



Processo Eletrônico TC-028.426/2009-6 (c/ 117 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em virtude da não aprovação da prestação de contas dos recursos atinentes ao Convênio 828062/2006, celebrado, em 27.12.2006, entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e a Associação do Desenvolvimento dos Jovens da Bahia - ADJB/BA, cujo objeto era, no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado, “a conjugação de esforços no sentido da alfabetização de jovens e adultos, com idade superior a 15 anos, objetivando reduzir o número de analfabetos no país e contribuir com a inclusão social dos beneficiários” (peça 2, pp. 43/61).

Para a consecução do ajuste, foi aprovado o montante total de R\$ 286.560,00, sendo R\$ 283.694,40 à conta do conveniente e R\$ 2.865,60 a título de contrapartida (peça 2, p. 51). As verbas federais foram repassadas integralmente, em 3.4.2007, pela Ordem Bancária 2007OB828004 (peça 4, p. 51). O convênio teve vigência entre o período de 27.12.2006 e 2.5.2008 (peça 5, p. 12).

A Secex/BA procedeu à citação da ADJB/BA e do sr. Adilson Novaes, presidente da entidade, em face da (peça 6, pp. 8/10, 14 e 26/9):

“Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Convênio FNDE nº. 828062/2006, celebrado, em 27/12/2006, entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Associação de Desenvolvimento dos Jovens da Bahia, cujo objeto era a conjugação de esforços para alfabetização de jovens e adultos, com idade superior a 15 anos, com o objetivo de reduzir o número de analfabetos no país e contribuir com a inclusão social dos beneficiários.

Quantificação do débito

Data de ocorrência	Valor Histórico (R\$)
03/04/2007	283.694,40 (D)
09/05/2008	175.952,27 (C)

Valor total atualizado até 08/04/2011: R\$ 254.198,44.

Irregularidades apontadas pelo órgão concedente:

- Conveniente não localizada no endereço indicado no PTA - Plano de Trabalho Anual do Convênio;
- Ausência da documentação comprobatória das despesas efetuadas na sede da Entidade;
- Execução do Pacto em desacordo com o Plano de Trabalho Aprovado;
- Endereços das turmas constantes no cadastro do BRALF/SECAD/MEC inexistentes;
- Pagamentos realizados em espécie;
- Pagamento das bolsas efetuado de forma diversa ao previsto na Resolução CD/FNDE 31/2006; e



g) Ausência de comprovação da realização dos cursos de formação dos alfabetizadores.”

Em resposta, veio aos autos a documentação acostada às peças 7-111.

Após análise dos autos, a unidade técnica pronunciou-se, em uníssono, no sentido de (peças 114 a 116):

“a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Adilson Novaes, Presidente da Associação do Desenvolvimento dos Jovens da Bahia – ADJB/BA, à época dos fatos, e a conveniente Associação do Desenvolvimento dos Jovens da Bahia – ADJB/BA;

b) julgar irregulares as contas do Sr. Adilson Novaes (CPF 896.900.285-53) e da Associação do Desenvolvimento dos Jovens da Bahia - ADJB/BA (CNPJ: 07.466.526/0001-00), nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, e 19, *caput*, da Lei nº 8.443/92, condenando-os ao pagamento da importância, abaixo especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno;

c) aplicar aos responsáveis, Sr. Adilson Novaes (CPF 896.900.285-53) e a Associação do Desenvolvimento dos Jovens da Bahia – ADJB/BA (CNPJ: 07.466.526/0001-00), a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, as cobranças judiciais das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendidas as notificações nos prazos estabelecidos.

Valor original do débito:

Débito/Crédito	Data	Valor (R\$)
Débito	3/4/2007	283.694,40
Crédito	9/5/2008	175.952,27

II

O Ministério Público aquiesce, no essencial, ao encaminhamento alvitrado pela Secex/BA.

Consoante bem destacou a unidade técnica (peça 114):

“5. A instauração da presente Tomada de Contas Especial foi motivada em razão de várias irregularidades verificadas na aplicação dos supracitados recursos



conveniados, constatadas em inspeção ‘*in loco*’, realizada no período de 16 a 27/7/2007, objeto do Relatório de Auditoria FNDE nº 12/2007, de 13/8/2007 (peça 2, p. 91-99 e peça 3, p. 1-3), a seguir elencadas:

- a) convenente não localizada no endereço indicado no PTA – Plano de Trabalho Anual do Convênio;
- b) ausência da documentação comprobatória das despesas efetuadas na sede da Entidade;
- c) execução do pacto em desacordo com o Plano de Trabalho Aprovado;
- d) endereços das turmas constantes no cadastro do BRALF/SECAD/MEC inexistentes;
- e) pagamentos realizados em espécie;
- f) pagamento das bolsas efetuado aos alfabetizados divergentes do previsto na Resolução CD/FNDE 31/2006;
- g) ausência de comprovação da realização dos cursos de formação dos alfabetizadores.

6. O responsável foi notificado pelo FNDE (peça 3, p. 9), com entrega da correspondência confirmada pelos Correios (peça 3, p. 17), e manteve-se silente.

7. O Parecer nº 565/2007 emitido pela Advocacia-Geral da União/Procuradoria Federal – FNDE (peça 3, p. 19-27) sugeriu a rescisão do Convênio e a instauração da Tomada de Contas Especial.

8. Em decorrência da gravidade dos fatos, o mencionado Convênio foi rescindido unilateralmente pelo FNDE, em 30/11/2007, conforme Diário Oficial da União – DOU de 11/12/2007 (peça 4, p. 7).

9. Em virtude de bloqueio da conta-corrente bancária do convenente foi estornada a importância de R\$ 175.952,27, em 9/5/2008, com ressarcimento do FNDE (peça 4, p. 41-43).”

Ao ver do Ministério Público, não merecem prosperar as alegações de defesa ofertadas nos autos.

No que concerne ao fato de a convenente não ter sido localizada no endereço indicado no PTA – Plano de Trabalho Anual do convênio, vale ressaltar a análise constante no Relatório de Auditoria 12/2007, segundo a qual, no endereço informado, nunca havia funcionado a sede da ADJB/BA (peça 2, pp. 91/9, e 3, pp. 1/3):

“A sede da convenente não foi localizada no endereço indicado no plano de trabalho aprovado do convênio (...), tampouco foi constatado o seu funcionamento em outra localidade. O endereço apresentado é um imóvel residencial, pertencente à senhora Dalira Pereira dos Santos, que mora no local com sua família há mais de 18 anos. A proprietária do imóvel negou que, no local, funcione ou que tenha funcionado qualquer tipo de associação. Quando indagada sobre a organização, afirmou desconhecer a entidade e seu responsável.

O dirigente da convenente, tendo conhecimento da visita técnica do FNDE no município, foi ao encontro dos técnicos, informando que a sede da convenente seria transferida para novo endereço, por motivo de devolução do imóvel ao seu proprietário, e que estava em vias de alugar um imóvel para sediar a instituição (...). No entanto, o



mesmo não apresentou nenhum documento que comprovasse que, em algum momento, o imóvel havia sido utilizado como sede da referida convenente.

Conforme dispõe o art. 30, inciso V, da Resolução/CD/FNDE 31, de 10.8.2006, é de competência das entidades e instituições convenientes ou parceiras prover as condições técnico-administrativas necessárias para que se proceda às avaliações do processo ensino-aprendizagem e, de acordo com o art. 16 da Resolução/CD/FNDE 31/2006, de 10.8.2006, 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. Justificativa não acatada.”

Quanto à ausência da documentação comprobatória das despesas efetuadas na sede da entidade, afigura-se correta a análise da Secex/BA, no sentido de que a documentação apresentada é insuficiente para comprovar a plena execução do objeto conveniado (peça 114):

“35. Na presente análise documental, verifica-se que foram encaminhadas as listas de presença dos alfabetizadores. Contudo, o cotejamento com os cadastros apresentados demonstrou que não constam dos autos registros de frequências de diversos cadastrados informados pela convenente. Continuaram ausentes, porém, os Relatórios de Avaliação de Desempenho dos cursistas, cobrados pela equipe do FNDE no Relatório de Auditoria (peça 2, p. 91-99, e peça 3, p. 1-3).

36. No que se refere à documentação bancária, os extratos bancários e cópias de cheques apresentados (peça 8, p. 22-28, e peça 60, p. 15-16) são insuficientes para análise. Não registram os pagamentos efetuados, conforme declarado pelo gestor na prestação de contas (peça 60). As alegações de defesa apresentadas neste item não são acatadas.”

Constitui ônus do gestor a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos, por meio de documentos probatórios idôneos, suficientes e coerentes, hábeis a elidir os ilícitos apurados, bem como a demonstrar o necessário nexo causal entre aqueles valores públicos e os dispêndios realizados na execução do convênio (Enunciado de Decisão TCU 176), o que não foi feito no presente caso, já que foi apresentada apenas documentação parcial para comprovar as despesas.

Ainda que fosse demonstrada a realização física do objeto do convênio, isto não constituiria, por si só, elemento apto a comprovar o correto emprego das verbas federais, uma vez que o objeto pactuado pode muito bem ter sido executado com valores provenientes de outras fontes. A não comprovação deste necessário liame implica o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis e a sua condenação em débito, conforme assente, *v.g.*, nos seguintes julgados:

Acórdão 869/2012 - Primeira Câmara

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DA TOTALIDADE DOS RECURSOS REPASSADOS. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. CONTAS IRREGULARES.

Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito e aplicação de multa ao responsável, em face da não comprovação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução do objeto avençado.



Acórdão 2.190/2012 - Segunda Câmara

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. COMPROVAÇÃO DE DESPESAS POR MEIO DE NOTAS FISCAIS INIDÔNEAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

Julgam-se irregulares, com a condenação ao pagamento de débito e de multa, as contas dos responsáveis por recursos federais transferidos por meio de convênio quando não for possível comprovar o nexo causal entre os valores repassados e as despesas realizadas.

Acórdão 719/2012 - Segunda Câmara

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS NO ÂMBITO DE PROGRAMAS FEDERAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

1. O ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente a regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.

No respeitante à execução do pacto em desacordo com o Plano de Trabalho Aprovado e com os endereços das turmas constantes no cadastro do Bralf/Secad/MEC inexistentes, a Secex/BA, com propriedade, afirmou que (peça 114):

“40. As alegações apresentadas, em suma, repetem as justificativas apresentadas aos técnicos do FNDE e rejeitadas. As alterações ocorridas durante a execução do Programa, de acordo com o art. 16 da Resolução CD/FNDE nº 31, de 10/8/2006, deveriam 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.

41. Acrescente-se que não procede a argumentação de que ele não apresentou a atualização do cadastro 30 dias depois da execução do projeto em decorrência da rescisão unilateral do pacto pela contratante. Ressalte-se que, antes da rescisão unilateral do convênio, publicada no DOU de 11/12/2007 (peça 4, p. 7), o responsável foi notificado pelo FNDE (peça 3, p. 9), com entrega da correspondência confirmada pelos Correios (peça 3, p. 17), e foi revel. Assim, rejeitam-se as presentes alegações de defesa apresentadas.”

Sobre os pagamentos realizados em espécie, a defesa alega que decorreram do fato de que vários alfabetizados não possuíam contas bancárias. Salaria que nenhuma cláusula do convênio vedava tal procedimento.

No caso, o Ministério Público, da mesma forma, anui à análise da Secex/BA, no seguinte sentido (peça 114):



“44. Verifica-se que, embora os saques realizados na conta corrente específica da conveniente nº 672.007-6, da Caixa Econômica Federal, tenham sido realizados mediante cheques, os pagamentos foram realizados em espécie, a exemplo da bolsa dos alfabetizadores. A argumentação do responsável de que o Convênio não vedava os pagamentos em espécie não procede. Na introdução do referido Termo está explicitado que o mesmo submete-se a diversas normas legais, dentre as quais a Instrução Normativa nº 01, de 15/1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional/MF, cujo art. 20 dispõe que a movimentação financeira deve realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordens bancárias, transferências eletrônicas disponíveis ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificada sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.”

De fato, a defesa ofertada não deve ser acolhida, pois a norma de regência da matéria não abrigou exceções quanto à efetiva necessidade de identificar a destinação da verba e, no caso de pagamento, o credor (artigo 20 da IN/STN 1/1997).

Foram apresentadas cópias de cheques nominais à própria ADJB/BA (peça 8, pp. 22/8). Em caso semelhante, registrou-se, no voto condutor do Acórdão 688/2013 - Plenário, que *“boa parte da movimentação financeira foi realizada mediante cheques nominais à própria prefeitura, situação que escamoteia o real destino dos recursos sacados da conta bancária”* (destaques acrescidos).

O procedimento utilizado no caso equivale ao saque em espécie dos recursos da conta corrente específica, o qual obsta o estabelecimento do necessário nexos causal entre as verbas federais avançadas e os pagamentos supostamente efetuados.

Nos termos do entendimento assente no voto que precede o Acórdão 6.358/2012 - 2ª Câmara, *“(...) a principal irregularidade alvitrada nos autos [TC-015.440/2009-8] consiste no saque em espécie da totalidade dos recursos federais transferidos pela Funasa (cerca de R\$ 731 mil), fato esse que impede o estabelecimento de qualquer nexos de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas no âmbito do convênio em questão, lembrando que cabe ao gestor responsável pelo saque em espécie o dever de comprovar a boa e regular destinação dada aos valores federais, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, e do art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988”* (destacou-se).

Com relação ao pagamento das bolsas efetuado aos alfabetizadores divergentes do previsto na Resolução CD/FNDE 31/2006, a Secex/BA, com pertinência, assim se manifestou:

“45. Quanto ao valor dos pagamentos efetuados aos alfabetizadores, os técnicos do FNDE foram taxativos, afirmando: *‘O valor de pagamento contraria o disposto no art. 7º da Resolução CD/FNDE nº 31/06, o qual estabelece o valor a ser pago aos alfabetizadores para a ação ‘Alfabetizadores de Jovens e Adultos’*” (peça 2, p. 99). Dessa forma, as alegações de defesa apresentadas não são passíveis de acatamento.”

No tocante à ausência de comprovação da realização do curso de formação dos alfabetizadores, da mesma forma, merece prosperar a análise da Secex/BA, no sentido de que (peça 114):

“47. O responsável apresentou cadastro e lista parcial de presença dos alfabetizadores e não apresentou o Relatório de Avaliação de Desempenho dos



Participantes do Curso, cobrado pelos técnicos do FNDE no Relatório de Auditoria nº 12/2007 (peça 2, p. 91-99, e peça 3, p. 1-3).

48. Consta dos autos a Nota Fiscal nº 0272 emitida pela Consped - Consultoria e Assessoria Técnica Pedagógica Ltda., em 17/4/2007, no valor de R\$ 17.107,20 (peça 60, p. 14). Verifica-se que o valor é coincidente com aquele previsto para a ação de trabalho e empenhado, conforme cláusula sexta do Termo de Convênio e Nota de Crédito de 22/12/2006 (peça 2, p. 51, e peça 4, p. 51-53).

49. Apesar da Nota Fiscal ter sido emitida pela Consped, em 17/4/2007, com pagamento antecipado aos serviços no valor exatamente previsto, conforme contrato de 7/3/2007 (peça 47, p. 26), foi constatado pelos técnicos do FNDE, durante a auditoria realizada em julho/2007, que tal contrato continuava sem cumprimento, conforme manifestação da própria Conveniente (peça 2, p. 99, e peça 3, p. 1).

50. Nas presentes alegações de defesa o gestor informa que ocorreu a capacitação de todos os alfabetizadores, por parte da Consped. Contudo, a lista de presença dos alfabetizadores é parcial face à lista de cadastrados e não foi encaminhado o relatório de avaliação de desempenho dos participantes do curso, cobrado pelos técnicos do FNDE no Relatório de Auditoria nº 12/2007 (peça 2, p. 91-99 e peça 3, p. 1-3). Além disso, ressalte-se, não consta dos extratos bancários (peça 60, p. 15-16) o registro correspondente de pagamento no valor mencionado na referida Nota Fiscal, contrariando o já mencionado art. 20 da Instrução Normativa nº 01, de 15/1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional/MF.

51. Assim, no presente item das alegações de defesa do responsável, alinho-me com a posição de não acatamento manifestada pelos técnicos dos FNDE no supracitado Relatório de Auditoria.”

Conforme se verifica, os documentos aduzidos estão incompletos, não sendo, pois, suficientes para demonstrar, de forma inequívoca, a realização dos cursos.

As listas de frequência contidas nos autos não são, por si sós, hábeis a comprovar a efetiva realização dos cursos avençados, pois, além de serem parciais, várias delas não estão subscritas pelo “Orientador Pedagógico”. Tais documentos, para terem valor probatório, devem trazer as assinaturas tanto dos treinandos quanto dos professores. Cumpre apresentar, ainda, diários de classe, avaliação do curso pelo treinando e pelo instrutor, entre outros. Sem esta documentação, não se vislumbram evidências consistentes de que os cursos foram efetivamente realizados, permanecendo, pois, não elidida a irregularidade.

Por fim, vale destacar a conclusão constante no Relatório de Auditoria 12/2007, nos seguintes termos (peças 2, pp. 91/9, e 3, pp. 1/3):

“2.1 De acordo com o contido no presente relatório, concluímos que o Programa Brasil Alfabetizado, financiado com recursos desta autarquia [FNDE], não está sendo executado de maneira satisfatória pela Associação do Desenvolvimento dos Jovens da Bahia.

2.2 Conforme ficou constatado no presente relatório de auditoria, a conveniente não dispõe de estabelecimento e/ou instalações físicas adequadas para o desenvolvimento das atividades inerentes ao seu regimento. Também não dispõe de nenhuma estrutura física para oferecer o aporte mínimo necessário ao desenvolvimento das atividades previstas no plano de trabalho do Convênio 828062/2006.”



III

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público no sentido de:

a) julgar irregulares as contas do sr. Adilson Novaes, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, condenando-o, solidariamente com a Associação do Desenvolvimento dos Jovens da Bahia – ADJB/BA, ao pagamento da importância abaixo especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno;

Valor original do débito:

Débito/Crédito	Data	Valor (R\$)
Débito	3.4.2007	283.694,40
Crédito	9.5.2008	175.952,27

b) aplicar aos responsáveis, sr. Adilson Novaes e Associação do Desenvolvimento dos Jovens da Bahia - ADJB/BA, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Bahia, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

Brasília, 22 de maio de 2013.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador