

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial em desfavor de Associação Nacional de Cooperação Agrícola – Anca, Pedro Ivan Christoffoli, Gislei Siqueira Knierim e Luis Antonio Pasquetti, em razão de irregularidades na execução das ações previstas no Convênio 828009/2005 (Siafi 529534), celebrado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que teve por objeto a conjugação de esforços com vistas à alfabetização de jovens (acima de 15 anos) e adultos.

2. O Convênio se inseriu no âmbito do programa Brasil Alfabetizado objetivando reduzir o número de analfabetos e contribuir com a inclusão social dos beneficiários, e abrangeria 23 estados da Federação, em mais de 200 municípios. O ajuste foi celebrado em 17/11/2005 com vigência prevista até 12/09/2006, e seu valor foi de R\$ 3.280.000,00, dos quais R\$ 3.247.200,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 32.800,00 corresponderiam à contrapartida. O valor liberado foi de R\$ 2.435.400,00.

3. Durante o processo de prestação de contas dos recursos recebidos, ofício encaminhado por presidente de comissão parlamentar de inquérito do Congresso Nacional, datado de 12/2/2010, solicitou a apuração de eventuais desvios e irregularidades verificados nesse ajuste em decorrência de graves denúncias relativas a convênios celebrados entre a União e algumas ONGs, entre elas a ANCA, cujos recursos estariam sendo utilizados para financiar as operações do MST.

4. Após diversas análises da área técnica do FNDE atinentes à consecução dos objetivos do convênio, foi emitido o Parecer 04/2010-CGA/DPEJA/SECAD/MEC, de 10/3/2010, da Coordenação Geral de Alfabetização da Diretoria de Políticas da Educação de Jovens e Adultos do Ministério da Educação. Tal documento declara que foram efetivamente cadastrados no sistema informatizado 1.407 alfabetizadores e 15.550 alfabetizandos, em divergência com o previsto no plano de trabalho, concluindo que o objeto teria sido atingido parcialmente (na proporção quantidade prevista/quantidade efetivamente cadastrada - $1.407/1500 = 94\%$).

5. O Relatório de Auditoria 2022/2015, acompanhando as conclusões do Relatório de Tomada de Contas Especial 145/2015, concluiu pela impugnação parcial das despesas do convênio, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 46.506,59, o qual, atualizado monetariamente e acrescido de juros legais de mora até 31/05/2015 equivaleria a R\$ 129.638,28. A responsabilidade pelo dano foi atribuída solidariamente à ANCA e a Pedro Ivan Christoffoli, Secretário-Geral da entidade à época da assinatura do convênio.

6. A Secex/SP instruiu o feito e entendeu que não foi comprovado o atingimento dos objetivos do convênio, tendo sido apurado o dano pelo valor total dos recursos repassados, descontadas as quantias devolvidas pelo conveniente. Promoveu, então, a citação dos responsáveis, afastando a responsabilidade de Pedro Ivan Christoffoli, que apenas assinou o ajuste, e incluindo-se Gislei Siqueira Knierim e Luis Antonio Pasquetti, que efetivamente estavam à frente da gestão da Anca durante a execução do convênio. Ao final, propôs o julgamento das contas pela irregularidade, com imputação de débito e aplicação de multa.

7. O MPTCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, aquiesceu à proposta da unidade instrutora.

8. Manifesto, desde já, minha concordância com a análise efetivada pela unidade instrutora, cujos argumentos adoto como minhas razões de decidir, exceto com relação ao marco temporal adotado no exame atinente à prescrição da pretensão punitiva, consoante passo a expor.

9. Conforme demonstrou o exame de responsabilização efetivado pela Secex-SP, Pedro Ivan Christoffoli atuou como Secretário-Geral da entidade à época da assinatura do ajuste, tendo sido demonstrado que, além de ter delegado competência, em 3/10/2005, a Gislei Siqueira Knierim e Luis Antonio Pasquetti para administrarem e gerirem a associação outorgante, não houve movimentação

dos recursos da conta bancária durante sua permanência na entidade. Ata da Assembleia Geral Ordinária da Anca, de 1/6/2006, e extratos bancários da conta específica do convênio comprovam que a movimentação dos recursos só ocorreu a partir de 06/07/2006, ou seja, após a saída de Pedro Ivan Christoffoli da associação. Portanto, confirma-se a responsabilidade da entidade conveniente, Anca, em solidariedade com sua procuradora, Gislei Siqueira Knierim, e com o novo Secretário-Geral eleito, Luis Antonio Pasquetti. Propõe-se, pois, a exclusão de Pedro Ivan Christoffoli da presente relação processual, uma vez que apenas formalizou a assinatura do ajuste e as irregularidades aqui tratadas dizem respeito à efetiva gestão dos recursos repassados e à execução das ações do convênio.

10. Citados regularmente os responsáveis, não manifestaram-se nos autos a associação conveniente e sua procuradora Gislei Siqueira Knierim, motivo pelo qual devem ser considerados revéis para todos os efeitos, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992. Luis Antônio Pasquetti, a seu turno, apresentou alegações de defesa em que limita a defender sua ausência de responsabilidade, sem entrar no mérito das irregularidades, devendo ser rejeitadas conforme exame da unidade instrutora.

11. Adentrando no exame da execução do objeto do convênio, embora o tomador de contas tenha concluído pela irregularidade com impugnação parcial dos valores repassados, afirmando que o objeto teria sido atingido no percentual de 94% e que o dano apurado seria de apenas de R\$ 46.506,59 em valores originais, a cuidadosa instrução levada a efeito pela Secex/SP aponta outra realidade.

12. Verificou-se que a análise técnica do FNDE restringiu-se a conferir as informações prestadas pela conveniente quanto à quantidade de alfabetizadores e alfabetizados cadastrados no sistema informatizado existente para tal e, tendo encontrado divergências com relação ao previsto no plano de trabalho aprovado, calculou o percentual de inexecução proporcionalmente a essa diferença.

13. Entretanto, na mesma linha do entendimento exarado pela Secex/SP, é inaceitável que um convênio seja avaliado em sua efetividade somente em relação ao número de turmas cadastradas e à quantidade do público alfabetizado constantes no sistema do programa Brasil Alfabetizado, sem qualquer análise qualitativa do objeto supostamente atingido e sem conferir as informações auto-declaratórias, inseridas pela própria conveniente no sistema informatizado, em face de outras possíveis fontes de informação. Considero que essa análise superficial não tem o condão de atestar o efetivo atingimento do objeto do ajuste, em especial quando se consideram as demais informações levantadas nos autos.

14. O convênio em comento foi objeto de auditoria de conformidade realizada pela Secex/SP, TC 002.507/2010-2, quando foi solicitada à Anca que apresentasse relatórios técnicos previstos na Resolução 28/2005 para acompanhamento das ações de alfabetização do conveniente, sem sucesso. Além disso, foi constatada a não realização das ações previstas no plano de trabalho para três unidades da federação. Vale destacar o seguinte achado constante do Relatório de Fiscalização (data: 01/6/2010):

“2.10 Não há comprovação da efetividade das ações para a alfabetização de jovens e adultos maiores de 15 anos, pela absoluta ausência de qualquer tipo de avaliação, o que se traduz no desperdício de recursos públicos repassados por meio do referido Convênio, visto que não [houve] observância pelo conveniente da Cláusula Terceira II - obrigações do conveniente - letra ‘j’ e ‘k’ para que se proceda às avaliações do processo de aprendizagem e avaliações de desempenho.”

15. Os itens “j” e “k”, da cláusula terceira, inciso II, do termo de convênio, assim estabeleceram como obrigações do conveniente:

“j) prover as condições técnico-administrativas necessárias para que se proceda às avaliações do processo ensino-aprendizagem;

k) manter, sob sua guarda, as planilhas de controle de frequência de alunos, relatórios da formação inicial e continuada, lista dos alfabetizadores com CPF, endereço e telefones residenciais e a

produção escrita para avaliação de desempenho dos alunos, arquivados por um período mínimo de 05 (cinco) anos”.

16. Ao final, a fiscalização resultou na prolação do Acórdão 5.162/2010-TCU-2ª Câmara, cujas determinações ao FNDE referentes ao caso foram:

“1.4.1. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/MEC que:

(...)

1.4.1.3. reanalise a prestação de contas do Convênio 828009/2005 (Siafi 529534), visto que o conveniente:

1.4.1.3.1. não localizou/disponibilizou as listas de presença relativas ao curso de capacitação realizado nos estados de Alagoas, Distrito Federal e Mato Grosso, impossibilitando a análise e comprovação da realização dos referidos eventos por esta Corte, conforme subitem 2.6 do relatório de fiscalização constante das fls. 90/116 dos autos;

1.4.1.3.2. não disponibilizou as condições técnico-administrativas necessárias para que se proceda às avaliações do processo de aprendizagem ou de produção escrita para avaliação de desempenho dos alunos, conforme item 2.10.9 do relatório de fiscalização constante das fls. 90/116 dos autos, glosando integralmente os valores repassados para esse fim; e

1.4.1.3.3. instaure tomada de contas especial com o objetivo de ressarcir os recursos públicos repassados por intermédio do Convênio 828009/2005, em razão da inexecução ou cumprimento parcial do objeto.”

17. O ajuste também foi auditado pela Controladoria-Geral da União – CGU, cujas constatações registraram a falta de relatos pedagógicos das metas atingidas e das capacitações realizadas e a ausência de materiais produzidos pelos alfabetizandos, em desacordo com o que foi estabelecido no Plano de Trabalho do convênio.

18. Vale transcrever o seguinte excerto da instrução da Secex-SP, referente às constatações de descumprimento dos normativos atinentes à documentação que deveria comprovar o alcance dos objetivos do convênio:

“54.22. Assim, considerou-se que a mera relação de nomes de alfabetizadores e alfabetizandos, além de localidades nas quais teriam sido ministrados os cursos, não seria minimamente suficiente para a comprovação da efetiva realização das atividades de alfabetização por parte da ANCA.

54.23. No momento em que o FNDE não solicitou os relatórios técnicos previstos na Resolução 28/2005 para acompanhamento das ações de alfabetização do conveniente, não estava cumprindo sua missão institucional de contribuir no desenvolvimento da educação brasileira.

54.24. Com todas as informações obtidas das auditorias realizadas pelo TCU, pela CGU e pelos elementos presentes nos autos, avaliou-se que não houve a apresentação, em nenhum momento processual por parte da ANCA, da documentação prevista na Resolução 28/2005 do FNDE, referente ao Programa Brasil Alfabetizado, para comprovar o alcance do objetivo inicial do convênio, apesar das várias oportunidades para tanto ocorridas em auditorias realizadas pela CGU e pelo TCU, além da própria prestação de contas. Ressalta-se que o preâmbulo do Termo de Convênio, localizado na peça 1, p. 148, relaciona expressamente a Resolução FNDE 28/2005 como regulamentação obrigatória a ser necessariamente observada pela entidade conveniente.

54.25. Portanto, houve desconformidade ao previsto na Resolução CD/FNDE 28/2005, em seu art. 18, parágrafo único e art. 19, §§ 1º e 2º, que prevê o fornecimento de documentação cujo conteúdo se encontra detalhado no Anexo I - Manual de Orientações Pedagógicas, item II - Detalhamento das Ações, Ação 1 - Detalhamento da Ação de Formação de Alfabetizadores e Ação 2 - Detalhamento da Ação de Alfabetização de Jovens e Adultos.”

19. Registre-se que foram concedidas inúmeras oportunidades de defesa aos responsáveis, tanto durante a fase interna da tomada de contas quanto no âmbito deste Tribunal, seja no processo de

auditoria ou nesta TCE, não tendo sido apresentados elementos hábeis a comprovar o efetivo cumprimento do objeto do convênio, de acordo com o previsto no instrumento do ajuste e nos normativos do FNDE. Por essa razão, acompanho a unidade instrutora em suas conclusões quanto à imputação do débito no valor integral dos recursos repassados, descontadas as quantias devolvidas pela conveniente.

20. Por fim, resta dizer que não se operou a prescrição da pretensão punitiva uma vez que, após a assinatura de termo aditivo e a prorrogação do prazo do convênio, o ajuste vigeu até 12/12/2006 e previu a apresentação da prestação de contas até 12/2/2007, sendo que a entidade as apresentou, intempestivamente, em 12/4/2007. Já o ato do Tribunal que ordenou a citação dos responsáveis (despacho do diretor, à peça 17) ocorreu em 13/5/2016.

21. Como se sabe, está pacificado no Tribunal, desde a prolação do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que uniformizou a jurisprudência até então dispersa sobre a matéria, o entendimento de que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral decenal indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 da mesma lei.

22. Ademais, tem-se que o *dies a quo* do prazo prescricional deve observar a *actio nata*, isto é, iniciar-se quando o interessado tem possibilidade de conhecer o prejuízo causado, entendendo-se como interessado o Estado, na condição de titular do direito punitivo, do qual o Tribunal funciona apenas como um agente executor.

23. Considerando que a irregularidade motivadora do julgamento das contas, da imputação em débito e da cominação de multa diz respeito não à aplicação dos recursos financeiros em si, mas ao não atingimento dos objetivos do convênio, entendo que a data da ocorrência para fins de contagem do início do lapso prescricional corresponde ao fim do prazo para prestação de contas do convênio, momento em que se conclui o ajuste em sua última etapa, e quando o estado deve começar a agir para defender seus interesses, se for o caso. Nessa linha, cito os Acórdãos 2.415/2017 1ª Câmara e 1.628/2017-2ª Câmara.

24. Assim, no caso concreto, considerando que o termo final para prestação de contas após aditivo passou a ser em 12/12/2006, e que o ato do Tribunal que ordenou a citação dos responsáveis ocorreu em 13/5/2016, não se concretizou a prescrição da pretensão punitiva.

25. Destarte, não foram trazidos aos autos elementos suficientes para elidir as irregularidades identificadas e afastar o débito imputado aos responsáveis, cabendo julgar suas contas irregulares e aplicar-lhes sanção pecuniária.

Em vista do exposto, VOTO no sentido de que o colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de julho de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator