



TC 004.855/2018-3

Tipo: Tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

Entidade: Universidade Federal da Paraíba

Recorrente: Luiz Enok Gomes da Silva (CPF 295.184.154-04)

Advogado: em causa própria

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Fundação José Américo. Impugnação total das despesas. Revelia de um dos responsáveis. Débito solidário. Reconhecimento pelo TCU da ocorrência da prescrição punitiva com base no Código Civil. Recurso de reconsideração. Não-aplicação da Súmula-TCU 230. Prazo para apresentação da prestação de contas venceu durante a gestão do recorrente. Contas apresentadas pelo gestor sucessor após o prazo. Não-comprovação da regularidade da aplicação dos recursos. Não-incidência da prescrição com base na Lei 9.873/1999. Proibição da *reformatio in pejus*. Proposta de negativa de provimento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Luiz Enok Gomes da Silva, Diretor Executivo da Fundação José Américo, no período de 6/2/2006 a 9/2/2009, contra o Acórdão 3.074/2022-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, com o seguinte teor (peças 62 e 81):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em desfavor da Fundação José Américo (FJA), de Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira e de Luiz Enok Gomes da Silva, em razão da impugnação total de despesas do Convênio 213/2006, celebrado entre as referidas entidades, cujo objeto é a implantação do Projeto "Fundamentação Teórico-Metodológico para Elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais", no âmbito da educação em Direitos Humanos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar, para todos os efeitos, revel a Fundação José Américo, nos termos do artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. acolher as alegações de defesa de Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, excluindo-o da relação processual;

9.3. acolher parcialmente as alegações de defesa de Luiz Enok Gomes da Silva;

9.4. julgar irregulares as contas de Luiz Enok Gomes da Silva e da Fundação José Américo, com fundamento no artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b" e "c", e 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, condenando, solidariamente em débito, aos responsáveis, na forma abaixo indicada, e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem perante este Tribunal, em



respeito ao artigo 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres da Universidade Federal da Paraíba, atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já eventualmente satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Data para atualização	Valor original (R\$)	Débito/Crédito	Origem do débito/crédito
07/02/2007	151.024,75	Débito	Impugnação das despesas do Convênio 213/2006, em virtude da ausência da documentação que comprove a boa e regular aplicação dos recursos e a não comprovação da execução do objeto pactuado
01/03/2010	(1.997,01)	Crédito	Devolução do saldo remanescente do Convênio 213/2006
30/04/2012	(591,91)	Crédito	1ª parcela do Termo de Parcelamento firmado entre FJA e UFPB
01/06/2012	(591,91)	Crédito	2ª parcela do Termo de Parcelamento firmado entre FJA e UFPB

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendidas as notificações;

9.6. encaminhar cópia do acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92.

HISTÓRICO

2. O presente processo cuida de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Universidade Federal da Paraíba (UFBA), em desfavor da Fundação José Américo (FJA) e dos Srs. Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira e Luiz Enok Gomes da Silva, ex-Diretores Executivos da FJA, nos períodos de 9/2/2009 a 26/10/2012 e 6/2/2006 a 9/2/2009, nessa ordem, em razão da impugnação total de despesas do Convênio 213/2006, celebrado entre a UFBA e a FJA (peça 3, p. 9-15).

3. O referido convênio teve por objeto a implantação do Projeto Fundamentação Teórico-Metodológica para Elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais, no âmbito da educação em direitos humanos, com vigência estipulada no período de 14/12/2006 a 31/12/2008, após dois termos aditivos, no valor total de R\$ 151.024,75, liberados mediante a Ordem Bancária 2007OB90000187, de 5/2/2007, com recebimento efetivo dos recursos em 7/2/2007 (peça 8, p. 63).

4. A TCE foi instaurada pela impugnação total de despesas do Convênio 213/2006, em decorrência da ausência de diversos documentos básicos necessários à prestação de contas, como cópia dos processos licitatórios; extratos bancários completos; documentos fiscais ou equivalentes originais com os devidos atestes de recebimento dos serviços ou materiais correspondentes; recibos de pagamentos; comprovantes de pagamento ao INSS; comprovantes de depósitos nas contas correntes etc.

5. Além disso, constatou-se a ocorrência de despesas não autorizadas, como tarifas bancárias-CPMF (R\$ 934,09), despesas com a Imprensa Nacional (R\$ 692,21), bloqueio Judicial (R\$ 638,83) e pagamentos a servidores da UFPB em desconformidade com o inciso II do art. 8º da IN-STN 01/1997. Contudo, esses valores foram absorvidos pelo montante do débito referente à impugnação total da prestação de contas, a fim de evitar duplicidade de cobrança da dívida.



6. A TCE em análise também decorre do Acórdão 1.454/2014-TCU-Plenário, que apreciou Representação formulada pela então Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB) acerca de irregularidades ocorridas na FJA relacionadas à gestão de convênios e contratos firmados com a UFPB e outros entes federais, consistentes, principalmente, em movimentações indevidas nas contas específicas dos ajustes.

7. Mediante o Relatório do Tomador de Contas referente ao Convênio 213/2006, emitido em 2/1/2016 (peça 8, p. 58-65), ratificado pela Coordenação de Controle Interno (CCI/UFPB) por meio do Parecer 04/2017, de 22/3/2017, concluiu-se pela responsabilidade solidária da Fundação José Américo e dos Srs. Luiz Enok Gomes da Silva e Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, imputando débito no valor original de R\$ 151.024,75 (peça 8, p. 67-73).

8. Entre 5 e 7/12/2017, a Controladoria-Geral da União (CGU) expediu o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, referência 1.190/2017-CGU (peça 2, p. 9-15), todos pela irregularidade das contas, em consonância com as informações contidas nos Relatórios do Tomador de Contas. O Pronunciamento Ministerial, atestando o conhecimento das irregularidades, foi proferido em 11/1/2018 (peça 2, p. 2-3).

9. Conforme proposta da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), formulada em 7/5/2019, foi realizada citação dos responsáveis no valor total repassado e abatidos os créditos realizados, quais sejam: o saldo recolhido de R\$ 1.997,01, em 1/3/2010, e duas devoluções de R\$ 591,91, a primeira em 30/4/2022 e a segunda em 1/6/2012, decorrentes de parcelamento firmado entre a FJA e a UFPB, não quitado em sua integralidade (peças 10-12).

10. Apresentadas as alegações de defesa (peças 43 e 51-52), o processo foi apreciado pelo Tribunal por meio do Acórdão 3.074/2022-TCU-1ª Câmara, na forma transcrita na seção “Introdução” (peça 62), em conformidade com o encaminhamento proposto pela SecexTCE em 18/3/2021 (peças 56-58).

11. Inconformado, Luiz Enok Gomes da Silva interpôs recurso de reconsideração (peça 81), que será analisado a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

12. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 82), ratificado pelo relator, Ministro Jorge Oliveira (peça 85), que concluiu pelo conhecimento do recurso com efeito suspensivo dos itens 9.3. 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido, estendendo essa suspensão aos demais devedores solidários, na forma proposta pela Secretaria de Recursos (Serur).

EXAME DE MÉRITO

13. Delimitação

13.1 Constitui objeto do presente recurso verificar:

a) em preliminar, a ocorrência da prescrição;

b) no mérito:

b.1) a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas;

b.2) responsabilidade do recorrente para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos que geriu; e

b.3) se restou comprovada a regular aplicação dos recursos recebidos.

14. Da prescrição



14.1 O recorrente destaca que, em 9/2/2009, conforme Portaria R/GR 168, de 11/2/2009, foi exonerado do cargo de gestor da FJA. Sendo assim, considera que está prescrito o direito da pretensão punitiva, razão pela qual o processo deve ser extinto (peça 81, p. 71).

14.2 Defende que a Lei 14.230/2021 promoveu significativas alterações no regime jurídico de persecução cível dos ilícitos de improbidade administrativa, em especial quanto às regras de prescrição para punição dos ilícitos civis tipificados na Lei 8.429/1992 (peça 81, p. 71).

14.3 Afirma que a nova redação dada ao art. 23 da Lei 8.429/1992 previu suspensão do prazo prescricional e seus marcos interruptivos, instituiu a prescrição intercorrente e alterou o prazo prescricional e o termo inicial para a contagem desse prazo. Aponta julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região acerca da possibilidade da aplicação retroativa das novas regras veiculadas na Lei 8.429/1992, por força das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 (peça 81, p. 71-77).

14.4 Sendo assim, requer o reconhecimento da prescrição quinquenal e a extinção do processo em relação ao recorrente, tendo em vista a extinção do direito de persecução do Estado contra o recorrente no tocante às penalidades aplicáveis pelo TCU em processos de TCE (peça 81, p. 78).

Análise

14.5 De início, não há como acolher a alegada prescrição com fundamento na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021.

14.6 A prescrição quinquenal da pretensão punitiva de agente público em ação de improbidade administrativa, prevista no art. 23 da Lei 8.429/1992, não se aplica ao caso vertente, porque o Tribunal de Contas da União não tem competência para decidir sobre os atos de improbidade administrativa. A jurisdição do TCU nas ações de controle externo tem assento constitucional e é exercida de forma autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei de Improbidade Administrativa.

14.7 No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados nas peças 92 e 93, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações, estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o Supremo Tribunal Federal (STF) conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas';

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999; e

14.8 Além disso, mediante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5509, manejada contra dispositivos de lei ordinária e da Constituição do Estado do Ceará, fixando prazo prescricional para processos do respectivo tribunal de contas e da relatoria do Ministro Edson Facchin, ficou estabelecido, como regra geral, que "o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei,



são encarregados pelo controle interno". Essa regra geral teve sua aplicação explicitada para algumas situações particulares, a saber:

i) no caso de omissão de prestação de contas: “o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues”;

ii) na hipótese de irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: “o procedimento prévio à instauração da tomada de contas ... deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas”; e

iii) em irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: “finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial”.

14.9 Importante observar, ainda, que a discussão travada pelo STF teve por referência o modelo federal. Assim, os fundamentos lançados no julgamento da ADI 5509 repercutem inevitavelmente nos processos do TCU.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário

14.10 No que se refere à prescrição segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, tem-se que a prescrição da pretensão punitiva e do débito subordinam-se ao prazo geral de dez anos (art. 205 do Código Civil), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

14.11 A presente TCE foi instaurada em razão da impugnação total das despesas realizadas no âmbito do Convênio 213/2006. Assim, considerar-se-á o dia seguinte do término do prazo de entrega da prestação de contas final, qual seja, 31/1/2009, como o termo inicial para a contagem do prazo prescricional, uma vez que as contas foram apresentadas extemporaneamente, em 26/2/2010.

14.12 Sendo assim, tem-se que, no caso em exame, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, tendo em vista que transcorreu mais de dez anos entre o termo inicial acima mencionado (31/1/2009) e a data do ato ordenatório da citação dos responsáveis (3/5/2019).

14.13 Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que ocorreu a prescrição para o exercício da pretensão punitiva e ressarcitória, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Contudo, a jurisprudência pacífica desta Corte aponta para a imprescritibilidade do dano ao Erário.

14.14 Oportuno mencionar que, no caso vertente, o Tribunal reconheceu tão-somente a prescrição da pretensão punitiva.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

14.15 Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999, e mesmo considerando-se o prazo geral de cinco anos, observa-se que não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

a) Termo inicial:

a.1) a Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infrações imediatas e aquelas de caráter permanente ou continuado. As



primeiras ocorrem contadas da data da prática do ato, e aquelas do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade;

a.2) aplicando ao caso concreto o entendimento perfilhado pelo STF no julgamento da ADI 5509, acima mencionado, tem-se como termo inicial para contagem do prazo prescricional a data de 2/1/2016, data de emissão do Relatório de Auditoria de TCE a respeito das irregularidades constatadas na prestação de contas da aplicação dos recursos relativos ao Convênio 213/2006 (peça 8, p. 58-65).

b) Prazo:

b.1) a Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: 'quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal';

c) Causas de interrupção: no regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato (art. 2º, inciso II). Os exemplos típicos, no caso em exame, são: (i) fase interna de exame da TCE na CGU; e (ii) fase externa de exame da TCE, no TCU. Com esse fundamento, a prescrição foi interrompida:

c.1) em 22/3/2017, data do Parecer 4/2017, da Coordenação de Controle Interno (CCI/UFPB) (peça 8, p. 67-73);

c.2) entre 5 e 7/12/2017, data do Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, referência 1.190/2017-CGU (peça 2, p. 9-15);

c.3) em 19/2/2018, data de autuação do processo no TCU;

c.4) em 7/5/2019, data da instrução preliminar de citação (peças 10-12);

c.5) em 18/3/2021, data da instrução de mérito (peças 56-58); e

c.6) em 31/5/2022, data do acórdão condenatório (peça 62).

Da prescrição intercorrente

14.16 Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando julgamento ou despacho.

14.17 Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

14.18 Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

14.19 A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

13.20 Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.



14.21 Assim, caso o Tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao tribunal contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento.

14.22 Especificamente quanto a esta TCE, as próprias causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente.

Conclusão sobre a prescrição

14.23 Diante da análise da questão prescricional procedida anteriormente, conclui-se que, não obstante a existência de outras causas interruptivas, os eventos indicados acima são suficientes para evidenciar que não ocorreu a prescrição, nem mesmo a prescrição intercorrente, adotando-se como referência a Lei 9.873/1999, a qual foi considerada pelo STF norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

14.24 Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas (Lei 9.873/1999), enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.

14.25 Contudo, cumpre lembrar que, no presente caso, o TCU, segundo as orientações contidas no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, reconheceu a prescrição da pretensão punitivas, e levando-se em conta a proibição da *reformatio in pejus*, o exame da prescrição com base na Lei 9.873/1999 não poderá ser aplicado para piorar a situação do recorrente em decorrência de recurso por ele interposto.

15. Das razões recursais

15.1 Após defender o cabimento do recurso, o recorrente informa que inexistente mácula a ser apontada, uma vez que exerceu cargos públicos de grande relevância com zelo e dedicação à coisa pública. Destaca que os atos praticados obedeceram aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (peça 81, p. 2).

15.2 Apresenta seu currículo para comprovar que, durante sua gestão na Fundação José Américo, os convênios em exame estavam sendo executados conforme plano de trabalho. Entende que como foi exonerado antes da conclusão dos convênios, não tem competência para o envio da prestação de contas final, conforme entendimento constante do Acórdão 206/2020-TCU-Plenário, que alterou a Súmula-TCU 230 (peça 81, p. 2-4).

15.3 Sustentado no fato de que foi considerado parte ilegítima pelo TCU nos processos indicados, considera que deve ser excluído desta TCE (peça 81, p. 4-5).

15.4 Ratifica a defesa apresentada mediante alegações de defesa e, tendo em vista contradição do acórdão recorrido, consistente no fato de que, embora tenha reconhecido que não era mais gestor da FJA na oportunidade da apresentação da prestação de contas final, suas contas foram rejeitadas e pugna pela reforma do acórdão recorrido (peça 81, p. 6).

15.5 Defende que o acórdão recorrido é contraditório, uma vez que reconheceu a má-fé do recorrente sem identificar ato de malversação e determinou a devolução integral dos valores, muito embora o objeto do convênio tenha sido executado parcialmente, conforme trecho transcrito do relatório de análise de defesa do recorrente (peça 81, p. 6).

15.6 Entende que as eventuais falhas apuradas decorreram de irregularidades na prestação de contas final do convênio, consistentes na ausência de documentos. Repete que não era mais gestor da FJA quando da prestação de contas do convênio, razão pela qual não lhe pode ser atribuído qualquer dano presumido, tendo em vista não restar demonstrado qualquer ato de dolo ou má-fé por

parte do recorrente. Enfatiza que cabe ao sucessor a prestação de contas de recursos recebidos pelo antecessor, quando o momento de prestar contas se dá sob a gestão do sucessor (peça 81, p. 7-8).

15.7 Mais uma vez, aponta acórdão que considerou que o recorrente não era responsável pela apresentação da prestação de contas final (peça 81, p. 8-11).

15.8 Afirma que a prestação de contas relativa ao Convênio 213/2006 foi reprovada em decorrência da não-apresentação de documentos fiscais ou equivalentes originais, bem como da ausência, entre outros, de: extratos bancários, recibos de pagamentos, comprovantes de pagamento ao INSS e comprovantes de depósitos nas contas correntes (peça 81, p. 12).

15.9 Requer a análise de documentos anexados ao recurso, os quais comprovam que não é a pessoa competente para a apresentação da prestação de contas, pois não era mais o gestor da FJA à época (peça 81, p. 12-70).

15.10 Aponta que o processo foi iniciado em razão da ausência de documentos essenciais à prestação de contas, conforme trecho do parecer do Ministério Público junto ao TCU (MP-TCU) transcrito, e destaca que não poderia apresentar tais documentos, uma vez que não era mais o gestor da FJA, logo, não tinha competência para apresentar a prestação de contas final do Convênio 213/2006 (peça 81, p. 70-71).

15.11 Ao final, requer o reconhecimento da prescrição da pretensão de ressarcimento e punitiva ou sua exclusão da lide, tendo em vista ser parte ilegítima para a apresentação de prestação de contas; ou ainda, o julgamento de suas contas como regulares, com o consequente afastamento do débito (peça 81, p. 78-81).

Análise

15.12 Inicialmente, é válido transcrever os termos da citação do recorrente (peças 18, 19, 21 e 22), cuja defesa apresentada foi acostada à peça 43:

a) Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos à Fundação José Américo – FJA, no âmbito do Convênio 213/2006, celebrado com a Universidade Federal da Paraíba - UFPB, objetivando a implantação do Projeto "Fundamentação Teórico Metodológica para Elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais", no âmbito da educação em Direitos Humanos, com vigência no período de 14/12/2006 a 31/12/2008, consubstanciada na ausência da documentação exigida para prestação de contas e na não comprovação da execução do objeto contratado;

b) Conduta: Não apresentar documentos suficientes para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos e não comprovar a execução do objeto do convênio 213/2006;

c) Dispositivos violados: Decreto 93.872/1986 (arts. 66 e 145), IN/STN 01/97 (arts. 22 e 28), Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011 (art. 74 c/c 82, § 1º, inc. II, alíneas "a" e "h") Decreto 93.872/1986 (arts. 66, 145 e 148), art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964; art. 876 da Lei 10.406, de 10/1/2002 (Código Civil);

15.13 É pacífico no TCU, conforme disposição expressa no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, que incide sobre o gestor o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para execução do objeto pactuado. Nesse sentido, os seguintes Acórdãos: 2.436/2015-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes; 7.778/2015-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio Monteiro; 3.713/2015-TCU- 1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler; 4.649/2015-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes; e 2.857/2019-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

15.14 Com vistas a confirmar a utilização dos recursos da União no ajuste, o gestor deve demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e os documentos de despesas referentes à execução, como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou

notas fiscais e extratos bancários. Sendo assim, apresentação de currículo e alegações no sentido de obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, bem como de inexistência de mácula durante sua gestão, não constituem elementos aptos para comprovar a boa e regular aplicação de recursos recebidos.

15.15 Por oportuno, convém lembrar que o relator do voto condutor do acórdão recorrido entendeu que os responsáveis não lograram apresentar documentação que comprovasse o regular emprego dos recursos públicos repassador por meio do Convênio 213/2006. Sendo assim, as contas foram julgadas irregulares e os responsáveis condenados solidariamente a ressarcirem ao Erário a integralidade dos recursos recebidos deduzidas as importâncias já devolvidas à UFPB (peça 63, p. 2).

15.16 Não procede a alegação do recorrente de que, nos termos da Súmula-TCU 230, não cabia a ele a responsabilidade pela prestação de contas, já que o prazo para a apresentação da prestação de contas teria expirado quando já não estava mais à frente da FJA. O Convênio 213/2016, após dois termos aditivos, teve sua vigência prorrogada até 31/12/2008 (peça 3, p. 1, 4-6 e 9-15; e peça 4, p. 27-29). Considerando que as contas deveriam ser apresentadas no prazo máximo de trinta dias após o término da vigência do convenio, ou seja, até 31/01/2009, e que o recorrente esteve à frente do FJA até o dia 9/2/2009, não resta dúvida que a apresentação da prestação de contas era de responsabilidade do recorrente. A título de informação, registre-se que a prestação de contas foi apresentada em 6/4/2009 pelo sucessor do recorrente na gestão da FJA (peça 2, p. 69-106; e peça 3, p. 1-42).

15.17 Com vistas ao esclarecimento sobre a responsabilidade de gestor antecessor e sucessor quanto à apresentação da prestação de contas, a seguir, transcreve-se os termos da atual redação da Súmula-TCU 230:

Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.

15.18 Como se vê, cabia ao recorrente a obrigação de apresentar a prestação de contas. Mesmo que assim não fosse, importa mencionar que a Súmula-TCU 230 não socorre o recorrente, uma vez que suas contas foram julgadas irregulares em razão da impugnação total da prestação de contas decorrente da ausência de documentos básicos e necessários à comprovação do regular emprego dos recursos do convênio, tais como: processos licitatórios; extratos bancários; documentos fiscais ou equivalentes originais com os devidos atestos de recebimento dos serviços ou materiais correspondentes; recibos de pagamentos; comprovantes de depósitos nas contas correntes.

15.19 Relativamente aos processos indicados em que foi considerado parte ilegítima pelo TCU, cabe destacar que, à exceção dos TC 023.182/2015-6 e TC 030.934/2015-0, os convênios ali analisados foram celebrados após a exoneração do recorrente como gestor da FJA, em 9/2/2009.

15.20 Quanto ao TC 023.182/2015-6, a defesa apresentada em razão de sua citação pelo pagamento de tarifa bancária foi acolhida. Contudo, no voto condutor do Acórdão 6.799/2019-TCU-2ª Câmara, que julgou a TCE constante do mencionado processo, a relatora Ministra Ana Arraes, considerando os princípios da ampla defesa, do contraditório e da economia processual, rejeitou a proposta da unidade técnica de atribuir débito ao recorrente referente à ausência de comprovação documental dos gastos efetuados e de determinar nova citação, já que esse valor não constava da primeira citação.

15.21 Em relação ao TC 030.934/2015-0, a responsabilidade do recorrente foi afastada tendo em vista que não participou da gestão dos recursos nem era responsável pela apresentação da prestação de contas. A esse respeito, cabe esclarecer que as responsabilidades da regular gestão dos



recursos e a de apresentar a prestação de contas não se confundem. Caso não tivesse cumprido o dever de apresentar a prestação de contas, o recorrente poderia ser sancionado com multa pelo TCU em razão dessa omissão. Por outro lado, a não-demonstração da regular aplicação dos recursos recebidos sujeita o responsável à devolução dos recursos e demais sanções cabíveis.

15.22 Oportunamente, cabe lembrar que, em cumprimento ao Acórdão 1.454/2014-TCU-Plenário, que apreciou representação acerca da ocorrência de graves irregularidades na gestão de recursos federais pela Fundação José Américo, foram instaurados diversos processos de TCE. Especificamente em relação ao recorrente, foram abertos catorze processos. Em vários deles, o recorrente teve suas contas julgadas irregulares com imputação de débito e multa, como nos processos: TC 020.361/2015-4, TC 029.349/2015-0, TC 033.124/2015-9, TC 033.326/2015-0, TC 003.889/2016-5, TC 009.452/2016-8 e TC 004.855/2018-3.

15.23 Com relação à má-fé ou atos desonestos, vale destacar que não houve o alegado reconhecimento pelo TCU. Ademais, para o Tribunal é desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé para que o gestor seja responsabilizado, tendo em vista que o TCU segue a regra geral da responsabilidade civil, ou seja, examina a conduta dos agentes públicos sob o prisma da responsabilidade subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*.

15.24 Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário, nos termos dos Acórdãos 635/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, e 9.004/2018-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas.

15.25 O dever de indenizar nasce do dano causado por culpa do agente. São irrelevantes o dolo ou a prova de que tenha obtido benefício para si ou para seus familiares. A presença de dolo, de má-fé e de eventual locupletamento são circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito.

15.26 Assim, a ausência de dolo, má-fé e de locupletamento por parte do responsável não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada.

15.27 Em acréscimo, no âmbito do TCU, adota-se a acepção objetiva da boa-fé, consistente na atuação conforme um padrão de conduta aceito como adequado e recomendável pelo meio social onde está inserido o agente, e não na boa-fé subjetiva, relacionada ao estado mental quando atuou, isto é, o propósito presente na conduta.

15.28 Em outras palavras, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. Não é necessário comprovar a má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente. Nesse sentido, tem-se os Acórdãos: 13.732/2019-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3.739/2019-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas; 351/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo; 7.936/2018-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman; 6.317/2018-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes; e 1.486/2012-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

15.29 Desta feita, o recorrente apresenta documentos que julga suficientes para comprovar que não era a pessoa competente para apresentar a prestação de contas. A propósito, conforme análise anterior, restou demonstrado que o prazo para apresentar a prestação de contas venceu na gestão do recorrente, logo, cabia a ele tal obrigação.

15.30 Quanto aos documentos ora juntados, registre-se que já constam dos autos. Os documentos do presente recurso de p. 13-45 estão acostados à peça 3, p. 99-105; os documentos de



p. 46-52 podem ser localizados à peça 4, p. 12-44; e, por fim, os demais documentos de p. 53-69 estão juntados à peça 7, p. 59-75. Importante ressaltar que todos esses documentos e demais elementos constantes dos autos foram considerados insuficientes para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos.

15.31 Em relação à análise da prestação de contas, apresentada, em 6/4/2009, pela FJA (peça 2, p. 69-106; e peça 3, p. 1-42), foi enviado à FJA o Ofício 18/2011 GT/GR, que apontava as inconsistências constatadas (peça 3, p. 133-135). Em seguida, a FJA, mediante o Ofício 53/2012, apresentou os esclarecimentos e correções solicitados (peça 3, p. 138-144; peça 4, peça 5, p. 1-19). Após análise, foi recomendada a aprovação condicionada à restituição à UFPB dos valores impugnados (peça 5, p. 20-22).

15.32 Diante do deferimento do pedido de parcelamento formulado pela FJA para restituição dos valores glosados em sessenta parcelas, nos termos do respectivo termo de parcelamento de crédito (peça 7, p. 59-61), foi proposta a aprovação das contas com ressalva, mediante o parecer técnico da prestação de contas final do Convênio 213/2006, emitido em 12/4/2012 (peça 5, p. 30-31).

15.33 A nova comissão de TCE, nomeada por intermédio da Portaria 1.329/2016 (peça 7, p. 101), reiniciou os trabalhos relativos à análise da prestação de contas do Convênio 213/2006 e mediante o Relatório do Tomador de Contas Especial, constatou dano ao Erário no valor total do referido convênio. Com fundamento no mencionado relatório de TCE, a CGU atestou a irregularidade das contas (peça 2, p. 9-15).

15.34 Por oportuno, transcreve-se o seguinte trecho do relator do voto que conduziu o acórdão recorrido:

A impugnação total da prestação de contas decorre da ausência de documentos básicos e necessários à comprovação do regular emprego dos recursos do convênio, tais como: processos licitatórios; extratos bancários; documentos fiscais ou equivalentes originais com os devidos atestos de recebimento dos serviços ou materiais correspondentes; recibos de pagamentos; comprovantes de depósitos nas contas correntes.

Além da carência de documentos essenciais à verificação da regular prestação de contas, foi identificada a realização de despesas não-autorizadas, a exemplo de pagamento de tarifas bancárias e CPMF (R\$ 934,09), gastos com a Imprensa Nacional (R\$ 692,21), bloqueio Judicial, no valor de R\$ 638,83, e pagamentos a servidores da UFPB, ao arripio do disposto no artigo 8º, inciso II, da IN/STN 01/1997. Todavia, esses gastos questionados foram absorvidos pelo montante do débito

15.35 Como se vê, no caso concreto, tendo em vista a ausência de alguns documentos comprobatórios essenciais da realização das despesas, não restou comprovada a boa e regular aplicação dos recursos repassados à FJA, razão pela qual foi imputado débito solidário aos responsáveis, correspondente ao total dos recursos disponibilizados mediante o Convênios 213/2006. Dessa forma, não procede o argumento de que as eventuais falhas apuradas nos autos decorreram de ausência de documentos na prestação de contas final.

15.36 Assim sendo, as razões recursais apresentadas e os documentos ora juntados não são bastantes para reformar o acórdão recorrido.

CONCLUSÃO

16. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) houve a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória pelos ditames do Código Civil (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário), conforme manifestação do TCU no julgamento do acórdão recorrido;



b) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito;

c) não obstante a caracterização da ocorrência da prescrição segundo as balizas da Lei 9.873/1999, o reconhecimento pelo TCU da prescrição da pretensão punitiva não será alterado, tendo em vista que a proibição da *reformatio in pejus* não permite piorar a situação do recorrente em decorrência de recurso por ele interposto;

d) a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas era do gestor sucessor, uma vez que o prazo final para tanto ocorreu na sua gestão;

e) cabia ao recorrente comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos pela FJA; e

f) as razões recursais apresentadas, os documentos juntados na fase atual, bem como os demais elementos constantes dos autos, não conseguiram demonstrar a regularidade da aplicação dos recursos recebidos pela Fundação José Américo mediante o Convênio 213/2006.

16.1 Sendo assim, a proposta será pela negativa de provimento ao presente recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Luiz Enok Gomes da Silva contra o Acórdão 3.074/2022-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria,
em 29 de setembro de 2022.

(Assinado eletronicamente)
NILZIETHE VIEIRA VILELA
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula 2875-4