VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação contra o Sr. Maxwell Tenório Cavalcante, ex-prefeito do Município de Pindoba/AL (gestões 2013-2016 e 2017-2020), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao referido ente federado para a execução do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja) no exercício de 2016.

2. O programa tem por objetivo ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública, em cursos presenciais, por meio de assistência financeira de caráter suplementar, mediante transferências automáticas aos sistemas de ensino estaduais, municipais e distrital, para atender aos jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino ou não concluíram a escolarização em idade própria e que estejam fora da escola.

3. Para a execução do Peja/2016, foi repassado ao município o montante de R$ 147.190,23.

4. Na fase externa desta tomada de contas especial, foi promovida a citação do aludido responsável em decorrência da ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no âmbito do aludido programa, tendo em vista a omissão no dever de prestar contas. O débito pelo qual o ex-prefeito foi citado corresponde à integralidade dos recursos transferidos. Também foi realizada a sua audiência em função do descumprimento do prazo originalmente estipulado para a prestação de contas, findado em 30/11/2017.

5. Após o prazo concedido para apresentação de defesa, o ex-prefeito encaminhou o ofício acostado à peça 30, por meio do qual solicitou a suspensão do presente processo, em virtude de haver prestado contas do Peja/2016 no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC).

6. Em função da prestação de contas feita de maneira intempestiva, foi promovida diligência ao FNDE (peça 41), de modo a obter informações sobre a pertinência e a possibilidade de os documentos oferecidos servirem de subsídio ao exame de mérito por parte do TCU.

7. Em resposta, o FNDE juntou aos autos as Notas Técnicas 306/2020/COEJA/DPD/SEB/SEB e 2162475/2020/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN, referentes às análises técnica e financeira, respectivamente, da prestação de contas em comento (peça 45).

8. A primeira nota técnica, elaborada pelo Ministério da Educação (MEC), apresentou as seguintes conclusões:

a. de acordo com os arts. 14, § 12, da Resolução CD/FNDE 48/2012, 15, § 4º, da Resolução CD/FNDE 48/2013, e 12, parágrafo único, da Resolução 5/2017, os entes federados ficam autorizados a realizar a reprogramação dos saldos de recursos financeiros para utilização no exercício subsequente nas despesas previstas no âmbito do Peja;

b. a partir dessa possibilidade de reprogramação dos recursos financeiros de um ano para o outro, a análise do cumprimento do objeto também é automaticamente reprogramada, sendo computados no cálculo da meta física apenas os recursos que foram efetivamente utilizados no exercício;

c. considerando os recursos do Peja efetivamente executados pelo Município de Pindoba/AL no exercício de 2016 e o valor estimado por aluno, a meta física ajustada para aquele ano passou a ser de 99 novos alunos na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA); e

d. consoante as bases da Sinopse Estatística da Educação Básica do INEP, não foram declaradas novas matrículas de alunos de EJA na municipalidade naquele ano. Pelo contrário, foi

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68573111.

constatada uma redução na quantidade de matrículas, passando de 207, em 2015, para 84, em 2016. Desse modo, a meta física foi considerada não alcançada.

9. A segunda nota técnica, produzida pelo FNDE, trouxe apontamentos acerca de divergências entre as informações do "demonstrativo da receita e da despesa", lançadas na prestação de contas no SIGPC (peça 50), e aquelas contidas no extrato bancário da conta específica do programa (peças 6 e 49).

10. Reproduzo, com pequenos ajustes de forma, a tabela contida na instrução da unidade técnica que detalha parte dessas divergências (peça 53, p. 5):

Execução Financeira	Informação no SIGPC (R$)	Extrato Bancário (R$)
Saldo inicial do ano anterior	9.805,05	9.805,05
(+) Repasse FNDE	147.190,23	147.190,23
(+) Aplicação financeira	0,00	6.606,91
(+) Contrapartida	31.996,49	0,00
(=) Disponível	188.991,77	163.602,19
(-) Valor liquidado	195.593,92	162.977,68
(=) Saldo reprogramado para o próximo exercício	624,51	624,51

11. O valor de R$ 31.996,49, mencionado como contrapartida pelo responsável no SIGPC, foi creditado, na verdade, em outra conta bancária (agência 0110-4, c/c 3496-7), razão pela qual não foi considerado na análise da execução financeira correspondente à conta específica do programa. Por outro lado, embora a importância de R$ 6.606,91 não tenha sido informada pelo responsável no SIGPC, consta do extrato bancário que houve rendimentos decorrentes de aplicação financeira no período, motivo pelo qual a quantia foi acrescentada no cálculo do valor liquidado no exercício de 2016.

12. Contudo, o FNDE destacou, na referida nota técnica, que tais inconformidades não indicavam prejuízo ao Erário, ao se considerarem executados apenas os valores discriminados no extrato bancário. Por conseguinte, concluiu que a impugnação do total dos dispêndios liquidados decorreu do não atingimento da meta física.

13. Ao examinar a prestação de contas extemporânea e a documentação encaminhada pelo FNDE, a SecexTCE manifestou-se no sentido de que o responsável não apresentou elementos suficientes para comprovar a execução física do programa, nem mesmo parcial, e tampouco justificou o descumprimento do prazo originalmente estipulado para a prestação de contas.

14. A unidade técnica ressaltou que o ex-prefeito foi citado pelo débito de R$ 147.190,23, em valor histórico, referente ao total dos recursos repassados em 2016. No entanto, deveria ter sido somada a esse débito a quantia de R$ 9.805,05, correspondente ao saldo reprogramado advindo do ano anterior, uma vez que esses recursos também serviram para pagamentos realizados no exercício em apreço.

15. Ao considerar que tal diferença não é expressiva o suficiente para justificar uma nova citação do gestor, tendo em vista que o custo processual poderá superar o benefício esperado, sugeriu a manutenção do débito constante do ofício citatório, por racionalidade administrativa e economia processual.

16. Assim sendo, a unidade técnica alvitrou proposta de encaminhamento no sentido de julgar irregulares as contas do ex-prefeito, condenando-o ao pagamento de débito na quantia de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68573111.

R$ 147.190,23, em valor histórico. Por reputar que não houve prescrição da pretensão punitiva, nos termos da jurisprudência uniformizada por meio do Acórdão 1.441/2016-Plenário, propôs também a aplicação de multa ao ex-prefeito com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 53 a 55).

17. Registro que tal proposta contou com a anuência do MPTCU (peça 56).

18. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

II

19. Inicialmente, acolho os pareceres convergentes da unidade técnica e do MPTCU, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo de expor os seguintes comentários adicionais.

20. Consoante a Nota Técnica 306/2020/COEJA/DPD/SEB/SEB, o município de Pindoba/AL não logrou comprovar o atendimento da meta estabelecida para o Peja/2016, nem mesmo de maneira parcial. Isso porque a meta previa a matrícula de 99 novos alunos na modalidade EJA, sendo que, na realidade, houve redução do número de alunos inscritos no programa.

21. É importante relembrar que os recursos do Peja têm por objetivo ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública em cursos presenciais, por meio de assistência financeira de caráter suplementar, para atender aos jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino ou não concluíram a escolarização em idade própria e que estejam fora da escola.

22. Segundo o item 3.3 da referida nota:

> *"3.3. As adesões ao PEJA foram realizadas por meio do Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC). Dessa maneira, os entes federados informavam a quantidade de jovens e adultos fora das escolas que pretendiam matricular em suas redes públicas de ensino. Diante de suas possibilidades orçamentárias e financeiras, o MEC transferiu recursos para os entes que aderiram, a fim de apoiá-los em relação aos novos alunos que retornariam aos estudos, uma vez que estes não seriam custeados com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundeb), no ano de inclusão."*

23. Não se pode negar que o desatendimento das metas físicas do Peja pode, eventualmente, estar associado a fatores externos e alheios ao poder público, como a concretização do interesse e da demanda pelos beneficiários inicialmente estimados.

24. Justamente por isso, o MEC, mediante a Nota Técnica 1/2019/ADM/CGPG/SEMESP/CGPG/SEMESP/SEME (peça 47, p. 31-33), ratificada pela Nota Técnica 98/2019/CTTEBI/DPR/SEB/SEB (peça 47, p. 28-30), estabeleceu uma espécie de escalonamento quanto ao percentual de execução física apto a ensejar a obrigação de ressarcimento, o qual somente ocorreria se o percentual de atendimento ficasse abaixo de 50%.

25. Conforme detalhado nessas notas, o resultado atinente à análise da meta física dos recursos do Peja está sujeito às seguintes possibilidades:

> *"1. Aprovado, caso o Resultado seja igual ou superior a 75% da Meta Física;*
>
> *2. Aprovado com ressalvas, caso o Resultado seja inferior a 75%, porém maior ou igual a 50% da Meta Física;*
>
> *3. Aprovado parcialmente, caso o Resultado seja inferior a 50%, porém maior ou igual a 25% da Meta Física; e*
>
> *4. Reprovado, caso o Resultado seja inferior a 25% da Meta Física".*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68573111.

26. No caso em tela, em que houve redução do valor das matrículas no programa, desacompanhada de qualquer justificativa, julgo impositiva a devolução dos valores despendidos no âmbito do Peja/2016 naquela municipalidade, haja vista os parâmetros supramencionados e a expressa dicção do art. 14, § 16, da Resolução CD/FNDE 48/2012:

> *"§ 16. Sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis e da obrigação de reparar os danos porventura existentes em razão do não cumprimento das obrigações estabelecidas nesta resolução, o ente federado deverá devolver ao FNDE os valores relativos à:*
>
> *a) não execução de parte ou de todo o objeto desta Resolução".*

27. Como bem mencionado pela unidade técnica, o ex-prefeito foi citado por débito no valor de R$ 147.190,23, correspondente ao total repassado ao município no exercício de 2016. Tal montante deveria ter sido acrescido de R$ 9.805,05, referente ao saldo reprogramado do exercício anterior, e diminuído de R$ 624,51, saldo que passou a ser reprogramado para o exercício subsequente. Contudo, a sua condenação em débito em valor superior ao que foi citado originalmente demandaria a renovação da sua citação no valor correto, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

28. Por essa razão, considerando que a diferença entre os dois montantes não é significativa, acolho a proposta da unidade instrutiva, referendada pelo **Parquet** de Contas, no sentido de dispensar a promoção de nova citação e limitar a condenação do responsável ao pagamento do débito de R$ 147.190,23, em observância aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual.

29. Quanto à irregularidade concernente à prestação de contas intempestiva, considero que o ex-prefeito não trouxe justificativas devidamente comprovadas capazes de elidi-la ou de afastar a sua responsabilidade.

30. Rememoro que a efetiva prestação ocorreu apenas após a promoção da sua citação e audiência nestes autos. Nesse particular, a jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que a citação é marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não descaracteriza a omissão propriamente dita, devendo permanecer essa irregularidade como um dos fundamentos do juízo de mérito das contas do responsável. Nesse sentido, cito, como exemplo, os Acórdãos 162/2019-1ª Câmara, 438/2016-2ª Câmara e 5.773/2015-1ª Câmara.

31. No tocante ao exame da culpabilidade, não há nos autos elementos que possam sugerir a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do agente em conformidade com a lei. Ao meu sentir, o ex-prefeito tinha a possibilidade e o dever de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, já que as condições para o cumprimento do dever de prestar contas e da correta utilização dos valores transferidos no âmbito do Peja estão expressamente previstas nas normas de regência.

32. Em pesquisa ao histórico processual do responsável, a fim de perquirir seus antecedentes, observo que o Sr. Maxwell Tenório Cavalcante teve as suas contas julgadas irregulares recentemente, por esta Corte de Contas, em duas tomadas de contas especial:

a. na primeira ocasião, apesar de ter sido afastado o débito, foi aplicada multa ao responsável, por não ter sido elidida a irregularidade concernente à omissão no dever de prestar contas do Peja/2013 (Acórdão 6.560/2021-1ª Câmara, de minha relatoria); e

b. na segunda, o agente foi condenado ao pagamento de débito e foi-lhe aplicada multa, em razão do não atingimento da meta física estabelecida para o Peja/2014 e da omissão no dever de prestar contas do programa (Acórdão 7.912/2021-1ª Câmara, também de minha relatoria), situação muito semelhante ao caso ora em apreço.

33. Não obstante, registro que essas condenações não serão levadas em conta na dosimetria da sanção, haja vista a jurisprudência pacífica do STJ, produzida em matéria penal mas aplicável no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68573111.

âmbito do direito administrativo sancionador, no sentido de que a configuração da má antecedência, como circunstância agravante, exige que o fato tenha sido praticado após o trânsito em julgado de decisão anterior que tenha condenado o responsável por ocorrência similar à analisada (RHC 80.071-RS, DJ 2/4/2004; HC 109.051-SC, DJe 15/6/2009; HC 39.030-SP, DJ 11/4/2005; HC 96.670-DF, DJe 8/2/2010; HC 104.071-MS, DJe 25/5/2009; REsp 620.624-RS; DJ 29/11/2004 e RvCr 974-RS).

34. Portanto, não havendo nos autos elementos que possam comprovar a regularidade na aplicação da totalidade dos recursos transferidos ou permitir a conclusão pela boa-fé, aquiesço ao encaminhamento alvitrado pela unidade técnica e pelo MPTCU no sentido de julgar irregulares as contas do responsável, condenando-o ao pagamento do débito pelo qual foi citado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, a qual, em razão do nível de gravidade das irregularidades identificadas e do grau de culpabilidade do agente, fixo em 10% do débito a ele imputado, monetariamente corrigido até esta data.

35. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de julho de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68573111.