TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
Procuradoria
Gabinete do Procurador-Geral

Proc. TC- 024.702/2009-2
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) contra a Sra. Alani dos Santos Cardoso e a Fundação Movimento Cultural de Camaçari, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio 828.019/2006 - Brasil Alfabetizado — celebrado em 27/12/2006, objetivando a conjugação de esforços para a alfabetização de jovens e adultos, além da formação de alfabetizadores — noticiadas no Relatório de Auditoria 14/2007:

a) a entidade não foi localizada no endereço declarado no Plano de Trabalho;

b) não foram encontradas estruturas física, material e de recursos humanos adequadas à execução do convênio;

c) não foram localizadas as turmas previstas para serem visitadas pela Auditoria do FNDE no Município de Camaçari/BA;

d) o Sr. Antonio Bispo Barreto, apresentando-se como Presidente da Entidade, quando da Auditoria do FNDE, não conseguiu elidir as irregularidades e nem se dignou a comprovar a aplicação dos recursos;

e) as listas de frequências de alfabetizadores/alfabetizados, as fichas de cadastro de alfabetizandos e exercícios de alfabetização e de produção textual não demonstravam que se referiam à execução do convênio;

f) os extratos bancários não evidenciavam pagamentos mediante cheques nominais aos beneficiários constantes na relação de pagamentos efetuados. Ademais, os saques da conta específica mediante transferências eletrônicas não identificavam os beneficiários dos pagamentos;

g) os comprovantes dos pagamentos das bolsas aos alfabetizadores apresentavam valores divergentes do previsto pelo FNDE;

h) o número de recibos (317) de pagamento não coincidiam com a quantidade de alfabetizadores aprovada no cadastro do projeto; e

i) a nota fiscal 0116 emitida pela MAGISTER - Assessoria e Consultoria Pedagógica Ltda., no valor de R$ 34.333,20, não comprovaria a formação de 289 alfabetizadores, em face da ausência de atesto da realização dos serviços.

Por intermédio do Acórdão 7.362/2010-1ª Câmara, a Sra. Alani dos Santos Cardoso teve suas contas julgadas irregulares, ao tempo que foi condenada, solidariamente à Fundação Movimento Cultural de Camaçari, à restituição dos valores repassados ao FNDE.

Irresignadas com a deliberação, as responsáveis interpuseram recursos de reconsideração. A Sra. Alani (peça 7), pretendeu demonstrar a ausência de responsabilidade na gestão daqueles recursos. A fundação, por sua vez, apresentou a documentação acostada às peças 8 a 69, a título de prestação de contas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49461063.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
Procuradoria
Gabinete do Procurador-Geral

Em face dos argumentos e da documentação colacionados aos autos, a Serur se posicionou pelo conhecimento dos recursos interpostos, para, no mérito, negar-lhes provimento.

Na ocasião, divergi, em parte, dessa proposição, posicionando-me pelo conhecimento e provimento do recurso interposto pela Sra. Alani, tendo em vista restar demonstrado que, desde 2/4/2007, a recorrente não mais fazia parte do quadro diretivo da instituição, nem possuía vínculo com a nova direção da fundação.

Com referência à documentação oferecida pela fundação, alinhei-me ao entendimento da Serur, visto não ter demonstrado a regular aplicação dos recursos transferidos.

Ponderei, na ocasião, que, afastada a responsabilidade da Sra. Alani, far-se-ia necessário desconstituir o acórdão recorrido, com restituição dos autos à unidade técnica, para que fosse ouvido em citação o Sr. Antônio Bispo Barreto, responsável pela gestão dos recursos repassados pelo FNDE, solidariamente à fundação, retornando o processo ao Relator *a quo*.

O Exmo. Relator do recurso, Ministro Marcos Bemquerer, concordando com o cerne do meu parecer, ofereceu proposta que veio a ser acolhida pela 1ª Câmara. Assim, por força do Acórdão 4.767/2011, o Tribunal:

a) conheceu do recurso de reconsideração interposto pela Sra. Alani, para, no mérito, dar-lhe provimento e, por consequência, tornou insubsistente o Acórdão 7.362/2010-1ª Câmara;
b) considerou prejudicado o recurso de reconsideração interposto pela Fundação Movimento Cultural de Camaçari;
c) restituiu os autos à relatoria de Vossa Excelência, para que viesse a adotar as providências julgadas necessárias para o saneamento do processo.

Por meio de Despacho à peça 6, p. 30, Vossa Excelência determinou a citação do Sr. Antônio Bispo Barreto e da Fundação Movimento Cultural de Camaçari. Em cumprimento, a unidade técnica procedeu à citação dos responsáveis.

A fundação foi inicialmente citada no endereço à "Rua Porciano de Oliveira S/N – Centro – Camaçari/BA", constante do cadastro do CNPJ (peça 78), sendo a correspondência devolvida (peça 71). Novas tentativas foram adotadas posteriormente, com o encaminhamento das notificações para o endereço da Sra. Alani ("Avenida México 1 – Entroncamento – Jaguaquara/BA" – peças 75 e 77) e do Sr. Antônio Bispo ("Rua do Atleta, 73 – Bairro Natal – Camaçari/BA" – peça 76 e 84), sem que tenham logrado êxito no seu intento. Por fim, a Secex-BA procedeu à citação da entidade por edital publicado no Diário Oficial da União (DOU – peças 80-83). Transcorrido o prazo regimental, sem que a instituição apresentasse suas alegações de defesa, restou caracterizada sua revelia.

O Sr. Antônio Bispo, por sua vez, apresentou as alegações de defesa acostadas à peça 74, argumentando, basicamente, que:

a) os documentos relativos à prestação de contas seriam os mesmos oferecidos quando da interposição de recurso pela Fundação Movimento Cultural de Camaçari, motivo pelo qual seriam "apenas mencionados e não mais juntados novamente";
b) a sede da entidade "é exatamente aquela informada no Plano de Trabalho, o que ocorreu é que os documentos que a fiscalização do FNDE requereu para análise estavam todos em Salvador", com a entidade Educar.Com, que teria "know-how na execução e prestação de contas". Por esse motivo, não teria atendido de imediato a auditoria do FNDE;
c) a inexistência das turmas decorreria da própria realidade dos beneficiários, que seriam adultos analfabetos obrigados a se inscrever no programa por exigência dos patrões ou da família. Tal fato ensejaria elevado "índice de abandono logo nas primeiras semanas, abrindo-se espaço para aqueles que aguardavam na lista de espera". Assim, a incompatibilidade entre as turmas existentes e o cadastro do Sistema Brasil Alfabetizado (SBA) decorreria da "alteração na composição das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49461063.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO Fls. _____ Procuradoria Gabinete do Procurador-Geral

turmas ao longo do período letivo", situação agravada pelo atraso no repasse inicial dos recursos (o cadastro ocorreu em 2006 e os recursos só foram transferidos em abril/2007);

d) a intenção do programa seria "alfabetizar um número X de cidadãos", não havendo problemas à consecução de seu objetivo, desde que mantido o número de alfabetizados. Inclusive, a possibilidade de substituição dos beneficiários no decorrer do curso ofertado seria admitida pela Resolução/CD/FNDE 31/2006, cujo art. 17 facultaria à entidade atualizar os registros no SBA em até 30 dias após o término da execução das ações financiadas. A adoção de tal providência, no entanto, não foi possível, em face da rescisão unilateral do convênio, "razão pela qual ainda não havia findado o prazo para atualização do Cadastro no SBA dos alfabetizadores e alfabetizados, o que implicou a constatação das divergências apontadas";

e) a divergência entre o número de recibos e a quantidade de alfabetizadores resultou da demora na liberação inicial dos recursos, o que implicou atraso no pagamento aos profissionais que iniciaram suas atividades em janeiro/2007 e a evasão de grande parte dos profissionais, que só receberam remuneração em abril/2007. Portanto, a desatualização nos dados do SBA não decorreu de falha na execução do projeto por parte da Fundação Camaçari;

f) os pagamentos foram feitos diretamente aos beneficiários, mediante assinatura de recibo, já que a grande maioria dos alfabetizadores não possuía conta bancária, inviabilizando o repasse individual. Ademais, ter-se-ia buscado dar celeridade ao pagamento, o qual já se encontrava atrasado;

g) o pagamento do valor fixo de R$ 200,00, em vez dos montantes previstos no FNDE, "ocorreu para não prejudicar os alfabetizadores, já que não era possível alimentar o sistema do PBA mensalmente". Assim, pagava-se R$ 200,00 a cada alfabetizador e, posteriormente, com a inclusão dos dados no sistema, seria feito o ajuste relativo à parcela variável do mês anterior. Tal não teria sido possível em razão da "abrupta paralisação do programa", inviabilizando a atualização do sistema SBA;

h) para fins de comprovação da execução do convênio, bastaria confrontar a documentação enviada com os nomes dos alfabetizadores informados no Plano de Trabalho e seus endereços. Sugeriu que fosse mantido contato com alguns deles, a fim de confirmar a realização das aulas;

i) a nota fiscal emitida pela Magister – Assessoria e Consultoria Pedagógica Ltda., juntamente com o contrato de prestação de serviços, seriam provas incontestes da realização do curso de capacitação. Ademais, não seria possível o início das atividades sem a prévia capacitação dos alfabetizadores.

A defesa do responsável foi analisada sumariamente nos parágrafos 34 e 35 da instrução à peça 84. Em essência, o auditor instrutor consignou que as alegações de defesa não se prestaram a contestar os motivos da citação. Ademais, configuraram confissão, de moto próprio, do descumprimento da legislação específica:

a) art. 20 da IN/STN 01/1997, vigente à época, no que respeita à obrigatoriedade do uso da via bancária para a execução das despesas;

b) arts. 7º e 8º da Resolução FNDE 31/2006, no que concerne ao pagamento das despesas em valores superiores aos especificados, e arts. 13 a 18 desse normativo, quanto ao cadastramento das turmas, dos alfabetizadores e dos alfabetizandos.

Em razão disso, a Secex-BA propôs o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Antônio Bispo Barreto, condenando-o, solidariamente à Fundação Movimento Cultural de Camaçari/BA, à restituição do débito apurado, além da imputação da multa preconizada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49461063.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
Procuradoria
Gabinete do Procurador-Geral

Este Representante do Ministério Público junto ao TCU se manifesta parcialmente de acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica.

Consoante já havia me pronunciado, quando da apreciação dos recursos de reconsideração interpostos em face do Acórdão 7.362/2010-1ª Câmara, a documentação remetida pela Fundação Camaçari, a título de prestação de contas, não se mostra adequada a demonstrar a regular aplicação dos recursos transferidos.

Segundo a Ficha de Análise/Aprovação do Projeto, à peça 1, p. 13-18, o convênio em apreço envolveria, em uma primeira etapa, a formação de 289 alfabetizadores, ao custo de R$ 34.680,00, sendo R$ 34.333,20 provenientes dos recursos repassados e R$ 346,80 da contrapartida. O objeto compreenderia, ainda, a alfabetização de 4.640 jovens e adultos, no valor de R$ 537.280,00.

Para fins de comprovação da etapa de formação, a entidade apresentou nota fiscal emitida pela empresa Magister Assessoria e Consultoria Pedagógica Ltda. (peça 8, p. 46), no exato valor pactuado, a qual faz referência à formação de 289 alfabetizadores, incluindo material instrucional, transporte, alimentação e hospedagem. A nota fiscal, embora faça menção ao convênio, não está atestada. Ademais, não foi apresentada a relação das pessoas supostamente treinadas ou qualquer comprovante de que o curso foi efetivamente ministrado (listas de presença, certificados, entre outros).

Observo, ainda, que, embora a capacitação inicial fosse precondição para o começo da prestação dos serviços pelos alfabetizadores, a nota fiscal foi emitida em abril/2007, em momento posterior ao alegado início das aulas, que, conforme o responsável, teriam principiado em janeiro/2007.

No que concerne à alfabetização de jovens e adultos, elemento principal do objeto conveniado, a Fundação apresentou, além da relação de pagamentos, diversos recibos que teriam sido assinados pelos alfabetizadores, além das supostas folhas de ponto, folhas de presença dos alfabetizados e exercícios de alfabetização que teriam sido efetuados em sala de aula.

A relação de pagamentos e os recibos dão conta de que apenas 106 pessoas teriam recebido ajuda de custo pelos serviços de alfabetização prestados (peça 8, p. 23-40), percebendo valores entre R$ 1.500,00 e R$ 1.698,00, referentes aos meses de 02/2007 a 05/2007 e parte de 06/2007, algo em torno de R$ 300,00/mês (recibos à peça 9, p. 9-50, peças 10 a 14 e peça 15, p. 1-15). Com relação à remuneração, o valor, em princípio, estaria compatível com o disposto nos arts. 7º da Resolução CD/FNDE 31/2006, o qual estabelece um valor fixo de R$ 120,00/mês por turma, acrescido de um valor variável de R$ 7,00/alfabetizando em sala, limitado ao máximo de 25 alunos por sala de aula (R$ 175,00). Todavia, o quantitativo de alfabetizadores diverge, em muito, do total que teria sido treinado (289).

Ressalto, ainda, que as frequências de alfabetizadores/alfabetizados, bem assim o material que teria sido produzido em aula, não trazem qualquer identificação da fundação ou do convênio, não havendo como assegurar que guardam relação com as ações pactuadas no Convênio 828.019/2006 (peças 16 a 68).

Tal fato, associado à ausência de informações acerca das pessoas que teriam passado pelo treinamento e as demais irregularidades identificadas na condução do convênio (recursos movimentados fora da conta específica do convênio, inexistência das turmas previstas, estrutura física, material e de recursos humanos inadequados à execução do convênio, entre outras), põem em dúvida a validade da documentação apresentada.

Entendo necessário ressaltar, ainda, em face das alegações apresentadas pelo responsável, que embora o Sr. Antônio Bispo argumente que a sede da entidade "é exatamente aquela informada no Plano de Trabalho", a auditoria do FNDE não localizou a fundação no endereço informado no Plano de Trabalho e no termo do convênio (Rua Porciano de Oliveira S/N – Centro – Camaçari/BA), o qual consta, inclusive, do cadastro da Receita Federal consultado pelo Tribunal (peça 78). A constatação é corroborada pelo fato de que diversas correspondências

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49461063.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
Procuradoria
Gabinete do Procurador-Geral

encaminhadas a esse endereço (peça 5, p. 28-29 e 33-34, peça 6, p. 2 e 6-8 e peça 71) foram devolvidas pelos Correios com a informação "desconhecido".

É oportuno, também, destacar que o art. 15 da Resolução CD/FNDE 31/2006, de fato, faculta ao convenente realizar substituições de alfabetizandos e alfabetizadores ao longo da execução do projeto, desde que:

a) **justificadas e registradas no** controle de frequência e nos respectivos cadastros do **SBA**;

b) **seja garantida ao alfabetizador substituto**, antes da substituição, **a formação inicial e o conteúdo retroativo da formação continuada;**

c) seja garantida ao alfabetizando substituto a prioridade de sua inclusão em nova turma, após o término do curso, caso o processo de alfabetização não fosse satisfatório.

Observo que essas atualizações deveriam ser feitas à medida que as substituições fossem processadas, de forma a possibilitar o efetivo controle das atividades desenvolvidas. É exatamente o que dispõe o art. 16 do referido normativo:

> Art. 16. Todas as alterações ocorridas durante a execução do Programa deverão ser atualizadas continuamente em todos os cadastros no Sistema Brasil Alfabetizado – SBA, tanto para efeito de acompanhamento, avaliação e fiscalização *in loco* das ações de alfabetização como de consolidação do cadastro final.

Não se aplicaria, ao longo da execução do projeto, o alegado prazo de "até 30 dias", previsto no art. 17 do mesmo normativo, visto que concernente, como explicitado de forma clara no dispositivo, "ao término da execução das ações financiadas". Portanto, se mudanças se fizeram necessárias, por qualquer motivo que seja, deveriam ter sido tempestivamente registradas no SBA, o que, com efeito, não ocorreu no âmbito do convênio celebrado com a Fundação Camaçari, tal como reconhecido pelo próprio defendente.

Assim, posiciono-me, à semelhança da unidade técnica, pela rejeição das alegações de defesa oferecidas pelo defendente.

No tocante à fundação, é de se observar, preliminarmente, que, quando da interposição do recurso de reconsideração, o seu responsável legal, Sr. Antônio Bispo Barreto, requereu que "todas as notificações/intimações referentes à Fundação Camaçari" fossem realizadas em seu nome (peça 8, p. 6-7). Portanto, tendo a entidade sido notificada em três oportunidades por meio de correspondência — inclusive no endereço residencial do seu representante, como requerido —, além de chamada em edital, não há que se falar em qualquer restrição ao exercício do contraditório e da ampla defesa, restando assente, de forma clara, a sua revelia.

Quanto ao encaminhamento sugerido a respeito da fundação, no sentido, apenas, de condená-la ao ressarcimento do débito, divirjo da Secex-BA, por considerar presentes condições que também dão azo ao julgamento pela irregularidade das contas da entidade, com a imputação da multa preconizada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Como mencionado no item 7 da instrução da Secex-BA, Vossa Excelência, mediante Despacho à peça 4, p. 40-44, julgou necessária a citação solidária da Fundação Movimento Cultural de Camaçari, para que comprovasse a "boa e regular aplicação dos recursos", recolhesse o débito ou demonstrasse "que não se beneficiou dos recursos que lhe foram destinados".

A Sra. Alani, por sua vez, foi citada pela "não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos".

Ao assim proceder, Vossa Excelência atribuiu também à pessoa jurídica a qualidade de gestora dos recursos, passível, portanto, consoante o disposto no art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, da obrigação de prestar contas, e, em não logrando êxito neste intento, ter as suas contas julgadas irregulares.

Esse entendimento foi por mim defendido quando da proposição de Incidente de Uniformização de Jurisprudência, que veio a ser apreciado por meio do Acórdão 2.763/2011-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49461063.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
Procuradoria
Gabinete do Procurador-Geral

Plenário. Por relevante, julgo pertinente reproduzir trecho do Voto Condutor do referido *decisum*, de lavra do eminente Ministro Augusto Sherman Cavalcanti:

> 8. De início, manifesto minha concordância com as conclusões do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo ao meu voto, com a finalidade de apresentar a este Tribunal a uniformização do entendimento quanto à identificação das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública.
>
> 9. A tese sustentada pelo representante do MP/TCU é de que **a pessoa jurídica de direito privado, ao celebrar avença com o poder público federal, objetivando alcançar uma finalidade pública, assume o papel de gestora pública naquele ato e, em consequência, está sujeita ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao poder público**, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal; por conseguinte, passa a recair, também, sobre essa entidade a presunção *iuris tantum* de ter dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido na execução da avença, por imposição constitucional, com base no disposto no mesmo art. 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II do art. 71 da Carta Magna.
>
> 10. Da mesma forma, **a responsabilidade da pessoa física**, na condição de dirigente de entidades privadas, encontra amparo nos citados artigos 70 e 71 da CF, visto que, de fato, a pessoa natural é quem determina a destinação a ser dada aos recursos públicos transferidos; por isso, **a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recai sobre ela também, por meio de prestação de contas**.(grifei)
>
> Em decorrência disso, o Tribunal deliberou por:
>
> 9.2. firmar o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:
>
> 9.2.1. **na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano**;(grifei)

O fato de a fundação, ante sua revelia, não ter comprovado a boa e regular aplicação dos recursos ou demonstrado que não se beneficiou dos recursos a ela destinados, conduz à conclusão de que, em conjunto com seu administrador, deu causa ao dano ao erário identificado nestes autos.

Ante todo o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento alvitrada pela unidade técnica, propondo, em essência:

a) considerar revel a Fundação Movimento Cultural de Camaçari/BA;
b) julgar irregulares as contas do Sr. Antônio Bispo Barreto e da Fundação Movimento Cultural de Camaçari/BA, condenando-os, solidariamente, à restituição do débito apurado nestes autos;
c) aplicar a multa preconizada no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Antônio Bispo Barreto e à Fundação Movimento Cultural de Camaçari/BA.

Ministério Público, em 29 de novembro de 2012.

Lucas Rocha Furtado
Procurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49461063.