

## VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, da Lei 8.443/1992, o recurso de revisão interposto pelo Sr. Mário Ricardo Santos de Lima, ex-prefeito do município de Igarassu/PE, contra o Acórdão 3.324/2019-TCU-2ª Câmara, deve ser conhecido.

2. Por meio do acórdão recorrido, as contas especiais do recorrente foram julgadas irregulares, com sua condenação em débito pelo valor original de R\$ 294.859,50 e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 36.000,00, em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Igarassu/PE e em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos no âmbito do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano), exercício de 2015.

3. O recorrente alegou, em suma, que: a) houve a devida comprovação do envio da prestação de contas; b) houve observância de todas as regras estruturais do programa e consecução do serviço público; c) que se verifica boa-fé do recorrente e ausência de dolo ou de culpa; e d) não houve dano ao Erário.

4. O responsável ainda esclarece que os recursos foram utilizados para complementação de remuneração de servidores, pagamento dos responsáveis pela formação continuada de professores, auxílio financeiro aos professores ou educadores, fornecimento de lanche ou refeição aos filhos dos jovens atendidos em salas de acolhimento, custeio de locação de espaços e equipamentos, pagamento de transporte do material didático-pedagógico.

5. Em instrução preliminar (peça 76), a Serur apontou que, ao analisar os documentos anexados nesta fase revisional, observou que o município prestou contas dos recursos inquinados, intempestivamente, em 8/7/2019. À época, determinei a realização de diligência ao FNDE para que fosse encaminhada ao TCU documento técnico de análise da referida prestação de contas.

6. A resposta do FNDE à diligência foi emitida em 22/12/2020 e juntada aos autos.

7. A Serur analisou os argumentos da seguinte forma:

a) que não procede a alegação de devida prestação de contas, pois teria sido realizada apenas em 8/7/2019, conforme registro no SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas, ou seja, após autuação da TCE pelo TCU em 26/11/2018;

b) da análise da execução física e financeira realizada com base na documentação encaminhada pelo recorrente ao FNDE, inclusive extratos bancários, concluiu-se pela “insuficiência da documentação apresentada para fins de prestação de contas”;

c) que a responsabilidade perante o Tribunal é apurada de forma subjetiva, prescindindo-se do elemento dolo ou má-fé para eventual responsabilização, desde que observado o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. Destaca, ainda, que a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação; e

d) verifica-se que a documentação por ele apresentada ao FNDE, a título de prestação de contas, e ao Tribunal, por meio deste recurso de revisão, indica que não houve o alcance do objeto e dos objetivos pactuados com base na Resolução CD/FNDE 8, de 16/4/2014 e alterações posteriores.

8. Desta forma, a Serur propôs a negativa de provimento ao recurso, no que foi acompanhada pelo Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU), consoante o parecer acostado à peça 96.

9. Já sobre o valor do dano causado ao erário, a Serur aponta diferença entre o valor em relação ao qual o responsável foi condenado pelo Tribunal (R\$ 294.859,50) e o valor indicado na Nota Técnica emitida pelo MEC a pedido do FNDE (R\$ 402.501,25). Indica que competiria ao *Parquet* de Contas ajuizar eventual recurso de revisão, considerando o princípio do *non reformatio in pejus*.

10. O Ministério Público de Contas esclareceu que o débito indicado na Nota Técnica 2171305/2020 (peça 90, p. 17, item 7.7) é composto de três valores: R\$ 82.228,54 (saldo do exercício anterior, 2014); R\$ 294.859,50 (valor dos repasses em 2015 no âmbito do Projovem Urbano e objeto da condenação em débito); e R\$ 26.140,91 (rendimento de aplicação financeira, apurado na prestação de contas do exercício de 2015 e confirmado nos extratos bancários, deduzido do saldo a reprogramar para 2016, R\$ 727,70).

11. Aduz o representante do MPTCU que o montante de R\$ 82.228,54 diz respeito essencialmente à ordem bancária creditada na conta e aplicada em 16/12/2014, ao final do exercício anterior. Considera que tal quantia foi objeto de citação no âmbito do TC 005.906/2019-9, referente às contas de 2014 do Projovem Urbano. Assim, pondera que eventual ajuizamento de recurso de revisão contra o Acórdão 3.324/2019-TCU-2ª Câmara relativo aos recursos geridos em 2015 deve ser feito somente após o julgamento das contas do Projovem Urbano de 2014.

12. Feita essa breve contextualização, passo a decidir.

13. Quanto à intempestividade na prestação de contas, acolho a posição externada pela Secretaria de Recursos, na qual foi acompanhada pelo MPTCU, incorporando sua análise em minhas razões de decidir. De fato, conforme pode ser observado pelo recibo constante dos autos (peça 101, p. 9), o envio da prestação de contas pelo recorrente consta com data de 8/7/2019 no sistema, tendo sido realizada apenas após a citação no âmbito do TCU e posteriormente ao termo final para seu regular envio.

14. Quanto ao débito apontado, perfilho outra opinião.

15. De início, observo que o fundamento à condenação em débito do responsável origina-se da Nota Técnica 26/2020/COEJA/DPD/SEB/SEB (peça 88) do Ministério da Educação (MEC). Trata-se da análise da prestação de contas sob escrutínio.

16. Para contextualizar, resgato os parágrafos 3.11 e 3.12 daquela nota técnica, essenciais para entender a fundamentação da condenação em débito:

3.11 Pelas informações fornecidas pelo relatório de frequência, conseguimos acompanhar o número total de alunos frequentes do 1º ao 18º período. No caso do município de Igarassu as matrículas ativas eram de 374 alunos, a frequência no primeiro período 219 e a no último período 134. Realizando uma média da frequência dos 18 meses chegamos a uma frequência média de 172,38, que equivale a dizer que **a frequência média ao longo dos 18 meses foi de 46,09% em relação às matrículas ativas e de 41,94% em relação à matrícula total**. Conforme termo de Adesão assinado, um dos compromissos do ente executor é "[...] X. prevenir e combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões para a não frequência do educando e implantar medidas para superá-las", assim **consideramos que a média de frequência de 41,94% em relação à matrícula total não condizem com esse compromisso pactuado**.

3.12 Para definição de uma porcentagem de frequência média razoável a equipe técnica da DPD/SEB analisou a série histórica de matrículas da EJA no Censo escolar, período 2008 (4,9 milhões de matrículas) a 2019 (3,2 milhões de matrículas), e chegou à conclusão que no período de 11 anos houve uma **queda geral e total das matrículas de EJA de 45%**. Tomando essa situação como referência para análise do cumprimento do objeto do Projovem Urbano e Campo, **assume-se, a frequência média até o valor de 45% como não aprovada e a frequência acima de 45% como aprovada**. (grifou-se)

17. Verifica-se, de início, que a análise não faz menção ao estabelecimento no termo de adesão de meta específica de frequência. Compulsando os autos, observo que a norma que regia o programa à época era a Resolução/CD/FNDE 8/2014, citada como referência na nota técnica do MEC (peça 88).

18. No Anexo III da Resolução precitada consta o termo de adesão ao programa Projovem Urbano. Observo que a Cláusula Quarta desse termo define as obrigações do ente municipal. Em seu item 1.1, o normativo tratava de “meta de atendimento de jovens para o Projovem Urbano e/ou

Projovem Campo, edição 2014". A esse respeito, assim dispôs a análise técnica realizada pelo Ministério da Educação (peça 88, p. 2):

3.8 Conforme registrado no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC), módulo Projovem Urbano, em 2014, o Município em tela pactuou nos termos da Cláusula IV – Das obrigações do Município, item 1.1 **a meta de atendimento para o Projovem Urbano de 400 jovens**, ao longo de 18 meses de formação (SEI 2056137).

3.9. De acordo com relatório de matrícula (SEI 2056141) extraído do SIMEC, contendo os dados informados pelo município, foram matriculados 411 estudantes. Assim sendo, **no que tange à oferta de vagas, verifica-se que o município superou a meta proposta no Termo de Adesão.**

19. Com efeito, observo que o parâmetro utilizado na nota técnica para fundamentar a reprovação, 45% de frequência, em que pese a motivação de se aferir a eficácia do programa, não encontra respaldo nos normativos e no termo de adesão constante da Resolução/CD/FNDE 8/2014. Em verdade, o normativo não é expresso e nem tampouco claro quanto a metas de frequência para se considerar um jovem como atendido pelo programa. Verifico, aliás, que a Resolução estabelece uma obrigação de meio e não de fim quanto à frequência, ao estabelecer cláusulas de acompanhamento de frequência e de prevenção e combate à evasão.

20. Não bastasse a ausência de previsão normativa do critério adotado para reprovação das contas por parte do Ministério da Educação, a nota técnica não apresentou o estudo realizado que fundamentou o critério de 45%, o que representa obstáculo à sua adoção como parâmetro razoável a se aferir a conduta esperada do gestor.

21. Apenas a título de exemplo, cito dúvidas que surgem a respeito do estudo carreado:

a) como é possível transportar como referência o índice de queda geral e total de **matrículas** de EJA como parâmetro aceitável para **frequência**, haja vista tratar-se de aspectos distintos do relacionamento do aluno com o programa? O próprio caso em questão ilustra essa diferença, uma vez que houve superação da meta de matrículas, enquanto a frequência ficou abaixo de 50%;

b) a média simples seria um critério razoável para aplicação em âmbito nacional como parâmetro de frequência? Há diferenças regionais que deveriam ter sido consideradas?

22. Ademais, a ausência do detalhamento do estudo prejudica o contraditório ora exercido pelo responsável.

23. Sob outro aspecto, compreendo que não é possível atribuir prejuízo ao Erário a partir de cumprimento parcial da suposta meta de frequência. A vigorar o entendimento expresso, por hipótese, gestor municipal que lograsse executar o programa com 45% de frequência teria suas contas aprovadas e outro, que atingisse 44,9% do mesmo critério, seria condenado pelo débito integral, situação que não guarda proporcionalidade.

24. De outra sorte, a falta de razoabilidade na forma como foi aplicado o critério configura-se também ao se analisar a fórmula de cálculo da frequência. A referenciada nota técnica aponta que, quando observadas as matrículas ativas, a frequência atingida fora de 46,09%, enquanto quando se observam as matrículas totais, a frequência fora de 41,94%. Ou seja, dependendo do referencial adotado, o gestor poderia ter suas contas aprovadas ou reprovadas e cobrado pelo débito integral.

25. A jurisprudência do TCU é sólida no sentido de que a entrega de produto objeto de convênio sem utilidade para os beneficiários importa em débito integral dos recursos transferidos (Ac. 8.660/2011-2ª Câmara, Rel. André de Carvalho, Ac. 11.284/2020-1ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer). Entretanto, resta evidente que, diferentemente do convênio do qual resulta obra ou serviço imprestável à sociedade, sem qualquer uso possível, o programa de alfabetização que atende parcialmente as metas pactuadas não poderia configurar prejuízo integral ao Erário.

26. Não é outra a orientação consubstanciada na jurisprudência desta Corte de Contas, da qual extraio os seguintes excertos:

Quando for constatada inexecução parcial injustificada do objeto, somente deve ser imputado ao responsável débito correspondente ao valor total do convênio na hipótese de imprestabilidade da fração executada e de frustração total dos objetivos do ajuste. Acórdão 1559/2011-Segunda Câmara | Relator: Aroldo Cedraz

Admitindo-se que parcela executada de convênio está disponível e tem utilidade, mesmo que precária, para as comunidades beneficiadas, somente os valores correspondentes a itens não executados constituem débito. Acórdão 4855/2010-Primeira Câmara | Relator: Walton Alencar Rodrigues

A condenação pela totalidade do montante transferido não se justifica quando verificado que o objeto não é de todo imprestável, podendo ser aproveitado após complementação de recursos e adoção de outras medidas, bem assim, reconhecida a parcela executada como tendo alguma utilidade. Acórdão 5031/2010-Segunda Câmara | Relator: Augusto Sherman

27. Seria, portanto, necessário aferir o débito de acordo com a porção não executada do programa e para a qual teria havido repasse recursos.

28. Acrescento que o próprio programa adota instrumentos para balancear a disponibilidade de recursos de acordo com a frequência dos alunos. O Anexo VI da Resolução/CD/FNDE 8/2014 introduz fórmula de cálculo para transferências automáticas aos entes federados. Enquanto o repasse referente à primeira parcela (Vp1) considera a meta de jovens a serem atendidos, as demais parcelas (Vp2, Vp3 e Vp4) consideram o número de alunos matriculados e frequentes. Assim, o próprio cálculo das transferências procura sopesar a frequência para dispor recursos consentâneos com cada situação. Portanto, a impugnação dos valores transferidos deveria ter considerado, de forma proporcional, os recursos que eventualmente foram repassados para o quantitativo total de alunos a serem atendidos, mas que não lograram atender o quantitativo pactuado de alunos.

29. Novamente, *ad argumentatum tantum*, ainda que houvesse critério expresso e não atingido, é necessário reconhecer que nem todas as despesas previstas no programa vinculam-se diretamente ao número de alunos atendidos. De acordo com os art. 12 e 13 da multicitada Resolução, os recursos transferidos aos entes executores podem ser empregados para o pagamento de professores, educadores, assistentes administrativos, profissionais de apoio, coordenadores; formação continuada; pagamento de auxílio financeiro aos professores; aquisição de gêneros alimentícios; locação de espaços e equipamentos; material de consumo, entre outros.

30. Com efeito, no caso de frequência parcial, não é evidente qual fatia dos recursos deveria ser impugnada, uma vez que diversos dos itens de despesa precisam ser providos independentemente do número de alunos, tais como toda a estrutura necessária à formação, incluindo professores, formação e rede de apoio (custos fixos).

31. Forçoso lembrar que o Regimento Interno do TCU, conforme previsto no art. 210, §1º, admite a condenação em débito por verificação, quando for possível quantificar com exatidão o valor do débito, ou por estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

32. No caso em comento, é por demais evidente que o valor impugnado pelo MEC e pelo FNDE não foi calculado com exatidão e claramente excede o valor devido, uma vez que não foram inquinadas pelo tomador de contas, de forma analítica, as despesas apresentadas como sendo da execução do programa e atendimento dos jovens, ainda que com frequência inferior à desejável.

33. Por oportuno, destaco constar dos autos, em documentação trazida pelo responsável acerca ação de improbidade 0814974-95.2019.4.05.8300 da 3ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado de

Pernambuco, manifestação do Ministério Público Federal no sentido de emendar àquela inicial ante à constatação da prestação de contas realizada (peça 69, p. 9):

06. Embora seja justificável que o FNDE tenha apenas tentado esta ação de improbidade meses após a última consulta (documentada) aos sistemas, que atestavam inadimplência do município, tendo em vista as inúmeras demandas que lhe são apresentadas no tocante a essa mesma irregularidade de ausência de prestação de contas, fato é que causa de pedir remota apresentada na inicial deste feito deve ser retificada. Com efeito, toda a peça vestibular está centrada na descrição do fato ímprobo como sendo a ausência na prestação de contas do PROJovem URBANO 2013 e 2014 pelo município de Igarassu/PE, quando, em verdade, tendo em vista os comprovantes do envio das prestações de contas previamente à instauração da demanda, a irregularidade a ser deduzida em Juízo é o substancial atraso no dever de prestar contas dos dois programas citado, por parte do respectivo gestor municipal, cujo prazo final para envio das contas era 02/1/2016 (p. 1 do id. n.º 4058300.11 396522 e p. 1 do id. n.º 4058300.11 396523).

07. Dessa forma, em homenagem aos princípios da celeridade e da instrumentalidade das formas, o MPF vem requerer que a petição inicial seja emendada, para que se retifique a descrição do fato ímprobo, considerando a efetiva prestação de contas do PROJovem URBANO 2013 e 2014 pelo município de Igarassu no dia 08/07/2019, porém mais de 2 (dois) anos após o fim do prazo concedido para o citado envio, qual seja, 2/12/2016, conduta que se amolda ao tipo do art. 11, II, da Lei de Improbidade Administrativa, *in verbis*: (...)

34. Apesar de manifestação contrária do FNDE, tendo em vista o posicionamento do MPF e a apresentação de comprovante da prestação de contas previamente ao ajuizamento da demanda, a sentença da Justiça Federal extinguiu o feito sem resolução do mérito, uma vez que a mera apresentação intempestiva de contas não representa por si só ato de improbidade administrativa (peça 69, p. 27).

35. Diante de todo exposto, que não há como se admitir a condenação pelo débito integral nos termos constantes dos pareceres precedentes.

36. Consigno também que deixo de adotar medidas no sentido de realização de nova estimativa do valor do débito em função de ausência de meta expressa de frequência no normativo de regência e por entender que, no caso concreto, ainda que fosse adotado o questionado parâmetro de 45% de frequência, com cobrança proporcional ao percentual de frequência não atingido (45% - 41,95%), o débito remanescente configuraria valor inferior ao custo processual para sua cobrança. Nesse sentido, colaciono entendimento extraído do Ac. 1.283/2019-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes:

É cabível o julgamento das contas do gestor pela regularidade com ressalvas, dando-lhe quitação, quando o débito remanescente é insignificante frente aos valores por ele geridos e não há indícios de locupletamento, considerando os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da racionalização administrativa e da economia processual.

37. Por derradeiro, na linha da jurisprudência pacífica deste Tribunal, ainda que o débito seja afastado mediante a apresentação intempestiva de prestação de contas, isso não afasta a omissão inicial do gestor omissor. Com efeito, deve ser mantido o julgamento pela irregularidade das contas com a aplicação da multa ao responsável prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator