

**TC 013.984/2014-4**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (Recursos de Reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Conceição/PB.

**Recorrentes:** Alexandre Braga Pegado (CPF: 586.650.644-00) e Instituto Ludus Ltda Me (CNPJ: 05.454.082/0001-68).

**Advogados:** Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB: 1.663), Sebastião da S. Luna dos Santos (OAB/PI 4.184) e outros. Procurações às peças 41 e 43.

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Sumário:** Tomada de contas especial. Programa Brasil Alfabetizado. Exercício 2008. Impugnação parcial de despesas. Serviços não comprovados. Fiscalização do TCE-PB que constatou idêntica irregularidade. Ônus da prova do responsável. Citação da entidade contratada. Revelia. Contas irregulares. Débito. Multa. Recursos de reconsideração. Desnecessidade de configuração do dolo para responsabilização perante a Corte de Contas. Ausência de termo contratual. Insuficiência da documentação juntada pela entidade contratada. Recursos conhecidos e não providos.

## INTRODUÇÃO

1.1. Cuida-se de recursos de reconsideração (peças 63-64) interpostos por Alexandre Braga Pegado, ex-prefeito municipal de Conceição/PB, e por Instituto Ludus Ltda. Me, contra o Acórdão 5.729/2016-TCU-1ª Câmara, relator Exmo. Ministro José Múcio Monteiro (Peça 53).

1.2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e §§ 2º e 3º; 19, caput; 23, inciso III, alíneas “a” e “b”; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 209, §§ 5º e 7º; 214, inciso III, alíneas “a” e “b”; 215; e 216 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Alexandre Braga Pegado e do Instituto Ludus Ltda. - ME, condenando-os, solidariamente, a pagar a quantia de R\$ 131.297,68 (cento e trinta e um mil, duzentos e noventa e sete reais e sessenta e oito centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 10/12/2008 até o dia do efetivo pagamento, e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, para que comprovem perante o

TCU o recolhimento do montante aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

9.2. aplicar a Alexandre Braga Pegado e ao Instituto Ludus Ltda. - ME multas, no valor individual de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias da notificação para que comprovem perante o TCU o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, que deverão ser atualizadas monetariamente, a partir da data deste acórdão, se pagas após o vencimento;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4. remeter cópia do inteiro teor desta decisão à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, para as medidas pertinentes.

## **HISTÓRICO**

1.3. Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em face do Sr. Alexandre Braga Pegado, ex-Prefeito de Conceição/PB (gestões 2001-2004 e 2005-2008), em razão da impugnação parcial de despesas recebidas do Programa Brasil Alfabetizado (modalidade fundo a fundo), destinado a ações de formação de alfabetizadores e alfabetização de jovens e adultos, no exercício de 2008.

1.4. Foram repassados ao município R\$ 170.960,00, dos quais R\$ 131.297,68 foram impugnados pela comissão de TCE, em virtude da não comprovação de despesas realizadas pelo Instituto Ludus, contratado para capacitação de professores, além de R\$ 20,85 pagos à conta de serviços bancários, em contrariedade às normas de regência. O restante dos gastos efetuados foi considerado comprovado pelo FNDE.

1.5. Feitas as citações no âmbito do TCU, os responsáveis apresentaram suas alegações, sem que apresentassem, entretanto, documentos capazes de comprovar a realização dos serviços pelo Instituto Ludus, juntando aos autos tão somente ofício enviado à Prefeitura, solicitando acesso à documentação do programa ali armazenada.

1.6. O Tribunal, acompanhando os pareceres uníssomos da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, deliberou por julgar irregulares as contas dos responsáveis, Sr. Alexandre Braga Pegado, ex-Prefeito, e do Instituto Ludus Ltda. Me, condenando-os em débito solidário e multa individual.

1.7. Prolatado o Acórdão 5.729/2016-TCU-1ª Câmara (peça 53), o Sr. Alexandre Braga Pegado e o Instituto Ludus interpõem recursos de reconsideração (peças 63-64). Posteriormente, em 21/8/2017, o Instituto Ludus juntou aos autos informações adicionais (peça 75) que requer sejam doravante consideradas.

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

1.9. O Exmo. Ministro Relator, Benjamim Zymler, em Despacho à peça 72, conheceu do recurso de reconsideração, consoante exame de admissibilidade proferido pela Serur (peças 69-70), suspendidos os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 5.729/2016-TCU-1ª Câmara.

1.10. Foi ainda expedido ofício à Procuradoria da República no Município de Souza/PB informando do efeito suspensivo do presente recurso (peças 73-74).

## **EXAME DE MÉRITO**

### **2. Delimitação**

2.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) é possível afastar a responsabilidade do ex-gestor municipal em face de ausência de dolo em sua conduta;

b) é possível afastar a responsabilidade da entidade contratada para execução dos serviços com base na documentação juntada ao processo.

### 3. Da responsabilidade do Sr. Alexandre Braga Pegado, ex-prefeito municipal (peça 63, p. 2-7)

3.1. O recorrente reafirma os argumentos trazidos em alegações de defesa, para alegar a impossibilidade de trazer aos autos os documentos comprobatórios em função de divergências políticas no Município (p. 2).

3.2. Afirma terem sido os recursos integralmente aplicados no objeto do Programa Brasil Alfabetizado, inexistindo conduta dolosa do responsável a justificar a sua imputação. Menciona dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa para indicar a ausência e elementos subjetivos e objetivos de responsabilização do agente (p. 3-5).

3.3. Aponta ausência de prejuízo ao erário ou de má-fé do ex-prefeito, que teria sido prejudicado por falta de bom senso da atual administração, a qual, por questões políticas, se furta a disponibilizar os documentos necessários para instrução das alegações do recorrente e cita lição de Maria Zanella di Pietro acerca da inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa ao caso vertente (p. 5-6).

#### Análise

3.4. A tese de inimizade política, utilizada pelo recorrente para justificar a ausência de prestação de contas não merece acolhimento.

3.5. Esta Corte tem jurisprudência firmada no sentido de que as dificuldades de ordem política na obtenção de documentos necessários à prestação de contas de recursos de convênio, ajuste ou congêneres, se não resolvidas com a administração municipal, devem, por meio de ação apropriada, **ser levadas ao Poder Judiciário**, não cabendo ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação. Nesse sentido, os Acórdãos 2.157/2017-TCU-Plenário e 1.731/2014-TCU-2ª Câmara, ambos da relatoria do Min. Marcos Bemquerer, 7.206/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz e 5.032/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes.

3.6. De dentro dessa realidade, não se identificam nos autos quaisquer evidências da tentativa de busca de tais documentos pelo recorrente, seja pela via administrativa, no legítimo exercício do direito constitucional de petição, seja pela via judicial, motivo pelo qual os argumentos não podem ser acolhidos.

3.7. Quanto à suposta boa-fé do responsável, não existem elementos que possam sustentar sua presunção, vez que o dever de prestar contas, ínsito a todo agente público que arrecade, gere ou administre dinheiros ou valores públicos federais (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal) não foi atendido pelo recorrente.

3.8. A esse respeito, impende considerar que a Resolução CD/FNDE nº 36, de 22 de julho de 2008, em seu art. 23, § 2º, exigia a guarda de toda documentação relativa ao programa pelo prazo de **cinco anos** contadas da data de aprovação da prestação de contas anual do FNDE pelo TCU, o que ocorreu por meio do Acórdão 5.398/2013-TCU-2ª Câmara, em **10/9/2013**, nos autos do TC 015.219/2009-3, o que exigia do poder público municipal manter em boa guarda a referida documentação, pelo menos até **10/9/2018**:

Art. 23. Na utilização dos recursos do Programa Brasil Alfabetizado, o EEx deverá observar os procedimentos previstos nas Leis nos. 8.666/93 e 10.520/02, em legislações correlatas na esfera estadual, distrital ou municipal e no Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005.

.....  
§ 2º. O EEx deverá manter em seu poder, à disposição do FNDE/MEC, da SECAD/MEC, dos órgãos de controle interno e externo e do Ministério Público, os comprovantes das despesas efetuadas à conta do Programa, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data da aprovação da prestação de contas anual do FNDE/MEC pelo Tribunal de Contas da União (TCU), referente ao exercício do repasse de recursos, a qual será divulgada no sítio [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br).

3.9. Quanto ao conteúdo da prestação de contas, a Resolução CD/FNDE nº 40, de 4 de setembro de 2008, que alterou a Resolução CD/FNDE nº 36, de 22 de julho de 2008 em seu art. 29, estabelecia as regras para prestação de contas dos recursos recebidos à conta do Programa Brasil Alfabetizado:

"Art. 29. A prestação de contas dos recursos transferidos será constituída de **Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados**, Anexo V desta resolução, dos **extratos bancários da conta corrente específica** em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas e, se for o caso, da respectiva conciliação bancária.

§ 1º O EEx elaborará e remeterá ao FNDE/MEC, até 30 de novembro de 2009, a prestação de contas dos recursos recebidos à conta do Programa Brasil Alfabetizado/2008.

§ 2º Caso a liberação dos recursos sofra atraso que comprometa o início das aulas das turmas de alfabetização, o prazo de que trata o parágrafo anterior poderá ser prorrogado, a critério da SECAD/MEC, mediante justificativa apresentada pelo EEx.

§ 3º Na hipótese prevista no parágrafo anterior, a SECAD/MEC deverá comunicar formalmente ao FNDE/MEC a nova data limite para apresentação da prestação de contas pelo EEx.

§ 4º As despesas realizadas na execução do Brasil Alfabetizado serão comprovadas mediante **documentos fiscais originais ou equivalentes**, na forma da legislação regulamentar à qual o órgão responsável pela despesa estiver sujeito, devendo os **recibos, faturas, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios** ser emitidos em nome do EEx, **identificados com o nome do FNDE/MEC e do Programa**, e ser arquivados em sua sede, ainda que utilize serviços de contabilidade de terceiros, juntamente com os documentos de prestação de contas na forma definida no caput deste artigo, pelo prazo de 5 (cinco) anos contados da data da aprovação da prestação de contas anual do FNDE/MEC pelo Tribunal de Contas da União (TCU) referente ao exercício do repasse dos recursos, de modo que essa documentação fique disponível para o FNDE, os órgãos de controle interno e externo e o Ministério Público. (Grifos acrescidos)

3.10. Dos elementos acostados aos autos, identifica-se a existência de nota de empenho (peça 11, p. 2-3), nota fiscal (peça 11, p. 4), recibo (peça 11, p. 5), extratos bancários (peça 2, p. 42-48) e cópia de cheque (peça 16), não se encontrando, todavia, o contrato firmado entre a Prefeitura e o Instituto Ludus para o treinamento de alfabetizadores, o que impede a comprovação da execução dos serviços e as condições em que esses serviços foram supostamente realizados (custos, materiais, insumos etc).

3.11. Tampouco revela alguma serventia as referências feitas pelo defendente à Lei de Improbidade Administrativa, espécie de ilícito civil, regida pela Lei 8.429/1992, uma vez que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competências próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992), em penhor do princípio da independência das instâncias penal, cível e político-administrativa.

3.12. Cumpre salientar que a responsabilidade em sede de Controle Externo de Estado prescinde da caracterização do dolo em lesar o erário, ou mesmo de locupletamento próprio ou de terceiros. A eventual ausência desses elementos volitivos, entretanto, necessários à configuração da improbidade administrativa não suprime a ilegalidade da atuação do gestor, porquanto basta a

infração aos princípios norteadores das contratações e às normas legais de regência para que o ilícito esteja caracterizado.

3.13. A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado. Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, e o nexo de causalidade entre a conduta culposa e a irregularidade que resultou no dano ao erário, conforme se verificou no caso vertente, ante a ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

3.14. Perfilham essa linha os Acórdãos 635/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz, 6.943/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, e 2.367/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler.

3.15. Não há como, portanto, acolher as razões recursais do Sr. Alexandre Braga Pegado.

#### **4. Da responsabilidade e da documentação juntadas pelo Instituto Ludus Ltda. Me (peça 64, p. 2-7)**

4.1. A recorrente informa que os serviços prestados no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado foram realizados sob a supervisão da Sra. Maria do Socorro Leite Coutinho, não cabendo a inserção do Instituto Ludus no polo passivo da presente TCE, ante a ausência do dever de prestar contas pela entidade (p. 4).

4.2. Afirma ter sido condenada por mera presunção de que o dinheiro foi aplicado de forma irregular, entendimento esse que vergasta garantias constitucionais, dentre elas o princípio da individualização da pena, segundo o qual a pena não pode passar da pessoa do infrator, no caso em apreço, do então prefeito municipal. E acosta jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, segundo a qual a ausência de prestação de contas só obriga ao ressarcimento dos valores se comprovada a ocorrência de efetivo dano ao erário ou apropriação indébita por parte do responsável (p. 6-7).

4.3. Entendimento contrário implicaria, na visão da recorrente, na adoção da responsabilidade objetiva, inexistente no direito penal pátrio, motivo pelo qual se faz necessária a reforma do Acórdão recorrido (p. 7-8).

4.4. De outra borda, assevera que os serviços objeto desta TCE foram realizados em dezembro de 2008, tempo por demais distante entre os fatos narrados e a busca da documentação comprobatória, e aponta o prazo de cinco anos para guarda de comprovantes de escrituração, contados do primeiro dia do exercício seguinte, conforme prescrição do art. 37, III, da Lei 9.430/1996, art. 45, da Lei 8.981/95 e art. 173 do Código Tributário Nacional (CTN) (p. 8).

4.5. Entretanto, assevera que alguns documentos vitais, constantes do acervo do Instituto, encontram-se ainda disponíveis, tais como fichas de frequência nas capacitações realizadas, além de fotografias dos eventos realizados sob a coordenação da Sra. Maria do Socorro Leite Coutinho, que faz juntar ao recurso (p. 8-9 e 11-44).

#### **Análise**

4.6. Registre-se, por oportuno, que o referido instituto não foi chamado a se manifestar na fase interna desta TCE, tendo sido citado somente perante o TCU, mediante ofício direcionado à sócia-administradora do instituto, Sra. Nailer Gonçalves de Castro, e recebido em 31/12/2015 (peças 36-37), 7 anos após o exercício em que os serviços foram supostamente prestados.

4.7 A requerente juntou à peça recursal fotografias da Escola Municipal Raimunda L. Sobrinha, bem como de salas de aula onde supostamente estariam sendo ministrados os treinamentos aos alfabetizadores. Acostou ainda lista de presença dos supostos professores participantes bem como das respectivas escolas de origem.

4.8. Referidas listas não trazem a indicação do corpo docente, nem o período de realização dos eventos, à exceção de duas delas, relativas somente ao dia 15/12/2017, o que não justifica o custo total de R\$ 131.297,68,00, em valores de 2008, para a capacitação dos professores municipais. A entidade tampouco apresentou cópia do contrato firmado com o Município.

4.9. Ressalte-se que o treinamento e formação de alfabetizadores é despesa prevista na Resolução CD/FNDE nº 36, de 22 de julho de 2008, art. 22, § 1º, I:

Art. 22.....

§ 1º. O valor de apoio poderá ser destinado ao custeio das seguintes ações:

**I. formação inicial e continuada de alfabetizadores e coordenadores de turmas, incluindo-se capacitação para a aplicação de teste de acuidade visual do Programa Olhar Brasil;**

II. aquisição de material escolar, incluindo-se a reprodução dos testes cognitivos a serem aplicados aos alfabetizandos;

III. aquisição de gêneros alimentícios destinados exclusivamente ao atendimento das necessidades de alimentação escolar dos alfabetizandos;

IV. transporte para os alfabetizandos; e

V. aquisição de material pedagógico, didático ou literário, para uso nas turmas.

4.10. É forçoso reconhecer, entretanto, que a **ausência**, nos autos, do **termo de contrato** firmado entre o Instituto Ludos e a Prefeitura Municipal de Conceição/PB, impede a aferição entre as exigências contratuais para prestação de contas dos serviços e a comprovação da efetiva realização destes, instrumento esse que deverá conter a necessária exigência de manutenção, em boa ordem, da documentação comprobatória dos serviços pelo **prazo de cinco anos**, após a aprovação das contas do ajuste ou do órgão repassador dos recursos.

4.11. A entidade executora emitiu nota fiscal de serviços, acostada à peça 11, p. 4, além de recibo (peça 11, p. 5). Referidos documentos são insuficientes para comprovar a prestação dos serviços por parte da contratada, tais como comprovantes de pagamento de professores, diárias, material de consumo, lista do corpo docente etc e outros eventualmente previstos no contrato firmado com a Prefeitura.

4.12. Quanto ao princípio da individualização da pena, arguido pela recorrente, conquanto o presente processo de contas não se revista das características judiciais, muito menos de natureza penal, em virtude de ostentar colorido próprio, fundado na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), é certo que muitos princípios ali expendidos são considerados e aplicados subsidiariamente nos processos em trâmite nesta Corte.

4.13. A Lei Orgânica do TCU, em seu art. 16, § 2º, “b”, estabelece que na hipótese de as contas do gestor serem julgadas irregulares, o Tribunal fixará a responsabilidade solidária “do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado”.

4.14. Também a Constituição Federal, em seu art. 70, parágrafo único, determina que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”. Referido mandamento constitucional se



sobrepõe à legislação societária e fiscal relativa à manutenção quinquenal da escrituração contábil, além de não se aplicar aos comprovantes de despesa relativos aos instrumentos firmados com o poder público, regidos por contratos e convênios específicos.

4.15. Desse modo, restou perfeitamente configurada a individualização da responsabilidade do Instituto Ludus Ltda Me, contratado pelo poder público para prestação de serviços de capacitação de professores municipais, tendo para tanto sido remunerado com valores do erário federal, mas não tendo comprovado a correta aplicação dos recursos a ele direcionados por força de contrato.

4.16. Rejeitam-se, portanto, as razões recursais.

## **CONCLUSÃO**

5.1. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a existência de dolo não constitui requisito para a responsabilização do gestor perante a Corte de Contas;

b) a insuficiência da documentação juntada ao processo, aliada à ausência do termo de contrato firmado impedem a comprovação da realização dos serviços por parte do Instituto Ludus Ltda Me.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

6.1. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Alexandre Braga Pegado e por Instituto Ludus Ltda. Me contra o Acórdão 5.729/2016-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhes provimento.

b) dar ciência desta deliberação aos responsáveis e interessados.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 17/10/2017.

Jean Claude O'Donnell Braz Pereira

Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 8183-3