

TC 008.611/2016-5

Tomada de contas especial

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida e de sua ex-Presidente, Antônia Maura de Lima, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 198/2001 (Siafi 432957). O objeto do ajuste era a implementação do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep) com a implantação da Escola Acopiarense de Formação e Qualificação Profissional (EAFQP).

2. Foram previstos recursos financeiros da ordem de R\$ 2.017.796,49, integralmente alocados pela concedente. Os valores foram repassados entre agosto de 2002 e dezembro de 2006. O convênio esteve vigente entre 29/12/2001 e 28/2/2007, consideradas as prorrogações (peça 1, p. 72, 284, 296 e 302; peça 2, p. 65; peça 3, p. 222; e peça 9, p. 368).

3. O relatório do tomador de contas concluiu pela existência de débito no valor integral repassado em face da “*não execução do objeto*” pactuado. A responsabilidade foi atribuída à Sra. Antônia Maura de Lima, ex-Presidente da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, solidariamente com a entidade convenente (peça 17, p. 160-162 e 168).

4. No âmbito deste Tribunal, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex-CE) realizou inicialmente diligências para obter informações acerca da conclusão do processo de federalização das instalações e equipamentos construídos ou adquiridos por meio do Convênio 198/2001. Diante das informações de não concretização da federalização, realizaram-se as seguintes citações (ofícios de citação elencados à peça 95, p. 8-9, parágrafo 36):

a) citação solidária da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, da Sra. Antônia Maura de Lima e da empresa contratada NEF Núcleo Estratégico Fortaleza Consultoria Empresarial Ltda. pelo valor de R\$ 154.620,00, em razão da impugnação total das despesas dos itens “consultoria”, “serviços” e “capacitação”;

b) citação solidária da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida e da Sra. Antônia Maura de Lima pelo restante dos valores transferidos – descontada a devolução de R\$ 345.133,10 realizada em 30/4/2007 e os valores citados em solidariedade com a empresa NEF –, em razão da impugnação total das despesas pelo não atingimento dos objetivos pactuados.

5. Apenas a Sra. Antônia Maura de Lima apresentou defesa (peça 77). Em nova análise, a Secex-TCE, atual responsável técnica pelo processo, considerou não terem sido afastadas as irregularidades, motivo pelo qual propõe, em pareceres uniformes, julgar irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os em débito. Deixa de propor a aplicação de multas em face da prescrição da pretensão punitiva (peças 95-97).

6. Com as devidas vênias, dissinto, por ora, da proposta de encaminhamento apresentada pela unidade instrutiva.

7. Como já mencionado, o Convênio 198/2001 tinha por objetivo a implementação do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep) com a **implantação da Escola**

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

Acopiarense de Formação e Qualificação Profissional (EAFQP) conforme aprovado em projeto específico e em plano de trabalho (peças 1, p. 278, e 3, p. 204-206). O quadro a seguir elenca as ações pactuadas:

Ação	Descrição	Valor (R\$)
3.1	Obras	1.048.972,49
3.2	Equipamentos	766.839,00
	Material de Ensino-Aprendizagem	46.700,00
3.3	Capacitação	52.445,00
3.4	Consultoria	79.840,00
3.5	Serviço de Terceiros	23.000,00
TOTAL		2.017.796,49

Fonte: Instrução de peça 22, p. 2, parágrafo 4 e peça 3, p. 204-206.

8. A primeira instrução da unidade técnica delimitou bem as irregularidades a serem apuradas neste processo (peça 22, p. 12):

43. Do exposto, a irregularidades passíveis de dano ao Erário ocorridas na gestão do convênio em tela, únicas a serem tratadas nos presentes autos a partir de agora, se resumem em:

a) **não atingimento dos objetivos pactuados no Plano de Trabalho Aprovado;**

b) **impugnação dos itens “consultoria”, “serviços” e “capacitação” pelo Parecer Técnico Pedagógico 94/2010 (peça 14, p. 188-196)**, seja pela realização de despesas sem a efetiva contraprestação de serviços por parte da empresa contratada, seja pelo fato dos documentos apresentados na prestação de contas não comprovarem a execução das metas pactuadas, com dano da ordem de R\$ 154.865,00; e

c) realização de pagamentos verificados nos extratos bancários sem correspondência na relação de pagamentos e nas notas fiscais:

Data do Pagamento	Cheque	Valor (R\$)
22/1/2007	850084	130,00
2/3/2007	850107	154,75

44. **Os débitos parciais apontados nas duas últimas irregularidades são, no entanto, absorvidos pelo débito integral motivado pelo não atingimento dos objetivos pactuados** do convênio. (destacamos)

9. Não obstante, a Secex-CE também destacou naquela oportunidade a necessidade de obter **esclarecimentos acerca da conclusão ou não do processo de federalização** das instalações e equipamentos, já que com a federalização, o objetivo do convênio teria sido atingido, remanescendo apenas os valores relativos aos itens glosados (peça 22, p. 13-14):

50. Antes de providenciar a citação dos responsáveis, se faz necessário, no entanto, esclarecer uma dúvida suscitada nos autos a respeito da conclusão do processo de federalização das instalações e equipamentos construídos e/ou adquiridos com recursos do convênio. Isso porque consta dos autos informações que deixam margem quanto a informação acerca da conclusão ou não do aludido processo de federalização:

a) a Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida remeteu ao FNDE o Ofício 3/2011, datado de 27/9/2011, argumentando que a “motivação para a devolução dos recursos (falta de cumprimento o objeto), perdeu seu objeto, tendo em vista a conclusão do processo de Federalização”, explicando ainda que a Entidade “doou para a União todo o Patrimônio da EAFQP, inclusive o terreno onde foi construído e equipado o centro de educação profissional, que abrigará uma unidade do IFTE (peça 16, p. 330-332); e

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

b) Consta dos autos o Ofício 232/2012, em que a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica/MEC informa à DIPRO que a EAFQP “encontra-se na condição de unidade operativa, que poderá ser federalizada” e que “seja dada continuidade no processo de federalização em andamento” (peça 17, p. 43).

51. Tal esclarecimento é importante uma vez que, **caso as instalações e equipamentos adquiridos com recursos do convênio estejam sendo utilizados pelo IFTE para a oferta de cursos profissionalizantes, o objetivo do convênio terá sido atingido, mesmo que parcialmente, situação que restringirá a aplicação do débito apenas aos valores glosados decorrentes da impugnação dos itens “consultoria”, “serviços” e “capacitação” e também dos pagamentos realizados sem correspondência com a documentação fiscal acostada aos autos.**

10. Conforme relatado no parágrafo 4, o processo de federalização não foi concluído e as irregularidades verificadas levaram à citação (a) da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida em solidariedade com a Sra. Antônia Maura de Lima e com a empresa NEF Núcleo Estratégico Fortaleza Consultoria Empresarial Ltda., pelos serviços de “Capacitação”, “Consultoria” e “Serviços de Terceiros” cuja execução não restou comprovada, e (b) dos dois primeiros responsáveis pelo restante do valor transferido.

11. Compartilho do entendimento da Secex-TCE de que a defesa da Sra. Antônia Maura Lima não trouxe elementos aptos a afastar o débito.

12. No que se refere aos serviços de “Capacitação”, “Consultoria” e “Serviços de Terceiros”, a responsável não juntou documentos que pudessem comprovar a regular prestação dos serviços ou infirmar as conclusões do FNDE ou da CGU (peças 14, p. 192-196, e 16, p. 200). Cabe, portanto, a responsabilização da Sra. Antônia Maura Lima, que geriu os recursos, da entidade conveniente, beneficiária dos repasses federais, e da empresa contratada, que recebeu pelos serviços.

13. Na mesma linha, não há elementos para afastar o débito relativo ao item “Material de Ensino-Aprendizagem” (peça 14, p. 196), de responsabilidade da Sra. Antônia Maura Lima e da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida.

14. Quanto ao **débito relativo às obras e equipamentos**, no entanto, penso que a identificação dos responsáveis carece de maior aprofundamento.

15. A responsabilização da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida está em consonância com a jurisprudência desta Corte, que se consolidou no sentido de que a entidade privada conveniente, ao celebrar convênio com o poder público federal, assume o papel de gestora pública, assumindo também a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados (Acórdão 7.612/2015-TCU-1ª Câmara, Acórdão 810/2015-TCU-2ª Câmara). Sem embargo, considero que a responsabilização da Sra. Antônia Maura Lima não está suficientemente demonstrada.

16. O ofício de citação a ela encaminhado atribuiu-lhe a seguinte conduta:

3. A conduta que vincula Vossa Senhoria ao débito é a seguinte: na condição de signatária e presidente da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida firmou o Termo de Convênio, geriu os recursos do convênio, incumbindo-se de aplicar os recursos federais recebidos na execução de obras, equipamentos material de ensino-aprendizagem, capacitação, consultoria e serviço de terceiro inerentes ao objetivo do convênio, **não cumprindo, ainda que parcialmente, o objeto pactuado no convênio**, não comprovando a boa e regular aplicação dos recursos, **incorrendo no prejuízo ao erário por não ter adotado as medidas necessárias para correção das pendências apontadas pelo FNDE e CGU.**

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

17. Adicionalmente, a matriz de responsabilização assim descreve o nexos de causalidade da conduta da ex-gestora com o débito (peça 95, p. 28-29):

A prática das irregularidades e ilegalidades, mencionadas no relatório, não permitem assegurar que os recursos repassados pelo Governo Federal realmente foram gastos no objeto e nem de acordo com o pactuado e os princípios legais e normativos que regem a matéria, conforme **Parecer Técnico Pedagógico 94/2010** (peça 14, p. 188-196), **corroborado pelo Relatório de Auditoria 207287** (peça 16, p. 196-206) e **Parecer Técnico de Equipamentos n° 30/2010** (peça 14 p. 198-216).

18. Ocorre que o Parecer Técnico Pedagógico 94/2010 e o Relatório de Auditoria 207287 dizem respeito apenas aos itens “consultoria”, “serviços” e “capacitação”. Não mencionam, portanto, irregularidades relativas às obras ou equipamentos.

19. Quanto ao Parecer Técnico de Equipamentos 30/2010, este menciona a execução parcial do item equipamentos e a devolução dos recursos não utilizados. No entanto, por não estar a escola em funcionamento e por não ter se concretizado a federalização, propôs a não aprovação da prestação de contas final até que a instituição comprovasse o funcionamento do laboratório e dos respectivos cursos (peça 14, p. 198-200).

20. É necessário considerar, todavia, que à época da emissão do referido parecer, a Sra. Antônia Maura Lima não mais estava à frente da entidade, já que sua gestão se encerrou em **2008**, conforme informado pela unidade técnica (peça 95). Convém destacar que, **pelo menos até setembro de 2009**, não parecia haver questionamentos quanto à federalização, como se depreende do Parecer FNDE 127/2009 (peça 11, p. 273):

Conclusão: **Tendo em vista que a unidade escolar foi cedida à união para gestão pelo IFET do Ceará, e que os cursos serão reavaliados dentro de uma visão mais atual do mercado, concluímos por sugerir a aceitação da prestação de contas final deste convênio.**

21. Diante do exposto, e considerando que a não concretização da federalização da escola constitui a causa mais próxima para o débito relativo **às obras e equipamentos**, penso não ser possível concluir, apenas com base nos argumentos já levantados pela unidade técnica, pela culpabilidade da Sra. Antônia Maura Lima quanto a esses itens. Ressalto que não foram reportadas irregularidades na execução das obras e na aquisição dos equipamentos, tendo sido os valores não utilizados devolvidos ao concedente.

22. Especificamente acerca da federalização, a Secex-TCE entende que o FNDE deu “*oportunidade para a Convenente apresentar os documentos necessários para dar andamento no processo de federalização, mas devido à omissão da Convenente em encaminhar a documentação referente a avaliação imobiliária do terreno*” (peça 95, p. 23), esta não se concretizou.

23. Se esse fato reforça a responsabilização da entidade pelo débito, não me parece tão clara sua conexão com as condutas da Sra. Antônia, que, à época das tratativas acerca da federalização mencionadas pela unidade técnica, já não estava, como mencionado, à frente da entidade.

24. Ademais, as cláusulas conveniais indicam que a reversão dos bens ao patrimônio do concedente em caso de não implementação das atividades ajustadas não são uma faculdade da convenente, mas uma imposição, cabendo ao FNDE, s.m.j., adotar as medidas a seu cargo para cumprimento dos referidos dispositivos:

CLÁUSULA SÉTIMA- DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO

O presente Convênio poderá ser denunciado ou rescindido, formal e expressamente, a qualquer momento, ficando os partícipes responsáveis pelas obrigações decorrentes do

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

tempo de vigência e creditando-se-lhes, igualmente, os benefícios adquiridos no mesmo período.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA - **Constitui motivo para rescisão deste Convênio** o inadimplemento de quaisquer de suas Cláusulas, particularmente quando da constatação das seguintes condições:

(...)

e) **incapacidade de implementar o projeto aprovado** ou de obter os recursos necessários à sustentabilidade da instituição.

CLÁUSULA NONA- DA POSSE E USO DOS BENS

Fica assegurado ao CONVENIENTE o direito de propriedade e uso dos bens adquiridos, produzidos e construídos com recursos deste Convênio, desde que utilizados exclusivamente para o atendimento às finalidades do PROEP.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA - Na hipótese de rescisão do presente Convênio **ou de paralisação das atividades implementadas** em decorrência do aporte de recursos do PROEP, bem como de qualquer desvio constatado na destinação e uso dos referidos bens, **estes serão revertidos ao patrimônio do CONCEDENTE ou doados**, a critério do Ministro de Estado da Educação, observada a legislação própria; (destacamos)

25. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas propõe a restituição dos autos à Secex-TCE para que reavalie a cadeia de responsabilização nestes autos, em especial quanto à imputação à Sra. Antônia Maura Lima do débito relativo aos itens “obras” e “equipamentos”, sem prejuízo de que, caso entenda necessário, realize diligências e inspeções com vistas a obter documentos e informações complementares para subsidiar as análises.

26. Caso não seja acolhida a medida aqui alvitrada, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta da Secex-TCE (peças 95-97), exceto quanto à responsabilização da Sra. Antônia Maura Lima pelo débito que consta do item 103.3 da instrução de peça 95.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador