

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 011.449/2018-7

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Universidade Federal da Paraíba

Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira (203.996.854-72); Fundação José Américo (08.667.750/0001-23); Luiz Enok Gomes da Silva (295.184.154-04).

Interessados: Ministério da Educação; Universidade Federal da Paraíba (24.098.477/0001-10).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDAÇÃO JOSÉ AMÉRICO. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. GESTOR SUCESSOR RESPONSÁVEL PELA APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. GESTOR QUE GERIU OS RECURSOS RESPONSÁVEL PELA DEMONSTRAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. AUSÊNCIA DA COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Luiz Enok Gomes da Silva, Diretor Executivo da Fundação José Américo, contra o Acórdão 975/2022-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, que julgou tomada de contas especial instaurada pela Universidade Federal da Paraíba contra aquela fundação, em razão da impugnação total das despesas dos convênios 210/2006 e 239/2007 (peças 58 e 81).

2. A decisão recorrida foi expedida nos seguintes termos:

“9.1. considerar revêis, para todos os fins, Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira e Fundação José Américo, nos termos do §3º do artigo 12 da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas de Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, Luiz Enok Gomes da Silva e da Fundação José Américo, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e 19, caput, da Lei 8.443/1992, condenando-os, em solidariedade, ao ressarcimento dos débitos a seguir discriminados e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida à Universidade Federal da Paraíba, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores eventualmente ressarcidos, nos termos da legislação vigente:

Convênio 210/2006

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>D/C</i>
<i>23/10/2007</i>	<i>80.992,42</i>	<i>D</i>
<i>01/10/2010</i>	<i>(58.849,85)</i>	<i>C</i>

01/06/2012	(869,39)	C
Convênio 239/2007		
Data	Valor (R\$)	D/C
12/03/2008	199.450,00	D
26/02/2010	(8.237,01)	C
01/06/2012	(4.554,47)	C

9.3. aplicar aos responsáveis Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, Luiz Enok Gomes da Silva e Fundação José Américo-FJA, com fundamento no artigo 57 da Lei 8.443/1992, multas individuais no valor de R\$ 100.000,00, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprovem ao Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU) o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens de Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, Luiz Enok Gomes da Silva e da Fundação José Américo;

9.6. remeter cópia deste acórdão ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

9.7. dar ciência da deliberação aos responsáveis e demais interessados."

3. Reproduzo a seguir trecho da instrução da AudRecursos, cujas conclusões e encaminhamentos contaram com a anuência das instâncias decisórias daquela unidade técnica (peça 104) e, também, do representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) nestes autos, Procurador Lucas Rocha Furtado (peça 104):

"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 1/2/2006 a 9/2/2009, nessa ordem, em razão da impugnação total de despesas dos Convênios 210/2006 e 239/2007, celebrados entre a UFBA e a FJA.

3. O Convênio 210/2006 (peças 3-7) teve por objeto a cooperação técnico-científica e acadêmica, com vistas à implantação do Projeto "Núcleo de Produção Digital", com vigência estipulada no período de 14/12/2006 a 30/12/2009, no valor total de R\$ 80.992,42, à conta da concedente, liberados mediante a Ordem Bancária 20070B904387, de 19/10/2007, com recebimento efetivo dos recursos em 23/10/2007 (peça 8, p. 21).

4. O Convênio 239/2007 (peças 9-13) teve por objeto a cooperação técnico-científica e administrativa, com vistas ao apoio na execução do Projeto de Ensino "Curso em Especialização em Direitos Humanos no Âmbito das Ações Políticas Sociais", com vigência estipulada no período de 27/12/2007 a 30/12/2009, no valor total de R\$ 199.450,00, à conta da concedente, liberados mediante a Ordem Bancária nº 20080B901198, de 12/03/2008.

5. A TCE foi instaurada por determinação desta Corte de Contas através 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.

6. Mediante os Relatórios do Tomador de Contas referentes ao Convênio 210/2006 (peça 7, p. 75-81) e ao Convênio 239/2007 (peça 13, p. 87-94), emitidos em dezembro/2016, concluiu-se pela responsabilidade solidária da Fundação José Américo e dos Srs. Luiz Enok Gomes da Silva e Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira. Mencionados relatórios foram ratificados pela Coordenação de Controle Interno (CCI/UFPB) por meio dos Pareceres 02/2017, de 12/1/2017 (peça 7, p. 84 e peça 8, p. 1-5) e 01/2017, de 10/01/2017 (peça 13, p. 95-100).

7. Em relação ao Convênio 210/2006, foi imputado débito no valor original do ajuste (R\$ 80.992,42), com abatimento dos valores de R\$ 58.849,85 e R\$ 869,39, devolvidos em 1/3/2010 e 1/6/2012 (peça 7, p. 82-83). Relativamente ao Convênio 239/2007, também foi imputado valor original do ajuste (R\$ 199.450,00), abatidos os valores de R\$ 8.237,01 e R\$ 4.554,47, creditados em 26/2/2010 e 1/6/2012, decorrente de parcelamento firmado entre a FJA e a UFPB, não quitado em sua integralidade (peça 13, p. 65-67).

8. Entre 12 e 16/1/2018, 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 21/2018-CGU (peças 8, p. 18-28), 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 16/2/2018 (peça 14, 1-2).

9. Após o regular prosseguimento do feito, o processo foi apreciado pelo Tribunal por meio do Acórdão 975/2022-TCU-Plenário, na forma transcrita na seção “Introdução” (peça 58).

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

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. 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 9.2 a 9.5 do acórdão recorrido, estendendo essa suspensão aos demais devedores solidários, na forma proposta pela Secretaria de Recursos (Serur).

EXAME DE MÉRITO

12. Delimitação

12.1 Constitui objeto do presente recurso verificar:

a) em preliminar e de ofício, 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.

13. Da prescrição

13.1 Embora o recorrente não tenha apresentado qualquer alegação a respeito, a análise acerca de eventual prescrição se torna necessária, em razão do recente julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do RE 636886 (tema 899 da repercussão geral).

13.2 Nesse ponto, é importante mencionar que, nos processos de controle externo, matéria de ordem pública pode ser revista de ofício ou mediante provocação da parte por simples petição, independentemente de recurso (Acórdão 1.160/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes). De mesmo modo, ressalta-se que questões de ordem pública autorizam o órgão **ad quem** a julgar fora do que consta nas razões ou contrarrazões do recurso (Acórdão 690/2010-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes).

13.3 No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados nas peças 102 e 103, 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

d) 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 o processo 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'.

13.4 Importante observar, 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.

13.5 Na sequência, passa-se à análise da prescrição no caso concreto.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário

13.6 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.

13.7 A presente TCE trata da seguinte irregularidade: impugnação de despesas no âmbito dos Convênios 210/2006 e 239/2007 (Siafi 579594 e 601644). Os referidos ajustes vigoram até 31/12/2009, com prazo para apresentação da prestação de contas até trinta dias após essa data (peça 4, p. 4-6, 8-14, 46-48 e 50-52; e peça 10, p. 13-15, 17-18 e 21-29). Assim, considerar-se-á o dia seguinte do término do prazo de entrega da prestação de contas final, qual seja, 31/1/2010.

13.8 Nos presentes autos, percebe-se claramente a inoccorrência da prescrição pelos critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, uma vez que transcorreu menos de dez anos entre o prazo final para prestação de contas, que deveria ocorrer em 31/1/2010, e o ato ordenatório de citação, que interrompe a fruição do prazo, datado de 5/5/2019 (peça 17).

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

13.9 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 esse entendimento perfilhado pelo STF no julgamento da ADI 5509, considera-se como termo inicial para contagem do prazo prescricional – dezembro/2016, data em que foi emitido Relatório de Auditoria de TCE pelo órgão de controle interno (peça 7, p. 75-81; e peça 13, p. 87-94), uma vez que esta TCE foi instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.454/2014-TCU-Plenário, que apreciou representação constante do TC 044.058/2012-8 acerca de irregularidades constatadas mediante fiscalização realizada na FJA.

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 10 e 12/1/2017, datas dos Pareceres 1 e 2/2017, da Coordenação de Controle Interno (CCI/UFPB) (peça 7, p. 84; peça 8, p. 1-5; e peça 13, p. 95-100);

- c.2) entre 12 e 16/1/2018, data do Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, referência 21/2018-CGU (peças 8, p. 18-28);
- c.3) em 5/5/2019, data da instrução preliminar de citação (peças 15-17);
- c.4) em 23/5/2019, data da citação do recorrente (peças 23-26);
- c.5) em 6/8/2020, data da instrução de mérito (peças 53-55); e
- c.6) em 4/5/2022, data do acórdão condenatório (peça 58).

Da prescrição intercorrente

- 13.10 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.
- 13.11 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.
- 13.12 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.
- 13.13 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.
- 13.14 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.
- 13.15 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.
- 13.16 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

- 13.17 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, prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999.
- 13.18 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. Com efeito, quanto ao débito e à multa, o novo parâmetro para exame da prescrição não altera o resultado do julgamento.

14. Das razões recursais

- 14.1 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).
- 14.2 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).
- 14.3 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).
- 14.4 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).

14.5 *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 parte do objeto do convênio tenha sido executado, conforme trecho transcrito do relatório de análise de defesa do recorrente (peça 81, p. 6).*

14.6 *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).*

14.7 *Mais uma vez, aponta acórdãos que consideraram que o recorrente não era responsável pela apresentação da prestação de contas final (peça 81, p. 8-9).*

14.8 *Ao final, requer o reconhecimento de que é parte ilegítima para a apresentação de prestação de contas. Sendo assim, pugna pelo afastamento do débito e da multa (peça 81, p. 10-11).*

Análise

14.9 *Inicialmente, é válido transcrever os termos da citação do recorrente (peças 23 e 26), cuja defesa apresentada foi acostada à peça 29:*

a) Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos à Fundação José Américo – FJA, no âmbito dos Convênios 210/2006 e 239/2007, celebrados com a Universidade Federal da Paraíba - UFPB, o primeiro objetivando a Implantação do Projeto "núcleo de Produção Digital", com vigência estipulada para o período de 14/12/2006 a 30/12/2009, e o segundo com vistas ao apoio na execução do Projeto de Ensino "Curso em Especialização em Direitos Humanos no Âmbito das Ações Políticas Sociais", com vigência estipulada para o período de 27/12/2007 a 30/12/2009, 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 dos convênios 210/2006 e 239/2007;

c) Dispositivos violados: Constituição Federal (art. 70, parágrafo único), Lei 8.443/1992 (art. 8º), 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);

14.10 *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).*

14.11 *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.*

14.12 *Por oportuno, convém reproduzir trecho do voto condutor do acórdão condenatório acerca da prestação de contas dos convênios em análise:*

As prestações de contas foram apresentadas com graves lacunas. Não foram apresentados documentos fiscais, recibos, comprovantes de pagamento ao INSS, cópias de processos licitatórios, de contratos e dos extratos bancários completos. Também não há comprovação da realização dos objetos pactuados.

Dessa forma, não é possível avaliar a regular aplicação dos recursos, o devido nexo de causalidade e o atingimento das metas previstas. Forçoso, portanto, considerar a ocorrência de dano ao Erário correspondente à totalidade dos recursos repassados.

14.13 *Assiste razão ao recorrente quando afirma 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 expirou quando já não estava mais à frente da FJA.*

- 14.14 *A seguir, 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.
- 14.15 *Não obstante, a Súmula-TCU 230 não socorre o recorrente, uma vez que suas contas foram julgadas irregulares em razão da impugnação total dos recursos recebidos e não em decorrência da omissão no dever de prestar contas. No que concerne à responsabilização do recorrente, assim se manifestou o relator:*
Quanto à responsabilidade, Luiz Enok era o dirigente da FJA à época de celebração e de execução dos ajustes. Além de não demonstrar a regularidade dos procedimentos e a realização dos objetos pactuados, não comprovou nenhuma providência para evitar e ou reverter os bloqueios judiciais ocorridos nas contas dos convênios. Tão pouco os compensou com outras fontes de recursos. Sendo assim, afasto os argumentos sobre ausência de responsabilidade.
- 14.16 *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.*
- 14.17 *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.*
- 14.18 *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.*
- 14.19 *Oportunamente, cabe lembrar que o relator destacou 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.*
- 14.20 *Com relação à ausência de má-fé ou atos desonestos, o relator afastou os respectivos argumentos tendo em vista a natureza subjetiva da responsabilidade nos processos do TCU. Sendo assim, entende-se que não houve o alegado reconhecimento de má-fé por parte do recorrente.*
- 14.21 *Quanto à responsabilidade dos jurisdicionados, 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, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé para que o gestor seja responsabilizado.*
- 14.22 *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.*
- 14.23 *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.*
- 14.24 *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.*
- 14.25 *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.

14.26 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.

14.27 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 os Convênios 210/2006 e 239/2007. Dessa forma, não procede o argumento de que as eventuais falhas apuradas nos autos decorreram de ausência de documentos na prestação de contas final.

14.28 Assim sendo, entende-se que as razões apresentadas não são suficientes para reformar o acórdão recorrido.

CONCLUSÃO

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

a) não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, seja pelos ditames do Código Civil (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário) seja pelas balizas da Lei 9.873/1999;

b) a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas era do gestor sucessor;

c) cabia ao recorrente comprovar a boa e regular aplicação dos recursos por ele gerido; e

d) as razões recursais apresentadas, juntamente com os demais elementos constantes dos autos, não conseguiram demonstrar a regularidade da aplicação dos recursos recebidos pela Fundação José Américo mediante os Convênios 210/2006 e 239/2007.

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. 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 975/2022-TCU-Plenário, 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.”

4. O parecer do MPTCU agregou à análise da AudSerur observações acerca da prescrição, considerando que, após a manifestação da unidade técnica, foi publicada a Resolução-TCU 344/2022, conforme reproduzido a seguir (peça 106):

“Cuida-se neste processo de irregularidades verificadas na prestação de contas apresentada por conveniente. Foi esse, com efeito, o fundamento da condenação recorrida, consoante firma o voto do Relator, peça 59: ‘As prestações de contas foram apresentadas com graves lacunas. Não foram apresentados documentos fiscais, recibos, comprovantes de pagamento ao INSS, cópias de processos licitatórios, de contratos e dos extratos bancários completos. Também não há comprovação da realização dos objetos pactuados’.

Sendo assim, aplica-se o disposto no inciso II, do art. 4º da norma em referência, que impõe como termo inicial da contagem do prazo prescricional de cinco anos a data da apresentação da prestação de contas.

O prejuízo imputado aos responsáveis decorre de irregularidades verificadas na execução de dois ajustes, a saber, os Convênios 210/2006 e 239/2007. A apresentação da prestação de contas do primeiro ocorreu em 2/3/2010, conforme informação contida à peça 3, p. 33, e a do segundo não se deu antes de 26/2/2010, data do Relatório de Cumprimento do Objeto que a integra.

Resta saber, então, se até o dia do julgamento recorrido, datado de 4/5/2022 (peça 58), verificaram-se causas interruptivas da prescrição. De acordo com o art. 5º da Resolução 344/2022, a prescrição se interrompe:

- I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;*
- II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;*
- III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;*
- IV - pela decisão condenatória recorrível.*

Compulsando os autos, identificam-se inúmeros atos que se deram em intervalos inferiores a cinco anos e que se enquadram nessas hipóteses, já bastando mencionar os seguintes para demonstrar que as pretensões sancionatória e reparatória do TCU encontravam-se incólumes por ocasião da condenação:

- Acórdão 1.454/2014-TCU-Plenário, de 4/6/2014 (peça 3, pp. 5 e 6);*
- Pareceres 1 e 2/2017, da Coordenação de Controle Interno (CCI/UFPB), de 10 e 12/1/2017 (peça 7, p. 84; peça 8, p. 1-5; e peça 13, p. 95-100);*
- Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, referência 21/2018-CGU, entre 12 e 16/1/2018 (peças 8, p. 18-28);*
- instrução preliminar de citação, em 5/5/2019 (peças 15-17);*
- citação do recorrente, em 23/5/2019 (peças 23-26);*
- instrução de mérito, em 6/8/2020 (peças 53-55); e*
- acórdão condenatório, em 4/5/2022 (peça 3, pp. 5 e 6).*

Ante o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta da unidade técnica à peça 104.”

É o relatório.