VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em desfavor da Fundação José Américo (FJA), de Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, Diretor Executivo da FJA à época, Emília Maria da Trindade Prestes, Coordenadora do contrato, Roberto Maia Cavalcanti, Diretor Adjunto da FJA, e Severino Bezerra da Silva, fiscal do contrato, em razão de irregularidades na execução do Contrato 03/2010 (registro Siasg 44/2010), celebrado entre a UFPB e a FJA, objetivando a prestação de serviços de apoio "na gestão administrativa e financeira com vistas à execução do projeto de constituição do 'Núcleo de Referência de Educação de Jovens e Adultos: História e Memória'".

2. O ajuste foi firmado com base na Lei 8.958/1994, que permitia às universidades contratarem diretamente suas fundações de apoio para atuar na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução de projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico.

3. Para consecução do contrato, foram programados originalmente R$ 149.633,85, a serem aplicados entre 13/12/2010 e 31/07/2011. Posteriormente, foi feito o aporte adicional de R$ 197.713,00 e a prorrogação da vigência até 31/10/2012 (peça 5, p. 119-121). Ao todo, no entanto, foram repassados à FJA, R$ 250.660,63, em seis parcelas, entre abril/2011 e junho/2012.

4. Cabe mencionar que a motivação para a instauração desta TCE surgiu por ocasião de fiscalização empreendida pelo TCU sobre a relação entre a Universidade e sua fundação de apoio (TC 044.058/2012-8), quando foram identificados indícios de gestão fraudulenta, praticada na Fundação José Américo entre 2009 e 2012, envolvendo recursos de diversos contratos e convênios firmados entre essas instituições.

5. Observou-se que os gestores da FJA transferiam quantias das contas específicas dos instrumentos contratuais e de repasse para a conta bancária da própria fundação de apoio, com o propósito de efetuar pagamentos de fornecimentos fictícios. Na tentativa de encobrir saldos a descoberto, eram realizadas também transferências indevidas entre as contas dos contratos e convênios, pratica intitulada de triangulação de recursos.

6. Após a execução de auditoria interna, a UFPB apurou que os pagamentos fraudulentos atingiram montante equivalente a R$ 2.172.218,05, foram feitos pelos gestores da FJA e macularam a gestão dos recursos de diversos contratos e convênios. A partir dessa constatação, o controle interno da Universidade propôs a constituição de tomadas de contas especiais sobre todos os ajustes afetados.

7. Ao apreciar a representação do TC 044.058/2012-8, o TCU determinou que a UFPB instaurasse ou concluísse 23 TCEs, versando sobre cinco contratos e dezoito convênios, cujos recursos foram utilizados fraudulentamente pelos dirigentes da fundação de apoio (item 9.2 do Acórdão 1454/2014-Plenário, Rel. Min. José Jorge). Esta é uma dessas TCEs.

8. No caso específico dos autos, o órgão concedente apontou, na fase interna da TCE, as seguintes ocorrências:

8.1. triangulação de recursos, mediante movimentações irregulares na conta específica, consubstanciadas em várias transferências de saídas, que somaram R$ 85.952,70, e de entradas, que atingiram R$ 61.000,00, o que ensejou a apuração de débito no valor de R$ 25.751,50 (correspondente a diferença entre as entradas e saídas, somada com a estimativa de rendimentos financeiros, que deveriam ter sido obtidos, de R$ 798,80);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62226612.

8.2. uso irregular da verba para pagamento de tarifas bancárias (R$ 518,45), bloqueios judiciais sofridos pela FJA (R$ 19.141,02), multa, juros e despesas previdenciárias da fundação de apoio (R$ 146,86), além da ausência de restituição do saldo da conta específica à Universidade (R$ 581,03);

8.3. aplicação indevida ou não comprovada dos recursos em despesas diretamente ligadas com o desenvolvimento do projeto, em razão do que foram apontados débitos relativos a pagamentos irregulares de diárias (R$ 11.386,88), bolsas (R$ 66.450,00), despesas de locomoção (R$ 11.586,07) e aquisição de equipamento não previsto no plano de trabalho (R$ 1.982,18).

9. Para responder pelas duas primeiras irregularidades acima, que não possuem relação direta com a execução do projeto, foram citados, em solidariedade, a FJA, Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, ex-Diretor Executivo da FJA, Roberto Maia Cavalcanti, ex-Diretor Adjunto da FJA, e Severino Bezerra da Silva, fiscal do contrato. Pela última irregularidade, além desses responsáveis, citou-se também Emília Maria da Trindade Prestes, coordenadora do contrato.

10. Embora todos os responsáveis tenham sido regularmente citados, a Fundação José Américo, citada por edital, e Roberto Maia Cavalcanti, citado pela via postal, deixaram transcorrer o prazo regimental sem apresentarem alegações de defesa ou efetuarem o recolhimento do débito. Deve-se, assim, considerá-los revéis, dando-se prosseguimento ao processo, conforme estabelece o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

11. Os demais responsáveis foram devidamente notificados e apresentaram alegações de defesa, sendo que Emília Maria da Trindade Prestes, após a instrução pela então Secex-PB, complementou sua defesa mediante a apresentação de elementos adicionais que foram objeto de nova análise, desta vez pela Secex-TCE.

12. Do exame de todos os elementos carreados aos autos, foram extraídas as seguintes conclusões pelas unidades instrutoras:

12.1. a coordenadora do projeto apresentou documentação comprobatória de grande parte das despesas impugnadas referentes a diárias e locomoção, esclareceu satisfatoriamente a regularidade do pagamento das bolsas concedidas a pesquisadores e estudantes e justificou plenamente a aquisição do equipamento não descrito no plano de trabalho, devendo-se acolher parcialmente suas alegações de defesa, aproveitando-as aos demais responsáveis solidários; remanesceu, assim, em relação à ela, o débito referente às despesas com diárias e locomoção não comprovadas, no montante de R$ 6.339,47 (valores originais);

12.2. o diretor executivo da FJA demonstrou não ter responsabilidade sobre o pagamento de tarifas bancárias, bloqueios judiciais, multa, juros e despesas previdenciárias, além da restituição do saldo da conta específica; por sua vez, os bloqueios judiciais, por haverem beneficiado a FJA, ensejariam a manutenção da obrigação de ressarcir somente para a Fundação de apoio; assim, sua responsabilidade (bem como a do diretor adjunto), permanece somente quanto às movimentações bancárias irregulares, no valor original de R$ 25.751,50, e aos pagamentos indevidos de diárias e despesas de locomoção, no montante de R$ 6.339,47 (valores originais);

12.3. quanto ao fiscal do projeto, ficou esclarecido que ele não tinha acesso às movimentações bancárias efetuadas pela FJA, o que exclui sua responsabilidade pelo débito sem relação direta com o projeto de pesquisa, permanecendo sua responsabilidade solidária com referência aos pagamentos indevidos de diárias e de despesas de locomoção, no montante de R$ 6.339,47 (valores originais);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62226612.

12.4. por fim, a FJA permaneceria responsável solidária por todos os débitos remanescente acima mencionados, bem como pelo débito referente às despesas com bloqueios judiciais, de R$ 19.141,02 (valor original).

13. Com base nisso, a unidade instrutora propõe julgar irregulares as contas de todos os responsáveis arrolados, condená-los a recolher o débito, conforme a distribuição de responsabilidades descrita, e sancioná-los com multa proporcional ao dano. Além disso, tendo em vista o vínculo laboral entre os professores e a UFPB, sugere determinação para que a Universidade proceda ao desconto das dívidas nos vencimentos da coordenadora e do fiscal do projeto, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990.

14. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, diverge parcialmente desse encaminhamento, para sugerir que as contas da coordenadora e do fiscal do contrato sejam julgadas regulares com ressalva e que se afaste para todos os responsáveis o débito remanescente referente às despesas com diárias e locomoção não comprovadas. Nesse sentido, pondera que as circunstâncias fáticas, aliadas ao reduzido dano restante e à caracterização da boa-fé, seriam suficientes para desconstituir o indício de prejuízo ao erário no que diz respeito a esse ponto.

15. Corroboro, em essência, as análises empreendidas pela unidade instrutora, com as ressalvas feitas pelo Ministério Público junto ao TCU, as quais adoto como razões de decidir, naquilo que não contrariarem o presente voto.

16. Quanto ao fiscal do projeto, assiste-lhe razão no tocante às irregularidades contábeis e financeiras. De fato, não cabia a ele a fiscalização contábil e financeira do contrato. Suas atribuições se restringiam à execução do projeto, sem que lhe fosse dado acesso às contas bancárias do ajuste. Diante disso, deve-se afastar sua responsabilidade pelas transferências irregulares de recursos (triangulação), pelas despesas com multa/juros por atraso no recolhimento do INSS, tarifas bancárias e bloqueios judiciais, e pela não devolução do saldo dos recursos.

17. No que diz respeito às despesas relacionadas diretamente com a execução do projeto, com pagamento de diárias, bolsas, locomoção e aquisição de equipamentos, noto que, de fato, a coordenadora do contrato conseguiu afastar a maior parte do débito incialmente apurado, que caiu de R$ 91.405,13 para R$ 6.339,47 em valores originais.

18. Nesse contexto, entendo que assiste razão ao Ministério Público ao pugnar pelo total afastamento do débito em questão, cujo valor remanescente é bem inferior ao limite mínimo para instauração de TCE. Evidentemente que, uma vez instaurada a TCE e promovidas as citações, em regra, não cabe mais o arquivamento pelo baixo valor do dano. Contudo, no caso, considero haver elementos suficientes para se reconhecer a boa-fé da coordenadora e do fiscal do projeto, bem como para se presumir a regularidade das poucas despesas não comprovadas.

19. Como bem ponderou o MPTCU, tais despesas, além de possuírem reduzida materialidade, referem-se a gastos fracionados com participações de variados componentes da equipe de pesquisa, circunstâncias que podem ter dificultado a obtenção de documentos para a prestação de contas pela coordenadora do projeto, como ela própria afirma em algumas passagens de sua defesa.

20. Diante disso, parece-me razoável, com base no que dispõe o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, supor que os poucos gastos não comprovados foram realizados para a execução do contrato, mormente se considerarmos que a gestora comprovou a regularidade da grande maioria das despesas, bem como que o objeto foi considerado satisfatoriamente cumprido pelo Ministério da Educação, conforme parecer recentemente juntado aos autos pela defendente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62226612.

21. Cabe, assim, afastar integralmente o débito imputado à coordenadora e ao fiscal do contrato, julgando as contas de ambos regulares com ressalvas.

22. Já em relação a Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, assiste-lhe razão apenas no tocante aos débitos oriundos de despesas com bloqueios judiciais, multa e juros do INSS, e não devolução do saldo financeiro do contrato. Conforme bem ponderou a secretaria instrutora, tais débitos são lançados de forma automática pela instituição financeira e independem do consentimento dos gestores, não havendo nos autos evidências de que Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira ou Roberto Maia Cavalcanti tenham dado causa aos passivos em questão. Por essa razão, cabe afastar a responsabilidade de ambos sobre tais despesas irregulares, as quais devem recair apenas sobre a fundação convenente, que deveria ter arcado com esses gastos.

23. Nesse ponto, faço pequena ressalva ao encaminhamento proposto pela secretaria instrutora, a qual excluiu do débito imputado à FJA os valores referentes à multa e juros do INSS e à não devolução do saldo de rendimento da aplicação no mercado financeiro dos recursos do contrato, propondo a manutenção apenas da parcela correspondente às despesas com bloqueios judiciais. Considero indevido, quanto a essas despesas, o aproveitamento em benefício da entidade das alegações de defesa apresentadas por seu gestor.

24. Em relação ao pagamento de multa e juros do INSS, incide lógica idêntica à das despesas com bloqueios judiciais. Embora a irregularidade não tenha sido causada pelos gestores, e, por isso, eles não devam responder pelo débito, trata-se de gastos que deveriam ter sido custeados por recursos próprios da entidade, não havendo motivo para se afastar a responsabilidade dela pela sua restituição, sob pena de se permitir que ela se locuplete de maneira indevida. Da mesma maneira, a não devolução do saldo financeiro do contrato também beneficiou irregularmente a fundação, cabendo a ela o dever de recompor esse valor.

25. No que diz respeito às despesas com tarifas bancárias, concordo com a proposta de afastar o débito a elas correspondente para todos os responsáveis, porém por razões diferentes das apresentadas pela secretaria instrutora. Conforme se depreende dos autos, diversamente dos demais gastos ora questionados, que afrontam diretamente os termos do instrumento contratual, a impugnação dessas despesas se deu essencialmente com base na suposta afronta ao art. 39, inciso VII, da Portaria Interministerial 127/2008, que veda a utilização de recursos transferidos mediante convênios ou contratos de repasse para pagamento de despesas com taxas bancárias. Contudo, não se trata, no caso, de convênio ou instrumento congênere, mas de contrato de prestação de serviço firmado entre a universidade e sua fundação de apoio com base na Lei 8.958/1994, não havendo respaldo, legal ou contratual, para a impugnação das aludidas despesas.

26. No mais, verifico que a secretaria instrutora enfrentou e afastou com propriedade as alegações de defesa apresentadas por Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, as quais não foram suficientes para elidir o débito decorrente das movimentações bancárias irregulares (triangulação de recursos).

27. Por tudo isso, cabe julgar irregulares as contas de Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira e Roberto Maia Cavalcanti, bem como da FJA, condená-los solidariamente a ressarcir o dano no montante de R$ 25.751,50, condenar exclusivamente a FJA a recolher os débitos de R$ 19.141,02, R$ 146,86 e R$ 581,03, e aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

28. Por fim, diante da ausência de indícios de que os responsáveis ora condenados tenham agido de maneira diligente ou adotado quaisquer medidas para resguardar o erário, reputo não ser possível reconhecer sua boa-fé, o que autoriza o imediato julgamento definitivo de mérito de suas contas, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62226612.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de agosto de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62226612.