu às sugestões alvitradas pelo Parquet (peça 106), nos seguintes termos:

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo - MTur, em desfavor do Instituto Educar e Crescer - IEC e do Sr. Danillo Augusto dos Santos, em razão da desaprovação do Convênio 704853/2009, firmado em 11/9/2009, que teve por objeto incentivar o turismo na cidade de Barretos, por meio da implantação do projeto intitulado 'Barretos Aviation', ação estimada em R\$ 316.000,00.

A Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo (SecES) propôs o julgamento das contas dos responsáveis arrolados nos presentes autos pela irregularidade, procedendo-se às suas condenações em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 102 e 103).

Por sua vez, o Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU) manifestou-se pela realização de diligências complementares, nos seguintes termos (peça 106):

Assim sendo, à vista dos elementos existentes nos autos, alvitramos por que o E. Relator determine o retorno do feito à Unidade Técnica para que providencie as diligências necessária para a obtenção de provas que confirmem ou afastem a responsabilidade da Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos desta TCE, inclusive por meio de colação de documentos lançados em outras TCE que tramitam no TCU em desfavor do Instituto Educar e Crescer (IEC), abrindo posteriormente a possibilidade de a referida senhora contraditar os novos documentos.

Sugerimos também que a Unidade Técnica avalie a pertinência de solicitar as informações bancárias do convênio com a cópia dos cheques, o que pode esclarecer quem providenciou os pagamentos e respondia pela conta à época dos fatos.

É apropriado avaliar as informações também em razão do estatuto do Instituto Educar e Crescer, pois tal confronto pode caracterizar a apropriação de funções do ocupante de cargo por outro integrante da entidade.

Por fim, percebida a existência de elementos que caracterizem a conduta dolosa dos gestores na administração do Instituto, é conveniência que a Unidade Técnica considere a possibilidade de encaminhar pela desconsideração da personalidade jurídica para alcançar o patrimônio pessoal de todos os envolvidos. Lembramos que a prática descrita pelo Sr. Danillo pode vir a configurar crime a ser investigado pela autoridade policial.

Considerando a manifestação do MPTCU:

Considerando, ainda, que este Tribunal em processo similar em face dos mesmos responsáveis deliberou, por meio do Acórdão 2.936/2016 – Plenário, pela exclusão da relação processual das sras. Ana Paula da Rosa Quevedo e Idalby Cristine Moreno Ramos;

Entendo pertinente a adoção das medidas saneadoras apresentadas pelo MPTCU. Nesse sentido, restitua-se os autos à SecES para as providências necessárias

52. Destacam-se, a seguir, resumidamente, a derivação das propostas do MPTCU (peça 106), dos idos ainda de 2019, quando sugeriu a conveniência e oportunidade de, havendo a concordância do Relator (o que acabou ocorrendo em 15/1/2020, peça 114), a Unidade Técnica viesse a analisar os seguintes comandos, com adaptações promovidas pela 6ª Instrução Técnica precedente (peça 119, p. 6, item 34):

- i. realizar diligências ao MTur para obtenção de provas contra a Responsável [2];
- ii. solicitar cópias de cheques do convênio ao BB, para identificar responsáveis;
- iii. colacionar documentos de outras TCEs do IEC que evidenciem a Responsável [2];
- iv. avaliar o estatuto do IEC de modo a aferir se houve desvio de função;
- v. analisar a conveniência da desconsideração de personalidade jurídica, havendo dolo;
- vi. promover, se for o caso, nova citação da Responsável [2].

53. Desse modo, em atendimento às determinações do Relator, foram empreendidas diligências (peça 119) no sentido de dar vazão ao preceituado pelo Parquet (tornado proposta pela UT consoante itens 'i' e 'ii' retro) visando a buscar elementos de prova acerca da Responsável [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos. As respostas a essas diligências provenientes do Banco do Brasil (peça 126) e do MTur (peças 127 a 129) foram anexadas aos autos e serão analisadas nesta oportunidade, em item adiante.

II. DA VALIDADE DAS NOTIFICAÇÕES:

54. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, **in verbis**:

(...)

55. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

56. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 – TCU – Segunda Câmara, Relator Min. José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 – TCU – Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento – AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 – TCU – Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz).

57. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

58. No caso em comento, a eficácia e validade das notificações pode ser assim resumida, frisando que elas foram empreendidas para endereços fidedignos de bases da RFB e/ou sob custódia deste Tribunal:

a) o Responsável [1] IEC foi devidamente e regularmente notificado por edital, após esgotadas as vias citatórias tradicionais (vide peças 25, 32-35, 41, 50, 51-55 e 67), tendo apresentado defesa à peça 99; a despeito da 5ª instrução técnica (peça 102) ter identificado revelia do Instituto, existe procuração e peça de defesa que afastam essa caracterização nos autos (peças 98 e 99).

b) a Responsável [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos foi devidamente e regularmente comunicada no endereço da base CPF, consoante AR (peças 93 e 96), tendo, inclusive, comparecido aos autos por meio de advogados, solicitado prorrogação de prazo (peças 90-92 e 94-95) e apresentado defesa (peça 99)

c) a responsável [3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo foi regularmente citada; entretanto, permaneceu silente, devendo ser considerada revel (peças 62 e 71);

d) o responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos teve ciência do expediente citatório que lhe fora encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 29, tendo comparecido aos autos para solicitar vista/cópia em 8/7/2016, 14/7/2016 e 20/07/2016, deferido pela então UT responsável (peças 30, 36 e 38; 31 e 37), e apresentado defesa e requerimentos (peças 77, 80, 104, 107 a 112 e 113);

e) o Responsável [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., transcorrido o prazo fixado nos respectivos editais (peças 49 e 52), manteve-se inerte, caracterizando sua revelia;

III. DA ANÁLISE DAS DILIGÊNCIAS

59. Compulsando-se as respostas do MTur, verifica-se que elas estão divididas em três peças a serem vistas a seguir.

60. Verifica-se que a **Peça 127** traz o Ofício nº 363/2021/CADE/CGPC/SGFT/GSE, do Ministério do Turismo, de 26/11/2021, em resposta ao ofício de diligência do TCU, que noticia a disponibilização do conteúdo integral do processo atinente ao Convênio 704853/2009, entre o IEC e o MTur.

61. A aludida comunicação, em que pese fazer menção à resposta de diligência deste Tribunal de Contas, não traz qualquer conteúdo significativo a ser examinado, razão por que dispensa maiores comentários.

62. Alusivamente à **Peça 128**, traz ela o Ofício nº 2030/2021/AECI, de 29/11/2021, da Assessoria Especial de Controle Interno do MTur, com referência ao Ofício nº 5009128/2021 - DELECOR/DRCOR/SR/PF/MG (Polícia Federal) e IPL nº 2021.0022830-SR/PF/MG. A aludida comunicação disponibiliza em seu texto um link para acesso ao conteúdo de dois documentos produzidos pelas áreas técnicas do MTur, a saber:

a) Ofício nº 357/2021/CADE/CGPC/SGFT/GSE (1255342) e Anexos (1255698, 1260141, 1063501 e 1255628), emanados pela Subsecretaria de Gestão de Fundos e Transferências/MTur;

b) Ofício nº 2520/2021/SEFIC/SECULT (1257607), manifestado pela Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura da Secretaria Especial de Cultura, do Ministério do Turismo.

63. Constata-se que o ofício de encaminhamento desta Peça 128 não possui vínculo com a diligência empreendida nestas contas ao MTur. De modo a confirmar tal equívoco por parte do MTur, buscou-se o acesso ao link fornecido naquele ofício (peça 128, p. 1, item 2) efetuando-se o download de todo o material ali disponibilizado (cujo conteúdo passou a integrar o presente processo consoante peça 131, p. 1, documentos em azul – 1255628, 1255698, 1255342, 1257607 e 1260141).

64. Com isso, para fins de comprovação, gerou-se a mencionada peça 131, cujo conteúdo traz os ofícios a que faz menção aquele encaminhamento (Ofícios nº 357 e 2520/2021-MTur, peça 131, p. 8-12), além de todo o material digitalmente acessível.

65. Compulsando tal material da nova peça 131, verifica-se que nele se faz menção ao Processo-MTur 72031.016922/2021-15 envolvendo uma entidade de nome 'Associação Cultural Divina Providência (CNPJ 04.792.229/0001-67)', relacionada ao recebimento de recursos do Pronac-146046 e outros.

66. Desse modo, constata-se que tal material nada tem a ver com as presentes contas ou com o objeto do convênio, ou com a pessoa jurídica ali mencionada ou com quaisquer dos responsáveis do rol desta TCE, que ora nenhuma são mencionados nos documentos anexados.

67. Assim, considerando que a peça 131 não se relaciona com o objeto do Convênio em exame nestes autos ou seus responsáveis, ela não se presta a exame, razão por que deve ser desconsiderada.

68. Quanto à **Peça 129**, encabeçada pelo Ofício 2044/2021/AECI-MTur, de 29/11/2021 (peça 129, p. 1-2), traz extenso anexo contendo o processo de TCE digitalizado a partir de CD fornecido (peça 129, p. 3-250), em cumprimento à diligência. Verifica-se que esta é a única documentação apresentada pelo MTur que merece exame mais detido, e está assim resumidamente composta, considerando os documentos principais:

Documento	Localização (peça 129, p.)
Documentos do IEC – Prestação de Contas	7-32
Parecer de Análise de Prestação de Contas 584/2010/MTur	34-42
Nota Técnica 3095/2010/CGU/MTur	46-65
Nota Técnica de Reanálise 202/2011/MTur	67-75
Resposta IEC e anexos	76-91
Nota Técnica de Reanálise 0669/2012/MTur	93-94
Nota Técnica de Análise Financeira 0517/2013/MTur	100-102
Despacho de instauração da TCE	124-125
Parecer Técnico 995/2009/MTur	152-156
Parecer Conjur/MTur 1363/2009	160-172
Documentos IEC	179-181
Termo de Convênio	183-200
Relatório de Supervisão in loco 188/2009/MTur	215-227

69. Rememorando o objetivo principal da diligência, ela visava a buscar informações que corroborassem ou afastassem a Responsável [2] do rol das presentes contas.

70. A documentação acostada aos autos pelo MTur, com esse propósito, não alcança resultados em termos de novidade. Em uma pesquisa no arquivo PDF/OCR utilizando-se filtros de busca vinculados a partes do nome e CPF da Responsável [2], foram localizadas somente menções em alguns poucos documentos de impacto não significativo acostados à peça 129, p. 51, 53, 79, 81 e 91. Desses documentos, destaque-se a Nota Técnica 3.096/CGU/PR, de 17/12/2010, que já constava dos autos à peça 1, p. 175-213, onde diversas conclusões, evidências e indícios foram extraídos a respeito da formação do esquema de fraudes perpetradas tendo como figura central a Responsável [2], além de seus familiares, o Instituto IEC, seus membros e a empresa Conhecer, todos gravitando ao redor da figura central da Responsável [2].

71. Nesse sentido, em que pese a diligência ao MTur ter obtido resposta, ela não muda a questão investigativa maior, que era a de eventualmente obter outras informações acerca do envolvimento da Responsável [2] relativamente às condutas que lhe foram imputadas quando da citação. Isso não significa que não se possa ir mais a fundo para trazer evidências da contundente participação da Responsável [2] não apenas nos rumos do presente processo, mas em todos em que figura como responsável solidária com o IEC. Entretanto, por questões de organização e estrutura do presente exame técnico, esta argumentação está reservada para tópico adiante, intitulado 'Da não exclusão da Responsável [2]'.

72. Acerca da diligência ao Banco do Brasil (peça 119), que visou a atender o item 'ii. solicitar cópias de cheques do convênio para identificar responsáveis' (vide peça 119, p. 8, item 34 e peças 106 e 114), verifica-se que a resposta apresentada pela instituição financeira (peça 126) foi de que 'não ocorreu movimentação com cheques' na conta específica do convênio, desde sua abertura até seu encerramento.

73. Entretanto, aquela instituição identificou uma transferência bancária (TED), no valor de R\$ 315.986,50, de 30/10/2009 (peça 126, p. 4) – portanto, valor que abrange a integralidade dos

recursos federais repassados –, tendo como destinatário a pessoa jurídica Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. (CNPJ 07.046.650/0001-17). O extrato/TED apresentados conferem com os da resposta do MTur à última diligência empreendida (peça 129, p. 89-90).

74. Nesse sentido, a revelação apenas reforça a necessidade de manter a responsável [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. no rol, uma vez que evidencia ter sido ela beneficiária dos recursos e, portanto, solidária na obrigação de apresentar documentação comprobatória que demonstre a boa e regular gestão dos recursos públicos que lhe foram confiados.

75. Sobre a inclusão da Responsável [5], empresa subcontratada que figura como particular atuando no convênio, o TCU pode, quando do julgamento pela irregularidade de contas, fixar a responsabilidade solidária de agente privado que haja concorrido para o dano, e condená-lo ao pagamento de multa.

76. Sobre esse assunto, os artigos 4º e 5º da Lei 8.443/1992 estabelecem que o Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, abrangendo todos os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União.

77. Depreende-se que o TCU tem competência para a fiscalização não só dos administradores públicos, mas também de qualquer um, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que utilizar recursos públicos.

78. Já o § 2º do art. 16 da mesma lei determina que deve o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixar a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular, e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

79. No caso em tela, em que a obrigação foi assumida entre a empresa [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda e o [1] Instituto Educar e Crescer, via recursos repassados pelo MTur, resta claro que a empresa é o terceiro mencionado no artigo 16 da Lei 8.443/1992.

80. Nesse sentido, a jurisprudência consolidada desta Corte é de o TCU, quando do julgamento pela irregularidade das contas de determinado responsável, pode fixar, quanto ao débito apurado, a responsabilidade solidária de agente privado que haja concorrido para o dano, podendo ainda condená-lo ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (Acórdãos 555/2008-TCU-1a Câmara, 779/2008-TCU-2a Câmara, 1.177/2007-TCU-1a Câmara, 1.430/2008-TCU-1a Câmara, 2.011/2007-TCU-Plenário, 2.658/2007-TCU-1a Câmara e 2.079/2007-TCU-2a Câmara).

81. Dessa forma, ante as informações contidas nos autos, se as defesas a serem analisadas a seguir fracassarem, deve o TCU condenar de forma solidária os responsáveis [1] a [4] e a empresa [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda, nos termos do art. 16, §2º da Lei Orgânica do TCU.

82. Deve ainda, considerando a alta reprobabilidade da conduta do agente privado, condenar a referida empresa ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

IV. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

83. Inicialmente, em nome da verdade material, inclusive invocada pelo MP/TCU em Parecer (peça 78) ao qual anuiu o Relator (peça 79), todas as defesas serão vistas e/ou revisitadas. Esse entendimento de examinar defesas intempestivas é opção meramente discricionária, não implica acatamento de argumentos de mérito, que hão de ser analisados/reanalisados.

84. Quanto aos Responsáveis [1] IEC e [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos, verifica-se que eles apresentaram conjuntamente suas alegações de defesa à peça 99 (vide, ainda, Procuração à peça 98), cujo primeiro exame foi realizado na 5ª Instrução Técnica (peça 102).

85. Considerando a concordância com a análise proferida na mencionada instrução, e tendo em vista que a análise feita naquela assentada não chegou a ser homologada nos posicionamentos posteriores, replicar-se-ão, aqui, alguns dos exames promovidos, trazidos de forma adaptada para a presente instrução, complementando-se quando necessário.

86. Os responsáveis apresentam suas alegações mesclando defesa de caráter pessoal da Responsável [2] com a defesa genérica e extemporânea do Responsável [1] IEC, embora a Sra. Idalby

assevere contraditoriamente que no período da celebração e execução do convênio tenha sido apenas 'uma simples secretária, sem nenhum poder de gestão'.

87. *Importante destacar que estes Defendentes não juntaram aos autos qualquer documentação adicional para subsidiar as suas alegações de defesa.*

88. *Já quanto ao Responsável [4], verifica-se que ele apresentou, por meio de seu advogado, quatro manifestações de defesa, que serão analisadas adiante, além de outras petições meramente processuais (cópias, vistas, prorrogação de prazo).*

89. *A primeira petição do Responsável [4] contempla meramente alegações (peça 77, p. 1-36) contendo anexos (peça 77, p. 37-241). Em relação a essas alegações de defesa do Responsável [4], verifica-se que o próprio Defendente admite não ter obedecido ao quesito tempestividade. Prova disso é que veicula pedido de admissibilidade baseado nas seguintes premissas (peça 77, item II, p. 3-6, 'Do cabimento da presente defesa'):*

a) a jurisprudência do TCU e a doutrina especializada são concordantes em relação à plena possibilidade de se admitir manifestações de defesa apresentadas intempestivamente, sobretudo em casos que o procedimento ainda se encontra em fase de instrução;

b) o processo administrativo somente deve observar formalismos naquilo que estritamente necessário a propiciar certeza, segurança jurídica e respeito aos direitos dos administrados (especialmente ao contraditório e à ampla defesa);

c) o professor Matheus Carvalho, em seus ensinamentos, afirma que o processo civil não admite provas extemporâneas e segue um formalismo rígido definido na legislação pertinente, enquanto os processos administrativos admitem todos os tipos lícitos de provas, apresentadas em qualquer fase do processo, ainda que após o encerramento da instrução;

d) o próprio Regimento Interno do TCU, em seu art. 160, §1º, autoriza à parte interessada apresentar elementos de provas novos a qualquer tempo, até o término da fase de instrução;

e) a demora em apresentar as razões de defesa não decorreu de desídia do responsável, mas sim da necessidade de serem realizadas diligências para a adequada instrução do manifesto, bem como do agravamento do estado de saúde de sua mãe, que lhe demandou ainda mais atenção e gastos financeiros.

90. *Na segunda petição (peça 104), ele apenas requisita a composição integral da TCE por meio de diligência de documentos ao MTur.*

91. *A terceira petição (peças 107 e anexos – peças 108 a 112) complementa aquelas primeiras alegações à peça 77. Relativamente a esta terceira petição, ainda deve ser dito que, em nome do princípio da verdade material e dado que este processo vem tendo um andamento excepcional que justifica certo tratamento diferenciado, pode-se averiguar seu conteúdo para examinar se há elementos e evidências nessas alegações de defesa complementares que impactem a apuração dos fatos, a quantificação do débito ou as responsabilidades apuradas. E vale dizer que assim se procede, apesar da reiterada intempestividade deste Responsável [4] e sua também reiterada prática de inserir petições e elementos a posteriori de seu chamamento nos autos, após a preclusão consumativa exercida, in casu, na resposta da etapa citatória à peça 77.*

92. *Quanto à quarta petição (peça 113), ele questiona apenas o sorteio de novo Relator, requerendo que os autos sejam redirecionados a novo Relator.*

93. *Desse modo, as presentes defesas serão examinadas separadamente, quando veicularem pedidos e conteúdos distintos, ou, a depender dos assuntos e questionamentos, serão vistas em conjunto e em confronto, quando tratarem de temas afins, porém, em todos os casos, sempre se fazendo referência às peças nos autos (77, 104, 107 e 113).*

94. *Quanto aos demais responsáveis [3] e [5], estes foram revéis, e serão tratados em tópico específico adiante (tópico 'vii'), lembrando que os argumentos não se limitam aos defendentes que os apresentam, ou seja, podem ser aproveitados reciprocamente entre os responsáveis, inclusive para os revéis.*

iv.1. Das alegações de defesa dos Responsáveis [1] e [2]

95. *As alegações dos responsáveis em epígrafe foram apresentadas à peça 99. Embora a Responsável [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos afirme ter sido uma simples secretária sem poder*

nenhum de gestão no período da execução do convênio, chama a atenção o fato de ter veiculado em sua resposta a defesa dos atos de gestão da Responsável [3] Sra. Ana Paula Rosa Quevedo, ex-presidente do Instituto, pessoa revel nos autos, apesar de não ter procuração para tanto. Apresenta também, em sua resposta, a defesa do Responsável [1] IEC Instituto Educar e Crescer (porém, neste caso, consta Procuração à peça 98), embora assevere que no período da celebração e execução do ajuste não fosse a responsável pela entidade.

96. A Responsável [2] apresentou ata de assembleia em que consta ter assumido a presidência temporária do IEC apenas a partir de abril de 2011, apesar não constar como tal em consulta atualizada ao Sistema CNPJ (peça 100) – vide ANEXO II desta instrução contendo períodos de gestão do IEC.

97. Registre-se que a defesa de um responsável pode ser aproveitada para outros, mesmo que revéis, em havendo correlação entre elas.

98. Relembre-se que a prestação de contas apresentada foi reprovada, de acordo com as Notas Técnicas de Reanálise 669/2012 (peça 1, p. 247-249) e 517/2013 (peça 1, p. 259-263) principalmente pela ausência dos seguintes elementos comprobatórios:

a) irregularidades na documentação comprobatória das seguintes despesas:

- carro de som;
- veiculação de mídia radiofônica;
- veiculação de mídia televisiva;
- ausência de listagem de seguros contratados;
- ausência de recibos de pagamentos aos palestrantes;
- ausência de recibos de pagamentos ao locutor;
- ausência de recibos de pagamentos aos fotógrafos;

b) apresentação de nota fiscal única e genérica para a prestação dos serviços.

99. A responsável foi chamada em citação por essas irregularidades, em solidariedade com os demais responsáveis e, fundamentalmente, pela conduta de ter gerido, de fato, embora não de direito, a entidade no período da celebração e execução do ajuste.

100. Com as alegações, os Defendentes requerem: o reconhecimento dos pedidos preliminares da sua ilegitimidade passiva e da prescrição da pretensão punitiva; no mérito, o acolhimento das alegações de defesa e o julgamento pela regularidade ou regularidade com ressalvas das suas contas; em caso de julgamento pela irregularidade, a não imputação do débito; e, por fim, solicitam a produção de prova pericial e a sustentação oral no julgamento do processo.

101. Os pedidos ora relacionados pela defesa serão respondidos consoante a análise da argumentação feita nos tópicos seguintes.

102. Contudo, acerca do pedido de sustentação oral (peça 99, p. 29, alínea 'd'), verifica-se que ele é associado aos requerentes que assinam a peça 99, p. 30, no caso, os advogados Sr. Huilder Magno de Souza e Sra. Mariana de Carvalho Nery.

103. Desse modo, como os causídicos interpuseram, posteriormente, revogação de procuração por renúncia de mandado (peça 116), ou seja, mediante petição de desistência de permanecerem como patronos dos responsáveis, tal pedido perde, salvo juízo superior, seus efeitos e o objeto.

Argumento 1:

104. Os Defendentes alegam, à peça 99, a ilegitimidade passiva da Responsável [2], por não ter gerido os recursos do convênio e não ter assinado qualquer documento para a sua 'contratação e liberação', afirmando que possuía apenas o cargo de secretária, não sendo de sua responsabilidade atos de gestão, e que os detentores dessa competência, os presidentes do instituto, encaminharam os documentos necessários à prestação de contas.

Análise 1 (rejeição):

105. Quanto à alegação de ilegitimidade passiva da Responsável [2] não ter gerido recurso ou assinado nenhum documento no período da celebração e execução do convênio, não podendo, portanto, ser responsabilizada, tem-se as considerações a seguir.

106. A Responsável [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos foi sócia fundadora do IEC em 2004 e sua primeira presidente, mantendo-se nessa condição até março de 2008 (peça 77, p. 38-56), a partir desta data passou a condição de secretária até abril de 2011, quando teria reassumido a presidência do instituto (peça 77, p. 62-156 e peça 97).

107. Em todas as atas de assembleias do IEC presentes nos autos, a Responsável [2] aparece sempre como signatária – ora como presidente, ora como secretária, ora como participe, ora como tesoureira –; sendo que, de todas as pessoas que subscreveram essas atas, foi a única que manteve contínua e atuante participação nessas reuniões.

108. O Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos afirma peremptoriamente em sua defesa nos autos que foi usado como ‘laranja’ do IEC, sendo ludibriado pela Responsável [2], que seria a verdadeira gestora da entidade. A Responsável [2], mesmo tendo recebido junto ao ofício de citação essa peça de defesa que a acusa de ser a responsável pela gestão de fato da entidade (peça 89), em nenhum momento a refutou diretamente. Some-se a isso a informação disposta em reportagem de que outra ex-presidente do IEC, a Responsável [3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, revel nesses autos, também fora utilizada como laranja do instituto (peça 77, p. 161).

109. Segundo a Nota Técnica 3096/2010, da Controladoria-Geral da União, a Responsável [2], ex-presidente do IEC, possuía vínculo empregatício com o Responsável [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., empresa contratada para a execução deste convênio e da maioria dos convênios celebrados com o IEC. Realizada inspeção in loco, não foi localizada a empresa Conhecer no endereço constante no sistema CNPJ. Consta que haveria mandado de prisão em aberto contra a Sra. Idalby (peça 1, p. 189 e 193).

110. Contrariamente ao que diz a respeito de não ter assinado nenhum documento do convênio, alguns ofícios do IEC em resposta ao Ministério do Turismo foram por ela subscritos (por exemplo, o ofício de resposta MTur com justificativas sobre as ressalvas técnicas apontadas no convênio que deu origem a esta TCE e outro ofício solicitando informações do MTur para a resolução de pendências de outros convênios, peça 1, p. 243 e 245).

111. Em consulta aos sistemas do Tribunal, verifica-se que a Responsável [2] figura no polo passivo de diversas tomadas de contas especial em curso nessa Casa (peça 83, p. 3).

112. Além disso, a Responsável [2], ao contrário dos demais responsáveis, participou efetivamente das ações administrativas da entidade de 2004 até os dias atuais, inclusive apresentando a defesa intempestiva do IEC nestes autos.

113. Por fim, em diversas reportagens na imprensa divulgadas em 2010, foi noticiada a malversação de dinheiro público com recursos angariados por políticos e suas emendas parlamentares, em esquemas fraudulentos ocorridos em Organizações Não Governamentais (ONGs), entre as quais constou o IEC, incluindo o nome da Responsável [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos como a responsável pela entidade (peça 77, p. 159-166).

114. Portanto, entende-se que cada um desses fatos isoladamente poderia até ser tratado como mero indício de sua participação na gestão do IEC. Porém, se tratados em conjunto, surgem inegáveis evidências comprobatórias de que era ela também responsável pela direção do IEC, não sendo crível que não detinha poder de influência no âmbito da entidade. Portanto, entende-se que não há como reconhecer a ilegitimidade passiva da Responsável [2] ou mesmo do próprio IEC nestes autos.

115. Assim, o argumento deve ser rejeitado.

Argumento 2:

116. Sustentam os Defendentes, ainda na peça 99, que somente em maio de 2018, a Responsável [2] teria tomado ciência da sua citação, cabendo ser aplicada, com amparo nos princípios da razoabilidade e da segurança jurídica, a prescrição da pretensão punitiva junto ao

Tribunal; além disso, alega ter operado também a prescrição quinquenal prevista nas leis que regem os processos administrativos; ao final, assevera que a sua citação ocorreu oito anos depois da ocorrência dos fatos.

Análise 2 (rejeição):

117. Os responsáveis prosseguem em sua defesa considerando a possibilidade do não acatamento da sua tese da ilegitimidade passiva da Responsável [2] e suscitam a tese da prescrição quinquenal e decenal.

118. Sobre a prescrição da pretensão punitiva, este é tópico que já é tratado de modo obrigatório nas instruções, e adiante-se que, no caso em comento, aplicada a uniformização jurisprudencial desta Corte de prescrição decenal, considerando o fato gerador e a notificação pela autoridade competente, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

119. Os argumentos acerca de prescrição sustentados pela defesa não necessitam de maiores detalhamentos, pois são amplamente conhecidos por esta Corte, que já se debruça sobre a questão há muito, inclusive ciente das posições do STF.

120. Ainda sobre o tema da prescrição – seja ela por decurso de prazo superior a 5 (cinco) ou 10 (dez) anos, e a impossibilidade do exercício de ampla defesa, há que se fazer arrazoado à parte para deixar claro que nem mediante incidência do posicionamento externado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – de prazo prescricional de 5 (cinco) anos –, esse argumento acudiria o responsável. E deve ser registrado que tal entendimento preliminar do Supremo (STF) ainda não está consagrado nesta Corte, o que, todavia, não impede que sejam feitas considerações a respeito, no subtópico a ser aberto para discussão específica do tema, destacado no quadro a seguir.

Da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU.

121. O Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que ‘é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’ (Tema 899). Em que pese o questionamento acerca da abrangência da tese ali firmada, confirmada em embargos declaratórios julgados em agosto de 2021, no sentido de que se circunscreveria apenas ao processo de execução da condenação imposta pelo TCU (ou seja, inaplicável à pretensão de ressarcimento exercida no processo ‘conhecimento’ da TCE), verifica-se que o STF, por meio de decisões prolatadas pelas suas duas turmas, tem decidido de forma reiterada que **se aplica o prazo prescricional de 5 anos** previsto na Lei 9.873/1999 às pretensões **sancionatória e ressarcitória a cargo do Tribunal de Contas da União**.

122. Seja por aplicação direta ou por analogia, a orientação sufragada é no sentido de que o prazo de 5 anos é compatível com a tese de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Súmula 150 do STF), bem como com o fato de que a Lei 9.873/1999 - que regulamenta o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta - **regeria integralmente a prescrição no âmbito do TCU**. Quanto a este último aspecto, o Ministro Luís Roberto Barroso, no voto exarado no julgamento do MS 32.201, embora tenha advertido que a atuação do TCU, em sua acepção clássica, não se qualifica como exercício do poder de polícia, ressaltou que a **Lei 9.873/1999** assumiria **vocação regulatória geral** da prescrição do exercício da competência sancionadora da Administração Pública, **sendo sua disciplina aplicável a qualquer ação punitiva da Administração Pública Federal**, exceto àquelas esferas em que exista regulamentação específica. Ademais, em virtude da autonomia científica do Direito Administrativo, não haveria razão plausível para suprimir a omissão da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, no tocante ao estabelecimento de um prazo prescricional próprio, valendo-se das normas de direito civil, e não das de direito administrativo.

123. Eis algumas ementas que evidenciam o entendimento predominante do STF:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são

inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo. III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. MS 36067 ED-AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 18/10/2019

*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIDA EM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO JÁ EM CURSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O acórdão do TCU determinou a formação de processo administrativo para avaliarem, efetivamente, a eventual responsabilização do agravado para o ressarcimento do dano ao erário, **contrariando, assim, autoridade desta Corte no MS 35.512/DF, uma vez que houve a concessão da segurança para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às infrações imputadas a ele, destacando-se que a União poderia perseguir os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial.** II – Agravo regimental a que se nega provimento. (Rel 39497 AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 10/10/2020)*

*Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTE STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA. 1. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019).** 2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara. 3. Ex positis, **CONCEDO A SEGURANÇA unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União. MS 35940. (Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 16/06/2020).***

124. Essa orientação também foi seguida nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.127-MC/DF e MS 35.940-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux; MS 35.294, MS 35.539/DF e MS 35.971-TP/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 34.256 MC/DF, MS 36.054-MC e MS 36.067-MC/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

125. O Supremo Tribunal Federal tem se pronunciado no sentido de reconhecer não só a aplicação da prescrição quinquenal com fulcro na interpretação da Lei 9.873/1999, mas também a incidência dos **marcos interruptivos** do prazo prescricional consignados na referida lei, **tantas vezes quanto presentes os suportes fáticos** (MS 32201, Relator: Min. Roberto Barroso).

126. Entendimento que também foi adotado nas seguintes decisões monocráticas: MS

36.054, MS 34.256-MC, MS 35.512 e MS 36.067-MC, todos de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski; MS 35.294, MS 35.539 e MS 35.971-TP, todos de relatoria do Min. Marco Aurélio; MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, e MS 36.127-MC e MS 35.940-MC, Min. Luiz Fux.

127. Em relação ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o ‘caput’ do art. 1º da Lei 9.873/1999 oferece solução que não destoia do modelo adotado pelo TCU no incidente de uniformização de jurisprudência, em que se examinou a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016–Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), com a adição da particularidade de explicitar o caso de infrações permanentes ou continuadas:

a) Regra geral: ‘data da prática do ato’ (o que equivale a ‘ocorrência da irregularidade sancionada’);

b) Regra especial: ‘no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado’.

128. A Lei 9.873/1999, no art. 2º, estabelece as causas interruptivas da prescrição punitiva, consoante abaixo transcrito, já na redação conferida pela Lei 11.941/2009:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II – por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III – pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

129. O quadro a seguir indica alguns eventos processuais, ocorridos no curso de uma TCE (fase interna e externa) – instaurada em razão de irregularidades na aplicação de recursos da União transferidos a entes subnacionais – que poderiam ser enquadrados nas causas de interrupção da prescrição acima apontadas, sem prejuízo, é claro, de outras ocorrências fáticas elegíveis como marco interruptivo, a depender da forma de proceder de cada entidade ou órgão tomador de contas.

<p>I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;</p>	<p>(i) notificação no âmbito do procedimento administrativo de ressarcimento previamente à instauração da TCE; (ii) notificação efetuada pelo órgão tomador de contas acerca da instauração da TCE; (iii) ato que ordenar a citação efetuada pelo TCU. *Data da ciência da notificação ou citação pelos responsáveis ou de publicação do edital no DOU.</p>
<p>II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; * procedimento que evidencie a apuração dos fatos irregulares, com o objetivo quantificar o dano e identificar possíveis responsáveis.</p>	<p>(i) relatório de sindicância ou PAD; (ii) relatório de apuração de irregularidades referente ao processo administrativo prévio à instauração da TCE; (iii) relatórios de fiscalização, pareceres, despachos, informações e memorandos relacionados à apuração dos fatos irregulares; (iv) relatório do tomador de contas; (v) relatório do controle interno; (vi) termo de instauração ou designação de instauração da TCE; (vii) autuação da TCE no TCU; entre outras causas. *Há quem inclua nesse grupo diligências que comprovam providências do responsável sobre as irregularidades investigadas.</p>
<p>III - pela decisão condenatória recorrível.</p>	<p>(i) Verifica-se apenas no âmbito do TCU com a data da prolação do acórdão condenatório recorrível.</p>
<p>IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.</p>	<p>(i) pedido de parcelamento; (ii) pagamento parcial do débito; (iii) qualquer manifestação do responsável que demonstre claramente a sua intenção de recolher o débito.</p>

130. Bem se vê, portanto, que haveria uma multiplicidade de causas de interrupção da prescrição, conforme se depreende do art. 2º da Lei 9.873/1999. Tal exegese encontra respaldo em precedentes do STF, a exemplo do que se decidiu no julgamento do MS 36067 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), com destaque para trecho do voto em que o Relator reconhece cinco causas de interrupção da prescrição, in verbis:

(...) Assim, faz-se necessário levar em consideração que, apesar de os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de **Contas remontarem aos anos de 1999 e 2000**, período no qual o impetrante era Secretário de Saúde municipal, o Tribunal de Contas da União deu prosseguimento à tomada de contas especial por ter constatado a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, a saber: a) **relatório de auditoria** em conjunto realizada pelo Denasus e pela Secretaria Federal de Controle, lavrado em 06/07/2001, sendo este, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); b) **instauração de Tomada de Contas Especial pelo FNS, ocorrida em 05/10/2005**, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); c) a **autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008**, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); d) o ato que ordenou a citação do responsável, ora impetrante, ocorrida em 12/07/2010 (art. 2º, I, da Lei n. 9.873/1999); e e) o exercício do poder punitivo ocorrido em 20/06/2012, data da prolação do Acórdão 1563/2012-Plenário (art. 2º, III, da Lei n. 9.873/1999).

131. No caso concreto, tendo como parâmetro a tese firmada pelo STF, no **RE 636.886**, no sentido de que ambas as pretensões do TCU (sancionatória e ressarcitória) sujeitam-se ao prazo prescricional de 5 anos previsto na Lei 9.873/1999, considerando, ainda, o sistema prescricional descrito na citada lei, inclusive as causas de suspensão e de interrupção da prescrição, destacam-se, a seguir, alguns eventos processuais, por ano, exemplificativos de **'causas de interrupção da prescrição'**:

- a) **2009** – Relatório de Supervisão in loco (peça 1, p. 141);
- b) **2010** – Parecer de Análise de Prestação de Contas 584/2010 (peça 1, p. 155);
- c) **2011** – Nota Técnica de Reanálise 202/2012 (peça 1, p. 217);
- d) **2012** – Nota Técnica de Reanálise 0669/2012 (peça 1, p. 247);
- e) **2013** – Nota Técnica de Análise Financeira 0517/2013 (peça 1, p. 259);
- f) **2014** – Memorando de abertura de processo, em 16/4/2014 (peça 1, p. 3);
- g) **2015** – Relatório de Auditoria 368/2015 (peça 1, p. 327);
- h) **2016** – 1ª Instrução Técnica, de 23/6/2016 (peça 6);
- i) **2017** – Despacho do Relator, de 20/7/2017 (peça 81);
- j) **2018** – 4ª Instrução Técnica, de 23/5/2018 (peça 85);
- k) **2019** – Parecer do MP/TCU, de 30/10/2019 (peça 106);
- l) **2020** – Despacho do Relator, de 15/1/2020 (peça 114);
- m) **2021** – 6ª Instrução Técnica, de 16/11/2021 (peça 119).

132. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte no entender do STF, observa-se que não teria transcorrido o prazo prescricional de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. **Portanto, mesmo levando-se em consideração o entendimento do STF, não teria ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

133. Além disso, caso concreto tratado no RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral) diz respeito à fase de execução judicial de deliberação do Tribunal de Contas, tanto assim que, para deslindá-lo, foi necessária a aplicação da Lei 6.830/1980, a Lei de Execuções Fiscais, diploma legal evidentemente inaplicável à fase que antecede a formação do título executivo extrajudicial, caracterizada pela atuação do órgão de controle externo até a prolação do acórdão.

134. Veja-se que foram opostos embargos declaratórios contra a referida decisão do STF, os quais foram rejeitados pela maioria da Suprema Corte (Plenário, Sessão Virtual de 13/8/2021 a 20/8/2021), confirmando, portanto, a abrangência da deliberação prolatada na fixação do tema 899, razão por que se deve adotar a orientação prevalente no TCU, no sentido de que a matéria ali tratada alcançaria tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo, mantendo-se, desse modo, a interpretação adotada pela Suprema Corte, em 2008, no Mandado de Segurança - MS 26.210, oportunidade em que foi definida a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário:

A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanece o entendimento do TCU acerca da imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais. (Acórdão 1267/2019-Plenário, Relator: Min. AROLDO CEDRAZ)

A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanecem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais. (Acórdão 7930/2018-2ª Câmara, Relatora: Min. ANA ARRAES).

135. *Por outro lado, especificamente no que tange à prescrição da pretensão punitiva, verifica-se que o Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordinou tal prescrição ao prazo prescricional geral 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 do responsável.*

136. *No caso em exame, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, consoante item de análise específico adiante.*

137. *Portanto, diferente do entendimento esposado pelos responsáveis, configurou-se a prescrição apenas quanto à competência sancionatória deste Tribunal, não se aplicando em relação ao ressarcimento dos danos ao erário.*

138. *Conforme resta claro do exame da questão prescricional, é evidente que ainda que fosse aplicada, nesta Corte, a tese que vem se consolidando no STF, as diversas causas de interrupção de prescrição listadas retro, em rol exemplificativo, impedem que haja ruptura do lapso temporal de modo a não permitir que se consume tal instituto.*

139. *Portanto, o argumento deve ser rejeitado.*

Argumento 3:

140. *Os Defendentes alegam (peça 99) que as empresas contratadas detinham capacidade operacional, uma vez que cumpriram o objeto contratado e que a supervisão in loco do evento não observou irregularidades, bem como o IEC verifica a compatibilidade da área de atuação da empresa com o objeto do contrato, embora essa não seja obrigação do Instituto; ademais, assevera que a realização do evento foi conferida e atestada por meio de declaração emitida por autoridade local, tendo, portanto, presunção de veracidade (fê pública).*

Análise 3 (rejeição):

141. *Quanto à justificativa do evento ter ocorrido, a mera comprovação da realização do objeto conveniado não é suficiente para que seja afastada a irregularidade da prestação de contas, é preciso que seja demonstrado o nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos e as despesas efetuadas, o que não ocorreu no caso em tela.*

142. *De fato, esta Corte tem o entendimento firmado de que a execução física do objeto não comprova, por si só, o emprego regular dos recursos públicos.*

143. *Ainda que tivesse sido constatado que houve a execução física do todo ou parte do objeto, não há comprovação de que os recursos para sua consecução advieram integralmente do convênio sob análise.*

144. *A jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de*

despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.

145. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967 e a Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 3.501/2010-TCU-2ª Câmara, 3.808/2010-TCU-2ª Câmara e 2.436/2009-TCU-Plenário.

146. Desse modo, se os documentos constantes do processo comprovam a execução do todo ou parte do objeto, de todo modo, não permitem concluir sobre a correta aplicação dos recursos repassados, devendo por isso ser rejeitado o argumento.

Argumento 4:

147. Os Defendentes aduzem (peça 99) que apesar de o MTur entender ao final que não houve a comprovação da destinação dos recursos e concluir pela reprovação da análise financeira do convênio, no Parecer 580/2010 do MTur (peça 1, p. 155-171), houve análise no sentido de ser o convênio passível de aprovação, não havendo, portanto, dúvidas de que existem elementos suficientes a demonstrarem a ocorrência do evento e nexo de causalidade para a aprovação das contas.

Análise 4 (rejeição):

148. Alegam os Defendentes que o MTur teria mudado a sua opinião favorável em relação à comprovação das despesas no enunciado do Parecer MTur 580/2010. Acontece que nesse mesmo parecer há ressalva expressa no sentido de que, quanto à execução física e atingimento do objeto, foram atendidos parcialmente os requisitos do ajuste, estando a prestação de contas passível de aprovação, desde que cumpridos requisitos da análise técnica do documento e objeto de diligências (peça 1, p. 169).

149. Além disso, mesmo que não se tratasse de um pronunciamento preliminar do concedente sujeito à confirmação, os atos administrativos estão sujeitos a modificação tendo em vista o poder de autotutela da Administração de alterar, revogar ou anular os seus atos. O fato de ter havido um parecer favorável não impede sua revisão, desde que haja motivos para tanto.

150. Vale esclarecer, também, que as manifestações do Controle Interno não vinculam a análise desenvolvida nesta Corte de Contas. 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. São nesse sentido os Acórdãos 2.531/2009-TCU-2ª Câmara, 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara e 212/2002-TCU-2ª Câmara.

151. Portanto, o argumento não se sustenta, e merece rejeição.

Argumento 5:

152. Alegam os Defendentes (peça 99, tópico VIII, p. 18), ante a irregularidade apontada acerca da apresentação de nota fiscal genérica, que não faz sentido – e não seria legal – a exigência da comprovação do pagamento de todos os serviços que constavam do plano de trabalho, posto que o termo de convênio assim não exigiu.

153. Não obstante, o IEC apresentou cartas de correção, documentos complementares às notas fiscais em que consta a especificação dos valores para cada um dos serviços contratados.

154. Alegam que se apenas uma empresa foi contratada e emitiu nota fiscal, não faz sentido exigir a comprovação dos pagamentos de todas as empresas subcontratadas.

Análise 5 (rejeição):

155. Em relação à apresentação de nota fiscal genérica das despesas do convênio, os Defendentes informam terem apresentado ao MTur o que denominaram de ‘cartas de correção’ como documento complementar da nota fiscal com a finalidade da especificação dos bens e serviços fornecidos. Entretanto esse documento não consta dos autos e nem foi por eles anexado junto com a sua defesa.

156. *Compulsando os autos, só é possível se visualizar algo relacionado ao termo 'carta de correção' em algumas poucas passagens, e nenhuma delas traz informação substancial.*

157. *À peça 1, p. 185 (repetida à peça 57, p. 11, peça 65, p. 11, e peça 129, p. 51), verifica-se que as menções ali feitas a cartas de correção se referem a outros convênios que não o que ora se examina.*

158. *Por sua vez, à peça 1, p. 227 (repetida à peça 57, p. 127), a Nota Técnica de Reanálise 202/2011/MTur (peça 1, p. 217-233) cobra dos responsáveis, no tópico VI, item 01, que encaminhem (...) 'Carta de Correção' da Receita Estadual para a Nota Fiscal, de modo que informe os itens e seus respectivos valores, de acordo com o descrito no plano de trabalho aprovado.*

159. *Ainda, à peça 1, p. 237 (repetida à peça 57, p. 63), o IEC, quanto à pendência da citada NT, após como resposta no Ofício 019/2011 'segue anexado ao presente documento a cópia da Carta de Correção'; porém, conforme já havia sido observado em análise de instrução anterior, tal documento não consta dos autos.*

160. *Não obstante, a Nota Técnica de Reanálise 0669/2012 (peça 1, p. 247-249) analisou o ofício de resposta do IEC, mantendo a reprovação da prestação de contas.*

161. *Por fim, à peça 110, p. 7, há menção de carta de correção apresentada, porém, ali, está-se referindo a outro processo, o TC 015.042/2015-4 (ainda assim, no parágrafo 7 em que se faz tal menção, remanesceu pendência financeira exigindo que fossem apresentados os contratos de prestação de serviços firmados entre a empresa Conhecer Consultoria e as empresas subcontratadas, bem como fossem apresentadas as notas fiscais relacionadas aos contratos solicitados. Sobre aquele processo, o Voto Condutor do Relator consignou:*

(...) 16. No ajuste em tela, o IEC adotou a citada prática e apresentou uma única nota fiscal da empresa Conhecer Consultoria e Marketing para comprovar a execução da 13ª Festa Italiana. Mesmo depois dos pedidos de complementação da documentação fiscal, tanto por parte do MTur quanto pelo TCU, nada mais foi apresentado. Entre outros, foram requisitados os contratos assinados por esta fornecedora para locação de tendas, palco e telão e para a prestação de serviços de decoração do local e de segurança. Também não foram apresentadas outras notas fiscais ou recibos.

17. Desse modo, a documentação disponível nos autos não é suficiente para demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto conveniado. Não é possível, nem mesmo, afirmar que o evento tenha ocorrido.

162. *A jurisprudência do Tribunal é firme no sentido de que a nota fiscal é elemento de comprovação do fornecimento de bens e serviços por empresas, devendo conter elementos que **vinculem os bens e serviços nela registrados** com o objeto dos convênios, a exemplo dos seguintes julgados:*

Na liquidação de despesas deve ser exigido nas notas fiscais fornecidas pelos contratados o detalhamento de todo material ou serviço adquirido, orientando-os para que não procedam a descrição genérica dos produtos. (Enunciado do Acórdão nº 716/2010-Plenário)

(...)

A comprovação da prestação de serviços ou do fornecimento de bens por pessoa jurídica na execução de convênio deve ser feita mediante nota fiscal, e não por recibo, admitido este último quando se tratar de serviços prestados por pessoa física. Tanto a nota fiscal quanto o recibo devem conter elementos que vinculem os bens e serviços neles registrados com o objeto do instrumento pactuado. (Enunciado do Acórdão nº 6.233/2015-1º C)

(...)

23. Friso que a ausência de dados fundamentais nas notas fiscais e nos recibos emitidos por prestadores de serviços, como os respectivos números do CPF e do registro de identidade, além da inexistência da descrição dos serviços que alegadamente teriam sido prestados, inviabiliza a comprovação do nexo causal entre a despesa executada e o objeto do convênio. (Acórdão TCU nº 1885/2017-1ª C)

163. *Vale dizer que incide sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados.*

164. 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, resta claro que tal comprovação compete exclusivamente ao gestor dos recursos.

165. Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU- Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

166. Desse modo, o gestor deve fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

167. Nesse sentido, o argumento deve ser rejeitado.

Argumento 6:

168. O fato da sede do IEC estar localizada em pequena sala comercial não é suficiente para afirmar a sua incapacidade de gerenciar os recursos recebidos

Análise 6 (rejeição):

169. Conforme já havia sido abordado na Nota Técnica 3.096/2010-CGU (peça 1, p. 175-213), o fato da sede do IEC ter sido localizada numa pequena sala de um edifício no Setor Comercial Sul em Brasília/DF não é, de fato, quando vista isoladamente, uma informação suficiente para caracterizar a incapacidade da conveniente em gerenciar o montante dos recursos recebidos nos convênios celebrados. Primeiro, pela própria existência da sede apontada, e, segundo, porque a execução dos objetos conveniados poderia ser contratada integralmente com terceiros, como de fato o foi.

170. No entanto, tal fato, somados a outros indícios apurados, constitui evidência da gestão fraudulenta dos recursos públicos por parte da Instituição. Isso porque está se referindo aqui a uma execução que remonta uma década, quando não havia, por exemplo, gestão digital ou trabalho remoto difundido que justificasse uma estrutura física minúscula para movimentar mais de R\$ 10 milhões.

171. Portanto, o argumento deve ser rejeitado.

Argumento 7:

172. Os Defendentes alegam que o Parecer Técnico nº 995/2009-MTur teria atestado as atribuições do IEC para a 'realização de eventos da natureza proposta'.

Análise 7 (rejeição):

173. Em que pese um posicionamento preliminar do documento mencionado pelos Defendentes, tem-se diversos outros, posteriores, que vão de encontro àquele, quais sejam:

- a) Parecer de Análise de Prestação de Contas 584/2010 (peça 1, p. 155);
- b) Nota Técnica de Reanálise 202/2012 (peça 1, p. 217);
- c) Nota Técnica de Reanálise 0669/2012 (peça 1, p. 247);
- d) Nota Técnica de Análise Financeira 0517/2013 (peça 1, p. 259);
- e) Relatório do Tomador de Contas Especial 459/2014 (peça 1, p. 301-309).

174. Não obstante, já foi dito na Análise 4 anterior que o Tribunal não precisa concordar com o posicionamento do Controle Interno.

175. Assim, argumento merece ser rejeitado.

Argumento 8:

176. Os Defendentes mencionam que houve verificação dos CNPJs e endereços das empresas contratadas pelos técnicos do MTur, que constataram o funcionamento das empresas que participaram da cotação prévia, e que, portanto, a mudança posterior de endereço nada significa.

Análise 8 (rejeição):

177. Esta suposta constatação dos técnicos do MTur contrasta com as apurações feitas pela Nota Técnica 3.096/2010-CGU (peça 1, p. 175-213), que identificou a inexistência física da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.

178. Some-se a isso o fato de as empresas envolvidas (Responsáveis [1] e [5]) terem sido tomadas, ante o conjunto de indícios e evidências ali apresentados, como empresas fictícias, tecnicamente incapacitadas e/ou de fachada, segundo apuração da CGU (peça 1, p. 175-213). De fato, aquele levantamento reputava ao IEC e à Conhecer Consultoria e Marketing a prática de realizar, 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, constando detalhes de que as cotações de preço eram montadas, tais 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 ONGs convenientes e as empresas contratadas para a execução dos serviços, em especial a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.

179. Pelo conjunto probatório, que serviu para julgamento pela condenação do IEC em outros processos semelhantes, como no TC 000.412/2016-3, não há como acatar o argumento apresentado.

Argumento 9:

180. Os Defendentes sustentam que a Responsável [2] trabalhou na empresa contratada Conhecer somente de 2006 a 2007, dando a entender que não tinha vínculo com o IEC nesse período.

Análise 8 (rejeição):

181. Quanto à afirmação de que a Responsável [2] trabalhou na empresa Conhecer Consultoria e Marketing somente em 2006 e 2007, tal fato denota um evidente conflito de interesse, eis que no mesmo período presidia o Instituto Educar e Crescer, consoante ANEXO II desta instrução.

182. De fato, constam atas de AGE dando conta de que a Responsável [2] era Presidente do IEC de 25/09/2004 a 19/03/2008 (peça 112, p. 13 e 15).

183. Ademais, ainda segundo a Nota Técnica 3.096/2010 (peça 1, p. 175-213) da Controladoria Geral da União, a Sra. Idalby, ex-presidente do IEC, possuía vínculo empregatício com a Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., empresa contratada para a execução deste convênio e da maioria dos convênios celebrados com o IEC. Afirma, ainda, aquela NT que em inspeção in loco, não foi localizada a empresa Conhecer no endereço constante no sistema CNPJ; e que haveria mandado de prisão em aberto contra a Sra. Idalby (peça 1, p. 189 e 193). E mais: alguns documentos encaminhados ao Ministério do Turismo sobre a execução do convênio foram assinados pela Sra. Idalby (peça 1, p. 243 e 245).

184. Some-se a esses elementos o diagrama da citada NT 3.096/2010 (item 17 da p. 189 da peça 1), replicado nesta instrução, que identificou a Responsável [2] como centro de um esquema montado para fraudar convênios federais.

185. Somado esse conjunto probatório, entende-se que o argumento deve ser rejeitado, pois o fato de a Responsável [2] atuar nas duas entidades só reafirma seu envolvimento nas fraudes perpetradas.

Argumento 10:

186. Os defendentes solicitam, ainda, a produção de prova pericial nos autos.

Análise 10 (rejeição):

187. Os defendentes solicitam, ainda, a produção de prova pericial nos autos. Não há óbices para que provas dessa natureza sejam utilizadas para a defesa junto ao Tribunal. Porém, devem ser produzidas por conta e risco do responsável, conforme entendimento do Tribunal consoante transcrição retro. O Responsável [4], por exemplo, trouxe laudos periciais, que serão analisados na defesa dele.

188. Há que se esclarecer que o processo de controle externo não comporta a inversão do ônus da prova, que recai sobre o gestor responsável pelos recursos públicos.

189. As provas produzidas perante o Tribunal de Contas da União, inclusive as declarações, devem ser sempre apresentadas na forma documental.

190. Assim, não cabe aos Defendentes solicitar a anulação do processo alegando que houve cerceamento do direito de defesa, porque seus pedidos de feitura de prova pericial não foram acatados por esta Corte. É como dizer que a Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica) e o Regimento Interno do TCU estão em desacordo com a Constituição Federal, por não admitirem outras provas no processo que não as documentais.

191. O argumento defendido pelos recorrentes, equiparado ao de se afirmar que a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCU estão em desacordo com a Constituição Federal por não albergarem a feitura de prova pericial, não merece prosperar.

192. As normas contidas tanto na Lei 8.443/1992 quanto no regimento interno do TCU disciplinam e operacionalizam a aplicação dos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa nos processos desenvolvidos nesta Corte de Contas, de forma a preservar a viabilidade do controle externo das despesas públicas, que também tem sede constitucional.

193. Não se harmonizam com esse controle, cujo caráter é eminentemente administrativo, as formalidades do processo judicial, o que poderia gerar atrasos que privariam sua atuação de qualquer eficácia. Por isso, a legislação preferiu, legitimamente, a aceitação somente de provas sob a forma escrita, dispensando a convocação de testemunhas ou peritos, o que confere ao processo a necessária agilidade. Destaque-se ainda que a produção de provas periciais e testemunhais não advém da Constituição, mas decorre do Código de Processo Civil, cuja aplicabilidade nos processos deste Tribunal é apenas subsidiária.

194. Dessa forma, a jurisprudência desta Corte informa que a exigência contida no art. 162 do Regimento Interno do TCU, o qual determina que as provas produzidas perante o TCU devam sempre ser apresentadas de forma documental, o que exclui a produção de prova testemunhal e pericial, é absolutamente constitucional e legal, encontrando-se preservados todos os princípios emanados da Constituição que lhe digam respeito, dentre os quais a ampla defesa e o contraditório. Nesse sentido são os Acórdãos 8.229/2011-TCU-2a Câmara, 3.265/2010-TCU-2a Câmara, 3.988/2010-TCU-1a Câmara, 2.058/2009-TCU-2a Câmara, 1.177/2009-TCU-2a Câmara, 130/2008-TCU-Plenário, 1.305/2008-TCU-Plenário, 1.546/2008-TCU-2a Câmara, 3.093/2008-TCU-2a Câmara e 922/2007-TCU-Plenário.

195. Assim, não tendo sido configurada nenhuma irregularidade no processo, as alegações do responsável não devem ser acatadas.

196. Ante todo o exposto, entende-se pelo não acatamento das alegações de defesa dos responsáveis [1] e [2].

iv.2. Das alegações de defesa do Responsável [4]

197. A primeira petição do Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos nos autos apresenta alegações de defesa, em que a Parte 'I. Síntese dos autos' é meramente expositiva, não demandando análise; já a Parte 'II. Do cabimento da presente defesa' (peça 77, p. 3-6) veicula pedido, atendido consoante início deste tópico; e a Parte 'IV-Dos Pedidos' (peça 77, p. 36) requerendo a exclusão do responsável e não imputação de débito e multa já será considerada nos exames dos argumentos.

198. Com isso, remanesce como argumentos para análise desta primeira defesa apenas dois segmentos:

Parte III. Do mérito (peça 77, p. 6-36):

Introdução (peça 77, p. 6-7);

A) Da verdade dos fatos (peça 77, p. 7-13);

B) Da administração do IEC (peça 77, p. 13-18);

C) Dos demais elementos de prova: indícios de falsificação (peça 77, p. 18-22);

D) Da vida privada do Senhor Danillo (peça 77, p. 23-25);

E) Do acatamento da defesa em sede administrativa de outras TCs (peça 77, p. 25-29);

Parte IV. Responsabilização solidária e terceiro setor (peça 77, p. 29-36).

199. A segunda petição apresentada (peça 104) invoca a obtenção de documentos junto ao MTur por meio de diligência.

200. Já na terceira petição (peça 107), apresenta alegações de defesa propriamente ditas, para o que se tem o seguinte quadro expositivo da composição de seus anexos (peça 108 a 112):

Documento da defesa Nº	Tipo de Documento/Especificação	Localização (Peça)	Qtd páginas
00	Defesa escrita	107	8
01	Decisão do TRF/1ª Região/DF	108	7
02	Relatório TC 018.305/2015-6	109	26
03	Acórdão 4768/2019-TCU-Plenário e Voto	110	23
04	Laudo Documentoscópico e Grafotécnico	111	27
05	Documentos diversos (Atas, controles de ponto etc.)	112	48

201. Verifica-se que estes documentos não são novos como peças de defesa do Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos. No TC 000.412/2016-3, por exemplo, a mesma documentação foi apresentada, entre outras, e, naquela assentada, foi devida e profundamente examinada. Assim, em nome do princípio da celeridade processual e da razoável duração do processo, não havendo incrementos que justifiquem um exame novo e/ou diferenciado, nem alteração de jurisprudência que o faça, vale-se, aqui, da estratégia de análise de replicar as mesmas ponderações feitas aos mesmos argumentos ora trazidos a estes autos, se e quando aplicáveis.

202. Desse modo, analisando a estrutura das alegações de defesa sub examine, capitaneada pela peça 107, verifica-se, de início, que ela está alicerçada em argumentos que não pretendem refutar quaisquer itens da matriz de responsabilização e do conteúdo dos ofícios de citação acerca de ocorrências e irregularidades imputadas. Não há a mínima discussão a respeito do mérito dos fatos apurados ou da quantificação do dano, tampouco pretende o responsável alegar defesa de suas condutas, sejam omissivas ou comissivas. O que está sendo apresentado é conteúdo de defesa de caráter eminentemente processual quanto a um único quesito da TCE: a identificação dos responsáveis.

203. Assim, o Defendente, por meio de seus advogados, intenta provar que não deveria constar desta relação processual, requerendo sua exclusão do rol de responsáveis. Logo, se lograr êxito na sua pretensão, o julgamento não lhe alcançará; se, por outro lado não obtiver êxito, a condenação pela irregularidade e solidariedade no débito é certa, pois, nem ele nem os demais responsáveis [3] e [5] apresentaram defesa quanto ao mérito das irregularidades e ocorrências inquinadas, e as defesas dos Responsáveis [1] e [2] já foram rechaçadas em análises anteriores.

204. Na parte inicial da defesa, tem-se a apresentação dos documentos 01 a 04 descritos no quadro retro, que supostamente reconheceriam a inexistência de conduta atribuível ao Responsável [4] em comento e que teriam justificado sua exclusão em outros processos nesta Corte (peça 107, p. 1, introdução).

205. Em seguida, a defesa discorre brevemente sobre a responsabilização do Sr. Danillo Augusto dos Santos em outros processos relacionados a convênios com o IEC e o MTur nesta Corte (peça 107, p. 1, item 1), cujas contas foram desaprovadas.

206. Por sua vez, na parte final da defesa (peça 121, p. 8-9, item 18), o Defendente requer a exclusão do nome do Sr. Danillo Augusto dos Santos da relação processual sem qualquer condenação, alegando 'que ele não possui qualquer vínculo com a gestão ou com a execução dos convênios firmados entre o IEC e o Poder Público'.

207. Desse modo, não havendo propriamente argumentos a serem analisados na introdução e nos itens 1 e 18 (ou por já estarem incluídos nos demais), resta o exame dos itens 2 a 17, a ser feito a seguir.

208. Já a quarta petição (peça 113) pretende atacar o sorteio de Relator, requisitando que haja uma redistribuição do processo.

209. Como opção de análise, serão examinadas, na sequência, separadamente, a segunda petição (peça 104) e a quarta petição (peça 113), e, em seguida, conjuntamente, a primeira (peça 77) e a terceira petições (peça 107).

Argumento 1 (pedido de diligência ao MTur, peça 104):

210. Alega o Defendente que constatou a ausência de documentos essenciais para que o TCU profira adequado julgamento e exerça o pleno direito de defesa e contraditório.

211. Aduz que o MTur enviou apenas parte dos documentos do convênio, carecendo, os autos, do inteiro teor do processo de formalização do convênio. Sustenta que, por exemplo, não consta o contrato que teria sido firmado entre o IEC e a empresa contratada.

Análise 1 (rejeição):

212. A respeito da peça 104, trata-se de petição de diligência de informações para completar o cabedal de documentos que constitui a presente TCE. Todavia, o argumento da parte, de que carecem os autos de processo de formalização do convênio, de processo completo de prestação de contas e de outros documentos, como, por exemplo, o contrato entre o IEC e a empresa Conhecer, não merece prosperar.

213. Em primeiro lugar, ainda que se supere o fato de carecer prazo à parte para apresentar esta nova defesa no atual momento processual (a etapa seguinte em que tal interposição seria adequada e apropriada é a recursal), há que se esclarecer que o processo de TCE na fase externa independe da completude das peças amealhadas na apuração da fase interna, no MTur.

214. Nesse sentido, o Ofício 367/2014/CTCE/SPOA/SE/MTur, de 17/9/2014 (peça 1, p. 321), detalha a composição necessária da TCE, em atendimento à Instrução Normativa-TCU 71/2012, não tendo restado provado, pela parte, que tenha sido ela prejudicada em seus direitos à ampla defesa e contraditório.

215. Ademais, verifica-se que o Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos foi devida e regularmente interpelado ainda na fase interna (v.g., Ofício 3642/2013, de 3/9/2013, peça 1, p. 255-257, com AR à peça 1, p. 273, recebido por terceiros), tendo dela participado e, portanto, tendo-lhe sido regularmente franqueado acesso à íntegra do processo de apuração e demais informações que ora pretende requisitar.

216. Assim, não assiste razão ao Responsável [4] argumentar que faltam os documentos que alega ausentes na composição desta TCE para empreender sua defesa, a uma porque não havia previsão na IN-TCU 71/2012 acerca dos supostos documentos faltantes, a duas porque não demonstrou que a falta dessas informações objetivamente prejudicou sua defesa; a três, porque já lhe foi franqueado acesso a tais documentos na fase interna da TCE.

217. Acerca da alegada ausência do contrato entre o IEC e a Conhecer – e mesmo de outros documentos não apresentados na prestação de contas, verifica-se, até que se prove em contrário, que a obrigatoriedade de tal documento constar na prestação de contas do IEC recaía sobre o Instituto, por meio de seu então representante legal.

218. Conforme bem assinalou o MP/TCU, até o momento, o Sr. Danillo Augusto dos Santos não logrou trazer aos autos elementos – mormente da esfera policial/judicial/penal – que denotem inequivocamente se tratar de falsidade ideológica a questão da sua representatividade à frente daquela entidade. Logo, não poderia o responsável alegar que falta documento que ele próprio teria de ter apresentado como prova na prestação de contas do convênio, razão por que restou comprovada a necessidade de que ser inserido tal documento nos autos nem qual prejuízo teria sido vislumbrado em relação à sua ampla defesa.

219. Com estas considerações, entende-se não apenas intempestiva a manifestação – portanto, falha, do ponto de vista da admissibilidade –, mas principalmente desprovida de substrato material para ser levada adiante, não merecendo ser acolhida a peça 104, devendo-se **rejeitar** as proposições ali constantes.

220. Esclarece-se que a diligência que ora se propõe seja realizada junto ao MTur, conforme atendimento da determinação do Relator e parecer do MP/TCU, para obter a integralidade

do processo naquele órgão, não diz respeito a propiciar ao Responsável [4] melhores condições de defesa, mas sim verificar a pertinência da responsabilização solidária da Responsável [2].

221. De fato, o Parecer do MP/TCU que alvitrou as medidas adicionais e o retorno dos autos à Unidade Técnica se respaldam na precípua preocupação com eventual responsabilização indevida da responsável [2]. Tanto que aquele Parquet manifestou, ao final, em nome do princípio da eventualidade, sua concordância com a proposta de encaminhamento de mérito lançada às peças 102 e 103, desde que não houvesse, caso levado adiante o julgamento, a exclusão de responsabilidade da responsável [2], a saber (peça 106, com destaques):

Na hipótese de inexistir anuência da medida processual sugerida, em atenção à disciplina do art. 62, § 2º, do Regimento Interno do TCU, manifestamos nossa concordância com a proposta de encaminhamento lançada às peças 102 e 103, ressalvada a responsabilização da Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos, por não identificarmos provas consistente de que ela exercia de fato a gestão do Instituto Educar e Crescer (IEC) durante a vigência do Convênio 704.853/2009

Argumento 2 - Redistribuição de processo (peça 113):

222. O Defendente, em resumo, questiona a legitimidade da relatoria do Ministro Augusto Nardes, argumentando, em síntese, que a distribuição do processo quando de sua autuação, em 2015, ante as normas que dispõem sobre a LUJ (Lista de Unidades Jurisdicionadas) –, em especial, a Resolução-TCU 175/2005 –, caberia, no caso em comento, ao Ministro Aroldo Cedraz, por ser afeta, naquele biênio observado (2015-2016), à LUJ 08 - região do Distrito Federal.

Análise 2 (rejeição):

223. Verifica-se pelo número do processo (TC 016.266/2015-3) que o ano de autuação no TCU é o número composto pelos 4 dígitos que antecedem o dígito verificador, – portanto, 2015. Naquele ano, o Ministro Aroldo Cedraz iniciava seu primeiro ano de mandato à frente da Presidência desta Corte (exercida no biênio 2015-2016), tendo como seu antecessor justamente o Ministro Augusto Nardes.

224. De acordo com o RI/TCU, art. 152, a partir de janeiro de 2015, o Presidente do TCU na data da Sessão Plenária de 2/7/2014, que definiu o sorteio da LUJ do biênio 2015/2016 (BTCU Especial 35, de 22/10/2014), assume a lista do Ministro que o suceder, in verbis:

Art. 152. Caberão ao Presidente cujo mandato se encerrar as listas e os processos anteriormente sorteados para seu sucessor.

225. Em julho/2014, portanto, o Presidente da Corte, quando do sorteio da LUJ-8 em comento, era o Ministro Augusto Nardes (que ocupou a Presidência do TCU no biênio 2013-2014), que, assim, herdou, ao final de seu mandato, os processos da LUJ-8, do seu sucessor, Ministro Aroldo Cedraz.

226. Como não há previsão de ‘devolução de processos da lista’ quando um Presidente deixa o cargo, este processo passou a integrar, em definitivo, a relatoria acertada do Ministro Augusto Nardes. Inclusive, no próprio quadro trazido pela defesa (peça 113, p. 4), é possível observar que, entre as listas de 1 a 12, não havia o nome do Ministro Augusto Nardes, justamente porque ele era o Presidente da Corte em 2014, que, via de regra, não instrui processos de LUJ.

227. Logo, o raciocínio da defesa não está equivocado quanto ao processo pertencer à LUJ-8 naquela oportunidade, mas resta evidente seu desconhecimento do RI/TCU, art. 152, dispositivo que previa que, em 2015, os processos de tal lista já não mais pertenciam ao sorteado (MIN-AC), mas ao seu antecessor na Presidência (MIN-AN).

228. Quanto à redistribuição suscitada pelo Ministro Vital do Rego em quatro outros processos, todos autuados em 2015, contendo o mesmo responsável, que foram direcionados ao MIN-AC, o que ocorreu foi que o MTur vinha sendo lançado no Sistema e-TCU (sistema de tramitação processual do Tribunal) como Unidade Jurisdicionada (UJ) nestes processos – em vez de se referir ao IEC e de ser lançado como ‘Entidades/Órgãos do Governo do Distrito Federal’. Há que se esclarecer, ainda, que, embora o IEC não seja propriamente uma entidade pertencente ao GDF, ela se equipara a tal no exercício do múnus público para o qual foi conveniada, passando a se enquadrar como UJ derivada, passível de fiscalização pelo TCU, nos limites dos recursos repassados e nos

termos do convênio firmado.

229. Com isso, não por falha do sistema, mas por equívoco do operador, o processo foi apropriado à LUJ-6 do biênio 2015/2016, que pertencia, à época, ao Ministro José Jorge. Ocorre que o Ministro Vital do Rego foi quem justamente sucedeu, no cargo, o Ministro José Jorge, em razão da aposentadoria deste, herdando sua LUJ-6. Por esta razão, o sistema indevidamente atribuiu-lhe tais processos, obedecendo à informação cadastrada de modo equivocado.

230. Assim, a unidade do TCU responsável por dar cumprimento ao despacho ministerial, emitiu, para cada processo questionado, via 'Atribuição pelo Gestor do Sistema', um 'Documento gerado automaticamente pelo sistema', programado para obedecer à redação do art. 18, parágrafo único, da Resolução-TCU 175/2005 vigente à época da autuação do processo.

231. Desse modo, provocada a redistribuição dos processos, resgatou-se o titular da LUJ referente à UJ em destaque (UF-DF), Ministro Aroldo Cedraz, só que agora afastado, in casu, o art. 152 do RI/TCU, por não se enquadrar mais em situação de antecessor/sucessor na linha da Presidência do TCU.

232. Aliás, o que se observa é a hipótese contrária à pretendida pelo Defendente – poder-se-ia invocar que a LUJ-8, tendo passado a integrar a relatoria do Ministro Augusto Nardes, deveria provocar a redistribuição suscitada pelo Ministro Vital do Rego daqueles processos para este Relator (MIN-AN), e não para MIN-AC. Porém, como a discussão travada diz respeito ao presente processo, nada muda.

233. Logo, não se identificando erro de distribuição neste processo, o argumento da preliminar de redistribuição para mudança de relatoria, apresentado pelo Defendente, não deve prosperar, devendo ser inteiramente rejeitado.

Argumento 3 – Do não exercício da Presidência do IEC

234. Alega o Responsável [4], na Parte 'III. Do mérito', item Introdução (peça 77, p. 6-7), que ele foi vítima de um ardiloso conluio fraudulento encabeçado por ela, porquanto o 'ludibriou a nomeá-lo presidente do instituto para utilizá-lo como 'testa de ferro' das potenciais ilicitudes por ela perpetradas no comando da entidade'.

235. Segundo sustenta, a referida Sra. Idalby se aproveita de 'indivíduos de boa-fé (tal como o defendente) eram atraídos aos diversos institutos por ela comandados para que lhe servissem de 'laranjas', assegurando a sua blindagem frente a eventuais futuras investigações.'

236. Alega, também, que muito embora constasse formalmente como presidente do IEC, ele jamais exerceu, de fato, a presidência do instituto e, por conseguinte, nunca geriu quaisquer recursos públicos repassados ao mesmo, não havendo de ser responsabilizado por quaisquer irregularidades praticadas nesse contexto.

237. Na Parte 'III. Do mérito', item 'A) Da verdade dos fatos (peça 77, p. 7-13)', o Defendente alega que, em 27/10/2008, o nome dele foi incluído no quadro diretivo do IEC, na função de presidente, conforme demonstra a 5ª Ata de Assembleia Geral Extraordinária em anexo (peça 77, p. 110-112), passando a referida Sra. a exercer a função de secretária, enquanto membros daquela mesma família, a saber, Caroline da Rosa Quevedo e Ana Paula da Rosa Quevedo, foram alocadas, respectivamente, na tesouraria e na vice-presidência (peça 77, p. 110).

238. Alega, ainda, que, de início, foi-lhe solicitado apenas que assinasse alguns documentos relativos a projetos pendentes, para que eles pudessem ser regularmente encerrados e que, muito em breve, seriam desenvolvidos os alegados trabalhos na área da saúde que o atraíram ao IEC; sendo assim, diversos documentos concernentes ao instituto (inclusive atas de assembleias fictícias) eram frequentemente encaminhados pela Responsável [2], através de algum funcionário seu, à cidade de Goiânia/GO, onde até hoje reside, para que o defendente apusesse sua assinatura;

239. Em nova manifestação nos autos (peça 107, p. 2-3, itens 2 a 4), o Defendente alega, nesta parte, em síntese, que o Sr. Danillo Augusto dos Santos nunca exerceu a administração, a gestão dos recursos ou o controle do IEC, ainda que tenha sido formalmente seu Presidente, porque (peça 107, p. 2-3, com adaptações de forma):

a) *As atas das assembleias extraordinárias do IEC demonstram que o Peticionante Danillo ficou afastado de suas atividades durante praticamente todo o período em que seu nome constou como presidente. Inclusive, estando afastado durante toda a vigência do convênio em apreço, em especial, quando do repasse das verbas públicas previstas no convênio. Ele foi ‘eleito’ em 27/10/2008, mas foi afastado em 03/04/2009, seguindo afastado até o seu desligamento em 31/05/2010;*

b) *Danillo nunca esteve presente nas assembleias do IEC ‘Instituto Educar e Crescer’, inclusive, aquela em que supostamente assumiu o cargo de presidente e exigiu que os presentes assinassem a ata. Ele, nos dias e horário das assembleias, bateu ponto em seu trabalho – Clínica Ortotrauma Samaritano – que está localizada em Goiânia/GO, ou seja, cerca de 200 (duzentos) km de distância do local de realização das assembleias. (documento 05 – Tabela Comparativa e Folha de Ponto)*

c) *As verdadeiras administradoras, a toda evidência, eram Ana Paula da Rosa Quevedo, Caroline da Rosa Quevedo e Idalby Cristine Moreno Ramos – que já possuíam laços com o instituto e com as empresas ‘terceirizadas’ que ‘produziram’ o evento – e assumiram o IEC como administradores temporários, tendo assinado e representado o instituto nos portais eletrônicos de concorrência e na contratação dos supostos serviços para a realização dos eventos;*

d) *Os documentos que constam assinatura do Peticionante Danillo foram ‘forjados’, já que houve a grosseira reprodução (reprografia digital) de sua assinatura em diversos documentos – o que é prontamente constatado por perfunctória análise a olho nu de diversas assinaturas constantes dos autos, e que restou definitivamente comprovado com laudo pericial anexo (documento 04);*

Análise 3 (rejeição):

240. *A despeito da alegação de ter sido vítima de ludíbrio, usado como ‘laranja’, cooptado a atuar em nome de um Instituto, observa-se que tais insinuações são, do ponto de vista do processo administrativo, de difícil comprovação documental.*

241. *Logo, alegar o Defendente que nunca exerceu, de fato, qualquer função no IEC é afirmação descasada dos elementos coligidos nos autos. O próprio responsável já assumiu, na defesa em outros processos nesta Corte (como no TC 000.412/2016-3), que foi procurado pela Sra. Idalby, e que, voluntariamente, de forma livre e desimpedida, aceitou participar da gestão do Instituto na qualidade de Presidente, tendo admitido assinar documentos, nessa posição.*

242. *Em outras palavras, esse histórico fático traduz, em verdade, a atuação de alguém que conscientemente estava no exercício de um cargo máximo dentro de uma organização, e não meramente o estaria exercendo ‘proforma’; não se trata de um mero cargo auxiliar, mas o topo, o comando da organização, a sua Presidência. Alguém iletrado poderia sucumbir e ser facilmente ludibriado e, mediante até mesmo pagamento de pequena monta (suborno, como é possível na cooptação de ‘laranjas’), emprestar seu nome; entretanto, não se trata de alguém desprovido de conhecimentos, mas de um profissional experiente, um professor de nível universitário.*

243. *É verdade que a figura do ‘laranja’ é referida na literatura jurídica para traduzir aquela pessoa física que empresta ou tem seu nome usado para fins espúrios, muitas vezes desconhecendo as finalidades e até o próprio uso. Entretanto, para cada afirmação pretendente a afastar sua responsabilidade, exsurge uma ação contraditória que prova justamente o contrário, tornando a apresentação de ‘fichas de ponto presencial’ – cuja autenticidade é extremamente questionável – um elemento frágil em seu favor para afastar todas essas condutas, a saber:*

a) *foi incluído como Presidente do IEC, mas não exerceu a Presidência;*

b) *foi convencido a assinar documentos, mas não sabia de seu conteúdo;*

c) *não participou de assembleias, mas assinou as atas;*

d) *não exerceu funções de fato no IEC, mas lhe deu guarida jurídica conscientemente como signatário de documentos que lhe foram trazidos, em mãos, a mais de 200 km de distância (de Brasília para Goiânia), como já chegou a afirmar em outras ocasiões;*

e) *não conheceu as instalações do Instituto, mas concordou, em ata, com a mudança de sua sede.*

244. *Da mesma forma, pode-se inferir acerca dos laudos grafoscópicos, que serão vistos*

mais adiante: se o próprio responsável admite ter assinado dezenas de documentos, como ele mesmo tem o controle para discernir o que assinou do que não assinou?

245. A despeito das fichas de ponto, há que se indagar:

a) qual o real poder probatório das aludidas fichas?

b) há algum elemento personalizado que garanta, indubitavelmente, que o Sr. Danillo foi o autor dos registros de ponto em seu nome?

c) qual a marca indelével de autenticidade dessas fichas (já que existe até marcação à caneta em uma delas, vice peça 112, p. 6)?

d) o que garante a veracidade de fichas de ponto cuja única vinculação ao nome do responsável é uma etiqueta afixada em um cartão originalmente 'em branco'?

e) a quem, de fato, pertencem as fichas apócrifas constantes da peça 112, p. 9, que confirmam serem elas utilizadas originalmente sem a etiqueta de identificação, corroborando a dúvida suscitada na pergunta anterior?

246. Não se está afirmando que as fichas não são verdadeiras ou autênticas, o que se discute aqui é seu valor probatório enquanto documento inquestionável para aferir que a presença do responsável em assembleias ou no IEC seria impossível, nos dias e horários em que há choque de agenda.

247. Se o responsável se sentiu usado indevidamente pelo volume de documentos que estaria a assinar, supostamente sem ter qualquer noção de seu conteúdo e sem desconfiar de nada até ali, e se apenas a partir da sua desconfiança reclamou e foi 'sucessivas vezes' demovido do cargo no Instituto, não é esta a esfera em que deve buscar sua reparação. E frise-se que nem mesmo após sua desconfiança o responsável tentou seu afastamento definitivo por meio de medida judicial; ao contrário, deixou correr frouxo o contínuo uso de seu nome na entidade. Prova disso é que, na qualidade de mandatário do IEC, permaneceu continuamente assinando convênios como Presidente da entidade, assim como as atas das AGEs. E mais: delegou competências da presidência e vice-presidência para as Sras. Ana Paula da Rosa Quevedo e Idalby Cristine Moreno Ramos no período em que ocorreram a celebração e a gestão do convênio sub examine – restando, portanto, caracterizadas a culpa in elegendo e a culpa in vigilando do Defendente, mesmo durante o período de seu alegado afastamento da presidência do Instituto.

248. Observa-se que, de 27/10/2008, quando de seu ingresso no IEC, até 31/5/2010, data de sua saída definitiva, conforme o responsável apresenta em sua defesa – ou seja, por 581 dias –, o responsável deixou seu nome, de uma ou outra forma, ser usado em favor de uma instituição que ele não conhecia, não visitava, não geria, não opinava, não definia rumos e não participava de projetos – sendo que sua entrada se deu supostamente para se engajar em um dos projetos da entidade. E somente quando se deu conta, por meio de reportagens, mais de um ano após seu ingresso nos quadros do IEC, de que poderia estar sendo partícipe de fraudes, resolveu agir efetivamente para ser excluído, em definitivo, da entidade.

249. Toda essa participação voluntária teria sido permitida, segundo sustenta o Defendente, sem qualquer tipo de remuneração. Esse tempo decorrido de quase dois anos tendo conscientemente seu nome à frente da organização torna pouco crível que o Defendente jamais tenha sido beneficiado, remunerado ou exercido função no Instituto, direta ou indiretamente.

250. Aliás, o exercício indireto de função é, nesse caso, a melhor das hipóteses em seu favor, mas insuficiente para liberá-lo das amarras legais de responsabilização. Esse enquadramento observado propiciou que, com sua autorização formal, o responsável tivesse seu nome chancelando senão todos, uma parte dos documentos e atos em favor da entidade para que esta funcionasse, já que é sabido ter confessado que assinou extenso volume de documentos.

251. E mais: se sua entrada na entidade foi movida por questões financeiras para ajudar nas despesas familiares, como sustenta na defesa, perde o sentido manter-se por longo período na entidade sem qualquer auxílio financeiro ou remuneração, já que seus objetivos não incluíam filantropia. E se desconhecia o conteúdo do que assinava, certamente tinha noção do peso de estar

assinando como autoridade máxima da entidade. Isso porque, diferentemente daquele 'laranja' analfabeto e sem instrução, as credenciais acadêmicas do responsável e sua larga experiência profissional dispensam comentários acerca de seu discernimento. E aqui não se está a discriminar alguém por seu nível ou grau de instrução, mas sim enquadrar, com razoável grau de certeza, uma situação flagrante, óbvia e cristalina de alguém que, na pior das hipóteses, encampa plenamente o personagem do 'homem médio' do qual se esperam, no Direito, determinadas condutas.

252. O grande cerne da questão até aqui alusivo à participação do Sr. Danilo Augusto dos Santos na perpetração das fraudes envolvendo o IEC e demais partícipes é que, consciente ou inconscientemente, de forma omissiva ou comissiva, culposa ou dolosa, sua conduta de aceitar voluntariamente emprestar seu nome para o funcionamento do IEC permitiu a operacionalização de todo o esquema. Assim, ao menos em um período determinado (581 dias), operou ele, em parte, favoravelmente à confabulação de condutas criminosas em convênios federais, o que propiciou os desfalques de recursos públicos que, segundo o quantitativo de processos nessa Casa, já teria alcançado cifras milionárias.

253. Assim, tem-se que os pontos levantados não cooperam em favor do responsável, e suas alegações apresentadas não devem ser acatadas.

Argumento 4 - Das decisões administrativas e judiciais em favor do responsável

254. Menciona o Responsável [4] na Parte 'III. Do mérito', item 'E) Do acatamento da defesa em sede administrativa de outras TCs' (peça 77, p. 25-29), que o TCU, nos processos de tomada de contas especial de n.ºs 018.386/2015-6, 018.395/2015-5, 015.021/2015-7 e 015.042/2015-4, os quais apuram ocorrência de eventuais danos ao erário no âmbito dos Convênios n.ºs 705.085/2009, 704.786/2009, 703.335/2009 e 703.212/2009, respectivamente, igualmente celebrados pelo IEC, externaram posicionamento no sentido de excluir a sua responsabilidade. Transcreve, ainda, o Responsável, trechos das instruções elaboradas pelas auditoras responsáveis, nos processos supracitados, conforme abaixo:

68A responsabilidade do Sr. Danilo Augusto dos Santos só foi mantida nos autos, em razão de alguns documentos acostados evidenciarem que as mudanças ocorridas no quadro do IEC deram-se de forma diversa do cadastrado no sistema CNPJ: o termo cie convênio foi assinado em 11/5/2009 pelo Sr. Danilo, na condição de presidente (peça 1, p. 107); e a prestação de contas final dos recursos foi encaminhada também por ele, na condição de presidente, na data de 22/9/2009, após o término da vigência do convênio (peça 1, p. 163).

69. Em pesquisas realizadas na Internet encontram-se várias notícias que confirmam as informações fornecidas pelo Sr. Danilo Augusto dos Santos, em sua defesa (...).

*74. Pesquisando no site do TCU a quantidade de processos de tomada de contas especial de responsabilidade do Instituto Educar e Crescer (CNPJ 07.177.432/0001-11), encontra-se um total de 22 processos. **Em apenas quatro desses processos (TC 018.568/2015-7, 018.305/2015-6, 018.395/2015-5 e 000.734/2015-2), a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo figura como responsável.***

75. Verifica-se em um desses processos, o TC 018.568/2015-7, que trata do Convênio 1156/2008 (Siafi 632057), firmado entre o Ministério do Turismo e o IEC Instituto Educar e Crescer, a partir das alegações de defesa/documentação apresentadas pela responsável, Sra. Eurides Farias Matos (peças 17-18), que essa pessoa foi utilizada como 'laranja' pela Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, verdadeira proprietária do Instituto Educar e Crescer.

76. A Sra. Eurides Farias Matos informou no TC 018.568/2015-7 que é pessoa simples, costureira há dezenove anos, com renda mensal média de R\$ 1.200,00, que conheceu a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo no ano de 2006.

77. Informou também que permitiu o uso de seu nome, ocasião em que foi ao cartório com a Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, pessoa que trabalhava com a Sra. Idalby, para transferir a empresa para seu nome.

78. A Sra. Eurides Farias Matos informou, ainda, que foi alertada, posteriormente, pela Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, que tomasse cuidado, porque Cláudia, outra pessoa que trabalhava para Idalby, estaria falsificando sua assinatura. Após isso, resolveu exigir que Idalby retirasse a empresa de seu nome. Consta daqueles autos (peça 39, p.44), o termo de renúncia da

Sra. Eurides Farias Matos, do cargo de Presidente, datado de 27/10/2008, mesma data em que o Sr. Danillo Augusto dos Santos assume a Presidência do IEC, conforme ata de posse (peça 39, p.43)

79. Verifica-se pelas informações constantes do TC 018.568/2015-7, que a forma como a Sra. Eurides Farias Matos tornou-se sócia do Instituto Educar e Crescer foi semelhante ao relatado pelo Sr. Danillo Augusto dos Santos. Primeiro, a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Mello fez amizade, depois os convidou a participar da sua empresa, como sócios, sob a garantia verbal de que nada havia de errado.

80. A informação acerca da falsificação de assinatura reforça as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Danillo Augusto dos Santos, de que suas assinaturas foram falsificadas ou sobrepostas em alguns documentos. (..)

83. Ante o exposto, em que pese a ausência da cópia da Ata 7ª Assembleia Geral Extraordinária do Instituto Educar e Crescer, mencionada pela defesa do responsável, mas, considerando que os elementos por ele encaminhados, juntamente com as informações presentes no TC 018.568/2015-7, foram suficientes para demonstrar que foi alçado à condição de Presidente do IEC na condição de ‘laranja’, não tendo, de fato, exercido nenhum papel na gestão irregular do Instituto, propõe-se o acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Danillo Augusto Santos, com a consequente exclusão do nome de seu nome do polo passivo no presente processo.

255. Já em nova defesa que reitera estas ponderações, o Defendente sustenta (peça 107, p. 3-6, itens 5 a 12) que diversas decisões administrativas (exemplificadas pelos Documentos 02 e 03, peças 109 e 110) e até judicial (peça 108) sopesam em seu favor. Nesta parte da defesa, colacionando trechos de Decisão Judicial (vide Documento 1 à peça 108), invoca-se Ação Civil Pública apurada no Juízo da 16ª Vara Federal da Subseção Judiciária do Distrito Federal, onde aquela instância, ‘que cuida de fatos idênticos aos que aqui são tratados, reconheceu não haver qualquer tipo de conduta ilícita praticada pelo Peticionante Danillo, ainda que seu nome constasse como presidente do instituto’.

256. Acerca da decisão judicial, sustenta que ela corroborou o fato de não haver conduta individualizada que possa ser atribuída ao então Presidente do IEC, destacando trechos da sentença da magistrada que supostamente ponderam em favor do Defendente. Aponta decisum desta Corte em que o Plenário, por vezes com opinião favorável do MP/TCU e do corpo técnico do Tribunal, decidiu excluí-lo da relação processual, em sede recursal, e, até mesmo, contendo determinação que houvesse a juntada de tal decisão aos demais processos nesta Corte (TC 018.305/2015-6, Relator Aroldo Cedraz), assim como outras decisões em mais 7 processos (vide item 11 da defesa, peça 107, p. 5), com destaque para análises feitas por auditores nos TCs 015.042/2015-4 e 018.386/2015-6 (vide item 12 da defesa, peça 107, p. 5), quando se mencionou a questão das mesmas assinaturas copiadas em documentos (possível falsidade ideológica) e sobre o afastamento do responsável da Presidência do IEC, consoante assembleias.

Análise 4 (rejeição):

257. De início, há que se observar que a ação judicial a que faz menção o responsável é de improbidade administrativa, esfera de competência não abrangida por esta Corte. Verifica-se que os trechos destacados na peça de defesa não são, necessariamente, o juízo da magistrada. O trecho que afirma não constar da petição inicial a conduta individualizada do Defendente (no processo judicial, chamado de demandante, quadro à peça 107, p. 3) apenas reconhece uma lacuna, e não que inexistam tais condutas. Na segunda parte destacada no mesmo locus, quando a magistrada diz que ‘neste último documento aponta...’, narra-se, em verdade, o que estaria contido no documento de demanda ali apresentado (e não que a magistrada estivesse acatando e aceitando que as únicas responsáveis fossem as ali mencionadas).

258. Analisando-se aquela sentença, o que resta claro é que o juízo de convencimento da magistrada foi diretamente influenciado pela coleção de decisões favoráveis ao responsável (não se levou, por óbvio, aquelas que lhe eram desfavoráveis) no âmbito do próprio TCU, que fizeram excluir o nome do responsável da relação processual em julgados desta Corte – que podem vir a ser

modificados, diga-se de passagem –, assim como a menção ao esquema de fraudes e falsificação de assinaturas tal qual descrito no TC 015.021/2015-7, cuja decisão em sede recursal foi proferida pelo Acórdão 1847/2020-TCU-Plenário, Relator Min. Vital do Rego.

259. Aqui cabe, desde já, a ressalva legal (art. 12 da Lei 8.429/1992, entre outros) que confere, entre as instâncias penal, civil e administrativa, a independência necessária para seus respectivos posicionamentos, exceto em casos de negativa de fato ou de autoria. Ou seja, uma decisão judicial primária relativa ao responsável e não diretamente orientada a este Tribunal não vincula as decisões desta Corte, mormente quando o tema é mérito administrativo em matéria de controle externo – e não o aspecto processual-formal –, de competência constitucionalmente atribuída a este Tribunal (CRFB, arts. 70 e 71). Também não se observa, na sentença, que tenha ela negado o fato ou a autoria de crime, mas apenas que, para questão envolvendo improbidade, entendeu improcedente incluir o nome do Sr. Danilo Augusto dos Santos (ao que se pode extrair, concordando na parte que diz não ter identificado conduta individualizada ao demandado).

260. Sobre o tema, destaque-se Apelação Cível no TRF-4, in verbis:

TRF-4 - APELAÇÃO CIVEL AC 5010167-10.2013.4.04.7009

QUESTÃO DE ORDEM. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PENDÊNCIA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS. BIS IN IDEM. NÃO-CONFIGURAÇÃO. SUSPENSÃO DO FEITO ATÉ O JULGAMENTO DA APELAÇÃO CÍVEL.

1. De acordo com o art. 12 da Lei 8.429/92, há independência entre as instâncias cível, administrativa e criminal.

2. A decisão proferida pelo Tribunal de Contas não se confunde com a ação de improbidade administrativa, esta sabidamente processada perante o Poder Judiciário, a quem cabe a imposição das sanções previstas nos incisos do art. 12 da Lei n.º 8.429/92. Na ação de improbidade administrativa, o objetivo é mais amplo, político-administrativo, pois pretende caracterizar o ato de improbidade administrativa em face de toda a Administração Pública. Pune-se o agente público em face de sua responsabilidade no seu aspecto mais abrangente, cuja sanção evidencia-se pelo seu caráter político-administrativo.

3. Não se configura bis in idem a coexistência de título executivo extrajudicial (acórdão do TCU) e sentença condenatória em ação civil pública de improbidade que determinam o ressarcimento ao erário. Precedentes STJ.

4. As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União que resultem imputação de débito ou multa, por si só, possuem eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 71, § 3º da CF, e do art. 784, XII, do CPC, não havendo a alegada relação de prejudicialidade entre a decisão proferida na ação de improbidade e a execução em curso.

5. Na hipótese de o embargante/executado vir a ser condenado na ação de improbidade no ressarcimento ao erário, eventuais questões afetas ao pagamento e à compensação devem ser debatidas na execução, não advindo daí qualquer bis in idem, porquanto a repercussão patrimonial não se acumula na mesma proporção em que existem títulos executivos pendentes pela mesma obrigação.

6. Questão de ordem solvida para determinar a suspensão do feito até o julgamento da Apelação Cível n.º 5010167-10.2013.4.04.7009.

261. Em outra passagem, resta claro que uma ação de improbidade que julga improcedente a ação pela mesma conclusão de ausência de condutas imputadas na inicial, similar ao caso em comento naquela decisão judicial, não vincula esta Corte às apurações que lhe competem, a saber:

TRF-4 - APELAÇÃO CIVEL AC 50001514920124047003 PR 5000151-49.2012.4.04.7003 (TRF-4)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESTITUIÇÃO DE VALORES APLICADOS INDEVIDAMENTE EM OBRAS DE REBAIXAMENTO DE VIA FÉRREA. SUPERFATURAMENTO. LICITAÇÃO REALIZADA COM EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS. CONTRATAÇÃO DE OBRA IRREGULAR. ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DE PROJETO

BÁSICO INADEQUADO. CONTRATO DE SERVIÇO DE SUPERVISÃO, ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DE QUALIDADE DA OBRA SEM LICITAÇÃO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DESNECESSIDADE DE PROVA PERICIAL. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. PROVA EMPRESTADA. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 9º, 10 E 11, DA LEI Nº 8.429 /92. NÃO CONFIGURAÇÃO.

1. Sendo o juiz o destinatário da prova, a ele compete ponderar sobre a necessidade ou não da sua realização. A produção probatória deve possibilitar ao magistrado a formação do seu convencimento acerca da questão posta, cabendo-lhe, inclusive de ofício, determinar as diligências que reputar necessárias ao julgamento da lide, mormente se entender, como no caso em tela, que a perícia realizada não possui suficiente força probante para formar juízo de convicção.

*2. Considerando o objeto da lide e a farta documentação que instruiu a inicial, em especial os processos **administrativos**, as cópias da auditoria e do inquérito civil, a produção de prova pericial mostrou-se desnecessária na hipótese dos autos*

*3. De acordo com o artigo 12 da Lei nº 8.429 /92, há **independência** entre as instâncias cível, **administrativa** e criminal.*

*4. O Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento acerca da possibilidade de utilização emprestada de prova produzida em âmbito criminal em procedimento **administrativo** disciplinar e em ação civil pública por ato de **improbidade administrativa**, desde que observadas as formalidades próprias à produção probatória.*

*5. A Lei nº 8.429 /1992 definiu os atos caracterizadores de **improbidade administrativa**, especificando-os em três categorias diversas, de acordo com os níveis gradativos de gravidade da conduta e de ofensa ao patrimônio público: atos que importam enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.*

6. Para a configuração do ato ímprobo, é necessária a análise do elemento subjetivo, qual seja, dolo nas condutas tipificadas nos artigos 9º e 11, ou ao menos culpa, quanto às condutas do art. 10 da Lei n. 8.429 /92.

7. Não demonstrado dos autos que os réus, efetivamente, tenham, de forma deliberada, fraudado ou frustrado o caráter competitivo da licitação, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.

*8. A decisão do TCU, órgão dotado de melhor aparelhamento técnico na análise dos contratos firmados pela administração pública, acabou por afastar o alegado superfaturamento, pelos relevantes fundamentos referentes às formas e critérios de cálculos que embasaram a conclusão da Auditoria com relação aos indícios de sobrepreço ou de superfaturamento. Ainda que persistissem dúvidas com relação aos critérios e métodos de cálculos para se concluir quanto à existência ou inexistência de superfaturamento em relação às taxas, serviços e preços, o certo é que tal fato, por si só, não é capaz de ensejar o enquadramento das condutas dos réus em atos de **improbidade administrativa**.*

9. Não restou comprovado que tenha havido, por parte dos réus, vontade deliberada e consciente de dispensar ou inexigir licitação com inobservância da lei, uma vez que era razoável pressupor a legalidade da contratação direta, inexistindo nos autos indício de conluio entre os agentes, desvio de finalidade ou má-fé.

*10. Embora configuradas algumas das irregularidades apontadas na inicial, como por exemplo, falhas na elaboração e execução do projeto da obra e regime de remuneração do contrato, estas configuram mera irregularidade **administrativa**, não dando ensejo às penalidades da Lei 8.429/92.*

11. Não demonstrada a prática, pelos réus, dos atos ímprobos a eles imputados na inicial, não merece prosperar o apelo do MPF, devendo ser mantida a sentença que julgou improcedentes os pedidos por seus próprios e jurídicos fundamentos. Desse modo, os argumentos expendidos pelo responsável devem ser integralmente rejeitados.

262. Portanto, aquela decisão judicial não tem efeitos que irradiam nesta Corte, vinculando a excluir o responsável da relação processual em exame.

263. Acerca da menção a decisões administrativas do TCU em seu favor e posicionamentos internos desta Corte excluindo o responsável, não se ignoram as análises aquiescentes de auditores, unidades técnicas, Parquet e demais autoridades em alguns processos. Vários fatores influenciam as decisões administrativas do TCU e podem explicar esse tipo de

ocorrência nesta Corte. Os fatores que interferem, explicam e até mesmo justificam decisões tão díspares quanto manter ou excluir um mesmo responsável em processos semelhantes, apesar de difícil equacionamento, podem ser facilmente evidenciados.

264. Em primeiro lugar, a assimetria informacional, tanto de peças de 'acusação', investigatórias, de apuração dos fatos, quanto da própria defesa, que, em um processo, insere determinado conjunto de documentos, em outro, opta por apresentar somente uma parte. Muitas vezes, até mesmo a ordem em que elas são apresentadas, por vezes todas de uma vez, por vezes em defesas parciais e complementares, tumultuam o processo e podem gerar análises distorcidas, incompletas ou parciais.

265. Em segundo lugar, diferenças no rol de responsáveis, porque, em determinados processos, há elementos e evidências mais sólidos para incluir determinados responsáveis, e, em outros, tais elementos estão ausentes, o que explica, por vezes, a presença de uns e/ou ausência de outros no rol. Entretanto, o pano-de-fundo das dezenas de processos envolvendo o IEC e os responsáveis que constam nestes autos é a participação em um esquema de fraudes perpetrado para desviar recursos do MTur. Isso restou bem claro na última decisão desta Corte, nos autos do processo nº TC 000.412/2016-3, que está sendo colacionada ao presente processo como subsídio para a tomada de decisão, consoante determinação do próprio Relator daquele e destes autos, o Ministro Augusto Nardes (vide Acórdão à peça 133, Voto à peça 134 e Relatório à peça 135).

266. Em terceiro lugar, as estratégias de defesa, que muitas vezes influenciam nos resultados dos julgamentos; por exemplo, no presente processo, a defesa à peça 107 está datada de 19/11/2019, e contém 9 páginas; porém, uma defesa 22/1/2019, ou seja, interposta quase um ano antes, em outro processo (TC 000.412/2016-3) contém mais de 40 páginas, sendo que as questões envolvidas em ambos os processos são bastante semelhantes. Esse tipo de estratégia dificulta a que análises do corpo técnico sejam produzidas de maneira semelhante porque o auditor-instrutor se depara com um conjunto de indagações diferente e necessita se restringir, por vezes, àquelas questões que estão sendo postas, seja porque precisa se filiar aos autos, seja porque desconhece a existência de outros processos e decisões envolvendo os mesmos ou parte dos responsáveis.

267. Em quarto lugar, as petições, requerimentos, intercorrências feitas pela defesa de modo não unificado, sem se valer da preclusão consumativa, aproveitando-se da 'brecha' que esta Corte propicia, quase sempre em nome do princípio da verdade material e de modo a exaurir a ampla defesa e o contraditório. Em muitos processos, como se observa, por exemplo, no caso em comento, a defesa do Sr. Danillo Augusto dos Santos, mesmo após apresentar alegações e caracterizar a preclusão consumativa, resolve, em tempos espaçados e sem qualquer justificativa, dar entrada em novos elementos e/ou informações adicionais que, em verdade, se constituem de complementações de defesa de informações para fatos e aspectos para os quais já detinha conhecimento domínio pretéritos. Não é desarrazoado cogitar ser esse tipo de artimanha, um modus operandi que soa como estratégia ilegítima do exercício da ampla defesa, ou seja, muito mais para tumultuar o andamento do processo e o exame das questões, de modo a confundir o auditor-instrutor, a dificultar a catalogação de informações e a análise dos argumentos, e, com isso, o resultado termina por ser decisões díspares na própria Corte de Contas.

268. Em quinto lugar, diferentes membros do MP/TCU atuando nas TCEs ante os sorteios realizados, o que faz com que as percepções distintas ante as informações diferentes contidas nos processos levem a resultados e proposituras diferentes, com pareceres por vezes divergentes entre si, quando comparados os pronunciamentos do Parquet.

269. Em sexto lugar, relatorias distintas, com diferentes informações por conta da assimetria informacional de conteúdo dos processos, propicia a decisões diferentes entre Relatores, Câmaras, Plenário e até mesmo decisões diferentes de um mesmo Relator, como justificadamente é o caso dos processos do Ministro Augusto Nardes, em que a defesa tenta parecer como decisões inexplicavelmente contraditórias. Facilmente se observa que o presente Relator destes autos participou, sim, de votações e relatorias em que sustentou seu Voto em defesa da exclusão do

Responsável [4], mas justamente por esse conjunto de fatores que ora se apresenta neste e demais parágrafos retro.

270. Entretanto, nos autos do TC 000.412/2016-3, consta instrução técnica contendo aquele que pode ser tido até aqui como o mais amplo e completo exame técnico de 'apuração dos fatos' e análise de argumentações, baseado em riqueza de detalhes, de dados e de informações, com a devida profundidade e questionando até mesmo laudo técnico de perito externo.

271. Esse trabalho técnico só foi possível ante o enriquecimento de informações naqueles autos, sob orientação prévia de quem presidia o processo, o Relator Ministro Augusto Nardes, que, antes, havia expedido um extenso e sólido Voto fundamentando decisão interlocutória do Pleno desta Casa (TC 000.412/2016-3, Acórdão 2777/2019-TCU-Plenário, de 20/11/2019, que promoveu desconsideração de personalidade jurídica da empresa Conhecer Consultoria e Marketing e autorizou citações, entre outras determinações).

272. Com a orientação prévia e ponderações emanadas do Relator, foi possível se produzir o mencionado exame técnico nos autos em comento (TC 000.412/2016-3), o qual apurava fatos em que todos os responsáveis neste processo lá constavam do rol, abarcando fatos semelhantes e subsidiando, assim, a recentíssima decisão contida no Acórdão 655/2022-TCU-2ª Câmara, de 15/2/2022, da Relatoria do Ministro Augusto Nardes, que rejeitou todas as alegações de defesa, julgou irregulares as contas de todos eles e os condenou solidariamente ao débito lá apurado.

273. Com isso, propiciou-se um juízo sólido, robusto e pleno de tal ordem que o próprio Relator, percebendo a importância de se espraiar as análises daquele exame técnico carreadas para seu Relatório, bem como de suas próprias conclusões contidas no Voto condutor, assim asseverou no citado decisum:

9.7. determinar a juntada da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos demais processos em trâmite nesta Corte de Contas envolvendo o IEC Instituto Educar e Crescer e o Sr. Danillo Augusto dos Santos, de forma a subsidiar análises posteriores com vistas a propiciar que tanto as unidades técnicas, Ministério Público junto ao TCU e Relatores detenham o máximo possível de informações para que, se assim desejarem, uniformizarem posicionamentos;

274. Em sétimo lugar, o envio de processos pelo MTur e autuação deles no TCU se dá de modo não unificado, ou seja, os processos têm entrada nesta Corte em épocas distintas, dependendo da evolução das apurações no órgão de origem e das conclusões na fase interna da TCE, possuindo datas de autuação significativamente diferentes. Com isso, provoca-se até mesmo Relatorias distintas por conta da obediência aos períodos circunscritos nas diferentes Listas de Unidades Jurisdicionadas (LUJs).

275. Desse modo, não se vislumbrando que decisões judiciais e administrativas vinculem o juízo feito nestes autos acerca do incontestável discernimento que a pessoa do Defendente enceta como profissional experiente – e quiçá como empresário do seu mesmo ramo de atuação –, sabedor, assim, das regras impostas a quem administra uma sociedade ou entidade e o grau de responsabilidade que se impõe a todos que gerenciam, guardam ou administram bens, dinheiros e valores públicos, resta a única conclusão possível no presente exame, qual seja, a rejeição dos argumentos apresentados.

Argumento 5 - Dos laudos periciais e falsificação de assinatura

276. Alega o Responsável [4] na Parte 'III. Do mérito', item C) Dos demais elementos de prova: indícios de falsificação' (peça 77, p. 18-22), que o termo de convênio, bem como o Ofício IEC nº 009/2009, datados, respectivamente, de 11/9/2009 e 25/11/2009, teriam sido supostamente assinados pelo responsável, mas que, nesta data o mesmo já estava afastado do cargo de presidente do Instituto, conforme Ata da 7ª Assembleia Extraordinária do IEC, e que essa mesma assinatura pode ser igualmente notada em diversos documentos atinentes a outros convênios firmados pelo IEC, em que o seu nome fora indevidamente utilizado. Alega, ainda, que é dispensável qualquer expertise pericial para se constatar a conformidade entre as assinaturas apostas em vários documentos, dos quais alguns trazidos em anexo, porquanto cada traço gráfico está disposto exatamente da mesma

forma no papel, sobrepondo-se aos termos digitados ('Danillo Augusto dos Santos' e 'presidente') precisamente nos mesmos pontos, evidenciando, assim, falsidade ideológica de documentos a partir da reprografia digital de sua assinatura.

277. A nova defesa apresentada (peça 107, p. 7, item 13) traz perícia documentoscópica e grafotécnica questionando 36 documentos em que suas assinaturas teriam sido falsificadas (Documento 04, peça 111). O argumento das Figuras do laudo transcritas na peça de defesa a título exemplificativo é de que ninguém assinaria tantos documentos, em distintos momentos, grafando o traçado da caneta nos mesmos pontos de encontro dos nomes apostos na escrita impressa. Sustenta, assim, se tratar de falseamento ideológico via reprografia digital de uma mesma assinatura, ainda que autêntica, do Sr. Danillo, concluindo que todos os documentos ali analisados (alíneas 2.1.1 a 2.9.5 do laudo à peça 111) foram produzidos por meio de montagem, mediante transplante da assinatura original e do respectivo campo subposto mecanografado, tratando-se, pois, de documentos espúrios, forjados e, por conseguinte, falsos. A matriz utilizada, segundo sustenta a perícia, seria, em tese, a primeira, na linha do tempo, que, no caso a do documento assinado em 22/12/2008 (vide peça 111, p. 15, penúltimo parágrafo).

Análise 5 (rejeição):

278. Preliminarmente, é importante que se reconheça a qualificação e experiência do profissional perito que assina os laudos, cuja apresentação dispensa comentários e está bem delineada à peça 111, p. 1, item '1. Apresentação e histórico'.

279. Especificamente sobre o conteúdo dos laudos juntados aos autos (peça 111), onde se conclui que todos os documentos ali analisados foram forjados, são espúrios e, por conseguinte, falsos, tem-se, as seguintes análises.

280. Em primeiro lugar, que, a despeito da insinuação da defesa (vide peça 111, p. 15, penúltimo parágrafo), de que a matriz de cópias digitalizadas da assinatura do Defendente utilizada teria sido, em tese, a primeira, na linha do tempo, datada de 22/12/2008, é tese que já nasce não comprovada, pois não abrangeu todo o universo documental dos processos desta Corte.

281. Em segundo lugar, na parte '2. Peças Questionadas', o laudo se concentra em documentos avulsos selecionados sem algum critério objetivo aparente (porque há outros documentos com assinaturas que propositadamente não foram escolhidos e que não se enquadrariam, no todo, na matriz de original trazida à baila e usado pelo estudo, qual seja, a assinatura de identidade profissional do responsável, peça 111, p. 7 e 27, parte '3. Material Padrão') extraídos dos seguintes processos:

- a) 2.1 – TC 025.025/2016-3 (1 documento);
- b) 2.2 – TC 016.266/2015-3 (1 documento);**
- c) 2.3 – TC 015.021/2015-7 (5 documentos);
- d) 2.4 – TC 029.651/2013-1 (9 documentos);
- e) 2.5 – TC 013.824/2016-3 (1 documento);
- f) 2.6 – TC 018.305/2015-6 (5 documentos);
- g) 2.7 – TC 013.840/2016-9 (5 documentos);
- h) 2.8 – TC 000.412/2016-3 (5 documentos);
- i) 2.9 – TC 015.043/2015-0 (5 documentos).

282. Verifica-se, de pronto, que o critério de seletividade da amostra, é questionável, pois foi no mínimo tendencioso ou usado com parcialidade, haja vista que todos os processos possuem 5 ou mais documentos de assinatura que poderiam, igualmente, ter sido selecionados. Porém, a escolha de 1, 5 ou até 9 documentos sem explicação plausível para tal seletividade, sem guardar uma uniformidade do conjunto amostral ou mesmo sem a randomicidade e aleatoriedade, selecionando para mais ou para menos o número de páginas, só se justifica por serem estes 37 documentos os que atenderiam ao resultado buscado, qual seja, uma comparação que desembocasse na única e possível conclusão: a de se tratar de cópias de uma mesma assinatura digitalizada.

283. Quanto à assinatura do Termo de Convênio MTur/IEC Nº 704.853/2009 (peça 1, p.

79-113), chama a atenção que este documento não tenha sido incluído entre os selecionados para compor o laudo – portanto, registre-se também, o laudo não emite conclusão acerca desse documento. Em que pese a péssima qualidade do material anexado, a assinatura não desperta qualquer desconfiança de ter sua autenticidade questionada. Com razoável segurança, é possível se verificar que as rubricas constantes de todos os rodapés das páginas do Convênio correspondem ao Responsável [4]. De fato, não é incomum o uso de rubrica, uma assinatura resumida, preservando-lhe traços similares. É o que se assemelha ao caso em comento. Confrontando as rubricas de conferência dessas páginas (peça 1, p. 79-112) com a assinatura completa à peça 1, p. 113, percebem-se nítidos traços que se aproximam, em muito, da sua assinatura por inteiro. Aliás, até mesmo o que o perito destacou por meio de ‘elipses amarelas’ e chamou de sinais diacríticos (vide peça 111, p. 10) do rigoroso exame dos detalhes gráficos da assinatura do Sr. Danillo estão nitidamente presentes nessas rubricas de rodapés das páginas do Termo de Convênio. Logo, nesses casos, não se vislumbra, até aqui, dar razão à argumentação.

284. E mais. O fato deste e de nenhum outro termo, entre as dezenas de convênios, ser selecionado no espaço amostral dos laudos coloca em dúvida a adequação ao quesito ‘quantidade’ de material para avaliação. Observe-se que, afeto ao presente processo (subitem 2.2 do laudo), há apenas 1 documento analisado no laudo, a saber (peça 111, p. 3, com destaque inserido da localização desse documento nos autos):

2.2.1. Ofício IEC nº 009/2009, folha 153, datado de 25 de novembro de 2009 em Brasília -DF, Convênio nº 704.853/2009, referente a Prestação de Contas Final do Evento XXIII Arraial da Alegria da Cidade de Maria - Barretos SP [peça 1, p. 153].

284.1. Quanto a este Ofício IEC 009/2009 (peça 1, p. 153), se ele não for a própria matriz de onde digitalmente se extraiu a fonte para outras cópias, a assinatura possui nítidos traços de ter sido, de fato, copiada e colada digitalmente de alguma outra matriz – isso é inegável. O argumento da defesa é procedente nesse aspecto: ninguém assinaria tantos documentos, em distintos momentos, grafando o traçado da caneta nos mesmos pontos de encontro dos nomes apostos na escrita impressa – e os laudos periciais caminham nesse mesmo sentido. Contudo, há, aqui, dois entraves para a plena aceitação dessa argumentação que sustenta a exclusão do nome do Responsável [4] dos autos por esse motivo apenas.

285. Um deles é de **ordem material**, da relevância desse documento no conjunto documental restante, ou seja, ele revela um item de um conjunto pequeno e estatístico de documentos em que supostamente teria havido a transposição digitalizada de sua firma (dúvida lançada porque se trata de cópias); porém, são documentos satélites da gestão do IEC que não eliminam a autenticidade de suas assinaturas em atas, já que, no termo de convênio deste e de outros processos, entre tantas outras assinaturas que certamente nem o próprio responsável se lembra, ele admitiu ter assinado papéis sem ler nem tomar conhecimento de seu conteúdo (é aqui que reside sua culpabilidade, a assunção de riscos e a imprudência que o dominou no momento em que não só aceitou ser Presidente, como também chancelou o cargo com vários atos seus).

286. O outro entrave é de **ordem técnica**, por se tratar de análises e comparações acerca de fotocópias, o que torna o argumento da falsidade ideológica via reprografia digital de sua assinatura tema de matiz criminal, a ser visto com maior profundidade e detalhe na seara apropriada para esse tipo de discussão, que é o Poder Judiciário.

287. Acerca dessas questões e especificamente sobre os laudos grafoscópico e documentoscópico, tem-se posicionamento do Voto do Relator (MIN-AN) que conduziu o Acórdão 2777/2019-TCU-Plenário, nos autos do já mencionado TC 000.412/2016-3, naquela assentada, ainda em sede preliminar, por não ter tido o Relator tempo de acesso por inteiro às peças, incluindo os laudos periciais, que adentraram nos autos um dia antes da expedição do decisum, voto e relatório (com destaques):

30. Quanto à questão da falsificação de assinatura do Sr. Danillo Augusto dos Santos, em que pese a análise da unidade técnica, constante da instrução de peça 67, p. 14, subitem 46.38, ter entendido que ‘(...) no Ofício IEC 007/2009, de 30/9/2009 (p. 5, peça 34); nos documentos que

instruem o Ofício IEC 007/2009, todos de 22/9/2009 (pgs. 6, 7, 9, 10 e 11, peça 34); no Termo de Compromisso datado de 21.09.09 (p. 12, peça 34); no Processo Interno 003/2009, de 4/5/2009 (pgs. 15/18, peça 34); no Termo de Homologação e Adjudicação, também de 4/5/2009 (p. 27, peça 34); e na Declaração do Conveniente de 21/9/2009 (p. 29, peça 34), constam assinaturas claramente forjadas do senhor Danillo, as quais prescindem de uma análise pericial para se constatar terem sido digitalmente reproduzidas em todos esses documentos, (...)’, **considero prematura tal análise, visto que foi realizada com base em cópia xerox dos documentos.**

31. De fato, o resultado de perícia grafotécnica realizada em documentos reprografados não é extensiva à autenticidade ou legitimidade documental, em face da possibilidade de montagens por processos copiativos, com aproveitamento de assinaturas autênticas.

32. Sobre essa questão, extrai-se do manual de norma de procedimento de grafoscopia elaborado pelo Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia de São Paulo (www.ibape-sp.org.br - <http://ibape-nacional.com.br/biblioteca/wp-content/uploads/2013/06/norma-de-grafoscopia-logo-novo.pdf>), o seguinte posicionamento:

‘9.4) – Observação: Destaque-se que documentos provenientes de cópias possuem tão somente registros gráficos de impressões, mesmo que representem grafismos, possibilitando, tão somente, determinar com segurança a origem do equipamento que produziu tais impressões. Manifestações outras sobre as cópias somente podem ser apresentadas com as devidas reservas, devido às incertezas inerentes ao hipotético.’

33. Por oportuno, transcrevo ementa de decisão do Superior Tribunal Militar que trata desse tema:

‘Ementa: FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTO E FALSIDADE IDEOLÓGICA. IMPOSSIBILIDADE MATERIAL DE PERÍCIA GRAFOTÉCNICA. PELA IMPRESTABILIDADE DE DOCUMENTOS ACOSTADOS AOS AUTOS POR COPIAS XEROX. EM FACE DA INIDONEIDADE DOS PAPEIS CARREADOS AOS AUTOS PARA COMPROVAÇÃO DA MATERIALIDADE DAS IMPUTAÇÕES CONTIDAS NA DENÚNCIA, A PROVA SE ENFRAQUECE E NÃO PERMITE UMA DECISÃO CONDENATORIA. ABSOLVIÇÃO OPERADA NA INSTÂNCIA ‘A QUO’ QUE SE CONFIRMA. NEGADO PROVIMENTO AO APELO DO MPM. DECISÃO UNÂNIME’ (Superior Tribunal Militar STM - APELAÇÃO(FO): Apelo 47364 PR 1994.01.047364-5).

34. Dessa forma, com as devidas vênias ao posicionamento da unidade técnica, os elementos constantes dos autos, especificamente documentos citados no item 30 deste voto, em face da possibilidade de montagens por processos copiativos, com aproveitamento de assinaturas autênticas, não são aptos a comprovar que esses documentos originais foram, de fato, assinados pelo Sr. Danillo Augusto dos Santos, motivo pelo qual não acompanho a unidade técnica.

35. No caso concreto destes autos, resta patente que a conduta imprudente e omissa do Sr. Danillo Augusto dos Santos contribuiu diretamente para a ocorrência do dano ao erário constatado.

36. Isso posto, tenho que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Danillo Augusto dos Santos não o socorrem em relação à sua conduta imprudente e omissiva na presidência do IEC e aos documentos que assinou, porquanto gozava da plenitude da sua capacidade intelectual, enquanto homem médio. Tendo em vista que não constam dos autos elementos de provas suficientes que comprovam que esse responsável não foi imprudente e omissivo em suas responsabilidades como presidente da entidade, que não assinou os documentos mencionados no item 24 e na alínea ‘a’ do subitem 39.2.2 deste voto, em especial o convênio ora em exame e as atas das assembleias extraordinárias, e que é de sua responsabilidade trazer aos autos a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio MTur/IEC 187/2009 (Siconv 703278), sou pela rejeição de suas alegações de defesa.

37. Portanto, da análise dos elementos constante destes autos, em conjunto com elementos constantes de outros processos envolvendo convênios celebrados entre o Ministério do Turismo e o Instituto Educar e Crescer (IEC), vislumbro estar materializada diversas circunstâncias e condutas que permitem responsabilizar o ex-Presidente dessa entidade – Sr. Danillo Augusto dos Santos –, entre as quais a participação na quase totalidade das assembleias gerais extraordinárias ocorridas no período de sua gestão e o fato de ter assinado diversos documentos inerentes à gestão do Instituto, em especial o Termo de Convênio MTur/IEC 187/2009 (Siconv 703278), peça 1, p. 41-58.

38. Assim, com as devidas vênias à posição defendida pela unidade técnica na instrução de peça 76, anuída pelo MP/TCU, entendo descabida a retirada da responsabilização do retro mencionado ex-Presidente do IEC do polo passivo destes autos.

288. Conforme se observa, ainda que os aludidos laudos periciais – absolutamente idênticos, *ipsis litteris*, aos do presente processo – tenha ali adentrado apenas um dia antes da Sessão que decidiu por manter o responsável, Sr. Danillo Augusto dos Santos, na relação processual daqueles autos, ou seja, ainda que tal conteúdo não tenha sido, à época, objeto de análise detalhada no Gabinete do Relator, verifica-se que o cerne de sua argumentação acerca de ‘laudos grafoscópicos’ permanece intacto, qual seja, o de terem sido baseados em ‘cópias reprográficas’, e não nos originais, não revelando, assim, posição definitiva quanto à autenticidade da documentação em si, ao menos para fins de prova nesta esfera administrativa, necessitando de uma discussão judicial que não compete a esta Corte.

289. De fato, na parte ‘4. Objetivo Pericial’ do aludido laudo (peça 111, p. 7), o perito profissional esclarece (destaque em negrito):

O presente Laudo tem por objetivo:

- Verificar a autenticidade, ou não, das assinaturas atinentes a Danillo Augusto dos Santos exaradas nas peças questionadas descritas, mediante cotejo com a assinatura aposta no padrão considerado, ou seja, determinar se as assinaturas, padrão e questionadas, foram provenientes do mesmo punho.

- **Proceder análise documentoscópica nas peças questionadas visando caracterizar sua unicidade e integralidade**

290. Portanto, em que pese o aspecto ‘autenticidade’ ter sido aplicado à questão das assinaturas, ele não foi – como não poderia ser – apto a aferir a autenticidade dos documentos, porque baseados em reprografias.

291. Em terceiro lugar, na parte ‘3. Material Padrão’ do laudo, sem querer desmerecer a qualidade da perícia, teria sido estratégia mais acertada a escolha de um documento original que fosse datado de antes ou próximo das datas em que os documentos-alvo de análise foram assinados, nos idos de 2008-2010.

292. Conforme Quadro II – peça padrão (peça 111, p. 27), a escolha da matriz de comparação recaiu sobre documento expedido e, portanto, assinado em 26/1/2017, quase uma década após a aposição das assinaturas examinadas em confronto, o que poderia afetar os quesitos ‘adequabilidade’ e contemporaneidade. De fato, a assinatura é um elemento dinâmico que se modifica na linha do tempo, ainda que por sensíveis sinais de evolução, ante a maturidade do escrevente, ou involução caligráfica, porque o signatário, ao avançar da idade, pode amadurecer a escrita ou, ainda, dependendo das condições físicas e de saúde, perder a firmeza do traçado, o ‘peso’ das mãos pode se modificar, sem falar na afetação de enfermidades que podem lhe alterar a caligrafia.

293. Em quarto lugar, sobre o item ‘4. Objetivo pericial’ do laudo, já se falou, em itens precedentes, mas se repise (e se abordará esse aspecto novamente, adiante): a análise documentoscópica foi baseada em **fotocópias**, e, como tal, não pode ser tida pelo meio especializado como conclusiva.

294. Em quinto lugar, quanto ao item ‘5. Fundamentação Técnica’ do laudo, já se questionou a validade dos quesitos ‘adequabilidade, contemporaneidade e quantidade’, conforme parágrafos precedentes, discussão que, mais uma vez, entende-se não ser afeita a esta Corte administrativa, até pela falta de especialização na área.

295. Em sexto lugar, quanto aos itens ‘6. Exames’ e ‘7. Conclusão’, que analisaram a forma, a formação gráfica (gênese gráfica), as qualidades gerais do grafismo nos diversos aspectos da grafia das assinaturas, e trouxe ponderações como ‘não existem duas assinaturas autênticas idênticas’, e que o titular ‘não consegue lançar duas assinaturas exatamente iguais’, concluindo que ‘pelo menos 35 das assinaturas são reproduções de uma mesma assinatura matriz’, e uma delas com formatação distinta/subposição/superposição entre texto mecanografado e o traçado da assinatura, trazendo comparações gráficas irrefutáveis, tem-se, por fim, a posição da perícia quanto ao exames e

conclusão geral dos laudos (peça 111, p. 16), com destaques:

6. Exames

(...) O conjunto de todas as constatações anteriores, quais sejam: (i) 36 assinaturas absolutamente idênticas e sem variação natural de punho; (ii) 36 assinaturas com a mesma espacialidade em relação ao texto mecanografado subposto; (iii) texto mecanografado em referência com formatação distinta dos demais lançamentos mecanográficos no documento em que se encontram, inclusive no primeiro documento da linha de tempo, permite ao signatário concluir que todos os documentos questionados foram obtidos por meio de montagem, mediante inserção por transplante da assinatura e do campo subposto mecanografado questionados. **Portanto, tratam-se de documentos adulterados e por conseguintes peças falsas.**

7. Conclusão

Em face dos exames realizados, o signatário deste Laudo conclui que os documentos descritos nas alíneas 2.1.1 a 2.9.5 foram produzidos por meio de montagem, mediante transplante da assinatura atinente à Danillo Augusto dos Santos e do respectivo campo subposto mecanografado. Portanto, tratam-se de documentos espúrios e por conseguinte **documentos falsos**.

296. Em que pese pequena falha observada na menção do laudo ao número de documentos analisados (contabilizou-se 37 assinaturas examinadas, sem contar obviamente a matriz, do subitem 2.1.1 ao 2.9.5 – e não 36, como traz a transcrição retro extraída do laudo), deslize que, é claro, não o invalida, não há como se negar a validade do laudo para o único documento deste processo que teria tido, **ao menos nas fotocópias analisadas**, transposição digital (ou até mecânica) de assinatura do responsável.

297. Porém, além do aspecto de tal exame se centrar em fotocópias, a questão remanescente aqui, ad argumentandum tantum, é se o fato de se ter alguns documentos com assinatura forjada, na hipótese de tais cópias serem fiéis aos originais de que derivaram, é motivo suficiente para anular todos os demais documentos em que isso não restou provado ou não se verificou nos autos em questão. Em outras palavras: adulterações parciais em documentos fotocopiados, se confirmada sua análise nos originais, teriam o condão de provar que o responsável não teve qualquer participação na gestão do Instituto?

298. O conjunto probatório que se apresenta para entoar uma resposta negativa à indagação retro é extenso, robusto e de difícil contra-argumentação. Cite-se, por exemplo, o rol que elencou uma lista de atos de gestão atribuídos ao Responsável [4] e que constou do Voto que fundamentou o Acórdão 1418/2019-TCU-Plenário, nos autos do TC 015.021/2015-7, de 19/6/2019, do mesmo Relator, quando se rejeitou suas alegações de defesa e julgou suas contas irregulares, condenando-o solidariamente em débito com os demais responsáveis. Reproduz-se, aqui, a passagem em que constam tais atos de gestão, a qual, inclusive, a despeito de ser extraída de outro processo, faz referências ao presente processo em análise (com destaques):

(...) 29. Especificamente quanto à responsabilização do Sr. Danillo Augusto **dos** Santos nestes autos [nome corrigido nas menções dessa transcrição], a proposta da Sec-CE é no sentido de acolher as suas alegações de defesa, excluindo-o, em consequência, do polo passivo processual, encaminhando esse que foi anuído pelo MP/TCU. Registro que a análise das alegações de defesa apresentadas pelo citado responsável consta dos itens 47-83 da instrução de peça 47.

30. Com as devidas vênias, discordo da posição defendida pela unidade técnica e pelo MP/TCU de acolhimento das razões de justificativas do Sr. Danillo Augusto dos Santos. Entendo, em linha com o posicionamento defendido pela Sec-ES, nos autos do **TC 016.266/2015-3**, que analisa situação semelhante envolvendo o Instituto Educar e Crescer (IEC) e esse seu ex-Presidente, que as irregularidades verificadas nestes autos, que se repetem em diversos outros, envolvem diversos atores que participaram ou contribuíram para que o fim pretendido de lesar os cofres públicos se materializasse.

31. Sempre pertinente lembrar que o IEC e seus gestores/colaboradores foram responsáveis por um **esquema fraudulento** que movimentou mais de nove milhões de reais de recursos públicos oriundos de convênios celebrados com os Ministérios do Turismo e da Cultura, montante esse que está sendo objeto de diversas TCE que tramitam nesta Corte de Contas.

32. Os elementos constantes destes autos [TC 015.021/2015-7], e também de outros que tramitam neste Tribunal, mostram que o Sr. Danillo Augusto dos Santos:

(a) tem formação superior em fisioterapia;

(b) é professor universitário e leciona na Faculdade Centro de Estudos Octávio Dias de Oliveira;

(c) é professor de ensino superior e leciona desde abril de 2011 na Faculdade União de Goyazes, conforme declaração datada de 16/3/2017 (**autos do TC 016.266/2015-3, peça 77, p. 178**);

(d) trabalha na Ortotrauma Clínica Ortopedia Ltda., conforme declaração datada de 16/3/2017 (**autos do TC 016.266/2015-3, peça 77, p. 176**);

(e) **participou** em 27/10/2008 da assembleia geral extraordinária do Instituto Educar e Crescer (IEC); concordou com a pauta objeto da assembleia; participou da decisão de realizar votação imediata para definir um novo presidente da entidade; votou; aprovou as deliberações tomadas; foi eleito por unanimidade presidente do IEC; solicitou a todos os membros da diretoria que assinassem a Ata de Posse; e assinou, como Presidente do IEC, os documentos Ata da Assembleia e Ata de Posse (Assembleia Geral Extraordinária – Quinta Ata e Ata de Posse, peça 39, p. 42-43);

(f) **assinou** em 10/11/2008, como Presidente do IEC, edital de convocação para assembleia geral extraordinária a ser realizada em 20/11/2008 (**autos do TC 016.266/2015-3, peça 77, p. 120**);

(g) **participou** em 20/11/2008, como Presidente do IEC, da assembleia geral extraordinária desse instituto; expôs os motivos que levaram a alteração de endereço do Instituto; solicitou uma votação para concordância dos presentes; participou da deliberação que alterou o endereço da entidade; e assinou, como Presidente do IEC, a Ata da Assembleia (Assembleia Geral Extraordinária – Sexta Ata, autos do **TC 016.266/2015-3, peça 77, p. 122**);

(h) **assinou** em 20/3/2009, como Presidente do IEC, edital de convocação para assembleia geral extraordinária a ser realizada em 3/4/2009 (**autos do TC 016.266/2015-3, peça 77, p. 126**);

(i) **participou** em 3/4/2009, como Presidente do IEC, da assembleia geral extraordinária desse instituto; expôs os motivos de desacordos com a administração do prédio, sede atual do Instituto, que levaram a alteração de endereço e solicitou uma votação para concordância dos presentes; participou da deliberação que alterou o endereço da entidade; informou que estará ausente pelo período de 4 (quatro) meses e, portanto, não poderá responder pela função de Presidente; sugeriu que, neste período, a Vice-Presidente, Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, assumira o cargo; votou; aprovou as deliberações tomadas, entre as quais a que a Sra. Ana Paula Rosa Quevedo assume as funções de Vice Presidente e Presidente temporário; e assinou, como Presidente do IEC, a Ata da Assembleia (Assembleia Geral Extraordinária – Sétima Ata, autos do **TC 016.266/2015-3, peça 77, p. 128**);

(j) **celebrou** em 11/5/2009, na qualidade de Presidente do IEC, o termo de Convênio MTur/IEC/nº 703335/2009, com vigência até 10/8/2009, a partir da data de sua assinatura, o qual foi prorrogado, de ofício, até 4/9/2009, e cuja execução ocorreu no período de 29 a 31/5/2009 (peça 1, p. 73-107, 113, 119);

(k) **assinou** em 24/7/2009, como Presidente do IEC, edital de convocação para assembleia geral extraordinária a ser realizada em 3/8/2009 (peça 39, p. 46);

(l) **participou** em 3/8/2009, como Presidente do IEC, da assembleia geral extraordinária desse instituto; informou que, por motivos particulares diversos, não poderá estar à frente da entidade até março do ano de 2010; sugeriu que, neste período, a Vice-Presidente, Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, assumira o cargo; votou; aprovou as deliberações tomadas, e assinou, como Presidente do IEC, a Ata da Assembleia (Assembleia Geral Extraordinária – Oitava Ata, peça 39, p. 47);

(m) **encaminhou** em 22/9/2009, na qualidade de Presidente do IEC, a documentação necessária à prestação de contas final do Convênio MTur/IEC/nº 703335/2009 (peça 1, p. 163);

(n) *participou em 15/1/2010 da assembleia geral extraordinária do IEC; informou que não poderá responder pela função de Presidente do instituto, pois estará ausente até o mês de janeiro de 2011; sugeriu que, neste período, a Vice-Presidente, Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, continue assumindo a função de Presidente; votou; aprovou as deliberações tomadas; e assinou, como Presidente do IEC, a Ata da Assembleia (Assembleia Geral Extraordinária – Décima Ata, peça 39, p. 52);*

(o) *participou em 31/5/2010, como Presidente temporariamente afastado do IEC, da assembleia geral extraordinária do instituto; teceu elogios ao bom andamento da entidade na sua ausência; informou que não poderá fazer parte do quadro da diretoria, alegando motivos de cunho particular, deixando em definitivo seu cargo à disposição; votou; aprovou as deliberações tomadas; e assinou a Ata da Assembleia e o Termo de Renúncia (Assembleia Geral Extraordinária – Décima Primeira e Termo de Renúncia (peça 39, p. 54-55).*

33. Além desses elementos de prova, importante registrar que **nos autos do TC 016.266/2015-3, que trata de TCE relacionada ao Convênio MTur/IEC nº 704853/2009, ou seja, caso semelhante ao apurado neste processo, constatam-se os seguintes documentos assinados pelo Sr. Danillo Augusto dos Santos, na qualidade de Presidente do Instituto Educar e Crescer (IEC):**

(a) Ofício IEC nº 004/2009, datado de 4/8/2009, que encaminha ao Ministério do Turismo a documentação necessária à prestação de contas final do Convênio MTur/IEC/nº 703293/2009, relativo a evento realizado no período de 20/5 a 24/5/2009 (autos do TC 016.266/2015-3, peça 77, p. 172);

(b) Termo de Convênio MTur/IEC/nº 704853/2009, celebrado em 11/9/2009 e com vigência até 13/11/2009, a partir da data de sua assinatura, prorrogado, de ofício, até 31/12/2009, cuja execução ocorreu no período de 12 a 13/9/2009 (autos do TC 016.266/2015-3, peça 1, p. 79-113, 119 e 125);

(c) Ofício IEC nº 007/2009, datado de 30/9/2009, que encaminha ao Ministério do Turismo a documentação necessária à prestação de contas final do Convênio MTur/IEC/nº 703278/2009, relativo a evento realizado no período de 5/6 a 7/6/2009 (autos do TC 016.266/2015-3, peça 77, p. 174);

(d) Termo de Compromisso, datado de 25/11/2009, em que o IEC se compromete a manter os documentos relacionados ao Convênio MTur/IEC nº 704853/2009 pelo prazo de 10 anos, contados da data em que for aprovada a prestação de contas (autos do TC 016.266/2015-3, peça 77, p. 170);

(e) Ofício IEC nº 004/2010, datado de 22/1/2010, que encaminha ao Ministério do Turismo a documentação necessária à prestação de contas final do Convênio MTur/IEC/nº 705070/2009, relativo a evento realizado no período de 24/9 a 27/9/2009 e no dia 23/10/2009 (autos do TC 016.266/2015-3, peça 77, p. 173);

(f) Termo de Compromisso, datado de 12/2/2010, em que o IEC se compromete a manter os documentos relacionados ao Convênio MTur/IEC nº 704608/2009 pelo prazo de 10 anos, contados da data em que for aprovada a prestação de contas (autos do TC 016.266/2015-3, peça 77, p. 171).

34. *Acréscimo que foi constatado em outros processos em tramitação neste Tribunal, que também tratam de TCEs relacionadas à convênios celebrados pelo IEC com o MTur, ou seja, casos semelhantes ao apurado nestes autos, diversos documentos assinados pelo Sr. Danillo Augusto dos Santos, na qualidade de Presidente do Instituto Educar e Crescer (IEC), entre os quais os seguintes:*

(a) *Termo de Convênio MTur/IEC/nº 702800/2008, celebrado em 31/12/2008 e com vigência até 30/6/2009, a partir da data de sua assinatura, cuja execução ocorreu no período de 11/5 a 18/7/2009 (autos do TC 013.824/2016-3, peça 1, p. 57-74, e 87);*

(b) *Termo de Convênio MTur/IEC/nº 703278/2009, celebrado em 4/5/2009 e com vigência até 11/8/2009, a partir da data de sua assinatura, cuja execução ocorreu no período de 5 a 7/6/2009 (autos do TC 000.412/2016-3, peça 11, p. 41-58, e 65);*

(c) *Termo de Convênio MTur/IEC/nº 704608/2009, celebrado em 26/8/2009 e com vigência até 15/1/2010, a partir da data de sua assinatura, cuja execução ocorreu no período de 27 a 15/11/2009 (autos do TC 029.651/2013-1, peça 1, p. 45-79, e 95);*

(d) Termo de Convênio MTur/IEC/nº 705091/2009, celebrado em 25/9/2009 e com vigência até 27/9/2009, a partir da data de sua assinatura, cuja execução ocorreu no período de 25 a 27/9/2009 (autos do TC 013.840/2016-9, peça 11, p. 39-56, e 79);

(e) Termo de Convênio MTur/IEC/nº 705097/2009, celebrado em 25/9/2009 e com vigência até 1/1/2010, a partir da data de sua assinatura, cuja execução ocorreu no período de 31/10 a 1/11/2009 (autos do TC 018.412/2015-7, peça 1, p. 60-77, e peça 2, p. 2);

(f) Ofício IEC nº 007/2009, datado de 30/9/2009, que encaminha ao Ministério do Turismo a documentação necessária à prestação de contas final do Convênio MTur/IEC/nº 703278/2009, relativo a evento realizado no período de 5/6 a 7/6/2009 (autos do TC 000.412/2016-3, peça 1, p. 65);

(g) Ofício IEC nº 013/2009, datado de 22/12/2009, que encaminha ao Ministério do Turismo a documentação necessária à prestação de contas final do Convênio MTur/IEC/nº 702800/2008, relativo a evento realizado no período de 11/5 a 18/7/2009 (autos do TC 013.824/2016-3, peça 1, p. 87).

35. De fato, os elementos constantes dos autos contradizem os argumentos apresentados pelo Sr. Danillo Augusto dos Santos em sede de alegações de defesa.

36. Em que pese esse responsável ter informado, em assembleias gerais extraordinárias, que não responderia pela função de Presidente do instituto, pois estaria ausente nos períodos de: (i) 4/4/2009 a 3/8/2009 (4 meses a partir de 4/4/2009 - Sétima Ata, em 3/4/2009); (ii) 4/8/2009 até 31/3/2010 (até março do ano de 2010 - Oitava Ata, em 3/8/2009); e (iii) 16/1/2010 até 31/1/2011 (até o mês de janeiro de 2011 - Décima Ata, em 15/1/2010), os elementos de provas constantes dos presentes autos e dos processos citados nos itens 32-34 deste voto evidenciam que esse responsável assinou, na qualidade de Presidente do IEC, nos períodos em que alegou estar afastado, diversos documentos, entre os quais os relacionados nas alíneas 'j' a 'o' do item 32, 'a' a 'f' do item 33 e 'b' a 'g' do item 34 deste voto.

37. Ou seja, resta evidenciada a efetiva participação do Sr. Danillo Augusto dos Santos, na qualidade de Presidente do IEC, assinando documentos e participando das assembleias gerais extraordinárias realizadas nos dias 27/10/2008, 20/11/2008, 3/4/2009, 3/8/2009, 15/1/2010 e 31/5/2010, período esse que envolveu sua gestão à frente do Instituto e, também, a celebração e execução do convênio objeto destes autos. Dessa forma, não há como acolher os argumentos apresentados pelo ex-Presidente do IEC de que sequer comparecia ou participava das assembleias extraordinárias realizadas em nome do Instituto e de que nunca exerceu nenhum cargo de administração, controle ou outra atividade referente à essa entidade.

38. Também não se mostra correta a afirmação do Sr. Danillo Augusto dos Santos de ter sido afastado da presidência do IEC pelas Sras. Idalby e Ana Paula desde 3/4/2009, pois conforme consta da Décima Primeira Ata da Assembleia Geral Extraordinária, ocorrida em 31/5/2010, o Sr. Danillo Augusto dos Santos, **alegando motivos de cunho particular**, informou que não poderia fazer parte do quadro da diretoria, deixando em definitivo seu cargo à disposição. Embora conste registrado em três atas anteriores, sétima, oitava e décima, informações de que esse responsável estaria ausente por determinado período de tempo, o que se verifica é que nesses períodos de afastamentos, o Sr. Danillo, na qualidade de Presidente do IEC, assinou diversos documentos inerentes ao convênio objeto destes autos (vide documentos relacionados nas alíneas 'j' a 'n' do item 32 deste voto) e, ainda, diversos documentos relativos à outros convênios (alíneas 'b' a 'f' do item 33 e 'b' a 'g' do item 34 deste voto).

39. No tocante à alegação de que foi enganado e ludibriado pela Sra. Idalby Cristiane Moreno Ramos de Melo para associar-se ao Instituto, com o objetivo premeditado de utilizarem o seu nome para ser responsabilizado, posteriormente, pelas ilicitudes e irregularidades que viriam a ser cometidas por ela, juntamente com outras pessoas que formavam um grupo de aproveitadores, pertinente lembrar que o responsável tem formação superior, leciona em instituições de ensino superior, ou seja, não estamos tratando de uma pessoa ingênua e/ou desprovida de qualquer instrução e conhecimentos.

40. Ademais, uma vez que o Sr. Danillo Augusto dos Santos, por livre e espontânea vontade, decidiu assumir a presidência do Instituto Educar e Crescer (IEC), ele o fez com consciência e no uso da plenitude da sua capacidade intelectual, enquanto homem médio comum. Dessa forma, compreendendo as responsabilidades que lhe foram incumbidas quando aceitou a presidência

desse Instituto, quando participou das assembleias gerais extraordinárias da época de sua gestão, exceto da nona assembleia, quando firmou convênios com a União e assinou diversos documentos na qualidade de presidente dessa entidade, bem como ciente dos riscos que tal função carrega (conforme já dito, estamos tratando de uma pessoa com formação superior e que leciona em instituições de ensino superior), não se mostra razoável e crível que, em sede de responsabilização perante esta Corte de Contas, esse responsável simplesmente alegue que foi enganado e ludibriado e, assim, tenha seu nome excluído do polo passivo processual.

41. Nesta Corte de Contas, para fins de responsabilização, a culpa há de ser aferida pelo que ordinariamente acontece, não pelo que extraordinariamente possa ocorrer (alegar que foi enganado e ludibriado). Isso porque se deve exigir de qualquer gestor, no caso presidente de entidade, o cuidado necessário de forma que ele tenha conhecimento e controle sobre o que acontece em sua gestão, cuidado esse que seria aquele usualmente adotado pelo homem comum, a diligência própria de um bom chefe de família, o equivalente ao princípio romano do **'bonus pater familiae'**, que nada mais é do que o tipo de homem médio ou normal que as leis têm em vista ao fixarem os direitos e deveres das pessoas em sociedade. (conf. Sérgio Cavalieri Filho, in Programa de responsabilidade civil, 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 39).

42. Desse princípio decorre que o agente público, no presente caso, o presidente de uma entidade sem fins lucrativos que celebra convênios com o poder público, deverá agir como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios, respondendo pelos danos que vier a causar em decorrência de condutas desidiosas ou temerárias. Assim, nas palavras de José Aguiar Dias, 'a culpa pode ser entendida como a falta de diligência na observância da norma de conduta, isto é, o desprezo, por parte do agente, do esforço necessário para observá-la, com resultado não objetivado, mas previsível, desde que o agente se detivesse na consideração das consequências eventuais de sua atitude.' (Da Responsabilidade Civil. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979).

43. Assim, espera-se que o presidente de uma entidade privada sem fins lucrativos tenha conhecimento do que está acontecendo, acompanhe as principais atividades desenvolvidas pela entidade e tome as medidas necessárias ao adequado cumprimento das normas a que a entidade está submetida.

44. Oportuno lembrar que o Instituto Educar e Crescer (IEC) é uma sociedade civil regida pelo seu estatuto (peça 10), o qual estabelece no art. 11º que será administrado por: 1º Assembleia Geral, 2º Presidência e 3º Conselho Fiscal; e no art. 20 que compete ao Presidente, entre outras funções:

- Cumprir e fazer cumprir este estatuto e o regimento interno;
- Presidir a Assembleia Geral;
- Acompanhar as atividades do IEC;
- Movimentar contas bancárias;
- Estruturar e organizar o funcionamento do IEC;
- Assinar qualquer tipo de contrato em nome de IEC;
- Firmar convênios com órgãos da administração direta no âmbito do Governo Federal, Municipal e Governo do Distrito Federal.

45. Ou seja, diante das competências atribuídas pelo estatuto ao Presidente do IEC, o mínimo que se espera da conduta do homem médio comum, diligente e probo é que tome conhecimento e acompanhe o que está acontecendo no âmbito da entidade e que a presida em conformidade com os normativos a que a entidade está submetida.

46. De fato, entendo que se o Sr. Danillo Augusto dos Santos, na qualidade de Presidente do IEC, estivesse gerindo a entidade com a diligência e a probidade esperada de qualquer homem médio, era a ele possível ter consciência das irregularidades que estavam sendo praticadas, e que foram constatadas nestes autos e em outros em trâmite neste Tribunal, e, mais ainda, era razoável exigir-lhe conduta diversa, ou seja, era de se esperar que, com a competência a ele atribuída pelo estatuto de entidade, que tomasse providências no sentido da observância das normas de conduta esperadas.

47. Outro aspecto que fortalece a linha de entendimento que busco, o qual não pode ser desconsiderado, é o fato de que **o IEC movimentou um montante de recursos da ordem de nove milhões de reais em diversos convênios celebrados com os Ministérios do Turismo e da Cultura,**

alguns dele assinados pelo próprio Sr. Danillo Augusto dos Santos (vide alíneas 'j' do item 32, 'b' do item 33, e 'a' a 'e' do item 34 deste voto). Assim, a alegação do Sr. Danillo, na qualidade de Presidente de uma entidade que assume responsabilidades perante o poder público, com vistas a gerir recursos públicos dessa ordem, de que foi enganado e ludibriado, sem apresentar documentação consistente que fundamente seus argumentos, não merece acolhimento.

48. Quero crer que o mínimo que se espera de qualquer pessoa diligente e proba que assuma a presidência de uma entidade sem fins lucrativos que celebra convênios com o poder público deve ser pautado na conduta do homem médio comum, que é o zelo por aquilo que se pretende exercer, o especial cuidado de cumprir as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e, em especial, que preste contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, em conformidade com o disposto nos art. 56 a 60, da Portaria Interministerial 127/2008.

(...) 51. Isso posto, tenho que a alegação do Sr. Danillo Augusto dos Santos no sentido de ter sido vítima de fraude não o socorre em relação aos documentos por ele assinados, porquanto gozava da plenitude da sua capacidade intelectual, enquanto homem médio.

52. Tendo em vista que não constam dos autos elementos de provas suficientes que comprovam que esse responsável não praticou atos de gestão, ou seja, que não assinou os documentos mencionados nas alíneas dos itens 32 a 34 deste voto (...), não acolho as alegações de defesa quanto à falsificação de suas assinaturas e de alteração de documentos.

53. Portanto, da análise dos elementos constantes destes autos, em conjunto com elementos constantes de outros processos envolvendo convênios celebrados entre o Ministério do Turismo e o Instituto Educar e Crescer (IEC), vislumbro estar materializada diversas circunstâncias e condutas que permitem responsabilizar o ex-Presidente dessa entidade – Sr. Danillo Augusto dos Santos –, entre as quais a participação na quase totalidade das assembleias gerais extraordinárias ocorridas no período de sua gestão e o fato de ter assinado diversos documentos inerentes à gestão do Instituto, em especial o Termo do Convênio MTur/IEC/nº 703335/2009 (Convênio 221/2009) e o Ofício IEC 006/2009 encaminhado a prestação de contas final na data de 22/9/2009.

(...) 55. Diante de todo o exposto, com as devidas vênias à posição defendida pela unidade técnica e pelo MP/TCU nestes autos, entendo descabida a retirada da responsabilização do retro mencionado ex-Presidente do IEC do polo passivo destes autos.'

299. Como se observa do trecho transcrito, tudo até aquele momento de apuração sopesava contra o responsável, que tinha pendente para sua defesa apenas a possibilidade de trazer aos autos laudos periciais. Tendo feito juntar tais laudos ao presente processo, a análise empreendida nesta instrução mostra que nem mesmo tal documento técnico tem o condão de sanear as pendências e afastar sua responsabilidade.

300. Portanto, conforme exaustivamente explorado nessa análise, laudos periciais, em que pese o respeito merecido que deva ser conferido ao profissional que diligentemente os elaborou, é de aceitação relativa para os fins propostos nestes autos. Sua validade tem alcance limitado, não engloba o todo da documentação, é perícia amostral do conjunto probatório feita com base em fotocópias, de alcance, portanto, limitado, e selecionadas pelo próprio responsável de modo não criterioso.

301. Assim, ao passo em que revela o possível e mesmo provável uso de reprodução digital de assinaturas, tais laudos não se espraiam para toda a documentação inserta. Aliás, nem poderia, pois o próprio responsável só veio a 'desconfiar' que estava sendo usado, segundo ele mesmo relatou a esta Corte em outros momentos, após assinar um volume considerável de documentos. Ou seja, há assinaturas válidas do responsável em diversos processos e documentos, e separá-las não se estando diante de perícias feitas em originais é tarefa não apenas hercúlea, mas, nesta seara administrativa, como já visto, inapropriada e indesejada, haja vista o rito diferenciado conferido pelo Regimento Interno desta Casa.

302. Não há que se falar, aqui, de chamamento, aos autos, de perito criminal, por não se acatar os laudos periciais apresentados como sendo definitivos de modo a corroborar proposta de exclusão do responsável da relação processual.

303. É que, nesta Corte, não se harmonizam com o tipo de controle exercido, cujo caráter

é eminentemente administrativo, as formalidades do processo judicial, o que poderia gerar atrasos que privariam sua atuação de qualquer eficácia. Por isso, a legislação preferiu, legitimamente, a aceitação somente de provas sob a forma escrita – e os laudos apresentados, se compreendidos como definitivos, poderiam ser recepcionados. Contudo, nesta análise, defende-se que não o são –, dispensando a convocação de testemunhas ou peritos, o que confere ao processo a necessária agilidade.

304. Destaque-se ainda que a produção de provas periciais – e até mesmo testemunhais – não advém da Constituição, mas decorre do Código de Processo Civil, cuja aplicabilidade nos processos deste Tribunal é apenas subsidiária.

305. Dessa forma, a jurisprudência desta Corte informa que a exigência contida no art. 162 do Regimento Interno do TCU, o qual determina que as provas produzidas perante o TCU devam sempre ser apresentadas de forma documental – o que exclui a produção de prova testemunhal e pericial –, é absolutamente constitucional e legal, encontrando-se preservados todos os princípios emanados da Constituição que lhe digam respeito, dentre os quais a ampla defesa e o contraditório. Nesse sentido são os Acórdãos 8.229/2011-TCU-2ª Câmara, 3.265/2010-TCU-2ª Câmara, 3.988/2010-TCU-1ª Câmara, 2.058/2009-TCU-2ª Câmara, 1.177/2009-TCU-2ª Câmara, 130/2008-TCU-Plenário, 1.305/2008-TCU-Plenário, 1.546/2008-TCU-2ª Câmara, 3.093/2008-TCU-2ª Câmara e 922/2007-TCU-Plenário.

306. Ainda sobre o tema do exame grafotécnico e documentoscópico, reproduz-se trecho de artigo do site <https://www.grafoexame.com.br/tag/exame-grafotecnico/>, da perita criminal Profª Dr.ª Adriana Santana Queiroz Melo, do Instituto de Criminalística Afrânio Peixoto do Departamento de Polícia Técnica do Estado da Bahia, que, nesse aspecto, pontua (com destaques):

Exame documental em reprografias

O exame documental em reprografias é um assunto polêmico dentre os especialistas em Documentoscopia. Alguns defendem que a análise deve ser feita, mesmo limitada, para evitar que, em caso contrário, o indivíduo se utilize deste aspecto para se livrar da peça original e o exame não aconteça. No entanto, analisando tecnicamente aspectos como rasuras, cruzamento de traços e sinais de decalques podem não ser percebidos nestes casos. Então, como assegurar pela autenticidade do documento tendo como base uma reprografia? Na análise grafotécnica, sendo uma determinada imagem de assinatura inautêntica ou não, como garantir que ela realmente faz parte do documento original ou foi ‘montada’ utilizando recursos de edição de imagem? Resumindo, ao analisar uma reprografia, o que confirma que ela seja cópia fiel do documento original ou até que ponto houve a falsificação?

Exame de verificação de dados: O primeiro passo para o exame é verificar se o documento possui registro em algum órgão oficial, como um cartório ou junta comercial. Caso o documento em cópia apresente iniciadores de registro, como selos, autenticações, carimbos, números de livros de tomo e não exista o respectivo registro no órgão responsável, já se configura um documento falso. Não sendo este o caso, e realmente não havendo acesso ao documento original, resta o exame em reprografia, tomando o cuidado que esta análise merece.

Exame documental: O exame pode ocorrer, tendo como objetivo a verificação de sinais de adulteração que podem ser perceptíveis em cópias, como repasses e obliterações, por exemplo. **Contudo, a análise documental em cópia já está comprometida, pois, mesmo que não sejam observados tais sinais de alteração, não se pode ter certeza de que eles não existam no documento original;** por outro lado, pode ter havido a intenção de demonstrar na cópia, que existe algo de errado no sentido de induzir alguém a pensar que o documento original está adulterado.

Exame grafotécnico: Em relação ao exame grafotécnico, apesar das perdas consideráveis de elementos gráficos, o exame não é impossível. Claro que existem outros aspectos a serem considerados, como a qualidade da cópia ou o uso da ampliação/redução, por exemplo. Na reprografia, a imagem fica planejada, prejudicando a visualização de aspectos dinâmicos do grafismo, relacionados aos elementos subjetivos, como pressão e velocidade. Defeitos no cilindro e/ou fusor da copiadora podem acrescentar marcas inexistentes no documento original. Ao mesmo tempo, alguns elementos como ligações, finalizações e sinais gráficos podem também não ser

observados. O confronto é feito basicamente mediante aspectos formais.

Então, se o exame é limitado, que utilidade possui a análise em reprografias?

REALMENTE O EXAME EM CÓPIAS NÃO É CONCLUSIVO, pois para ser considerado autêntico, o documento precisa ser analisado como um todo, e isto só poderá ser feito no documento original. O exame da cópia terá a descrição da peça como o Perito a visualiza, com todos os detalhes que ele consiga perceber e com a conclusão de que a imagem de assinatura é oriunda de assinatura autêntica/inautêntica, não havendo a garantia de que ela esteja presente naquele documento. Por outro lado, o resultado desta avaliação pode indicar alguns aspectos relevantes, que com o decorrer da investigação, podem auxiliar no esclarecimento dos fatos.

307. Há que se finalizar que o responsável assinou documentos; portanto, não podem ter sido todos forjados. Aliás, nem poderiam, porque, pelo nível grafoscópico das assinaturas, trata-se de uma aposição caligráfica tida como de **escrita de nível superior/universitário**, não primária, portanto, uma escrita de difícil reprodução espontânea por outrem (quicá impossível).

308. Logo, não há como discernir em que atos o Responsável [4] não participou da gestão e em quais ele participou, porque quando um documento não é contestado pelo laudo e sua natureza é diversa dos demais, a presunção é que ele é autêntico e a assinatura ali posta deve ser considerada válida, até que se prove o contrário.

309. Na esfera administrativa, não opera o princípio *in dubio pro reu*, é necessário que o gestor comprove a regularidade da gestão dos recursos. Desse modo, o Sr. Danillo participou inequivocamente de atos de gestão, senão todos, alguns dos mais comprometedores para sua correta responsabilização.

310. Em um contexto de fraude, tal participação, ainda que parcial, é de natureza gravíssima e ganha vulto bastante comprometedor, obrigando a que a defesa alcance praticamente o exaurimento das provas em sentido contrário. Logo, há condutas identificadas e atribuíveis, sem dúvida, ao responsável, e elas obrigam a sua responsabilização. Sem o responsável como elo, a cadeia de atos que permitiram o esquema de fraude no IEC em determinado período, quanto ao convênio em comento, teria sido quebrada, mas não o foi. Logo, ele necessariamente está envolto ao nexo de causalidade entre atos ilícitos e dano, por meio de suas condutas (omissivas ou comissivas).

311. Desse modo, não havendo respaldo técnico, na análise aqui conferida, para acatar os laudos periciais apresentados na forma proposta pela defesa, entende-se que os argumentos apresentados neste tópico devem ser todos rejeitados.

Argumento 6 – Da vida privada e grau de escolaridade como fundamento de culpa

312. Alega o Responsável [4] na Parte 'III. Do mérito', item D) 'Da vida privada do Senhor Danillo' (peça 77, p. 23-25), que jamais foi beneficiado ou de qualquer forma remunerado, direta ou indiretamente, seja pelo IEC, seja por qualquer outra pessoa vinculada à entidade, e que, trabalhando em uma clínica de fisioterapia na cidade de Goiânia no horário de 13 às 19 h., e, ainda, lecionando em cursos na área da saúde na Faculdade União de Goyazes, localizada no município de Trindade/GO, a 25 Km da capital goiana, seria impossível que pudesse exercer qualquer ato de gestão do IEC;

313. Na nova defesa, afirma o Defendente (peça 107, p. 7-8, itens 14 e 15) que a instrução anterior (peça 102) não poderia usar como fundamento de atribuição de culpa ou responsabilidade o grau de escolaridade do responsável, 'pois não está embasado em qualquer prova material de ação ou omissão frente aos fatos envolvidos neste processo, sendo mera especulação', enquanto a defesa, pelo contrário, estaria fundada em provas sólidas acolhidas pelo TCU e Judiciário.

Análise 6 (rejeição):

314. Essas questões já foram tratadas nas análises anteriores. Diferentemente do que afirma a defesa, o grau de escolaridade do responsável e sua posição profissional não foram utilizados para fundamentar sua culpa ou responsabilidade. Quem definiu sua culpa, até aqui, foram suas condutas, atos e atitudes quanto à gestão do IEC, e sua responsabilização deriva da autoria omissiva ou comissiva dos atos ilícitos.

315. Dito isso, há que restar claro que a questão de seu nível de instrução foi apresentada

como elemento que o diferencia da figura de um 'laranja' analfabeto e sem instrução. Suas credenciais acadêmicas, sua larga experiência profissional, o fato de ser também empresário, todas essas evidências dispensam comentários acerca de seu discernimento, senão como alguém acima da média, no mínimo como homem médio com razoável grau de discernimento para saber o que fazia e as consequências de assinar um documento. Repete-se: não se está a discriminar alguém por seu nível ou grau de instrução, mas enquadrar, com razoável grau de certeza, uma situação flagrante, óbvia e cristalina de alguém que, na pior das hipóteses, encampa plenamente o personagem do homo medius do qual se esperam, no Direito, determinadas condutas.

316. Acerca do exposto, afastada qualquer insinuação de apuração apressada, superficial ou conjectural (a extensão desta instrução já prova que não é este o caso), há que se esclarecer que não está em julgamento a vida privada do Sr. Danillo, nem sua capacidade financeira ou patrimonial, mas sim sua equiparação a gestor público na administração de recursos federais. A analogia a homem médio se presta, aqui, apenas para tornar evidente que a capacidade de discernimento do responsável é notória, sendo pouco crível e difícil de comprovar que tenha permitido usar seu nome por tanto tempo sem o seu consentimento e conhecimento.

317. Extrai-se ainda do Voto do Relator que conduziu o Acórdão 2777/2019-TCU-Plenário, nos autos do já mencionado TC 000.412/2016-3 (MIN-AN), os seguintes excertos que bem delineiam o posicionamento do Relator acerca do juízo de discernimento, enquanto homem médio, do Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos:

20. No tocante à alegação de que foi vítima de um ardiloso conluio fraudulento, que foi enganado e ludibriado pela Sra. Idalby Cristiane Moreno Ramos de Melo para associar-se ao Instituto, com o objetivo premeditado de utilizarem o seu nome para ser responsabilizado, posteriormente, pelas ilicitudes e irregularidades que viriam a ser cometidas por ela, juntamente com outras pessoas que formavam um grupo de aproveitadores, pertinente lembrar que o responsável tem formação superior, leciona em instituições de ensino superior, ou seja, não estamos tratando de uma pessoa ingênua e/ou desprovida de qualquer instrução e conhecimentos.

21. Entendo que quando o Sr. Danillo Augusto dos Santos decidiu, por livre e espontânea vontade, assumir a presidência do Instituto Educar e Crescer (IEC), ele o fez com consciência e no uso da plenitude da sua capacidade intelectual, enquanto homem médio comum. Dessa forma, compreendendo as responsabilidades que lhe foram incumbidas quando aceitou essa presidência, quando participou das assembleias gerais extraordinárias da época de sua gestão, exceto da nona assembleia, e quando celebrou convênios com a União, na qualidade de presidente do IEC, bem como ciente dos riscos que tal função carrega (conforme já dito, estamos tratando de uma pessoa com formação superior e que leciona em instituições de ensino superior), não se mostra razoável e crível que, em sede de responsabilização perante esta Corte de Contas, esse responsável simplesmente alegue que foi enganado e ludibriado, que assinou diversos documentos que lhe foram solicitados, inclusive atas de assembleias fictícias, muitos deles sem sequer ler ou questionar e, assim, tenha sua responsabilidade afastada e seu nome excluído do polo passivo processual.

22. Nesta Corte de Contas, para fins de responsabilização, a culpa há de ser aferida pelo que ordinariamente acontece, não pelo que extraordinariamente possa ocorrer (alegar que foi enganado e ludibriado, que assinou documentos sem sequer ler ou questionar). Isso porque se deve exigir de qualquer gestor, no caso presidente de entidade, o cuidado necessário de forma que ele tenha conhecimento e controle sobre o que acontece em sua gestão, cuidado esse que seria aquele usualmente adotado pelo homem comum, a diligência própria de um bom chefe de família, o equivalente ao princípio romano do 'bonus pater familiae', que nada mais é do que o tipo de homem médio ou normal que as leis têm em vista ao fixarem os direitos e deveres das pessoas em sociedade. (conf. Sérgio Cavalieri Filho, in Programa de responsabilidade civil, 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 39).

23. Desse princípio decorre que o agente público, no presente caso, o presidente de uma entidade sem fins lucrativos que celebra convênios com o poder público, deverá agir como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios, respondendo pelos danos que vier a causar em decorrência de condutas desidiosas ou temerárias. Assim, nas palavras de José Aguiar Dias, 'a culpa pode ser

entendida como a falta de diligência na observância da norma de conduta, isto é, o desprezo, por parte do agente, do esforço necessário para observá-la, com resultado não objetivado, mas previsível, desde que o agente se detivesse na consideração das consequências eventuais de sua atitude'. (Da Responsabilidade Civil. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979)

24. *Assim, espera-se que o presidente de uma entidade privada sem fins lucrativos tenha conhecimento do que está acontecendo, acompanhe as principais atividades desenvolvidas pela entidade, entre as quais chama a atenção a movimentação de montante de recursos da ordem de nove milhões de reais oriundos da celebração de diversos convênios com os Ministérios do Turismo e da Cultura, alguns desses assinados pelo próprio Sr. Danillo Augusto dos Santos (vide transcrição constante do item 14 deste voto, alíneas 'j' do item 32 - Convênio MTur/IEC/nº 703335/2009, 'b' do item 33 - Convênio MTur/IEC/nº 704853/2009, e 'a' a 'e' do item 34 - Convênios MTur/IEC/nºs 702800/2008, 703278/2009, 704608/2009, 705091/2009 e 705097/2009), e tome as medidas necessárias ao adequado cumprimento das normas a que a entidade está submetida.*

25. *Oportuno lembrar que o Instituto Educar e Crescer (IEC) é uma sociedade civil regida pelo seu estatuto (peça 10), o qual estabelece no art. 11º que será administrado por: 1º Assembleia Geral, 2º Presidência e 3º Conselho Fiscal; e no art. 20 que compete ao Presidente, entre outras funções:*

- *Cumprir e fazer cumprir este estatuto e o regimento interno;*
- *Presidir a Assembleia Geral;*
- *Acompanhar as atividades do IEC;*
- *Movimentar contas bancárias;*
- *Estruturar e organizar o funcionamento do IEC;*
- *Assinar qualquer tipo de contrato em nome de IEC;*
- *Firmar convênios com órgãos da administração direta no âmbito do Governo Federal, Municipal e Governo do Distrito Federal.*

26. *Ou seja, diante das competências atribuídas pelo estatuto ao Presidente do IEC, o mínimo que se espera de qualquer pessoa diligente e proba que assuma a presidência de uma entidade sem fins lucrativos, que celebra convênios com o poder público, deve ser pautado na conduta do homem médio comum, que é o zelo por aquilo que se pretende exercer, que tome conhecimento e acompanhe o que está acontecendo no âmbito da entidade que preside, o especial cuidado de cumprir os normativos a que a entidade está submetida, em especial as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e, também, que preste contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, em conformidade com o disposto nos art. 56 a 60, da Portaria Interministerial 127/2008.*

27. *De fato, entendo que se o Sr. Danillo Augusto dos Santos, na qualidade de Presidente do IEC, estivesse gerindo a entidade com a diligência e a probidade esperada de qualquer homem médio, era a ele possível ter consciência das irregularidades que estavam sendo praticadas, e que foram constatadas nestes autos e em outros em trâmite neste Tribunal, e, mais ainda, era razoável exigir-lhe conduta diversa, ou seja, era de se esperar que, com a competência a ele atribuída pelo estatuto de entidade, que tomasse providências no sentido da observância da legislação a que a entidade estivesse sujeita e das normas de conduta esperada.*

28. *Outro aspecto que fortalece a linha de entendimento que busco, o qual não pode ser desconsiderado, é o fato do IEC ter movimentado montante de recursos da ordem de nove milhões de reais em diversos convênios, conforme já referido neste voto. Assim, as alegações do Sr. Danillo Augusto dos Santos, na qualidade de Presidente de uma entidade que assume responsabilidades perante o poder público, com vistas a gerir recursos públicos dessa ordem, de que foi enganado e ludibriado e que assinou documentos sem sequer ler ou questionar, não merecem acolhimento.*

29. *Ademais, causa estranheza essa última argumentação constante das alegações de defesa do Sr. Danillo Augusto dos Santos (peça 48) ('assinava documentos sem sequer ler ou questionar') e, também, a de que 'sua assinatura foi falsificada'. Ora, conforme já dito, o mínimo que se espera de um presidente de entidade é que tenha conhecimento e que acompanhe o que está acontecendo no âmbito da entidade que preside. A conduta desse responsável foi, obviamente, reprovável e revela alto grau de imprudência e de omissão, facilmente perceptível aos olhos do homem médio.*

De fato, se esse responsável foi imprudente ou omissivo em suas obrigações, deve responder pelos danos causados em decorrência dessas condutas.

318. *Conforme o Relator já pontuou em seu Voto destacado retro, mais uma vez se insiste: não se está diante de alguém desprovido de estudo e de discernimento. Ao mesmo tempo em que o responsável se notabiliza por seu curriculum, esta mesma envergadura também ganha vulto e se volta contra ele de modo a afastar qualquer insinuação de ingenuidade, torpeza, alienação – entenda-se, aplicadas estas ao conhecimento de um homem médio atuando com documentos em nome de uma entidade. Aliás, ousa-se afirmar que o responsável supera, em muito, o homo medius a que faz menção o Voto do Relator.*

319. *Sem muito trabalho de pesquisa (vide peça 156), é fácil encontrar referências acadêmicas e profissionais ao Sr. Danillo Augusto dos Santos. Já na página da própria Faculdade União de Goyazes, consta seu nome como Professor Especialista, Coordenador da cátedra de Fisioterapia. Na base curricular Lattes/CNPq, é possível encontrar texto de autoria do próprio responsável, que assim se descreve (com destaques):*

Graduado em Fisioterapia e pós-graduado em Fisioterapia em Ortopedia e Medicina Desportiva e Saúde da Família. *Direcionei minha atuação profissional para a área da Ortopedia, Traumatologia e Medicina Desportiva, sempre com vistas à melhoria da qualidade da Fisioterapia e da Saúde Coletiva. Frente ao meu compromisso com a Saúde Pública **já atuei nas entidades da categoria** e auxiliado no desenvolvimento de uma fisioterapia que atenda cada vez melhor o cidadão. Ainda com este intuito, **participo de cursos, congressos, encontros** na área da saúde, **tendo apresentado alguns trabalhos científicos**. **Realizei diversas orientações de monografias e trabalhos de conclusão de curso na Universidade Estadual de Goiás - UEG, PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS - PUC e na FACULDADE UNIÃO DE GOYAZES - FUG, onde atualmente além de professor ocupo o cargo de Coordenador do Curso de Fisioterapia, trabalho também como fisioterapeuta chefe, do período vespertino na Clínica Ortotrauma Samaritano desde 1.993***

320. *Destaque-se do aludido currículo que constam, até o ano de 2010 (para não retratar sua atuação posterior à saída do IEC), 9 orientações de trabalhos de conclusão de curso de graduação ou de especializações/aperfeiçoamentos; 39 participações em eventos, congressos, exposições e/ou feiras, além da organização de 2 eventos profissionais.*

321. *E isso não é tudo que uma busca na Internet revela. O responsável já foi sócio-administrador responsável por uma empresa em seu ramo de atuação, chamada 'Clínica de Fisioterapia Dr. Danillo Augusto dos Santos' (CNPJ 20.583.480/0001-78, peça 156, p. 6), cujo CPF da base RFB vinculado a este CNPJ coincide com o do Defendente, e cuja data de abertura consta como 20/3/1992, tendo sido baixada em 31/12/2008, em endereço do município mineiro de Paracatu-MG. Ou seja, até que se prove o contrário, o documento CNPJ levantado aponta que o Defendente foi sócio-administrador de uma sociedade empresária limitada por mais de 16 anos, e fora de Goiânia, aliás, fora de Goiás. O endereço desta clínica em seu nome, já baixada, e o de sua atual residência constante do Sistema CPF, em Goiânia, aponta para uma distância a ser percorrida de cerca de 5 horas de viagem de carro, em média (fonte: Googlemaps), ou o equivalente a 386 Km.*

322. *Seria possível o profissional trabalhar nesses dois lugares (Paracatu/MG e Goiânia/GO) ao mesmo tempo, já que é conhecida sua afirmação de trabalhar na Ortotrauma Samaritano desde 1993, ou seja, por 23 anos, 'das 13 às 19 horas, todos os dias, de segunda à sexta', contida em outros processos? Ou o Sr. Danillo administrava sua clínica à distância, como aparentemente o fez, por algum tempo, em relação ao IEC, quando afirma ter assinado documentos levados a ele por uma distância de mais de 200 Km? Ou teria ele encerrado as atividades de sua clínica no mesmo ano em que a abriu, em 1992, e apenas deu baixa nela 16 anos depois? Se a clínica funcionou no período de existência sugerido pelo Sistema CNPJ, observa-se que os 16 anos em que supostamente foi responsável (sócio-administrador) da clínica que leva seu nome, com endereço no Sistema CNPJ em Paracatu/MG, é período que praticamente coincide integralmente com o período de 26 anos em que trabalha na Ortotrauma, em Goiânia/GO.*

323. *Nesse período de atuação, certamente o responsável lidou com diversos documentos*

de relevância, que tornam inaceitáveis os argumentos apresentados acerca de sua não responsabilização neste processo, com base em mero ludíbrio.

324. Portanto, restando evidente que o responsável era pessoa de discernimento ímpar, experiente não apenas em seu ramo profissional, mas acumulando anos de administração de sua própria clínica (até que se prove o contrário), além das demais funções exaustivamente aqui e pelo Relator delineadas, não lhe socorre os argumentos em seu favor.

325. Quanto às decisões do TCU e do Judiciário em seu favor, esse argumento já foi contextualizado e rejeitado consoante Análise 4 retro.

326. Desse modo, as ponderações da defesa no presente argumento em exame devem ser todas rejeitadas.

Argumento 7 – Do conjunto de provas apresentado e a sucessão na Presidência do IEC

327. Alega o Responsável [4] na Parte 'III. Do mérito', item 'B) Da administração do IEC (peça 77, p. 13-18)', que as atas de assembleias do IEC e demais documentos por ele juntados aos autos comprovam que ele não só nunca exerceu qualquer função no referido instituto, como se encontrava formalmente afastado da presidência durante todo o período de vigência do Convênio nº 704.853/2009, razão pela qual não é possível lhe atribuir qualquer responsabilidade pelos débitos decorrentes da aludida relação convencional. Alega, ainda, que, que o defendente conheceu a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos, responsável de fato pelo IEC, que o convidou a integrar o IEC, sediado em Brasília/DF, alegando o propósito de capacitar a entidade para concorrer a projetos na área da saúde e, juntos, desenvolverem tais trabalhos, oportunidade em que vislumbrou a possibilidade de remunerar (licitamente) o defendente pelos trabalhos que viesse a prestar para o instituto - o que, tal como os referidos trabalhos no campo da saúde, nunca chegou a acontecer;

328. Alega, também, o Responsável [4] na Parte 'III. Do mérito', item 'A) Da verdade dos fatos (peça 77, p. 7-13)' que, a partir de abril de 2009 ele foi formalmente licenciado da presidência do instituto, por sucessivas vezes, até sua oficial retirada dos quadros diretivos do IEC, em maio de 2010, sendo que a Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo passou a exercer, formalmente, as funções de presidente temporária, conforme as Atas de Assembleia Extraordinária de nºs 7, 8 e 10, obtidas junto ao Cartório do 2º Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas, em Brasília/DF, em anexo (peça 77, p. 128, 134 e 140). Transcreve o Responsável, nessa mesma parte, os itens 12 e 14 da Nota Técnica CGU nº 3096/2010 com vistas a demonstrar a existência de um vínculo entre diversas entidades filantrópicas que pleiteava convênios junto a órgãos federais (principalmente o Ministério da Cultura), ressaltando o fato de ela não fazer qualquer menção ao seu nome:

12. Idalby Cristine Moreno (CPF: 785.537.681-04), presidente do IEC até o mês de maio de 2009, possui vínculo empregatício registrado com a empresa Conhecer, que é escolhida para a execução da maioria dos serviços relativos aos convênios celebrados com as entidades.

13. (...)

14. Ana Paula da Rosa Quevedo (CPF: 001.904.910-27), atual presidente do IEC, tem como irmã Caroline da Rosa Quevedo (CPF: 021.098.961-08), que, além de assinar ata do IEC como tesoureira, atua como procuradora da empresa Conhecer.

329. Aduz, ainda, a Defesa, na Parte 'III. Do mérito', item B) Da administração do IEC' (peça 77, p. 13-18), que, conforme se extrai dos autos, o defendente não mais se encontrava (nem mesmo formalmente) no exercício da presidência do IEC quando da execução do objeto conveniado, tampouco quando do efetivo desembolso dos recursos públicos em favor da conveniente, haja vista que, desde o dia 3/4/2009, ele fora afastado do posto de presidente, por sucessivas vezes, até a sua formal exclusão dos quadros do instituto, conforme Termo de Renúncia datado de 31/5/2010 (peça 77, p. 150). Sustenta, também, que, à vista das atas de assembleias trazidas à baila, devidamente comprovadas pelo registro em cartório de títulos, é possível notar claramente que a administração e o controle das atividades do instituto, inclusive o controle financeiro e a captação de recursos provenientes dos convênios ministeriais, até mesmo do convênio em questão, eram exercidos única e exclusivamente pela Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos, juntamente com Ana Paula da Rosa Quevedo.

330. Na peça seguinte, a defesa afirma (peça 107, p. 8, itens 16 e 17) que o conjunto probatório está baseado em documentos (peças 108 a 112) que não podem ser desconsiderados, os quais, segundo entende, demonstram que:

(i) Danillo não exerceu poder de gestão frente ao IEC 'Instituto Educar e Crescer', por estar afastado durante todo o período do convênio e, frisa-se, não ter representado o instituto em nenhum momento frente ao Ministério do Turismo, a outros órgãos públicos ou qualquer outro terceiro;

(ii) teve sua assinatura reproduzida de forma fraudulenta em mais de 36 (trinta e seis) documentos, não tendo autorizado ou participado de nenhum evento supostamente organizado pelo IEC;

(iii) as verdadeiras administradoras sempre participaram ativamente (formal e informalmente) da instituição, bem como possuem vínculo com as empresas subcontratadas para realizar os eventos.

331. Afirma que se atribuiu responsabilidade objetiva ilícita e injusta, sem resquício de prova a imputar ao peticionante qualquer ação ou omissão que possa lhe atribuir irregularidade, mediante infundadas presunções de seu nível escolar, conjecturas e digressões sem amparo probatório nos autos.

Análise 7 (rejeição):

332. Essas questões trazidas pelo responsável também já foram tratadas nas análises desta instrução ou em instruções técnicas anteriores. Acerca do conjunto probatório, não é correto afirmar que foi desconsiderado. As análises precedentes levaram em conta cada uma das peças trazidas e colacionadas nos autos. Refutá-las é diferente de desconsiderá-las. Todas foram devidamente analisadas e rejeitadas.

333. Da mesma forma, as peças trazidas como anexos da última defesa (peças 108 a 112) foram examinadas nas análises desta instrução, tanto as decisões judicial e do TCU quanto os laudos e demais documentos (folha de ponto etc.).

334. Desse modo, não é verdadeiro vincular estes documentos a afirmativas como as que a defesa tentou apresentar para afastar a responsabilidade do Sr. Danillo Augusto dos Santos.

335. Dizer que o Responsável [4] não exerceu poder de gestão frente ao IEC 'Instituto Educar e Crescer', por estar afastado durante todo o período do convênio e não ter representado o instituto em nenhum momento frente ao MTur ou a terceiros é afirmação que contraria o amplo cabedal de documentos e informações constantes dos autos. Da mesma forma, afirmar que o Responsável [4] teve sua assinatura reproduzida de forma fraudulenta em mais de 36 (trinta e seis) documentos, não tendo autorizado ou participado de nenhum evento supostamente organizado pelo IEC não encontra respaldo nos autos, nem nos laudos periciais, conforme Análise 5 retro. Ainda, a afirmação de que as verdadeiras administradoras sempre participaram ativamente (formal e informalmente) da instituição, bem como possuem vínculo com as empresas subcontratadas para realizar os eventos, não restou comprovada. Pelo contrário, o que restou de conclusão dos exames técnicos foi a participação de todos os responsáveis, cada qual com suas condutas identificadas.

336. Portanto, não se atribuiu responsabilidade objetiva ilícita e injusta ao Responsável [4], conjecturas ou digressões, nem se valeu de presunções infundadas de seu nível escolar (esse aspecto é um fato, fundado nas provas carreadas aos autos, que o coloca no mínimo equiparável ao homem médio). Desse modo, restou sua responsabilização subjetiva derivada exclusivamente das provas carreadas aos autos, nos termos da LO/TCU e RI/TCU, sob o manto Constitucional do dever de prestar contas (CRFB, art. 70, parágrafo único).

337. De todo modo, com vistas a exaurir a questão de o Responsável [4] insistir na tese de que não esteve à frente da entidade nem era responsável por seus atos, faz-se, a seguir, arrazoado sobre o tema.

338. Dos documentos carreados aos autos e do quadro-resumo apresentados pela defesa, elaborou-se quadro detalhando início e término das gestões do IEC (vide ANEXO II desta instrução).

339. Conforme se observa do aludido ANEXO II, o Sr. Danillo Augusto dos Santos consta

dos quadros da Presidência do IEC em vários períodos intercalados de gestão. Porém, esse argumento já foi enfrentado pelo Relator no já mencionado Voto transcrito na Análise 6 retro, em que há uma relação de documentos que o responsável teria assinado mesmo estando 'afastado' da Presidência, e, conforme observado, o laudo pericial que aponta reproduções de uma mesma assinatura é um aspecto, apenas, que não invalida a autenticidade dos documentos, porquanto o próprio responsável admitiu que assinou dezenas deles. Sobre o tema, vejam-se trechos do Voto que fundamentou o Acórdão 1418/2019-TCU-Plenário, nos autos do TC 015.021/2015-7, de 19/6/2019, do mesmo Relator Ministro Augusto Nardes:

(...) 15. (...) o Instituto Educar e Crescer (IEC) e seus gestores/colaboradores foram responsáveis por um esquema fraudulento que movimentou mais de nove milhões de reais de recursos públicos oriundos de convênios celebrados com os Ministérios do Turismo e da Cultura, montante esse que está sendo objeto de diversas TCE que tramitam nesta Corte de Contas. Ademais, as irregularidades verificadas nestes autos, que se repetem em diversos outros, envolvem diversos atores que participaram ou contribuíram para que o fim pretendido de lesar os cofres públicos se materializasse.

16. Embora a 7ª Ata de Assembleia Extraordinária do IEC, de 3/4/2009 (peça 48, p. 125, e 71, p. 46), informe o afastamento do Sr. Danilo Augusto dos Santos por 4 meses, ou seja, de 3/4/2009 até 3/8/2009, e a 8ª Ata de Assembleia Extraordinária, de 3/8/2009 (peça 48, p. 131, e peça 71, p. 49), informe o afastamento do Sr. Danilo Augusto dos Santos até março de 2010, constam dos autos documentos que evidenciam condutas praticadas por esse responsável, na qualidade de Presidente do IEC, nos períodos em que estaria afastado, ou seja, que não estaria respondendo pela função de presidente da entidade, como por exemplo:

- participou em 3/4/2009, como Presidente do IEC, da assembleia geral extraordinária desse instituto; expôs os motivos de desacordos com a administração do prédio, sede atual do Instituto, que levaram a alteração de endereço e solicitou uma votação para concordância dos presentes; participou da deliberação que alterou o endereço da entidade; informou que estará ausente pelo período de 4 (quatro) meses e, portanto, não poderá responder pela função de Presidente; sugeriu que, neste período, a Vice-Presidente, Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, assumira o cargo; votou; aprovou as deliberações tomadas, entre as quais a que a Sra. Ana Paula Rosa Quevedo assume as funções de Vice Presidente e Presidente temporário; e assinou, como Presidente do IEC, a Ata da Assembleia (Assembleia Geral Extraordinária – Sétima Ata, peça 48, p. 125);
- assinou em 4/5/2009, como Presidente do IEC, o Convênio MTur/IEC 187/2009 (Siconv 703278), objeto dos presentes autos (peça 1, p. 41-58);
- assinou em 24/7/2009, como Presidente do IEC, edital de convocação para assembleia geral extraordinária a ser realizada em 3/8/2009 (peça 48, p. 129);
- participou em 3/8/2009, como Presidente do IEC, da assembleia geral extraordinária desse instituto; informou que, por motivos particulares diversos, não poderá estar à frente da entidade até março do ano de 2010; sugeriu que, neste período, a Vice-Presidente, Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, assumira o cargo; votou; aprovou as deliberações tomadas, e assinou, como Presidente do IEC, a Ata da Assembleia (Assembleia Geral Extraordinária – Oitava Ata, peça 48, p. 131);
- assinou em 26/8/2009, como Presidente do IEC, o Termo de Convênio MTur/IEC/nº 704608/2009 (autos do TC 029.651/2013-1, peça 1, p. 45-79);
- assinou em 11/9/2009, como Presidente do IEC, o Termo de Convênio MTur/IEC/nº 704853/2009 (autos do TC 016.266/2015-3, peça 1, p. 79-113);
- assinou em 25/9/2009, como Presidente do IEC, o Termo de Convênio MTur/IEC/nº 705091/2009 (autos do TC 013.840/2016-9, peça 11, p. 39-56);
- assinou em 25/9/2009, como Presidente do IEC, o Termo de Convênio MTur/IEC/nº 705097/2009 (autos do TC 018.412/2015-7, peça 1, p. 60-77, e peça 2, p. 2);
- participou em 15/1/2010 da assembleia geral extraordinária do IEC; informou que não poderá responder pela função de Presidente do instituto, pois estará ausente até o mês de janeiro de 2011; sugeriu que, neste período, a Vice-Presidente, Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, continue assumindo a função de Presidente; votou; aprovou as deliberações tomadas; e assinou, como Presidente do IEC, a Ata da Assembleia (Assembleia Geral Extraordinária – Décima Ata, peça 48, p. 141).

17. De fato, os elementos constantes destes autos e, também, dos outros processos acima referenciados, além de contradizerem os argumentos apresentados pelo Sr. Danillo Augusto dos Santos em sede de alegações de defesa, vão de encontro ao próprio afastamento desse responsável da presidência do IEC.

18. Assim, resta evidenciada a participação do Sr. Danillo Augusto dos Santos, na qualidade de Presidente do IEC, assinando documentos e tomando parte das assembleias gerais extraordinárias realizadas nos dias 27/10/2008, 20/11/2008, 3/4/2009, 3/8/2009, 15/1/2010 e 31/5/2010, período esse que envolveu sua gestão à frente da entidade e, também, celebrando o convênio objeto destes autos (Termo de Convênio MTur/IEC 187/2009 (Siconv 703278), peça 1, p. 41-58).

19. Dessa forma, não há como acolher argumentos apresentados pelo ex-Presidente do IEC, entre os quais: (i) de que sequer comparecia ou participava das assembleias extraordinárias realizadas em nome do Instituto; (ii) de que desde abril de 2009 até maio de 2010, não mais respondia, de fato e de direito, pela presidência do IEC, não lhe podendo ser imputado qualquer ato praticado em nome daquele Instituto; e (iii) de que nunca exerceu nenhum cargo de administração, controle ou outra atividade referente à essa entidade.

340. Diferentemente do que argumenta o responsável, sua participação na gestão contribuiu decisivamente para o dano apurado, e tal nexos, até o momento, não se comprovou inexistir. Entre as atribuições do Presidente de qualquer entidade está a de assinar documentos – sua assinatura chancela e confere eficácia e validade às decisões de rumo da entidade. Detalhe: a qualquer tempo, poderia o responsável ter protocolado, até mesmo via Correios, endereçando à sede do IEC, uma carta com AR de renúncia ao mandato, mas, durante os meses em que figurou na Presidência da entidade, optou por não o fazer.

341. Em resumo, o Defendente, no mínimo, assumiu o risco, consciente ou inconsciente, de a entidade cometer as irregularidades que cometeu ao assinar sem ler e sem saber sequer do que tratava o conteúdo, de confiar exageradamente em pessoas que lhe apareceram com uma oferta de trabalho com ou sem remuneração, e, assim, assumiu o ônus de ser responsabilizado pela entidade lesar o erário, e esta falta administrativa possui previsão normativa de reprimenda. Como já foi dito, questões de caráter criminal acaso existentes devem ser discutidas no foro adequado e resolvidas na alçada apropriada, a do Poder Judiciário.

342. A declaração da defesa, de que a participação do responsável era apenas formal, atesta tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do alegado. Não se está diante de uma participação absolutamente indesejada do responsável na entidade; se houve cooptação, se ele foi induzido a assinar documentos de conteúdo que desconhecia, não há provas de que o tenha feito sob grave ameaça ou coação, violência ou força. Agiu de livre e espontânea vontade, não há dúvidas quanto a esse aspecto, pois o próprio Defendente assim assume ao suscitar apenas a ingenuidade e a boa-fé como pressupostos para seu livramento.

343. Assim, não há evidências robustas que comprovem que a Sra. Idalby e outros se valeram, de forma abusiva, da pessoa do defendente para a composição fictícia do quadro diretivo do IEC, e geriam a instituição a seu bel-prazer.

344. Acerca da juntada de comprovações de marcação de ponto em clínica onde trabalhava (vide peça 112, p. 2-9), há, aqui, um dilema de difícil elucidação, porque o responsável acosta, aos autos, provas que, simultaneamente, pesam contra e a seu favor. Se considerado o aspecto de que o responsável sempre esteve distante do IEC e nem mesmo tomou parte das assembleias (admitindo que a prova de presença no trabalho em Goiânia é fidedigna), remanescem as questões: por que o responsável assinava documentos à distância, e no exercício da Presidência? Não vislumbrou o responsável que estaria com essas atitudes participando de simulação fática de que conduzia os rumos da entidade, já que a chancela jurídica foi emprestada ao aceitar voluntariamente fazer parte do IEC?

345. Isso para não falar nas lacunas acerca de onde estaria o responsável quando a 7ª Ata foi produzida, ante a ausência de marcação de ponto de saída – e esta não foi a única, há outras ‘entradas’ sem a correspondente ‘saída’ nesses cartões. No contexto das dúvidas aqui suscitadas e as

demais falhas nesses cartões, em que há escrita à caneta e fichas 'em branco' quanto à identificação, inexistente chancela de autenticidade a respeito delas.

346. *Acerca dos atos praticados relativamente ao convênio, desde a proposta até o término de sua vigência, razão assistiria ao responsável se não houvesse qualquer conduta que pudesse ser a ele atribuída no período. Entretanto, esta não é a realidade probatória verificada.*

347. *Veja-se o ANEXO III da presente instrução, que traz catalogados os atos elencados pelo Relator, extraídos de seu Voto condutor do Acórdão 2777/2019-TCU-Plenário (MIN-AN) e concatenados ali em ordem cronológica, para melhor visualização (consoante Análise 5, transcrição dos itens 32 a 34), que atribuem a responsabilidade do Sr. Danillo Augusto dos Santos neste e em outros processos, que incluem seu período de afastamento.*

348. *Como se observa do mencionado ANEXO III, diferentemente do cenário que intenta apresentar como inquestionável o Defendente, não restou provado que não foi ele quem firmou o respectivo contrato (há assinaturas dele apostas em dezenas de documentos, cuja autenticidade já foi debatida na Análise 5 retro, versando sobre os laudos periciais), nem restou claro que ele deixou de atestar a prestação dos serviços contratados.*

349. *Também já foi bastante explicitada a discordância, inclusive do Relator, quanto ao argumento de que o responsável já não respondia formalmente pela entidade durante toda a execução do objeto conveniado, vis-à-vis os documentos assinados no período de seu afastamento (o que contradiz a afirmação de que jamais praticou qualquer ato de gestão), tornando, assim, de frágil valor probatório a mera alegação de nunca ter materialmente exercido o posto de Presidente do IEC e de não ter participado de assembleias, reuniões, atos ou eventos relacionados ao IEC.*

350. *Pelo exposto, não tendo restado evidente que o responsável não participou da gestão do convênio, não se vislumbra razão para se aquiescer aos argumentos expendidos pelo Defendente, devendo ser rejeitados.*

v. *Da não exclusão da Responsável [2]*

351. *Não se pode, é claro, instruir um processo judicial apenas com notícias da mídia. Entretanto, algumas delas podem servir de ponto de partida para apurações. Algumas passagens na mídia reportam os indícios de fraude envolvendo os responsáveis e as instituições, mormente a Responsável [2]. Trechos de reportagens já serviram de pano de fundo em outros processos no TCU, como exemplo, matéria da Folha de São Paulo, de 23/4/2010, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2204201004.htm> (com destaques):*

ONGs fazem 'rodízio' para driblar limites de repasse de emendas

Ministério do Turismo investiga se esquema de empresas ligadas entre si era usado para burlar teto de pagamentos

Três associações receberam juntas R\$ 11,6 mi de 2007 a 2009; ONGs negam parceria e se dizem concorrentes no mercado de festas oficiais

DIMMI AMORA/FERNANDA ODILLA/DA SUCURSAL DE BRASÍLIA

Três ONGs que receberam recursos do Ministério do Turismo têm vinculações entre si e pagam com dinheiro público empresas representadas pelos próprios associados.

A Folha apurou que integrantes dessas entidades respondem a ações na Justiça e subcontratam empresas com problemas judiciais. Órgãos de controle e o próprio ministério investigam se a troca de funcionários e subcontratação das mesmas empresas são usadas para driblar o teto de repasses imposto pelo governo.

A PAB (Premium Avançada Brasil), com sede em Luziânia (GO), o IEC (Instituto Educar e Crescer), do Distrito Federal, e Equipe Chakart, de Goiânia (GO), receberam R\$ 11,6 milhões do Ministério do Turismo nos últimos três anos. Em 2009, Ao menos 19 congressistas destinaram recursos a elas.

Desde o ano passado o ministério impôs uma restrição de valor de recebimento por entidade, de R\$ 1,8 milhão por ano. O temor do ministério é que essas vinculações entre as entidades sirva para driblar o teto daqui para a frente.

*O IEC, que recebeu R\$ 3,6 milhões em três anos, já teve como presidente **Idalby** Cristine Moreno Ramos, que hoje é secretária da entidade e já foi contratada pela concorrente PAB para prestar*

assessoria. A mãe dela, Mônica Moreno Ramos, é conselheira da PAB, que recebeu R\$ 7,1 milhões em entre 2007 e 2009. O IEC também se liga à Chakart, que recebeu R\$ 900 mil desde 2007. Esses valores são o que efetivamente foi pago. As três entidades ainda têm recursos a receber desses anos.

Em 2009, o IEC teve empenhado R\$ 800 mil para realizar a Copa Planalto de Fórmula 400. Uma das subcontratadas foi a Associação Sociocultural e Desportiva do Estado de Goiás, cujo responsável pelo site é Guerino Luiz Persico, o Luiz Foguete. Luiz aparece como procurador da Chakart.

Os representantes do IEC estão envolvidos em ações na Justiça, **Idalby** e os irmãos Caroline e Robson Quevedo respondem a processo em Mato Grosso por desvio de recurso.

Robson da Rosa Quevedo, que é réu na mesma ação que **Idalby**, já foi vice-presidente do IEC e é irmão de Caroline da Rosa Quevedo. Caroline, que é tesoureira do IEC, aparece como representante da empresa Conhecer Consultoria, que já foi subcontratada pelo IEC.

Já a Chakart apresentou nota de evento em 2009 da firma LBS Eventos, cujo dono é Cleone Luiz Gomes, também dono da Extensão Contábil. Ele foi preso em fevereiro de 2010 acusado de fraudar benefícios do seguro desemprego.

Mesmo às voltas com a Justiça, o poder dessas organizações dentro do Congresso e do Ministério do Turismo é grande. Além de dominarem as indicações parlamentares, elas conseguem fazer com que seus convênios tenham análises e autorizações de recursos em velocidades e dias atípicos na administração pública.

A PAB recebeu R\$ 300 mil para organizar festa de Réveillon em 2008, cujos contrato e autorização dos gastos foram assinado em 31 de dezembro. Semana passada ela foi considerada inadimplente pelo ministério por não ter prestado contas de um convênio. O IEC também fez evento com autorização e contrato de véspera.

352. Em outra reportagem sobre o assunto, anexada pela defesa (peça 77, p. 234), foi publicada em 13/12/2010 pela *Veja.com* intitulada 'O ataque da máfia do rojão'. Nessa reportagem, parcialmente transcrita a seguir, é explicado como funciona a prática de destinar emendas para entidades privadas, que oficialmente são registradas como institutos sem fins lucrativos, com a finalidade de realizarem festas pelo país afora, a saber:

(...) a onda teve início após os parlamentares descobrirem ser esse um caminho praticamente livre de fiscalização. A engrenagem funciona assim: a partir do momento em que a emenda é aprovada, o que cabe ao próprio Congresso, o dinheiro é alocado no Turismo. Depois, o parlamentar se encarrega de indicar ao ministério a festa e, inclusive, a entidade que deve receber a verba para executá-la.

(...) Além da celeridade, não há fiscalização sobre eventos turísticos. E, quando ela ocorre, esbarra em critérios subjetivos. O poder público é capaz de definir uma tabela média de preços para tijolos e cimento, mas não tem como fixar o cachê de um cantor ou o custo da festa da uva num determinado município. Obra é investigável, festa não. Por isso, os eventos são facilitadores dos desvios, diz um consultor de Orçamento do Congresso. Esse terreno fértil abriu caminho para o surgimento de dezenas de institutos de fachada que já nasceram especializados no novo 'negócio' e transformou o Ministério do Turismo na 'namoradina' dos parlamentares, como eles próprios gostam de repetir.

353. Nessa reportagem, novamente é citado o nome da Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos como velha conhecida da polícia, e diz ainda que muitas das entidades que recebiam recursos do Ministério de Turismo eram de fachada, cujos responsáveis, invariavelmente são laranjas escolhidos para esconder os verdadeiros donos do negócio. Prosseguindo, informa-se na reportagem que só em 2009 e 2010, quatro das entidades controladas pela Sra. Idalby receberam 18,6 milhões em emendas parlamentares alocadas para festas do Ministério do Turismo. A reportagem ainda esclarece que, embora seja a Sra. Idalby a encarregada de cuidar de toda a burocracia dos convênios, quem assina os papéis como presidente do Instituto é a cabeleireira Ana Paula Quevedo, 22 anos, e que prestações de conta revelam que as entidades apresentam notas frias para justificar despesas.

354. No TC 015.021/2015-7, a inclusão da Responsável [2] se fundamentou, entre outros motivos, nas seguintes ponderações, que, por sua vez, advieram de outro processo (omitindo-se, aqui, parágrafos não concordantes com o posicionamento apresentado na presente instrução):

(...) 75. Verifica-se em um desses processos, o TC 018.568/2015-7, que trata do Convênio 1156/2008 (Siafi 632057), firmado entre o Ministério do Turismo e o IEC Instituto Educar e Crescer, a partir das alegações de defesa/documentação apresentadas pela responsável, Sra. Eurides Farias Matos (peças 17-18), que essa pessoa foi utilizada como 'laranja' pela Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, verdadeira proprietária do Instituto Educar e Crescer.

76. A Sra. Eurides Farias Matos informou no TC 018.568/2015-7 que é pessoa simples, costureira há dezenove anos, com renda mensal média de R\$ 1.200,00, que conheceu a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Mello no ano de 2006.

77. Informou também que permitiu o uso de seu nome, ocasião em que foi ao cartório com a Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, pessoa que trabalhava com a Sra. Idalby, para transferir a empresa para seu nome.

78. A Sra. Eurides Farias Matos informou, ainda, que foi alertada, posteriormente, pela Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, que tomasse cuidado, porque Cláudia, outra pessoa que trabalhava para Idalby, estaria falsificando sua assinatura. Após isso, resolveu exigir que Idalby retirasse a empresa de seu nome. Consta daqueles autos (peça 39, p.44) o termo de renúncia da Sra. Eurides Farias Matos, do cargo de Presidente, datado de 27/10/2008, mesma data em que o Sr. Danillo Augusto dos Santos assume a Presidência do IEC, conforme ata de posse (peça 39, p.43).

79. Verifica-se pelas informações constantes do TC 018.568/2015-7, que a forma como a Sra. Eurides Farias Matos tomou-se sócia do Instituto Educar e Crescer foi semelhante ao relatado pelo Sr. Danillo Augusto dos Santos. Primeiro, a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Mello fez amizade, depois os convidou a participar da sua empresa, como sócios, sob a garantia verbal de que nada havia de errado.

(...) 81. A referida responsável também alegou naqueles autos que, pelo que se depreende da Nota Técnica 3.096 da CGU (peça 1, p. 175-213) e da reportagem extraída da Folha de São Paulo de 22/4/2010, o IEC era uma das instituições de fachada/fantasmas utilizadas por grupos que teriam o intuito de fraudar e/ou aplicar irregularmente recursos públicos.

82. Informou ainda que ajuizou ação declaratória de nulidade dos atos sociais pelos quais foi alçada à condição de administradora do IEC, na 15ª Vara Cível de Brasília (2015.01.1.070291-8), informando que a verdadeira proprietária do Instituto é a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo.

83. (...)

84. Por outro lado, considerando, todas as evidências presentes nos autos quanto à real responsabilidade da Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo à frente da gestão do Instituto Educar e Crescer (IEC), inclusive quanto à sua possível interveniência no sentido de conseguir pessoas para ocuparem a presidência do referido instituto, propõe-se que seja chamada a compor o polo passivo dos presentes autos, em solidariedade com o IEC e com a Sra. Ana Paula de Rosa Quevedo.

85. Considerando, ainda, ser a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos-de Melo a real gestora do Instituto Educar e Crescer (CNPJ 07.177.432/0001-11), entende-se que deve ser ponderada a possibilidade de inclusão do nome da referida senhora no rol de responsáveis em todos os processos de Tomada de Contas Especial que tramitam no Tribunal, em nome do Instituto Educar e Crescer:

355. Feitas essas considerações iniciais, que servem apenas de ilustração para o que de concreto se tem nos presentes autos relacionados à Responsável [2], como instou o MP/TCU, voltem-se as atenções ao relatado no tópico 'Histórico' desta instrução. O presente processo já estava instruído com proposta de mérito da 1ª DT/Secex-ES (peças 102 e 103) quando foi elaborado Parecer parcialmente divergente do MP/TCU (peça 106), acatado pelo Relator (peça 114), tendo este determinado o reexame do feito.

356. Há que se rememorar e contextualizar, contudo, aquela peça colaborativa bem lançada pelo Parquet para a época, assim como as justificadas preocupações que fez com que o Relator se associasse àquela propositura, haja vista que aquele Parecer data de 23/11/2019 e o

despacho ministerial, de 15/1/2020 – portanto, ambos elaborados há mais de 2 anos, antes até mesmo do início da pandemia, para melhor situar a narrativa. De lá para cá, já houve diversas decisões em processos envolvendo o IEC e a Responsável [2] que deixam evidente sua participação nas irregularidades.

357. Nesse sentido, o quadro a seguir pode servir de orientação e contribuir para uma melhor leitura, no tocante a como vem sendo conduzida a responsabilização da Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos nesta Corte, a saber:

TC	Relator	Consta do Rol?	Decisão
029.651/2013-1	MIN-AN	Não ^(a)	Acórdão 3775/2015-TCU-2ª Câmara
016.819/2014-4	MIN-WAR	Não ^(a)	Acórdão 590/2019-TCU-Plenário
006.737/2014-5	MIN-WAR	Não ^(a)	Acórdão 7642/2015-TCU-1ª Câmara
009.234/2014-4	MIN-WAR	Não ^(a)	Acórdão 2899/2018-TCU-Plenário
018.568/2015-7	MIN-VR	Sim	Acórdão 4525/2019-TCU-1ª Câmara
018.412/2015-7	MIN-AC	Sim	Pendente de julgamento (UT e MP/TCU favoráveis à condenação)
016.266/2015-3	MIN-AC	Sim	Pendente de julgamento (os presentes autos)
018.305/2015-6	MIN-VR	Não	Acórdão 2936/2016-TCU-Plenário
032.122/2015-2	MIN-AN	Sim	Acórdão 18378/2021-TCU-2ª Câmara
018.395/2015-5	MIN-AC	Não ^(a)	Acórdão 67/2021-TCU-Plenário
000.734/2015-2	MIN-VR	Sim	Acórdão 4314/2019-TCU-1ª Câmara
018.386/2015-6	MIN-AC	Não ^(a)	Acórdão 1636/2021-TCU-2ª Câmara
015.009/2015-7	MIN-AC	Não ^(a)	Pendente de julgamento
015.042/2015-4	MIN-VR	Não ^(a)	Acórdão 4768/2019-TCU-1ª Câmara
015.043/2015-0	MIN-AN	Sim	Pendente de julgamento
015.021/2015-7	MIN-AN	Sim	Acórdão 1418/2019-TCU-Plenário
000.412/2016-3	MIN-AN	Sim	Acórdão 655/2022-TCU-2ª Câmara
025.025/2016-3	MIN-AN	Sim	Pendente de julgamento (UT e MP/TCU favoráveis à condenação)
013.824/2016-3	MIN-AN	Sim	Acórdão 1163/2021-TCU-Plenário (autorizou a citação)
013.840/2016-9	MIN-AN	Sim	Pendente de julgamento (UT favorável à condenação)
009.004.2016-5	MIN-AN	Não ^(a)	Acórdão 6868/2018-TCU-2ª Câmara
028.580/2017-6	MIN-BD	Sim	Acórdão 9932/2021-TCU-2ª Câmara

(a) A Responsável [2] não foi excluída do rol, apenas não constou dele desde o início do processo.

358. Conforme quadro retro, verifica-se que, dos 22 processos, a Responsável [2] consta em 12 processos, dos quais foi condenada em 7 processos, e os outros 5 estão pendentes de julgamento. Em outros 9 processos, ela sequer figurou entre os responsáveis. Portanto, ela só foi excluída da relação processual em apenas 1 processo.

359. Conforme visto no tópico ‘Contextualização’, das ponderações do Parquet que orientaram a atuação da UT, já foram superadas, nesta instrução, as que visavam à obtenção de diligências ao MTur e BB.

360. Quanto à desconsideração da personalidade jurídica, essa questão será objeto de exame em separado, no próximo tópico ‘vi’ desta instrução. Remanescem, assim, a avaliação do estatuto do IEC (anexado, nesta oportunidade, à peça 136) para identificar eventuais desvios de função; a buscar por documentos de outras TCEs do IEC que eventualmente evidenciem a responsabilização da Responsável [2]; e o juízo acerca da necessidade ou não de sua nova citação.

361. Acerca da avaliação do estatuto do IEC e possíveis desvios de função, verifica-se que o Voto condutor do Acórdão 1418/2019-TCU-Plenário, nos autos do TC 015.021/2015-7, já tangenciava essa questão, quando assim se manifestou seu Relator, o Ministro Augusto Nardes:

(...) 44. Oportuno lembrar que o Instituto Educar e Crescer (IEC) é uma sociedade civil regida pelo seu estatuto (peça 10), o qual estabelece no art. 11º que será administrado por: 1º Assembleia Geral, 2º Presidência e 3º Conselho Fiscal; e no art. 20 que compete ao Presidente, entre outras funções:

- Cumprir e fazer cumprir este estatuto e o regimento interno;
- Presidir a Assembleia Geral;
- Acompanhar as atividades do IEC;

- *Movimentar contas bancárias;*
- *Estruturar e organizar o funcionamento do IEC;*
- *Assinar qualquer tipo de contrato em nome de IEC;*
- *Firmar convênios com órgãos da administração direta no âmbito do Governo Federal, Municipal e Governo do Distrito Federal.*

45. *Ou seja, diante das competências atribuídas pelo estatuto ao Presidente do IEC, o mínimo que se espera da conduta do homem médio comum, diligente e probo é que tome conhecimento e acompanhe o que está acontecendo no âmbito da entidade e que a presida em conformidade com os normativos a que a entidade está submetida.*

46. *De fato, entendo que se o Sr. Danillo Augusto Santos, na qualidade de Presidente do IEC, estivesse gerindo a entidade com a diligência e a probidade esperada de qualquer homem médio, era a ele possível ter consciência das irregularidades que estavam sendo praticadas, e que foram constatadas nestes autos e em outros em trâmite neste Tribunal, e, mais ainda, era razoável exigir-lhe conduta diversa, ou seja, era de se esperar que, com a competência a ele atribuída pelo estatuto de entidade, que tomasse providências no sentido da observância das normas de conduta esperadas.*

362. *O Convênio em referência foi assinado em 11/9/2009 e publicado no DOU de 2/10/2009 (peça 1, p. 115), com prazo de vigência até 13/11/2009, conforme constou da Cláusula Quarta do referido Termo (peça 1, p. 89), tendo sido o prazo final estendido até 31/12/2009 por meio de apostilamento publicado no DOU de 8/12/2009. (peça 1, p. 119).*

363. *Pelo ANEXO III, os períodos de gestão concatenados a partir das atas de Assembleia do IEC demonstram que a composição que perdurou antes e depois da assinatura do presente Termo de convênio foi a seguinte, com sucessivas reeleições por meio de Assembleias:*

Gestão		Cargo diretivo	Dirigente
Início	Término		
27/10/2008	30/05/2010	Presidente	Danillo Augusto dos Santos
		Vice-Presidente	Ana Paula da Rosa Quevedo
		Tesoureira	Caroline da Rosa Quevedo
		Secretário	Idalby Cristine Moreno Ramos

364. *A Responsável [2] esteve nas gestões do IEC, ainda de acordo com o ANEXO III, nos seguintes períodos/cargos:*

Gestão		Cargo diretivo	Dirigente
Início	Término		
25/09/2004	19/03/2008	Presidente	Idalby Cristine Moreno Ramos
02/04/2008	30/05/2010	Secretário	
31/05/2010	Não consta		

(*) *Foi reeleita em 31/5/2010, mas não consta o término de sua atuação)*

365. *Consoante Sistema CNPJ/RFB, a gestão do IEC esteve assim delineada:*

Base/Fonte	Gestão		Cargo diretivo	Dirigente
	Inclusão	Exclusão		
CNPJ/RFB	08/12/2004	18/05/2009	Presidente	Idalby Cristine Moreno Ramos
	18/05/2009	18/05/2009	Presidente	Danillo Augusto dos Santos
	18/05/2009	Em aberto	Presidente	Ana Paula da Rosa Quevedo

366. *Verifica-se, do quadro retro que a Responsável [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos estava na condição de Presidente do IEC até 18/5/2009, portanto, antes da vigência do Convênio, conforme consta da base CNPJ da Receita Federal. Porém, as Atas anexadas aos autos contradizem estas informações, lançando dificuldades de se estabelecer quem, de direito, estava à frente da instituição, e/ou quem de fato a geria. Este é apenas mais um aspecto que evidencia a confusão propositada à frente da gestão do IEC, visto que consta, também, notícias de afastamentos não sucessivos do Responsável [4] da Presidência, a partir de sua gestão que se iniciou em 3/4/2009, pelo período inicial de 4 meses, em seguida, afastamento até março/2010, e, por fim, afastamento até janeiro/2011, assim como concomitante acúmulo das funções de Secretária e Tesoureira pela*

Responsável [2], sem falar na assunção, por esta mesma Responsável [2], dos assuntos inerentes à função de Presidente, a despeito, ainda, do acúmulo de funções, nos períodos de afastamento do Responsável [4], pela Responsável [3], sua vice-presidente.

367. Já foi narrado em outras oportunidades e processos, a confusão propositada na questão da gestão do IEC, em que o próprio Responsável [4] teria assinado documentos mesmo supostamente afastado do cargo. Conforme se observa, o Responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos constou dos quadros da Presidência do IEC em vários períodos intercalados de gestão. Esse argumento já foi enfrentado pelo Relator no já mencionado Voto condutor do Acórdão 2777/2019-TCU-Plenário, em que há uma relação de documentos que o responsável teria assinado mesmo estando 'afastado' da Presidência, e, conforme observado, o laudo pericial que aponta reproduções de uma mesma assinatura é um aspecto, apenas, que não invalida a autenticidade dos documentos, porquanto o próprio responsável admitiu que assinou dezenas deles, a saber:

15. Os elementos acima [vide itens 12 a 14 da transcrição em Análises retro] também se aplicam aos presentes autos, pois o Instituto Educar e Crescer (IEC) e seus gestores/colaboradores foram responsáveis por um esquema fraudulento que movimentou mais de nove milhões de reais de recursos públicos oriundos de convênios celebrados com os Ministérios do Turismo e da Cultura, montante esse que está sendo objeto de diversas TCE que tramitam nesta Corte de Contas. Ademais, as irregularidades verificadas nestes autos, que se repetem em diversos outros, envolvem diversos atores que participaram ou contribuíram para que o fim pretendido de lesar os cofres públicos se materializasse.

16. Embora a 7ª Ata de Assembleia Extraordinária do IEC, de 3/4/2009 (peça 48, p. 125, e 71, p. 46), informe o afastamento do Sr. Danillo Augusto Santos por 4 meses, ou seja, de 3/4/2009 até 3/8/2009, e a 8ª Ata de Assembleia Extraordinária, de 3/8/2009 (peça 48, p. 131, e peça 71, p. 49), informe o afastamento do Sr. Danillo Augusto Santos até março de 2010, constam dos autos documentos que evidenciam condutas praticadas por esse responsável, na qualidade de Presidente do IEC, nos períodos em que estaria afastado, ou seja, que não estaria respondendo pela função de presidente da entidade, como por exemplo (...)

[vide relação de atos de gestão do Responsável [4] no Anexo III desta instrução]:

368. Visitando o mencionado ANEXO III, verifica-se a confusão entre afastamento e exercício com base nos atos de gestão praticados pelo Responsável [4]. O que resta bastante evidente na questão da segregação de funções e do estatuto do IEC é que reinava o caos propositado nesse quesito, em que Presidente afastado assinava documentos, secretária atuava como Presidente, Vice-Presidente se omitia em período que deveria estar acumulando a Presidência, enfim, de completa desordem e falta de hierarquia. Porém, o grupo de gestão seguiu unido, e assim deve ser visto, com exceção da Sra. Caroline da Rosa Quevedo, suposta tesoureira, cuja função era acumulada pela Responsável [2].

369. Para um melhor enquadramento do que se tem por gestão do IEC, na trilha do que sugeriu o MP/TCU, e a despeito das competências do Presidente, já abarcadas pelo Relator consoante transcrição retro, tem-se, para fins de responsabilização, o seguinte construto lógico-normativo.

a) o art. 11º do Estatuto (peça 136, p. 3) diz que o IEC será administrado por uma Assembleia Geral, pela Presidência e pelo Conselho Fiscal;

b) o art. 17º diz que a Presidência será constituída pelo: Presidente, Vice-Presidente, 1º Secretário e Tesoureiro;

c) o art. 18º diz que (peça 136, p. 4) compete à Presidência: elaborar e executar o programa anual de atividades, o relatório Anual, entrosar-se com instituições públicas e privadas para mútua colaboração em atividades de interesse comum e contratar/demitir funcionários;

d) compete à Vice-Presidente, segundo art. 21 (peça 136, p. 5) substituir o Presidente, temporária ou definitivamente (em cargo de vacância, até o término do mandato), além de prestar colaboração a este e assinar contratos em nome do IEC.

370. Extraem-se importantes conclusões a respeito dessas previsões normativas: que a chamada 'Presidência' contempla os cargos ocupados oficialmente pelos responsáveis [2], [3] e [4], e que o IEC é administrado, entre outros, por esta 'Presidência', que é integrada justamente por estes

mesmos Responsáveis. Portanto, a gestão do IEC, como um todo, não pode ser vista de modo parcial (apenas o ‘Presidente’), pois todos possuíam funções de gestão na entidade, de acordo com o próprio Estatuto. Quanto a desvios de função, a própria condução do IEC, no tocante às assembleias, denuncia que isso ocorria com frequência, mas o foco aqui é a Responsável [2].

371. São dezenas os processos envolvendo a Responsável [2]; porém, para fins de comparação e parâmetro, opta-se pelo TC 000.412/2016-3 por ter o mesmo Relator, Ministro Augusto Nardes, e por ser sua decisão mais recente a respeito do IEC e responsáveis (vide Acórdão 655/2012-TCU-2ª Câmara, de 15/2/2022, peça 133).

372. Naquele processo, há outras semelhanças: o Responsável [4] praticamente apresentou os mesmos documentos como alegações de defesa, com pequenas alterações quanto às referências aos convênios; a Responsável [2] sequer compareceu aos autos; o período de apuração engloba os períodos em que o Responsável [4] estaria à frente da Presidência; tratou-se de processo de TCE autuado em razão da impugnação total de despesas do Convênio 703278/2009, celebrado em 4/5/2009, tendo por objeto o ‘XXIII Arraial da Alegria da Cidade de Maria’, realizado em Barretos/SP no período de 5 a 7/6/2009, com vigência estipulada para o período de 4/5/2009 a 8/9/2009; até o valor histórico do débito é o mesmo: R\$ 300.000,00.

373. A decisão ali adotada consignou os seguintes comandos, entre outros (peça 133, com destaques):

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Danillo Augusto dos Santos, ex-Presidente do IEC Instituto Educar e Crescer;

9.2. considerar revéis para todos os efeitos o IEC Instituto Educar e Crescer (IEC), a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, **Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo**, Sr. André Vieira Neves da Silva e Sr. Luiz Henrique Peixoto de Almeida (falecido), dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro nos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

9.3. **julgar irregulares as contas dos responsáveis** IEC Instituto Educar e Crescer, Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., Sr. Danillo Augusto dos Santos, Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, **Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo**, Sr. André Vieira Neves da Silva e Sr. Luiz Henrique Peixoto de Almeida (falecido), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU;

9.4. condenar, de forma solidária (...) o IEC Instituto Educar e Crescer, a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., o Sr. Danillo Augusto dos Santos, as Sras. Ana Paula da Rosa Quevedo e **Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo** (...) ao pagamento da quantia a seguir especificada, com fundamento no art. 19, caput, da Lei 8.443/1992 c/c art. 210 do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992 c/c art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do RI/TCU), 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, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
4/6/2009	300.000,00

374. De modo a deixar mais claro que a Responsável [2] foi devida e regularmente citada, veja-se quadro comparativo com os demais responsáveis nestes autos:

Ocorrência	Responsável	Conduta
Irregularidades verificadas na execução do Convênio 704853/2009, que teve por objeto incentivar o turismo na cidade de Barretos, por meio da implantação do projeto intitulado ‘Barretos Aviation’, consistentes na ausência de documentos	[1]	Não comprovar adequadamente as despesas executadas pela empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. – ME
	[2]	Gerir de fato o Instituto Educar e Crescer Ltda., sendo a responsável pela execução do convênio, conforme evidenciado nos autos, cabendo a ela apresentar documentação integral, válida e idônea comprobatória da execução do convênio
	[3]	Não apresentar documentação comprobatória de despesas e a impossibilidade de verificar a veracidade de alguns dos

<i>comprobatórios de despesas e na impossibilidade de verificação da veracidade de alguns dos documentos apresentados, resultando na não comprovação da efetiva aplicação dos recursos na consecução do objeto pactuado no convênio</i>		<i>documentos apresentados, resultando na não comprovação da efetiva aplicação dos recursos na consecução do objeto pactuado no Convênio nº 704853/2009.</i>
	[4]	<i>Assinar o Plano de Trabalho e o Termo de Convênio respectivo</i>
	[5]	<i>Não executar os serviços objeto do Convênio nº 704853/2009 de acordo com o Plano de Trabalho aprovado, ocasionando enriquecimento sem causa às expensas do erário</i>

375. *Conforme se depreende acima, verifica-se que todos os responsáveis foram citados com base na mesma ocorrência, considerando a não comprovação da efetiva aplicação dos recursos na consecução do objeto pactuado no convênio, afirmação lastreada na ‘ausência de documentos comprobatórios de despesas e na impossibilidade de verificação da veracidade de alguns dos documentos apresentados’.*

376. *Em que pese os textos das condutas terem sido elaborados de forma simplificada, a conduta da Responsável [2] está devidamente delineada e varre o espectro de informações adequado tanto para defesa quanto para condenação, podendo ser dividida para melhor compreensão, a saber:*

a) *conduta comissiva: gerir, de fato, o Instituto Educar e Crescer Ltda., sendo a responsável pela execução do convênio;*

b) *conduta omissiva: não apresentar documentação integral, válida e idônea comprobatória da execução do convênio.*

377. *A menção a uma espécie de ‘gestão de fato’ se deve à contraposição à gestão ‘de direito’, eis que esta, ao menos quanto aos atos inerentes à função de Presidente, coube, de acordo com as atas, ao Responsável [2]. Ademais, o então Diretor da 1ª DT/Secex-ES acrescentou trecho na conduta que esclarecia: ‘conforme evidenciado nos autos’ (cuja vista e cópia foram franqueados consoante o ofício citatório). Além disso, o Ofício 0327/2018-TCU/Secex-ES, de 24/5/2018 (peça 89, ofício de citação da Responsável [2]) fez consignar, no item 6, o envio de cópia tanto das instruções daquela UT quanto do conteúdo da defesa do Responsável [4], além dos esclarecimentos e orientações de praxe. Ou seja, em momento algum se vislumbra qualquer prejuízo à defesa ou ao contraditório.*

378. *Dito isso, resta parilhar as condutas atribuídas à Responsável [2] no quadro de condutas trazido do TC 000.412/2016-3 para se verificar a compatibilidade da existência dessas condutas também no processo em comento e se concluir, sob esse prisma, acerca da razoabilidade e validade da citação já promovida. Conforme quadro a seguir, elaborou-se comparativo de condutas que propiciaram a condenação da Responsável [2], as quais foram suficientes para o julgamento de suas contas como irregulares naqueles autos, com imputação de débito e aplicação de multa, separadas, aqui, apenas para permitir um exame comparado. Desse modo, tem-se o quadro comparativo de condutas expressas e implícitas, a saber (peça 135, p. 9-10):*

Ordem	Conduta	TC 000.412/201-3 (processo parâmetro)	TC 016.266/2015-3 (processo em exame)
1ª	<i>Assinar a primeira ata da assembleia geral ordinária do Instituto</i>	<i>Peça 71, p. 1</i>	<i>Peça 112, p. 10-12</i>
2ª	<i>Assinar a primeira, segunda, terceira, quarta, quinta, sexta, sétima, oitava, nona, décima e décima primeira atas das assembleias gerais extraordinárias do Instituto</i>	<i>Peça 71, p. 4, 6, 10-11, 13-14, 37, 43, 46, 49, 52, 54 e 56</i>	<i>Peça 112, p. 13-14, 15, 18-19, 22-23, 31, 36, 39, 41, 43; peça 77, p. 122 e 128</i>
3ª	<i>Assinar o edital de convocação para assembleia geral extraordinária</i>	<i>Peça 71, p. 9</i>	<i>Peça 77, p. 54</i>
4ª	<i>Assinar atas de posse e termo de renúncia</i>	<i>Peça 71, p. 8, 15, 38 e 59</i>	<i>Peça 112, p. 20, 24, 32, 46, 47</i>
5ª	<i>Gerir, de fato, os recursos do convênio</i>	<i>Convênio MTur/IEC 187/2009 (Siconv 703278), juntamente com a Sra. Ana Paula de Rosa Quevedo</i>	<i>Convênio MTur/IEC 704853, juntamente com a Sra. Ana Paula de Rosa Quevedo</i>
6ª	<i>Não comprovar a regularidade da execução física e financeira do ajuste</i>	<i>Conforme consignado no Relatório de Tomada de</i>	<i>Conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas</i>

	<i>(...), infração ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e ao art. 39, caput, da Portaria Interministerial 127/2008, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei 8.666/1993</i>	<i>Contas Especial 376/2015 (peça 1, p. 153-157)</i>	<i>Especial 459/2014 (peça 1, p. 153-157) na Nota Técnica de Análise 0517/2013 (peça 1, p. 259-263)</i>
7ª	<i>Não comprovar, por meio da documentação apresentada a título de prestação de contas, a boa e regular aplicação dos recursos do convênio</i>	<i>Conduta omissiva (ônus da prova da boa e regular gestão compete aos responsáveis)</i>	<i>Conduta omissiva (ônus da prova da boa e regular gestão compete aos responsáveis)</i>
8ª	<i>Concorrer para a montagem de esquema fraudulento para desviar verbas públicas do Ministério do Turismo</i>	<i>Conforme apontado na Nota Técnica 3.096/2010 DRTES/DR/SFC/CGU-PR (peça 34, p. 76-95)</i>	<i>Conforme apontado na Nota Técnica 3.096/2010 DRTES/DR/SFC/CGU-PR (peça 1, p. 175-213)</i>
9ª	<i>Contribuir para a cooptação de terceiros para assumirem o cargo de presidente do IEC a fim de mascarar sua participação como gestora de fato do Instituto</i>	<i>Fontes diversas</i>	<i>Fontes diversas</i>
10ª	<i>Não tomar as medidas necessárias para que os recursos do convênio fossem corretamente utilizados</i>	<i>Conduta omissiva (ônus da prova da boa e regular gestão compete aos responsáveis)</i>	<i>Conduta omissiva (ônus da prova da boa e regular gestão compete aos responsáveis)</i>

379. De acordo com o quadro comparativo, é possível verificar que todas as condutas que conduziram ao julgamento pela irregularidade da Responsável [2] no TC-parâmetro estão presentes no processo em exame, inclusive, em alguns casos (1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 6ª e 8ª condutas), com as localizações precisas das evidências nos autos. Algumas condutas são derivadas do exame do conjunto de apurações (5ª, 7ª, 9ª e 10ª condutas), mas deve ser observado que, mesmo dessa maneira, elas foram tidas por suficientes e subsidiaram o julgamento da Responsável [2] no TC-parâmetro. A única conduta cujas fontes são diversas é a 9ª conduta. Ainda assim, o Pronunciamento Técnico que promoveu seu chamamento nestes autos merece ser revisitado porque nele estão situadas algumas fontes dessa apuração, a saber (peça 86, p. 2):

5. Considerando seguintes elementos constantes desses autos, impende o chamamento da Sra. Idalby em citação pelos indícios de sua corresponsabilidade efetiva na gestão dos recursos do convênio:

5.1. Afirmativas e documentação encaminhada pelo Sr. Danillo Augusto dos Santos em sua defesa;

5.2. Segundo a Nota Técnica 3.096/2010 da Controladoria Geral da União (peça 1, p. 175-213): a Sra. Idalby, ex-presidente do IEC, possuía vínculo empregatício com a Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., empresa contratada para a execução deste convênio e da maioria dos convênios celebrados com o IEC; que em inspeção em loco não foi localizada a empresa Conhecer no endereço constante no sistema CNPJ; e que haveria mandado de prisão em aberto contra a Sra. Idalby (peça 1, p. 189 e 193);

5.3. Alguns documentos encaminhados ao Ministério do Turismo sobre a execução do convênio foram assinados pela Sra. Idalby (peça 1, p. 243 e 245);

5.4. Em consulta aos sistemas do Tribunal verificou-se que em processos de tomada de contas especial tramitando nesta Casa constam como responsáveis a Sra. Idalby, o Sr. Danillo, o IEC e a empresa Conhecer, respectivamente, em 6, 15, 20 e 30 processos (peça 83).

380. Desse modo, verifica-se que a conduta consignada no presente processo para a Responsável [2], qual seja, 'gerir de fato do [sic] Instituto Educar e Crescer Ltda., sendo a responsável pela execução do convênio, conforme evidenciado nos autos, cabendo a ela apresentar documentação integral, válida e idônea comprobatória da execução do convênio' abarca todas as condutas 1ª à 10ª que constaram dos autos em que ela foi alcançada pelo acórdão condenatório (TC 000.412/2016-3). Vale dizer que as notificações do Tribunal não mencionam, nem no presente processo e nem no processo parâmetro, tais condutas no texto do ofício citatório, fazendo, sim, remissão às instruções técnicas anexadas como subsídio para a resposta à defesa, além da possibilidade de vista/cópia dos autos (Vide Anexo II dos ofícios de citação, 'Informações Complementares', item '1').

381. Há que se registrar, ainda, que as citações da Responsável [2] em cada processo ocorreram em datas distintas. No TC 000.412/2016-3, ela foi cientificada em 18/6/2020; já no presente processo, o AR data de 12/6/2018 (peças 93 e 96) – portanto, cerca de 2 anos antes. A diferença é relevante porque explica, em parte, a forma e o conteúdo como foram tratadas as ocorrências e condutas nos processos, na fase interna e externa, inclusive porque nas antigas Secretarias regionais (Secex-ES) não havia uma especialização em processos de TCE como passou a existir com o advento da Secex-TCE. Em que pese aquele processo (TC 000.412/2016-3) ter tido instruções de citação também por regional (Secex-AC), a derradeira instrução de citação que veio a ser levada adiante para condenação da Responsável [2] adveio já de instrução da Secex-TCE.

382. Com isso, o detalhamento das condutas e o redesenho das irregularidades passaram a enriquecer e robustecer o cabedal argumentativo de acusação, dificultando ainda mais as defesas daqueles responsáveis que não demonstravam a boa e regular gestão dos recursos, em nome do interesse público.

383. Não obstante, a ocorrência e condutas delineadas nas citações do presente processo pela então Secex-ES, tanto para a Responsável [2] quanto para os demais, dão os contornos adequados para a situação encontrada e permitem a ampla defesa e o exercício adequado do contraditório. Tanto é assim que o próprio MP/TCU não entrou na seara da discussão acerca desses contornos, relativamente aos demais responsáveis nos autos.

384. Assim, resta claro que a questão apropriadamente levantada pelo Parquet visa a tornar inequívoca a responsabilização da Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos, principalmente porque calcada em possíveis condutas para cargo pelo qual ela não respondia oficialmente. Entretanto, com as amarras do Estatuto, que reputa a gestão do IEC à Presidência (onde se inserem Presidente, Vice, Tesoureiro e Secretária), bem como o clareamento das condutas discriminadas no TC-parâmetro (e que, diga-se de passagem, já constavam dos autos, apenas tal detalhamento não fazia parte da praxis das regionais à época da citação), entende-se que as principais indagações acerca da permanência da Responsável [2] nestes autos terminaram por ser respondidas, seja com o uso de peças de processos correlatos, seja pelo exame do Estatuto do IEC.

385. Destaca-se o fato de que, a partir de abril de 2009, somente as Responsáveis [2] e [3] constavam, segundo as atas de assembleia, ativamente na direção do IEC (vide ANEXO II), tendo todos os demais diretores da entidade sido afastados por elas próprias (por meio de decisões em Assembleias em que elas deliberavam), para que pudessem conduzir a gestão do Instituto. Porém, isso não afasta a responsabilidade do Responsável [4], ante o cabedal de documentos por ele assinados (vide ANEXO III desta instrução). Diga-se, aliás, que, em outubro de 2009, as responsáveis em comento chegaram, inclusive, a alterar unilateralmente o fim social do IEC, com vistas a atender exigências ministeriais para a celebração de convênios.

386. Vale recobrar, ainda, a Nota Técnica da CGU 3.096/2010 (peça 1, p. 175-201), que também apresenta várias evidências da gestão fraudulenta de recursos públicos do Ministério do Turismo por parte do IEC e da ONG Premium Avança Brasil, que também mantém vínculos com o IEC:

Ressalvas Apontadas pela CGU	
Item	Ressalva
Procedimento Licitatório	Ocorrência de conluio nos processos de escolha dos fornecedores do convênio. Não foram apresentados esclarecimentos referentes ao procedimento licitatório, em que pese o disposto no Art. 11 do Decreto 6170/2007, em contraponto as evidências de direcionamento constatadas pela CGU.
Capacidade Técnica/Operacional	Impossibilidade de comprovação da existência dos próprios fornecedores. Não foram apresentados esclarecimentos complementares referentes à capacidade operacional para a execução do objeto do convênio da Premium Avança Brasil e do prestador de Serviços Conhecer Consultoria e Marketing Ltda — ME.
Documentos de despesas	Impossibilidade de verificação da veracidade dos documentos comprobatórios dos gastos apresentados e da efetiva aplicação dos recursos do convênio na

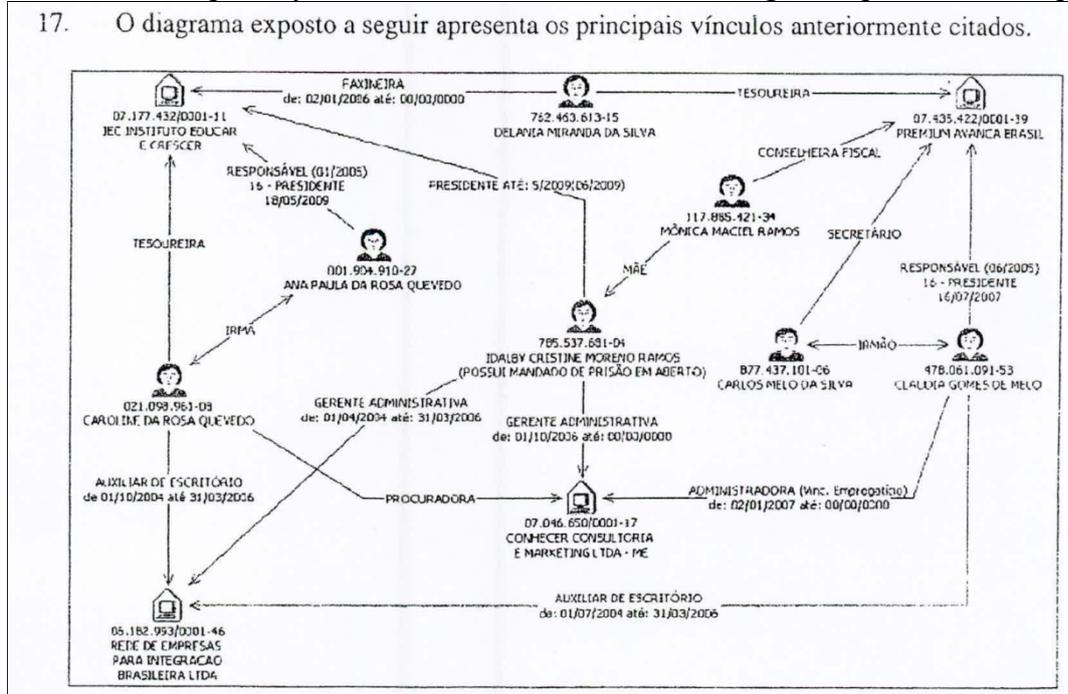
	<i>consecução dos objetos pactuados nos ajustes formalizados.</i>
<i>Vínculos entre as empresas</i>	<i>Relação entre as empresas que apresentaram cotação de preços e a Convenente. Não foram apresentados esclarecimentos a respeito do vínculo familiar e empregatício entre as pessoas responsáveis pelo IEC e empresa contratada, conforme apontado pela CGU.</i>
<i>Vínculo entre as convenentes</i>	<i>Existência de vínculo entre as convenentes - 'Premium Avança Brasil e IEC. Não foram apresentados esclarecimentos a respeito do vínculo entre a empresa Premium Avança Brasil e o Instituto Educar e Crescer – IEC.</i>

387. Em relação às falhas apontadas na aludida Nota Técnica CGU 3.096/2010 (peça 1, p. 175-201), se fazem necessárias algumas considerações que restaram ali consignadas, e que operam no sentido de se manter a Responsável [2] no rol destas contas (vide diagrama a seguir, que traz a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos no centro de todo o esquema), pelas várias razões aqui expostas e por ser ela a única membro de gestão presente em praticamente todos os momentos que varrem o amplo período que vai da 1ª à 11ª Ata de AGE do IEC:

a) o fato da sede do IEC ter sido localizada numa pequena sala de um edifício no Setor Comercial Sul em Brasília/DF, não é informação suficiente para caracterizar a incapacidade da convenente em gerenciar o montante dos recursos recebidos nos convênios celebrados; primeiro pela própria existência da sede apontada e, segundo, porque a execução dos objetos conveniados poderia ser contratada integralmente com terceiros, como de fato o foi. No entanto, tal fato, somados a outros indícios apurados, constitui evidência da gestão fraudulenta dos recursos públicos por parte da Instituição;

b) os vínculos apontados entre o IEC e a Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., 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, se constituem em forte evidência do esquema fraudulento montado, consoante diagrama que constou daquela NT/CGU:

17. O diagrama exposto a seguir apresenta os principais vínculos anteriormente citados.



c) também são os fortes indícios de que, tanto o IEC quanto a Conhecer Consultoria e Marketing 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;

d) entre os indícios de que as cotações de preço eram montadas estão:

- a 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 convenentes e as empresas contratadas para a execução dos serviços, em especial a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda; e

- inexistência física da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda e (...).

388. Destaque-se os processos em que o IEC figura como responsável e a situação da Responsável [2] como presente/ausente no rol de cada processo, conforme quadro elaborado nesta instrução em tópico anterior.

389. Daquele quadro, é possível ver que dos 22 processos envolvendo o IEC, a Responsável [2] figura em mais da metade deles, mais precisamente em 13 processos. Ver como encaixar esse quadro de exclusões e não exclusões. No caso de processos da Relatoria do Ministro Augusto Nardes, em apenas 1 processo, dos 9 envolvendo o IEC, a Responsável [2] não figurou no rol – e, naqueles autos, nunca sequer figurou no rol, ou seja, ela não foi excluída da relação, apenas não chegou a constar como responsável.

390. Assim, por todos os ângulos em que se observe, e ante um cabedal robusto e convincente que mescla indícios e evidências de toda sorte, entende-se que a conduta descrita que motivou a citação da Responsável [2], à época de sua notificação, nestes autos, é suficiente para não se retroagir no tempo e de modo a justificar que não seja ela novamente citada, eis que todos os Responsáveis neste processo tiveram suas condutas moldadas de forma semelhante e simplificada

391. Além do mais, a Responsável [2], ao se defender consoante peça 99, se limitou a questões como prescrição e outras questões processuais, insistiu na tese de que apenas a nota fiscal genérica e global da empresa Conhecer Consultoria e Marketing seria suficiente para comprovar os gastos, não trouxe quaisquer documentos comprobatórios, exigiu a realização de prova pericia e sustentou aquilo que mais tentou fazer durante o tempo em que atuou no IEC: negar que tenha participado de atos de gestão, escondendo-se no cargo de Secretária, quando até mesmo todas as atas de Assembleia, entre outras evidências, revelam sua intensa e participativa atuação, em todos os momentos do IEC, no período abrangido pelo presente convênio. Ademais, sendo parte integrante da gestão, como consta do Estatuto do próprio IEC, ela não poderia se furtar de comprovar a boa e regular gestão dos recursos, solidariamente com os demais membros integrantes do corpo diretivo do IEC. Registre-se que a Responsável [2], acumulou também as funções de tesoureira, figura que, portanto, assume a execução como ordenadora de despesa.

392. Quer dizer, está-se diante de uma ‘Secretária’ que:

- a) acumula funções de tesoureira da entidade;
- b) coordena assuntos relevantes e orienta os rumos de reuniões de todas as Assembleias;
- c) lidera processos de mudanças no estatuto do Instituto, sua finalidade e até mesmo de mudança de sede física da instituição;
- d) apresenta defesa em seu nome, em nome do IEC e em nome até da Vice-Presidente;
- e) esteve sempre ciente e à frente de todas as mudanças ocorridas nos cargos e afastamentos dos membros da gestão;
- f) assina documentos em nome do Instituto como gestora (vide defesas apresentadas na fase interna desta TCE, v.g., peça 1, p. 243);
- g) consegue até mesmo elucubrar e fazer um juízo de valor acerca da capacidade técnica e operacional das empresas contratadas, como a Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. (vide teor da defesa à peça 99);
- h) não se afasta da gestão praticamente em momento algum, desde sua criação até o momento posterior à vigência deste Convênio, inclusive assinando procuração como representante legal ainda em 26/12/2017 (vide peça 98);
- i) domina, ante o conteúdo de suas alegações neste e em outros processos, inteiramente assuntos dos mais variados possíveis envolvendo a gestão do Instituto, de notas fiscais, contratos, convênios a participação em licitações;

j) tenta justificar o porquê de documentos das empresas subcontratadas estarem ausentes neste e em outros autos.

393. Enfim, em outras palavras, está-se diante de uma **'SUPERSECRETÁRIA'**, com poderes 'plenipotenciários' para agir como representante, de fato e de direito, do IEC.

394. Desse modo, em nome da celeridade processual e da razoável duração do processo, não se vislumbrando prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, estando o processo em condições similares de provas contra a Responsável [2] tal qual se vê em outros processos, como no TC 000.412/2016-3, entende-se justificada a proposta de manter a Responsável [2] no rol e da desnecessidade de se promover sua nova citação.

vi. Da não desconsideração da personalidade jurídica dos Responsáveis [1] e [5]

395. A ideia de se cogitar a desconsideração da personalidade jurídica ventilada pelo Parecer do MP/TCU (peça 106) está em consonância com o que já foi feito, por exemplo, no TC 000.412/2016-3 (Rel. MIN-AN). O trecho do Parecer do Parquet que aborda a questão é o seguinte:

(...) Por fim, percebida a existência de elementos que caracterizem a conduta dolosa dos gestores na administração do Instituto, é conveniência que a Unidade Técnica considere a possibilidade de encaminhar pela desconsideração da personalidade jurídica para alcançar o patrimônio pessoal de todos os envolvidos. (...).

396. Observa-se que o Parquet acertadamente está preocupado com eventual identificação de conduta dolosa dos gestores na administração do Instituto IEC para que, se for o caso, sejam todos os envolvidos arrolados no processo. Essa coerente preocupação se coaduna com o interesse público visando à máxima proteção do Erário.

397. Em uma visão mais abrangente, de modo a permitir o exaurimento da questão nestes autos, identifica-se que duas entidades estão diretamente presentes na execução do objeto, e, portanto, passíveis de eventual desconsideração de personalidade jurídica: o próprio Instituto IEC, citado pelo MPTCU, e a empresa Conhecer Consultoria e Marketing (Responsáveis [1] e [5]), subcontratada pelo IEC.

398. Acerca do Responsável [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., verifica-se que constam, no sistema CNPJ, dois representantes, sendo eles os sócios Sr. Luiz Henrique Peixoto de Almeida, então representante legal responsável pela sociedade limitada, detentor de 90% do capital social e sócio-administrador, e o Sr. André Vieira Neves da Silva, apenas 'sócio-quotista' detentor de 10% do capital social. A respeito do sócio-administrador, este se encontra falecido desde 8/7/2021 (vide Sisobi, peça 132). Consoante ANEXO I, o sócio-administrador, Sr. Luiz, consta em cerca de três dezenas de processos nesta Corte, dos mais de 40 processos envolvendo as entidades. Já o sócio-quotista, Sr. André, consta em cerca de quase uma dezena deles. A própria Responsável [5] consta em praticamente todos os processos do IEC, com raras exceções.

399. Nesse sentido, ainda que, nestes autos, se empreendesse um exame de condutas e se concluísse pelo enquadramento nos quesitos exigidos pelo art. 50 do Código Civil para justificar e embasar o uso desse instrumento jurídico, concluindo-se materialmente – como se entende que seria provável, ante o conjunto probatório que sopesa nessa direção – pela caracterização de abuso da personalidade jurídica via desvio de finalidade ou confusão patrimonial, é prudente se examinar a questão por outro viés, o processual, da celeridade, da razoável duração do processo e da razoabilidade, para aferir a conveniência do procedimento.

400. De fato, está-se falando de uma empresa (Responsável [5]) que já está não só arrolada solidariamente, como também condenada em diversos processos nesta Corte (vide Anexo I desta instrução). O uso do instituto da desconsideração enquanto meio de otimizar o mais completo ressarcimento possível aos cofres públicos impondo a seus sócios o ônus de arcarem com seus patrimônios pessoais deve ser meio legal coercitivo usado com certa dosagem para não servir de instrumento contrário ao interesse público, até porque sua aprovação depende de decisão Colegiada deste Tribunal especificamente para esta finalidade, o que envolve a questão do custo-benefício de se retardar o processo ainda mais.

401. Assim, vislumbram-se diversas razões que, isoladamente, talvez não tivessem força suficiente para afastar o uso da desconsideração da personalidade jurídica da empresa Responsável [5], mas que, em seu conjunto, permitem cogitar esta como a estratégia processual mais adequada, dadas as circunstâncias do caso em comento e suas especificidades, a saber:

a) trata-se de sociedade empresarial limitada cuja situação cadastral junto à Receita Federal do Brasil é 'inapta' desde 26/2/2019, ou seja, atualmente não há quem responda pela entidade e seu patrimônio remanescente, assim como o de seus sócios, é duvidoso, ante as condenações já existentes nesta Corte;

b) seu sócio-administrador, principal quotista, com 90 % do capital social, Sr. Luiz Henrique Peixoto de Almeida, faleceu em 8/7/2021 (peça 132) – portanto, haveria necessidade de se identificar quem acaso responderia por ele, se familiares, sucessores, herdeiros, inventariante, representante do espólio, enfim;

c) não há notícia, nos autos, acerca dos herdeiros ou sucessores do sócio-administrador, o que demandaria novas diligências cartoriais e pesquisas em sites do Judiciário para se dar andamento à necessária citação do 'de cujus';

d) o sócio quotista minoritário responderia apenas no limite de sua participação societária, que é de 10%, o que, dado o valor da dívida, giraria em torno de R\$ 30.000,00, em valores históricos, e R\$ 76.404,80, se atualizado até 1º/3/2022, com juros; apenas a título de parâmetro, esses montantes se situam, inclusive, abaixo do limite estabelecido para dar prosseguimento a uma TCE, consoante IN-TCU 76/2012, art. 6º, o que denota que os eventuais custos de cobrança provavelmente não suplantariam os custos processuais/transacionais;

e) em se tratando também de ambos os sócios pessoas físicas já presentes em outros autos e condenados a débito solidário, o impacto de eventual desconsideração não maximizaria as chances de recomposição do Erário, haja vista que é sabido que o valor de milhões desviados dificilmente será recuperado, considerando que a empresa já não opera e que seu principal sócio majoritário é falecido;

f) o presente processo já se arrasta há quase 7 anos nesta Corte, desde sua autuação, em 6/7/2015, tendo já tido, nesse interregno, seis instruções técnicas (peças 6, 46, 73, 85, 102 e 119), das quais três com propostas de instrução de mérito recusadas, uma delas inclusive com parecer divergente dentro da própria UT; atuação de duas distintas UTs (Secex-ES e Secex-TCE); dois pareceres interlocutórios do MP/TCU (peças 78 e 106); dois despachos interlocutórios do Relator (peças 81 e 114); além de citação complementar de responsável.

402. Quanto à desconsideração da personalidade jurídica do IEC, verifica-se que os responsáveis que atuaram pela entidade e que constam ou constaram como gestores responsáveis, de fato ou de direito (segundo sistema CNPJ e quadro de sucessão contido nesta instrução, à luz das atas de assembleia), quais sejam, Responsáveis [2], [3] e [4], já estão incluídos como solidários nos presentes autos, não havendo, assim, justificativa para lançar mão do instrumento jurídico porque eles já irão de todo modo responder com seus patrimônios pessoais.

403. Conforme se vê, a desconsideração não se mostra útil ou viável, nesse momento processual, para sanear os autos ou modificar substancialmente o potencial de recuperação de débitos e recomposição do erário. Nesse sentido, entende-se, do ponto de vista da conveniência e dos princípios da razoabilidade, da celeridade e da razoável duração do processo, não ser adequado e razoável se propor essa medida, considerando estar o processo, após quase sete anos nesta Corte, em condições de ter seu mérito julgado.

vii. Da revelia dos Responsáveis [3] e [5]

404. No caso vertente, a citação dos responsáveis [3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, ex-Presidente do IEC, e [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., empresa contratada, se deu em endereços provenientes de pesquisas realizadas pelo TCU (vide tópico 'Histórico'), e, devido ao insucesso de realizar a citação em endereços constantes na base de dados da Receita custodiada pelo TCU, buscou-se a notificação em endereços provenientes das bases de dados públicas custodiadas

pelo TCU (TSE e Renach) e das bases de dados do próprio TCU.

405. Quanto à Responsável [3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, ela foi regularmente citada (peças 62 e 71); entretanto, permaneceu silente, devendo ser considerada revel.

406. Quanto ao Responsável [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. (peças 49 e 52), transcorrido o prazo fixado no respectivo edital, este manteve-se inerte, caracterizando sua revelia. Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar o responsável (peças 21, 39, 40, 41 e 42), nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória do meio experimentado que restou frustrado (Acórdão 4851/2017-TCU-1ª Câmara, Relator Min. Augusto Sherman).

407. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

408. Ao não apresentar suas defesas, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'

409. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor, e tal tentativa não obteve êxito.

410. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator Min. Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator Min. Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Min. Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Min. Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Min. Aroldo Cedraz). Ressalta-se que a análise da boa-fé relativa a pessoa jurídica de direito privado é realizada considerando as condutas de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo do ente, nos termos do art. 47 do Código Civil (Acórdão 1723/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carrero).

411. Dessa forma, os responsáveis [3] e [5] devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-os solidariamente ao débito apurado.

viii. Da prescrição da pretensão punitiva

412. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, 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.

413. No caso em exame, **não ocorreu a prescrição**, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 27/10/2009, e os atos de ordenação da citação ocorreram em 23/6/2016 (para os Responsáveis [1], [3], [4] e [5] – peça 8), e em 23/5/2018 para a Responsável [2] – peça 87.

CONCLUSÃO

414. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que os responsáveis a seguir, devida e regularmente citados (**item 'ii' do Exame Técnico**), não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, quais sejam:

[1] IEC Instituto Educar e Crescer, conveniente;

[2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos, ex-Presidente do IEC, ex-Secretária, ex-Tesoureira em substituição;

[3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, ex-Presidente do IEC;

[4] Sr. Danillo Augusto dos Santos, ex-Presidente do IEC;

[5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda, subcontratada.

415. Foram efetuadas diligências ao MTur e ao BB, que foram analisadas (**item 'iii' do Exame Técnico**).

416. Os responsáveis [1], [2] e [4] tiveram suas alegações de defesa rejeitadas (peças 77, 99, 104, 107 e 113), consoante Exame Técnico precedente (**itens 'iv.1' e 'iv.2' do Exame Técnico**).

417. A Responsável [2], assim, teve sua responsabilidade mantida (**item 'v' do Exame Técnico**).

418. A conveniência e oportunidade de desconsideração da personalidade jurídica foi analisada, com sugestão de não se levar adiante (**item 'vi' do Exame Técnico**).

419. Por sua vez, os responsáveis [3] e [5], devidamente citados, permaneceram silentes, operando-se a revelia (**item 'vii' do Exame Técnico**).

420. Verifica-se também que **não** houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada (**item 'viii' do Exame Técnico**).

421. Registre-se que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis.

422. Ressalta-se que a análise da boa-fé relativa à pessoa jurídica de direito privado é realizada considerando as condutas de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo do ente, nos termos do art. 47 do Código Civil (Acórdão 1723/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carrero).

423. Assim, devem as contas de todos os Responsáveis nos autos ser, desde já, julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, além da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

424. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se as matrizes de responsabilização presentes nas peças 6 e 86.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

425. Foi elaborado quadro auxiliar dos posicionamentos das instâncias técnicas, do MP/TCU e do Relator/Tribunal adotados até aqui (vide ANEXO IV) na tentativa de se resumir os processos nos quais foi possível identificar alguma decisão, definitiva ou interlocutória, relacionada ao responsável [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos, seja pelo rastreamento via sistemas, seja pelo conhecimento dado no manuseio de peças processuais diversas, com destaque, em vermelho e azul, dos pareceres/decisões contrários e favoráveis à exclusão da relação processual.

426. Conforme externalizado no aludido quadro – levantamento similar constou no TC 000.412/2016-3 contendo mosaico de decisões e posicionamentos adotados que se teve conhecimento até aqui –, é premente que o Tribunal seja instado a uniformizar as decisões a respeito

do responsável.

427. O bem lançado Acórdão adotado no mencionado processo (Acórdão 655/2022-TCU-2ª Câmara, peça 133 destes autos) já foi um grande passo nessa direção, quando o Relator determinou a juntada daquela decisão e do Relatório e Voto que o fundamentaram, a todos os processos envolvendo os mesmos responsáveis.

428. É importante que o MP/TCU, se julgar conveniente e oportuno, analise a possibilidade de interpor recursos de revisão, porque também aquele Parquet flutuou nos posicionamentos contra e a favor do Responsável [4] e até mesmo da Responsável [2].

429. Registre-se que a Procuradoria da República no Distrito Federal vinha apurando as Notícias de Fato nº 1.16.000.001669/2018-31 e nº 1.16.000.002835/2017-35, respectivamente, nos autos do TC 023.854/2018-9 e do TC 028.967/2017-8, processos também envolvendo os responsáveis do esquema.

430. Consta, ainda, em consulta à Internet, os seguintes processos TRF-1:

a) Processo nº 1023579-76.2020.4.01.3400 (Representação criminal/notícia de crime);

b) Processo nº 1026030-74.2020.4.01.3400 (Ação penal).

431. Para fins de consulta, registre-se que a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos consta com nova empresa (empresário individual) no mesmo ramo de atuação (serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas), com capital social de R\$ 100.000,00 e sede em Goiânia/GO, cujo CNPJ é 30.401.291/0001-90, tendo como razão social o nome 'Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo' e nome de fantasia BM Comércio e Serviços, ativa desde 8/5/2018, entre participações em outras empresas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revéis os responsáveis [3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, ex-Presidente do IEC, e [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., empresa subcontratada, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) rejeitar as alegações de defesa dos responsáveis [1] IEC Instituto Educar e Crescer, [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos, ex-Presidente do IEC, além de ex-Secretária e ex-Tesoureira em substituição, e [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos, ex-Presidente do IEC;

c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis [1] IEC Instituto Educar e Crescer, [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos, [3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos, e [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., condenando-os solidariamente ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico do débito (R\$)
27/10/2009	300.000,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 9/3/2022: R\$ 764.047,98 (peça 137)

d) aplicar aos Responsáveis [1] IEC Instituto Educar e Crescer, [2] Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos, [3] Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo, [4] Sr. Danillo Augusto dos Santos, e [5] Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas

monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, 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 § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à 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 RI/TCU, ara adoção das medidas cabíveis; informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço <http://www.tcu.gov.br/acordaos>; e

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Turismo e às responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer, sem custos, as correspondentes cópias, de forma impressa;

i) informar à Procuradoria da República no Distrito Federal que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

2. Em instrução complementar (peças 145 a 147), a unidade técnica conclui, com a anuência do MPTCU (peça 148), que não ocorreu a prescrição da pretensão da prescrição intercorrente, bem como da prescrição sancionatória e ressarcitória para o TCU, nos seguintes termos.

“(…) 14. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, conclui-se que **não houve** o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão da prescrição intercorrente, bem como da prescrição sancionatória e ressarcitória para o TCU.**

15. Por sua vez, levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição intercorrente, relacionados no item anterior, conclui-se que **não houve** o transcurso do prazo de 3 (três) anos entre cada evento processual e o seguinte, e, conseqüentemente, **não ocorreu a prescrição intercorrente.**”

É o Relatório.