**TC - 025.903/2009-5**

**Natureza:** Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

**Unidade Jurisdicionada:** Fundação Nacional de Saúde - Funasa

**Recorrentes:** Francisco Airton Felix Júnior (902.112.195-68) e ONG Educar.com/BA (00.378.257/0001-81)

**Advogado:** Max Alves Carvalho (OAB/SP 238.869; procurações à peça 6, p. 13 e peça 229)

**Sumário**: Tomada de contas especial. Convênio. Programa Brasil Alfabetizado. Contas Irregulares. Débito correspondente ao total das despesas realizadas sem comprovação da boa e regular aplicação. Solidariedade. Multas. Recurso de reconsideração. Ausência de elementos que caracterizem o nexo entre recursos repassados e despesas realizadas. Considerações. Não provimento.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto conjuntamente por Francisco Airton Felix Júnior e ONG Educar.com/BA (peça 252) pelo qual contestam o Acórdão 7.125/2012-TCU-1.ª Câmara, prolatado na Sessão Ordinária realizada em 20/11/2012 (peça 227).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor, com destaque para os itens alcançados pelo efeito suspensivo do recurso:

> 9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Educar.com/BA;
>
> 9.2. considerar revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º da LO/TCU c/c art. 202, § 8º do RI/TCU, o sr. Francisco Airton Felix Junior, em virtude de não haver apresentado alegações de defesa;
>
> **9.3. julgar irregulares as contas do sr. Francisco Airton Felix Junior, com base nos arts. 1º, I, 16, III, 'c' da LO/TCU, e condená-lo solidariamente com a Educar.com/BA ao pagamento da quantia de R$ 200.673,46 (duzentos mil, seiscentos e setenta e três reais e quarenta e seis centavos) atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir de 3/4/2007 até a data do efetivo recolhimento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da quantia devida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na forma da legislação em vigor;**
>
> **9.4. aplicar individualmente ao sr. Francisco Airton Felix Junior e à Educar.com/BA a multa prevista no art. 57 da LO/TCU, no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do 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;**
>
> **9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da LO/TCU, a cobrança judicial das quantias devidas;**
>
> 9.6. autorizar o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, nos termos do art. 26 da LO/TCU, c/c art. 217 do RI/TCU,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53267433.

fixando o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

9.7. enviar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado da Bahia.

## HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em função da impugnação total das despesas do Convênio 828.010/2006 (peça 2, p. 3-13) firmado com a ONG Educar.com/BA em 27/12/2006, no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado. A avença teve por objetivo conjugar esforços para a alfabetização de jovens e adultos com idade superior a 15 anos, a fim de reduzir o número de analfabetos no país e contribuir para a sua inclusão social.

4. O Relatório de Auditoria 13/2007, do próprio FNDE, constatou irregularidades após inspeção *in loco* realizada entre 16 e 27/07/2007 (peça 2, p. 19-27). Em vista de não ter atendido solicitação do FNDE para devolver os recursos recebidos, a autarquia rescindiu unilateralmente a avença, após recomendação neste sentido do Parecer 574/2007, da Procuradoria Federal atuante junto ao órgão (peça 2, p. 39-44).

5. A Caixa Econômica Federal – CEF restituiu aos cofres do FNDE o saldo existente na conta específica do convênio quando da rescisão, no valor de R$ 560.438,54, resultando no débito de R$ 200.673,46 (valor original), valor dispendido até então pela ONG Educar.com/BA do total de R$ 761.112,00 repassados à entidade convenente.

6. O acórdão recorrido imputou solidariamente o débito apurado ao presidente da convenente à época dos fatos, Sr. Francisco Airton Félix Júnior, e à própria ONG Educar.com/BA. Ainda, aplicou multas individuais de R$ 20.000,00 a ambos, com fulcro no artigo 57, da Lei Orgânica/TCU.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Em exame preliminar de admissibilidade, esta secretaria propôs não conhecer o recurso conjunto de Francisco Airton Félix Júnior e ONG Educar.com/BA por intempestivo (peças 253-255). No entanto, o Exmo. Ministro Benjamin Zymler decidiu pelo conhecimento (peça 259), atribuindo efeito suspensivo aos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 7.125/2012-TCU-1.ª Câmara, após Parecer do Procurador Marinus E. De Vries Marsico (peça 258).

## EXAME DE MÉRITO

8. **Delimitação do recurso**

8.1. Observa-se que o aresto recorrido teve por pressupostos os achados do Relatório de Auditoria 13/2007, do FNDE, os quais também embasaram a citação dos ora recorrentes. Assim, os argumentos recursais sempre se referem às alíneas do "item 3 do relatório", sendo este o relatório elaborado pelo relator *a quo* (peça 225), o qual, por sua vez, reproduziu a instrução da Secex/BA (peça 221), que analisou as alegações de defesa trazidas aos autos na fase processual das citações.

8.2. Ainda, os itens 10 e 11 da proposta de deliberação que orientou o *decisum* agora combatido esclareceram que apenas dois daqueles itens/achados foram considerados para efeito de imputação de débito aos recorrentes.

8.3. Assim, constitui objeto do presente recurso definir se:

a) o Sr. Francisco Airton foi revel na fase de citação;

b) os seguintes achados da fiscalização do FNDE que embasaram o aresto recorrido constituíram de fato irregularidades: compartilhamento de estrutura física com outras entidades; contratação da firma CONSPED Ltda. sem licitação; aplicação intempestiva dos recursos do convênio; valores pagos aos alfabetizadores diverso do pactuado; pagamento de despesas com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53267433.

tarifas bancárias; pagamento a maior pelo curso de formação dos alfabetizadores sem observância dos termos do convênio; baixa carga horária das turmas de alfabetização; alteração indevida de municípios beneficiados (itens 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18 e 19 desta instrução);

c) os seguintes achados da fiscalização do FNDE justificaram a imputação de débito e multa aos recorrentes: falha na atualização do cadastro de alfabetizandos e pagamento indireto aos alfabetizadores por firma contratada (itens 12 e 14 da instrução); e

d) a determinação para o ressarcimento de recursos aos cofres públicos se fundamentou em "erros administrativos banais" (item 20 da instrução).

8.4. Por fim, cumpre anotar que nesta instrução serão adotadas, por transcrição, as sínteses dos argumentos recursais descritas na análise da admissibilidade do recurso realizada pelo Serviço de Admissibilidade de Recursos - SAR desta unidade técnica (peça 253, p. 2-4).

9. **Revelia**

**Argumento**

9.1. i) não é verdade que o Sr. Francisco Airton Felix Júnior foi revel, haja vista a apresentação, por parte daquele responsável, de defesa com o mesmo teor da que foi apresentada pela Organização Não Governamental Educar.com (peça 252, p. 3-4).

**Análise**

9.2. Assiste razão ao recorrente Francisco Airton Félix Júnior. De fato, esse responsável apresentou alegações de defesa autuadas à peça 7, p. 3-32, com a documentação anexada ao recurso inserta no restante daquela peça 7 e nas peças seguintes até a de número 219 dos autos.

9.3. O item 9.2 do Acórdão 7.125/2012-TCU-1.ª Câmara considerou o Sr. Francisco Felix revel, entretanto, suas alegações foram analisadas na instrução autuada à peça 221, reproduzida no relatório que precedeu o aresto (peça 225).

9.4. Assim, a revelia consignada no acórdão recorrido não implicou em prejuízo ao recorrente, cabendo tornar insubsistente o citado item 9.2 do *decisum*.

10. **Compartilhamento estrutura**

**Argumento**

10.1. ii) quanto à irregularidade descrita na alínea "a" do item 3 do relatório (peça 225, p. 1) que acompanha o acórdão recorrido, afirma que há contradição no julgado, "pois ao mesmo tempo que afirma terem sido juntados os contratos de cooperação, não acata a justificativa apresentada alegando que não foram apresentados referidos documentos" (peça 252, p. 5), e continua, alegando que o endereço da recorrente "cadastrado no SBA é o mesmo apurado pela Fiscalização" (peça 252, p. 5) e que não acatar tal justificativa, sob a alegação de que o endereço poderia ter sido alterado posteriormente "contraria os princípios do processo administrativo e judicial vigentes no país" (peça 252, p. 5) e que os "réus não podem ser culpados por mera suposição" (peça 252, p. 6);

**Análise**

10.2. A alegada contradição adviria da análise realizada na instrução da Secex/BA (peça 225, item 12, alínea a.2) acerca das alegações de defesa da entidade convenente. Tal instrução foi reproduzida no relatório elaborado pelo relator *a quo*, conforme comentado acima (itens 8.1 e 9.3 desta instrução).

10.3. Constou da dita análise que foi apresentado um contrato de parceria, cooperação técnica e *know-how* celebrado com a Fundação Cultural CA/BA para a execução de convênio diverso do Convênio 828.010/2006, mas, nenhum documento sobre um consórcio detectado pela fiscalização do FNDE com a Associação de Inclusão Social da Bahia – AISBA e com a Força Jovem da Bahia – FJB. Portanto, não houve contradição no acórdão em relação a esse ponto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53267433.

10.4. Em relação ao endereço da ONG Educar.com/BA, a análise da Secex/BA indicou que constava um endereço no contrato de parceria, cooperação técnica e *know-how* mencionado acima, sendo o mesmo que figurou no contrato com a firma CONSPED Ltda. - contratada pela organização não-governamental - mas, era outro o indicado no Sistema Brasil Alfabetizado – SBA, por sinal, o mesmo constatado *in loco* pela fiscalização do FNDE. A Secex/BA concluiu, entretanto, que esse último endereço pode ter sido inserido no sistema SBA após a fiscalização da autarquia.

10.5. Sobre o ponto, cabe registrar que o débito imputado aos recorrentes decorreu da ausência de adequada comprovação do nexo de causalidade entre os recursos repassados à entidade convenente pelo FNDE e as despesas realizadas. É o que se extrai dos itens 10 e 11 da proposta de deliberação que orientou o acórdão agora combatido, ou seja, apenas as alíneas 'c' e 'f' do Relatório de Auditoria-FNDE 13/2007. Assim, a questão em análise não influenciou no deslinde da TCE no Tribunal.

10.6. De todo modo, anota-se que a existência de endereços diversos para o funcionamento da convenente não significa, em princípio, irregularidade a ensejar - ou, mesmo, confirmar - por si só o débito imputado, o que requereria a demonstração de que de algum modo tal diversidade objetivou, ou, efetivamente demonstrou que os recursos não foram empregados no objeto pactuado.

11. **Inexigibilidade da licitação**

**Argumento**

11.1. iii) no que se refere à irregularidade consignada na alínea "b" do item 3 do relatório (peça 225, p. 1), aduz que "antes mesmo de celebrar o Convênio, a ONG já havia realizada (sic) a cotação com empresas do ramo, sendo a Consped a que apresentara o melhor preço e demonstrava ter mais conhecimento e experiência" e que "posteriormente, após o início dos trabalhos, com a tardia liberação da verba, que só ocorrera em abril de 2007, ao passo que as aulas deveriam ter início em janeiro de 2007, para os ora recorrentes não havia tempo hábil para se abrir um processo licitatório", sendo que "os problemas encontrados decorrem do erro de procedimento do FNDE, que demorou quatro meses para liberar a verba, atrasando demais o Programa" (peça 252, p. 7) e ainda "que não se entenda pela notória especialização da CONSPED para o serviço contratado, o que é incontestável, a urgência na contratação justifica a inexistência da licitação" (peça 252, p. 9);

**Análise**

11.2. A jurisprudência do TCU é pela submissão das chamadas entidades não governamentais à Lei de Licitações no que couber. Nessa linha, tem-se o paradigmático Acórdão 353/2005-TCU-Plenário, que fixou a seguinte orientação:

> 9.2. firmar o entendimento de que a aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, deve atender, no que couber, às disposições da Lei de Licitações, ex vi do art. 116 da Lei 8.666/93.

11.3. Assim, algumas orientações gerais sobre o tema podem ser extraídas dos seguintes acórdãos e respectivos resumos :

Acórdão 3.055/2013-Plenário

Recurso de Reconsideração. Convênio e congênere. Licitação. **As despesas de recursos decorrentes de convênios celebrados com o Poder Público devem seguir, no que couber, as disposições da Lei de Licitações, ainda que os valores tenham sido repassados a entidades privadas.** Provimento negado.

Acórdão 3.390/2007-TCU-2.ª Câmara

Recurso de Reconsideração. Convênio e congênere. Licitação. **A aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, deve atender, no que couber, às disposições da Lei de Licitações.**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53267433.

Acórdão 2.238/2007-TCU-Plenário

Relatório de Auditoria. Convênio e congênere. **Entidade Não-governamental. Deve ser realizado o devido processo licitatório na aquisição de bens e serviços, quando da execução direta ou indireta de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, custeados com recursos federais (parágrafo único do art. 27, da IN/STN nº 01/1997).** Determinação.

11.4. A contratação da firma CONSPED Ltda. por inexigibilidade foi justificada no recurso pela sua alegada notória especialização e pela urgência da contratação, ante o atraso na liberação de recursos pelo FNDE.

11.5. Entende-se que não restou demonstrada a notória especialização da contratada, de modo a justificar ao menos a ausência de cotação de preços junto a outros possíveis fornecedores. Os recorrentes alegam que houve tal cotação, mas, o alegado não está demonstrado nos autos. Ainda, não é razoável concluir que a formação de alfabetizadores - serviço para o qual foi contratada a CONSPED Ltda. - se configura como serviço de natureza singular. Sobre esse ponto específico:

Acórdão 2.104/2010-TCU-Plenário

Denúncia. Contratação direta. **Para fins de contratação por inexigibilidade de licitação fundamentada no art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, deve ser demonstrada, de forma justificada, a natureza singular dos serviços e a notória especialização do contratado.** Determinação.

Acórdão 2.673/2011-TCU-Plenário

Recurso de reconsideração. Contratação direta. Responsabilidade. **A ausência de quaisquer dos requisitos quanto à inviabilidade da competição, natureza singular do objeto contratado e notória especialização torna irregular a contratação fundada em inexigibilidade de licitação**.

11.6. Ainda, o atraso na liberação de recursos pelo FNDE, como visto, foi um dos argumentos para a contratação direta, entretanto, entende-se que o prazo do convênio poderia ser repactuado com o FNDE visando eventual prorrogação do ajuste.

11.7. A par dessas constatações, o questionamento sobre a contratação da firma CONSPED Ltda. para cuidar da formação continuada dos alfabetizadores por inexigibilidade de licitação não contribuiu para a imputação do débito, conforme exposto acima (item 10.5).

12. **Atualização do cadastro**

**Argumento**

12.1. iv) no concernente à irregularidade capitulada na alínea "c" do item 3 do relatório (peça 225, p. 2), argumenta que é difícil manter o adulto analfabeto na sala de aula, sendo que "a incompatibilidade das turmas de alfabetização com o cadastro do SBA decorria da alteração na composição das turmas ao longo do período letivo" (peça 252, p. 10). Ademais, acrescenta que o atraso no repasse das verbas do Programa agravou ainda mais a "divergência entre os alunos cadastrados no anterior e aqueles que efetivamente começaram a frequentar a sala de aula" (peça 252, p. 10) e arremata afirmando que "a desatualização nos dados do SBA não decorre de falha ou erro na execução do Projeto por parte dos recorrentes, já que estes buscavam cumprir à risca o projeto aprovado e a cada alteração necessária informava imediatamente ao FNDE" (peça 252, p. 11) e que ainda restava às recorrentes "todo o tempo de execução do Programa para alimentar as atualizações do SBA, de acordo com o disposto no artigo 17 da Resolução" (peça 252, p.11);

**Análise**

12.2. O recurso informa da dificuldade em manter os alunos alfabetizandos em sala de aula, o que teria levado a alterações contínuas dos beneficiários do convênio com o FNDE.

12.3. Todavia, conforme consignado pelo relator *a quo*, o descumprimento do art. 16 da Resolução/CD/FNDE 31/2006 tornou difícil aferir com a necessária confiabilidade quando, como, onde e quantas pessoas foram alfabetizadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53267433.

12.4. Nas alegações de defesa sobre o ponto analisadas pela Secex/BA (peça 221, p. 13, alínea 'k'), foi ressaltado que o art. 17 da citada Resolução/CD/FNDE 31/2006 trata do prazo de 30 dias para a consolidação do Cadastro Final do Programa, não se sobrepondo à obrigação de sua constante atualização prevista no art. 16 da norma, como faz crer o argumento em análise.

12.5. De fato, a ausência de atualização da relação de alfabetizandos impede a precisa aferição dos beneficiários e o real alcance do objeto pactuado com o FNDE, e não foi realizada tempestivamente, ao contrário do alegado.

12.6. A importância do ponto justificou a previsão no próprio termo de convênio da necessidade de detalhar a relação tanto dos alfabetizadores quanto dos alfabetizandos no sistema próprio informatizado SBA, bem como, em planilhas de controle de frequência (peça 2, p. 5, itens 'i', 'k' e 'l'), repetindo os termos do art. 30 da Resolução/CD/FNDE 31/2006.

12.7. No entanto, ao responder requisição do FNDE sobre a quantidade de alfabetizandos por turma em efetivo funcionamento e as listas de presença dos alfabetizadores, a entidade convenente não apresentou qualquer documento além de aludir a dificuldades de manter as turmas com as mesmas formações iniciais ante alegadas desistências dos interessados (peça 8, p. 5-6).

12.8. Ademais, documentos classificados como fichas de presença em sala de aula e cópia de material didático foram juntados aos autos (peça 19, p. 29 a peça 219), além de históricos escolares. Todavia, a falta de transparência quanto ao efetivo número de beneficiários do programa atendidos pela entidade convenente impede a precisa aplicação dos termos da resolução que regulamenta a execução do Programa Brasil Alfabetizado.

12.9. Nesse sentido, o artigo 22, §1.º da Resolução CD/FNDE 31/2006, repetida na subcláusula nona do convênio (peça 2, p. 9), determina o desconto correspondente a R$ 7,00 da ajuda de custo paga aos alfabetizadores por aluno alfabetizando evadido da turma, permitida a evasão de até 4 alunos.

12.10. Por fim, quanto ao ponto, mesmo que se considere a vasta documentação encaminhada como indícios do cumprimento ainda que parcial do objeto pactuado, tem-se que o pagamento de alfabetizadores por firma contratada pela convenente impede seja estabelecido o nexo entre recursos geridos e despesas realizadas, conforme análise no item 14 a seguir.

13. **Aplicação financeira dos recursos**

**Argumento**

13.1. v) no que tange à irregularidade disposta no item "d" do item 3 do relatório (peça 225, p. 2), admoesta que até a data da auditoria os recursos ainda não haviam sido aplicados, todavia, "restou demonstrado que não por erro ou má-fé do gestor da Educar.Com, mas sim pela falta de celeridade nas tratativas com a agência bancária, já que havia autorizado ao banco a proceder ao investimento do recurso transferido" (peça 252, p. 12) e que "o mero descumprimento desta obrigação não justifica a punição aplicada" (peça 252, p. 12);

**Análise**

13.2. A falta de aplicação financeira dos recursos até a fiscalização realizada pelo FNDE não foi o que motivou a imputação de débito aos recorrentes, mas, sim, a ausência de comprovação de nexo entre recursos geridos e despesas alegadas.

13.3. O descumprimento do artigo 20, §1.º da IN-STN 01/1997 poderia mesmo gerar um débito correspondente ao rendimento que se deixou de auferir, entretanto, o aresto recorrido não considerou essa irregularidade para fins de cálculo do débito, embora a jurisprudência do Tribunal oscile entre considerar a irregularidade como ensejadora de débito e até mesmo sua desconsideração em caso de baixos valores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53267433.

Acórdão 1.650/2014-TCU-1.ª Câmara

Tomada de Contas Especial. Responsabilidade. Convênio. Inexecução parcial do objeto. Contrapartida. A devolução da parcela referente a rendimentos não obtidos com aplicação financeira pela demora na integralização da contrapartida municipal não é da responsabilidade do gestor, mas sim do ente federativo, visto que é este o beneficiário decorrente da permanência dos recursos por mais tempo do que o devido, em detrimento da conta do convênio. **Valor referente aos rendimentos não obtidos com aplicação financeira excluídos do débito por economia processual (baixo valor)**. Contas julgadas irregulares com aplicação de multa do gestor pela inexecução parcial do objeto.

Acórdão 1146/2011-TCU-2.ª Câmara

Tomada de Contas Especial. Convênio e congênere. Execução parcial do objeto. **É irregular a não aplicação dos saldos existentes em aplicação financeira, em conformidade com a norma vigente à época da avença. Contas irregulares. Débito. Multa.**

14. **Pagamento indireto aos alfabetizadores por firma contratada**

**Argumento**

12.1. vi) em relação à irregularidade gravada na alínea "f" do item 3 do relatório (peça 225, p. 2), argui que "tal procedimento fora adotado visando dar mais celeridade ao Programa, que já se encontrava bastante atrasado, uma vez que a verba fora liberada praticamente com 5 meses de atraso" (peça 252, p. 12) e que "se os valores dos recibos apresentados são os mesmos que deveriam ser pagos aos alfabetizadores, se a lista de professores corresponde àquela constante no SBA, se a soma desses valores corresponde ao valor repassado à Consped, não há como negar o nexo causal" (peça 252, p. 13), pelo que "resta evidente a comprovação da realização dos pagamentos aos alfabetizadores" (peça 252, p. 13). Afirma, ainda, que o valor transferido à Consped corresponde ao valor do serviço contratado em 26/04/2007, acrescido dos valores que seriam pagos aos alfabetizadores, conforme tabela constante da decisão recorrida (peça 252, p. 14);

**Análise**

14.2. Inicialmente, mostra-se oportuno trazer os seguintes pontos da análise empreendida no âmbito da Secex/BA:

os responsáveis apresentam em sua defesa cópias de extratos da conta específica do convênio (doc.7, às fls. 56/57 do Anexo 1), abrangendo o período de 01/04/2007 a 19/07/2007, registrando transferências (TED) no montante de R$ 213.828,00 (duzentos e treze mil, oitocentos e vinte e oito reais):

| Data | Valor |
|---|---|
| 26/04/2007 | R$ 38.828,00 |
| 15/05/2007 | R$ 90.000,00 |
| 18/06/2007 | R$ 85.000,00 |
| **Total** | **R$ 213.828,00** |

- os extratos evidenciam ainda a ocorrência de despesas com tarifas TED e pagamentos de CPMF no montante de R$ 854,99 (oitocentos e cinquenta e quatro reais e noventa e nove centavos), restando em 19/07/2007 um saldo de R$ 546.429,31 (quinhentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e vinte e nove reais e trinta e um centavos) (fl. 57 do Anexo 1):

| Data | Descrição | Valor |
|---|---|---|
| 26/04/2007 | Tarifa TED | R$ 14,00 |
| 03/05/2007 | Débito CPMF | R$ 147,89 |
| 15/05/2007 | Tarifa TED | R$ 14,00 |

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53267433.

| | | |
|---|---|---|
| 22/05/2007 | Débito CPMF | R$ 342,05 |
| 18/06/2007 | Tarifa TED | R$ 14,00 |
| 22/06/2007 | Débito CPMF | R$ 323,05 |
| **Total** | | **R$ 854,99** |

– para justificar as despesas à conta do convênio os responsáveis encaminharam os seguintes elementos (doc. 14):

- Relação de Pagamentos Efetuados, totalizando R$ 214.682,69 (duzentos e quatorze mil, seiscentos e oitenta e dois reais e sessenta e nove centavos) (fls. 122/144 e 147 do Anexo 1);

- Relatório de Execução Física (fl. 145 do Anexo 1);

- Demonstrativo da Execução Financeira (fl. 146 do Anexo 1);

- lista dos alfabetizadores cadastrados no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA) em 2007, extraída em 18/04/2011(fls. 148/154 do Anexo 1);

- inúmeros recibos de pagamentos a título de "ajuda de custo do programa alfabetização de jovens e adultos (bolsa)", indicando cidade, nome/RG/CPF/assinatura dos beneficiários e período correspondente (fls. 155/627 do Anexo 1);

- o objeto do referido contrato ficou estabelecido na Cláusula Primeira, de forma clara e inequívoca na (fl. 50 do Anexo 1):

"***CLÁUSULA PRIMEIRA:*** *Constituí o objeto do presente contrato a prestação de serviços na execução da Formação Continuada de 310 Alfabetizadores do Programa "BRASIL ALFABETIZADO", e fornecimento de material instrucional para os participantes do curso.*"

– portanto, além de ferir o disposto no art. 20 da IN/STN nº 01/97, o pagamento dos alfabetizadores através da firma CONSPED Ltda. não estava previsto no contrato;

– ademais, os recursos indevidamente transferidos à CONSPED Ltda., R$ 213.828,00 (duzentos e treze mil, oitocentos e vinte e oito reais), foram mais de cinco vezes superiores ao valor do contrato, estabelecido na Cláusula Segunda (fl. 50 do Anexo 1), de R$ 38.828,00 (trinta e oito mil, oitocentos e vinte e oito reais):

14.3. Em resumo, o contrato entre a convenente e a firma Consped Ltda. previa o pagamento de R$ 38.828,00 pela formação de 310 alfabetizadores. Porém, foi transferido a esta firma o total de R$ 213.828,00, ou seja, uma diferença a maior de R$ 175.00,00.

14.4. Tal diferença seria devido ao pagamento de alfabetizadores, conforme a relação apresentada pela convenente (peça 9, p. 49-50 e peça 10, p. 1-5), em um total de 341 pessoas e com valor médio de R$ 513,00 por alfabetizador.

14.5. Esse valor difere dos recibos apresentados pela convenente, nos valores de R$ 360,17 e 381,35 à título de pagamento dos alfabetizadores, conforme analisado no item 15 a seguir.

14.6. Os fatos em questão dizem respeito à ausência da efetiva comprovação do necessário nexo de causalidade entre recursos repassados e despesas realizadas. A jurisprudência do TCU é pacífica quanto a esse ponto, como demonstram os seguintes e recentes arestos:

Acórdão 1.276/2015-TCU-Plenáro

Recurso de Reconsideração. Convênio e congênere. A comprovação da execução do objeto deve ser acompanhada da demonstração de compatibilidade entre os recursos públicos envolvidos e os gastos efetuados. A presunção de legitimidade do ato administrativo que atesta os gastos é afastada diante da ausência do conjunto probatório das despesas exigido por lei.

Acórdão 997/2015-TCU-Plenário

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53267433.

Recurso de Revisão. Convênio e Congênere. A prestação de contas deve demonstrar não só a execução do objeto pactuado no convênio, mas também o nexo de causalidade, por meio do vínculo estrito entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas para a consecução do objeto conveniado, sem o que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Acórdão 1.395/2015-TCU-1.ª Câmara

Tomada de contas especial. Convênio e congênere. A existência física do objeto, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados por meio de convênio, deve o gestor demonstrar, por meio de notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários, cópias de cheques e ordens de pagamento, que a obra foi executada com os recursos destinados pelo ajuste. Contas julgadas irregulares.

15. **Pagamento de valores aos alfabetizadores diversos da legislação**

**Argumento**

15.1. vii) no que atine à irregularidade constante da alínea "g" do item 3 do relatório (peça 225, p. 2), apresenta argumentação no sentido de que "essa foi a maneira encontrada pela Educar. Com para não prejudicar os alfabetizadores, que exerciam suas funções regularmente e se viam impedidos de receber a parcela variável de sua remuneração por conta de falhas no sistema" (peça 252, p. 15), já que não era possível alimentar o sistema mensalmente e que, posteriormente, "com a inclusão dos dados no sistema, fazia-se o ajuste" (peça 252, p. 15);

**Análise**

15.2. Houve a constatação do pagamento de bolsas no valor de R$ 200,00 aos alfabetizadores, embora os recibos encaminhados nas alegações de defesa (ex: peças 12 e 16) contenham os valores de R$ 360,17 e R$ 381,35, sendo que nenhum dos valores corresponde ao disposto no art. 7º da Resolução CD/FNDE 31/06, que estabelece um valor fixo de R$ 120,00 por mês, por turma, acrescido de R$ 7,00 por mês por alfabetizando em sala, até o limite de 25 alunos por sala.

15.3. Os recorrentes não especificaram quais foram as falhas no sistema que impediram o correto pagamento dos alfabetizadores. Ainda que esse ponto específico não tenha sido pressuposto para a imputação de débito, tais discrepâncias reforçam a inviabilidade de se estabelecer o necessário nexo entre recursos e despesas, conforme já comentado na instrução.

16. **Tarifas bancárias**

**Argumento**

16.1. viii) no tocante à irregularidade descrita na alínea "h" do item 3 do relatório (peça 225, p. 2), pondera que essa "não pode ser utilizada como justificativa para não aprovar as contas dos recorrentes" (peça 252, p. 17), uma vez que a "Educar. com já havia requerido e apresentado os documentos necessários à agência bancária para não haver o débito de tais despesas" (peça 252, p. 16), pedido que até o momento da auditoria não havia sido atendido e que "tais valores são baixos (R$ 42,00) e eram automaticamente retidos pela instituição bancária, ou seja, nem há a possibilidade de os ora réus terem se apropriado desses valores" (peça 252, p. 17).

**Análise**

16.2. Conforme observado em instrução da Secex/BA, as despesas com tarifas bancárias, no valor de R$ 42,000, tiveram por origem transferências realizadas à firma CONSPED Ltda., no montante de R$ 213.828,00, para o pagamento de alfabetizadores, o que também não deveria ter ocorrido.

16.3. O recurso informa que houvera pedido para a agência bancária não efetuar tal cobrança, o que não foi demonstrado. No entanto, o pagamento de tarifas bancárias não motivou por si só a imputação de débito aos recorrentes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53267433.

17. **Pagamento a maior pelo curso de formação**

**Argumento**

17.1. ix) no pertinente à irregularidade que consta da alínea "i" do item 3 do relatório (peça 225, p. 2), obtempera que a "diferença de valores decorre única e exclusivamente pelo decurso do tempo entre o orçamento apresentado pela empresa e utilizado no Plano de Trabalho e a efetiva contratação e pagamento à CONSPED" (peça 252, p. 18), e que o referido decurso de tempo foi provocado pelo atraso no repasse dos recursos do FNDE;

**Análise**

17.2. O atraso no repasse de recursos pelo FNDE não justifica a inobservância do Plano de Trabalho, cuja alteração deveria ser requisitada àquela autarquia. O valor de R$ 2.000,00 pago a maior à firma CONSPED Ltda. pode ser considerado baixo frente ao montante previsto no convênio, de todo modo o fato não chegou a ser considerado por si só como motivador do débito imputado.

18. **Carga horária do curso de formação de alfabetizadores**

**Argumento**

18.1. x) quanto à irregularidade a que se presta a descrição da alínea "j" do item 3 do relatório (peça 225, p. 2), defende que "o curso de formação dos alfabetizadores fora contratado e confiado à empresa CONSPED", a qual realizou o referido curso com a carga horária de 30 horas (peça 252, p. 19);

**Análise**

18.2. A carga horária do curso de formação não foi prevista no contrato firmado entre a ONG Educar.com/BA e a CONSPED Ltda. (peça 8, p. 1-4). A equipe de fiscalização do FNDE registrou que o curso teve 30 horas, mas, conforme constou do Relatório de Auditoria 13/2007, tal achado foi obtido segundo "informação do dirigente" (da convenente), ou seja, não houve comprovação documental da carga horária (peça 8, p. 24), tampouco no presente recurso.

19. **Alteração de municípios**

**Argumento**

19.1. xi) no que toca à irregularidade retratada na alínea "k" do item 3 do relatório (peça 225, p. 2), afirma que "houve alteração de alguns municípios onde fora executado o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), embora tenha sido exceção, tudo fora realizado dentro do normativo do Programa" (peça 252, p. 20) e que "o objetivo do Programa não era alfabetizar determinado número de pessoas em uma cidade específica, mas, sim, alfabetizar uma quantidade 'X' de pessoas na zona rural e outra na zona urbana" (peça 252, p. 21), instando, adicionalmente, que "diante das necessidades de alteração surgidas no decorrer da execução do Projeto buscava autorização do FNDE para realizar a alteração no SBA" (peça 252, p. 22);

**Análise**

19.2. A análise sobre esse item se confunde com aquela sobre a falta de atualização do cadastro de beneficiários (item 12). Entende-se que a identificação dos municípios propriamente é de importância secundária ante a necessidade de manter atualizado o cadastro de beneficiários do programa e comprovar quantos foram efetivamente atendidos, o que não restou satisfatoriamente demonstrado.

19.3. Cabe acrescentar que a autorização requerida ao FNDE para as alterações em tela não fora tempestiva, vez que mensagem de 31/7/2007 nesse sentido informou que as orientações solicitadas decorriam de achado em visita realizada por equipe de fiscalização da autarquia (peça 7, p. 28).

20. **Devolução de recursos**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53267433.

**Argumento**

20.1. xii) arrematam, afirmando que "as irregularidades apontadas pela Fiscalização decorrem praticamente do atraso ocorrido para a liberação da verba" (peça 252, p. 24) e que tal atraso gerou diversos problemas para os recorrentes, "que tiveram que contorná-los da melhor maneira possível para tornar viável a execução do Projeto" (peça 252, p. 24), sendo que "os recorrentes estavam realizando o Projeto" e os recursos "estavam sendo aplicados conforme disposto no Plano de Trabalho" (peça 252, p. 24), não sendo "justo que os recorrentes sejam condenados a ressarcir o erário público com o montante cuja utilização já fora demonstrada pelos relatórios contábeis apresentados" (peça 252, p. 24), porquanto "não é justificável embasar a determinação pela devolução de um dinheiro já utilizado com base apenas em erros administrativos banais" (peça 252, p. 25).

**Análise**

20.2. Finalizando seus argumentos, os recorrentes defendem que a devolução de recursos determinada pelo aresto recorrido seria por erros banais, ou, menores. Porém, o ressarcimento decorre, ao contrário, basicamente da falta de comprovação do nexo entre recursos geridos e despesas realizadas, como visto ao longo desta instrução.

20.3. Ainda que os comprovantes e recibos encaminhados quando das alegações de defesa contenham indícios da realização do objeto do convênio, esses se mostram frágeis ante, por exemplo, o pagamento a alfabetizadores de valores estranhos à legislação aplicável. Ainda, e principalmente, o controle de alunos mostrou-se pouco transparente e seu registro em sistema informatizado não demonstrou as constantes alterações dos beneficiários.

**CONCLUSÃO**

21. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o Sr. Francisco Airton não foi revel na fase de citação, cabendo tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 7.125/2012-TCI-1.ª Câmara;

b) os seguintes achados de fiscalização *in loco* do FNDE constituíram falhas, ou, irregularidades que, entretanto, não contribuíram para a imputação de débito e multa aos recorrentes: compartilhamento de estrutura física com outras entidades; contratação da firma CONSPED Ltda. sem licitação; aplicação intempestiva dos recursos do convênio; valores pagos aos alfabetizadores diverso do pactuado; pagamento de despesas com tarifas bancárias; pagamento a maior pelo curso de formação dos alfabetizadores sem observância dos termos do convênio; baixa carga horária das turmas de alfabetização; alteração indevida de municípios beneficiados;

c) os seguintes achados de fiscalização *in loco* do FNDE justificaram a imputação de débito e multa aos recorrentes, em vista da ausência da efetiva comprovação do nexo entre recursos geridos e despesas realizadas, tampouco sendo esclarecidos no presente recurso: falha na atualização do cadastro de alfabetizandos e pagamento indireto aos alfabetizadores por firma contratada;

d) a determinação para o ressarcimento de recursos aos cofres públicos, consequência do julgamento das contas pela irregularidade, não se fundamentou em "erros administrativos banais", mas, na ausência de clara correspondência, ou, nexo, entre recursos geridos e despesas realizadas, elemento essencial para configurar a regular aplicação dos recursos.

**DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

22. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Francisco Airton Felix Júnior e ONG Educar.com/BA, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) excluir o item 9.2 do acórdão impugnado;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53267433.

c) dar conhecimento ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado da Bahia da deliberação que vier a ser proferida.

**TCU/Secretaria de Recursos, em 20/7/2015.**

**Roberto Orind**
**Auditor Federal de Controle-Externo, mat. 3833-4.**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53267433.