

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) em desfavor da Fundação José Américo (FJA), beneficiária dos recursos transferidos, de Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, diretor executivo da FJA à época, Luiz Enok Gomes da Silva, antecessor de Eugênio Paccelli, e Emília Maria da Trindade Prestes, fiscal do convênio, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 232/2007, celebrado entre a UFPB e a FJA, tendo por objeto o “Levantamento e acompanhamento das condições concretas de gestão das secretarias municipais de 53 municípios do Estado da Paraíba”.

2. Relembro, inicialmente, que esta tomada de contas especial foi instaurada em atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão 1.454/2014-Plenário, prolatado no processo de representação formulada pela então Secex/PB acerca de irregularidades ocorridas na Fundação José Américo, fundação de apoio à Universidade Federal da Paraíba, relacionadas à gestão de convênios e contratos firmados com a universidade e com outros entes federais.

3. O citado subitem foi vazado nos seguintes termos, *in verbis*:

“(…)

9.2. determinar à UFPB que, no prazo de 30 (trinta) dias, se ainda não o fez, instaure, se for o caso, e/ou conclua as Tomadas de Contas Especiais referentes aos convênios 209/2006, 210/2006, 213/2006, 214/2006, 219/2007, 220/2007, 222/2007, 223/2007, 224/2007, 225/2007, 227/2007, 228/2007, 229/2007, 231/2007, 232/2007, 233/2007, 239/2007 e 240/2007 e aos contratos 01/2010, 02/2010, 03/2010, 04/2010 e 041/2010.”

4. Esta TCE cuida especificamente do Convênio 232/2007.

5. Os recursos do convênio, no montante de R\$ 636.000,00, foram liberados de uma só vez e creditados na conta corrente específica em 2/4/2008.

6. As citações foram promovidas nos seguintes moldes:

Data para atualização	Valor original (R\$)	Origem do débito	Responsáveis
2/4/2008	R\$ 460.927,00	Impugnação das despesas do Convênio 232/2007, em virtude da ausência da documentação comprobatória, exigida inclusive para a prestação de contas final e a não comprovação da execução do objeto pactuado	Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, Luiz Enok Gomes da Silva, Emília Maria da Trindade Prestes, Fundação José Américo (FJA)
2/4/2008	R\$ 175.073,00	Impugnação das despesas do Convênio 232/2007, em virtude da ausência da documentação comprobatória, exigida inclusive para a prestação de contas final e a não comprovação da execução do objeto pactuado	Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, Emília Maria da Trindade Prestes, Fundação José Américo (FJA)
2/6/2010	R\$ 96.179,34 (C) Valor a Crédito		

7. A Fundação José Américo foi citada, mas não compareceu aos autos, devendo ser considerada revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos exatos termos do §3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

8. Examinadas as defesas apresentadas por Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, Luiz Enok Gomes da Silva e Emília Maria da Trindade Prestes, a proposta de mérito uniforme da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial - SecexTCE e do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU foi no sentido de (i) julgar regulares com ressalva as contas de Emília Maria da Trindade Prestes; (ii) julgar irregulares as contas da Fundação José Américo, de Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira e Luiz Enok Gomes da Silva, condená-los, solidariamente, ao pagamento de débitos e imputar-lhes multas do art. 57 da Lei 8.443/1992; e (iii) solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis, nos exatos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992.

9. Acolho e adoto essa manifestação uniforme como razões de decidir este processo, sem prejuízo de propor, no tocante à responsabilidade de Emília Prestes, que tal responsável não deve ter suas contas julgadas quanto ao mérito, mas, sim, que seja excluída da relação processual.

10. Passo a destacar os principais pontos que me conduzem a tal desiderato.

II

11. O responsável Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, ex-diretor executivo da Fundação José Américo, alegou, em suma, que:

11.1. houve cerceamento do direito de defesa, porque os fatos tratados nesta TCE datam de aproximadamente uma década e todos os documentos estavam arquivados na FJA, que não funciona mais, inclusive, em seu prédio, hoje, funciona outra entidade privada. Recentemente, fez novo pedido de cópia dos documentos, mas não obteve sucesso;

11.2. a UFPB não realizou a busca dos documentos requeridos pelo defendente, tampouco deferiu dilação de prazo suficiente ao exercício de sua ampla defesa;

11.3. existia uma “triangulação” entre contas de convênios, contratos e FJA;

11.4. a maior parte dos valores transferidos às contas da FJA foi destinada à UFPB, em forma de veículos doados, pagamento de coquetéis, jantares, almoços institucionais, impressão de livros, pagamento da TV Universitária, etc.;

11.5. algumas das informações que o tomador de contas alega inexistirem no processo de prestação de contas poderiam ser obtidas na instituição bancária onde os valores do convênio foram depositados;

11.6. esclareceu ter a conta específica do convênio sofrido débitos de taxas/tarifas bancárias, penhoras judiciais realizadas pela Justiça do Trabalho em decorrência de reclamações trabalhistas ajuizadas contra a FJA, sendo que adotou medidas em relação ao Banco do Brasil e à justiça trabalhista, algumas bem sucedidas no sentido de desconstituir as penhoras e bloqueios judiciais, mas não possui os documentos que comprovam tais feitos, pois que se encontram em poder da fundação;

11.7. teve cerceado seu direito de defesa acerca dessas irregularidades e danos a ele imputados, devendo, por isso, ser determinado por este Tribunal o levantamento dos documentos elencados ou o afastamento de sua responsabilidade por esses fatos.

12. Destaco, inicialmente, que o responsável Eugênio Paccelli não juntou um único documento capaz de fazer prova do alegado ou de justificar a correta aplicação dos recursos públicos.

13. Ou seja, o mote inicial desta TCE, que foi a ausência de documentação comprobatória da aplicação dos recursos federais na execução do “Levantamento e acompanhamento das condições concretas de gestão das secretarias municipais de 53 municípios do Estado da Paraíba”, não foi contraditado até o presente momento.

14. Ressalto que nas alegações de defesa desse responsável inexistente qualquer menção de que o resultado pretendido na relação convenial tenha sido alcançado.

15. O responsável centrou suas alegações na tese de cerceamento de defesa, que, afirmo, inexistiu.

16. Constam destes autos todas as análises e os documentos que demonstram a sua culpabilidade e o nexo de causalidade entre a sua conduta e o ato ilícito a ele imputado.
17. Foi-lhe oferecido direito ao contraditório e à ampla defesa, tanto na fase interna desta TCE, quanto nesta Corte de Contas.
18. O ônus da prova em matéria de aplicação de recursos públicos é invertido: compete ao responsável demonstrar sua correta destinação, consoante jurisprudência pacificada neste Tribunal e no Supremo Tribunal Federal.
19. Recai sobre Eugênio Paccelli a responsabilidade de comprovar a boa e correta aplicação dos recursos, não competindo ao TCU determinar, a quem quer que seja, a apresentação de documentos que devem ser trazidos aos autos pelo próprio responsável.
20. Por fim, em determinado trecho de sua defesa, contextualizou “a relação atípica de confusão patrimonial entre a UFPB e a FJA”, chamada por ele de “triangulação”.
21. Esse tema foi por mim abordado no TC 030.934/2015-0 – outra TCE envolvendo repasses da UFPB para a FJA –, cujo trecho do voto condutor do Acórdão 194/2019-Plenário foi no seguinte sentido, *ipsis litteris*:

“23. No tocante às alegações de que todos os recursos repassados pelo Convênio 240/2007 foram revertidos em benefício da UFPB, melhor sorte não socorre o responsável.

24. Chama a atenção o relacionamento desprovido de qualquer suporte de legalidade e infringindo os mais básicos mecanismos de controle e contabilidade existente entre a UFPB e a Fundação José Américo, que foi intitulado de um ‘verdadeiro jogo de contas’.

25. Este Tribunal há anos vem combatendo esse tipo de relacionamento pernicioso, que se instalou nas universidades brasileiras e fundações de apoio, com o nítido propósito de escapar aos mecanismos e órgãos de controle.

26. Permito-me transcrever o seguinte trecho da instrução da Secex/PB, que bem retrata esse descabro, apresentado na defesa do responsável, *in verbis*:

‘15.2.5. Afirma, ainda, que, há muito, havia um ‘verdadeiro jogo de contas’ entre a FJA e a UFPB, tendo ocorrido diversos pagamentos de despesas da universidade pela fundação, conforme abaixo (peça 53, 8-9):

‘Contudo, ao longo dos procedimentos administrativos ocorridos, a instrução demonstrou claramente que a FJA e a UFPB mantinham relação institucional traduzida em verdadeiro jogo de contas que acontecia desde muito entre as referidas entidades, fato este inclusive reconhecido nos relatórios da Controladoria Geral da União. Com efeito, há tempos a FJA pagava contas da UFPB, e esta a restituía em seguida. Além disso, era prática frequente, durante várias gestões, a ocorrência da retirada de valores de contas de outros convênios para pagamentos de despesas não vinculadas ao seu objeto.

O jogo de contas entre as entidades é facilmente verificado ao longo das provas trazidas aos procedimentos administrativos e nos convênios realizados. Verifica-se que a FJA realizava pagamentos da remuneração de professores e servidores dos quadros da UFPB, assim como restou comprovado o pagamento pela FJA de, por exemplo, ‘antena da TV Universitária’, ‘livros publicados por colunista social’, ‘coquetéis realizados no gabinete do então Reitor’, ‘almoço e lanches a participantes de eleições realizadas no Consuni’, ‘ajuda a estudante da UFPB e residentes universitários’, ‘passagens aéreas em favor de estudantes da UFPB’ e de diversas outras despesas da UFPB, tudo mediante solicitação do gabinete do Reitor da UFPB e emissão de faturas em nome da Fundação.’”

22. Nesse emaranhado de contas e movimentações, o responsável não conseguiu demonstrar a utilização dos R\$ 636.000,00 e a comprovação, com a devida prestação de contas, do destino que teve esse montante, repassado via convênio, que, não é demais lembrar, o foi em única parcela.

23. Repito. Até este momento processual, o responsável nada juntou no sentido de fazer prova do alegado ou de justificar o correto destino dos valores repassados.

24. Por todas essas razões, as alegações de defesa desse responsável devem ser integralmente rejeitadas.

III

25. A defesa de Luiz Enok Gomes da Silva, antecessor de Eugênio Paccelli, foi centrada nos seguintes pontos:

25.1. discorreu sobre o direito de petição, garantido pela Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXIV;

25.2. informou ter exercido suas atividades na condição de diretor executivo da Fundação José Américo, no período de 1º/02/2006 a 09/02/2009;

25.3. negou a prática de qualquer desvio de finalidade ocorrido em detrimento dos recursos públicos investidos pela Universidade Federal da Paraíba;

25.4. todas as possíveis irregularidades apontadas por este Tribunal não teriam ocorrido na gestão do defendente;

25.5. para fins de sua responsabilização deve ser sopesada sua conduta na participação real e efetiva no ato tido como ímprobo (nexo de causalidade e resultado);

25.6. cerceamento de defesa praticado pelos órgãos administrativos (UFPB e FJA), que, sem nenhuma justificativa, não disponibilizaram a massa documental por ele solicitada, no momento oportuno, impossibilitando, dessa maneira, a apresentação de defesa, devidamente acompanhada de toda a documentação comprobatória;

25.7. solicitou cópia de todos os processos de prestação de contas dos convênios, já que a Fundação José Américo se encontrava, e se encontra, fechada e toda a massa documental estava, e está, sob responsabilidade tanto da UFPB quanto da FJA, mas não obteve sucesso;

25.8. arguiu irregularidade do processo administrativo, que concluíra pela responsabilidade do defendente quanto à prática de ato de improbidade;

25.9. foi ajuizada ação civil de improbidade administrativa contra o defendente e outros, distribuída à 3ª Vara Federal na Paraíba (processo 0801095-98.2017.4.05.8200), na qual este convênio se encontra incluído, razão por que deve ser sobrestado o julgamento do presente feito administrativo;

25.10. requereu, ao final, que esta relatora notifique a UFPB e a FJA para que disponibilizem toda e qualquer massa documental necessária e imprescindível à sua ampla defesa.

26. Destaco, inicialmente, que o responsável Luiz Enok não juntou nenhum documento com o condão de provar o alegado ou justificar a correta aplicação dos recursos públicos.

27. O documento que juntou às suas alegações foi relação contendo saldo das contas bancárias dos convênios firmados pela Fundação José Américo, com posição de fevereiro de 2009, que não possui força nesse sentido.

28. Equivocou-se o defendente ao afirmar que, para fins de responsabilização, há de ser sopesada a sua conduta na participação real e efetiva no ato tido como ímprobo, uma vez que não compete a esta Corte de Contas o julgamento de atos de improbidade administrativa.

29. Este processo de TCE representa o exercício constitucional do controle externo deste Tribunal, no sentido de julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (CF, art. 71, inciso II, parte final).

30. No tocante às dificuldades do responsável em obter os documentos necessários à sua defesa, já examinei igual matéria quando tratei da defesa de Eugênio Paccelli, não sendo necessário repeti-lo.

31. Sobre a notícia de que existe processo na Justiça Federal versando sobre irregularidades tratadas neste processo, tal fato não altera o curso deste processo, em razão do princípio da independência das instâncias, aplicável aos processos desta Corte.

32. Somente sentença penal transitada em julgado que reconheça a inexistência de fato ou afirme categoricamente ter o réu não cometido o crime possui força bastante para fazer coisa julgada neste processo de TCE, o que não é o caso.
33. Dessa forma, não há que se falar em sobrestamento do julgamento destes autos.
34. Por derradeiro, não há como prosperar o requerimento para que esta relatora notifique a UFPB e FJA, a fim de disponibilizarem os documentos necessários à sua defesa, porque não compete a este Tribunal tal tarefa, conforme analisei anteriormente.
35. Em razão do exposto, julgo que devem ser rejeitadas, também, as alegações de defesa de Luiz Enok.

IV

36. Passo a examinar a responsabilidade de Emília Maria da Trindade Prestes.
37. Em primeiro lugar, essa responsável merece ser excluída da relação processual.
38. A irregularidade descrita na sua citação foi: “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 232/2007, em virtude da ausência da documentação comprobatória, exigida inclusive para a prestação de contas final, e da não comprovação da execução do objeto pactuado”.
39. Cristalino está que a ela não competia, na qualidade de fiscal do convênio, a responsabilidade pela composição e apresentação da prestação de contas do Convênio 232/2007, obrigação adstrita aos gestores da FJA.
40. Dessa forma, tem-se que a citação a ela dirigida continha vício insanável, porque lhe foi imputada conduta incompatível com a função de fiscal e chamada a apresentar alegações de defesa em razão da impugnação das despesas do convênio, em virtude da total ausência da documentação comprobatória, exigida inclusive para a prestação de contas final.
41. Além disso, os documentos juntados por Emília Maria demonstram que desempenhou sua função de fiscal de convênio, com o acompanhamento de etapas e atividades relacionada ao Convênio 232/2007, tais como: visitas *in loco*, capacitações e treinamentos, acompanhamento do desenvolvimento da gestão da educação municipal, implementação do Programa de Fortalecimento Institucional das Secretárias Municipais de Educação do Semiárido - PROFORTI, no estado da Paraíba, com a implantação do objeto do convênio em cinquenta e três municípios paraibanos.
42. Por todas essas razões, pedindo vênias por discordar da proposta de julgamento das contas pela regularidade com ressalva, alinho minhas conclusões no sentido de excluí-la da relação processual, por entender que não há mérito de contas a ser apreciado neste momento.
43. Não há como se especificar a conduta da responsável, e, conseqüentemente, não se estabelece o necessário nexos de causalidade entre ela e os atos lhe imputados, até porque houve vício de forma na delimitação de sua conduta.
44. Defendi tal desfecho em outro processo envolvendo a Fundação José Américo (TC 033.124/2015-9), acolhido pela 2ª Câmara por intermédio do Acórdão 10.643/2019, que apresentou os mesmos responsáveis tratados nestes autos, à exceção da fiscal do convênio.
45. Agindo nesse diapasão, proporciono por que se mantenha a jurisprudência deste Tribunal estável, íntegra e coerente, nos termos do art. 926 do Código de Processo Civil (CPC), aplicável, analógica e subsidiariamente, a este Tribunal, por força da Súmula 103.

V

46. Passo a examinar a responsabilidade dos agentes arrolados e as circunstâncias e os antecedentes aludidos no §2º do art. 22 do Decreto-Lei 4.657/1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).
47. Em relação à Fundação José Américo, sua responsabilidade nestes autos foi aquilatada tomando-se como parâmetro a Súmula TCU 286, que assim dispõe:

“A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.”

48. As reprováveis condutas imputadas aos responsáveis Eugênio Paccelli e Luiz Enok foram decisivas para a prática de irregularidades causadoras de dano ao erário, incidindo no caso a responsabilização com fulcro no art. 16 da Lei 8.443/1992.

49. A eles competia o dever de prestar contas da aplicação dos recursos repassados à FJA, por intermédio do Convênio 232/2007, celebrado, repiso, com a Universidade Federal da Paraíba, no valor de R\$ 636.000,00, tendo por objeto o “Levantamento e acompanhamento das condições concretas de gestão das secretarias municipais de 53 municípios do Estado da Paraíba”.

50. Os responsáveis em questão possuem outros processos apurados neste Tribunal.

51. Pesquisa efetuada no sistema processual do TCU demonstrou a seguinte situação:

Processo (TC)	Acórdão	Deliberação
027.949/2014-1	1992/2018-1ª Câmara	Contas irregulares, débito solidário e multa. Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira; Fundação José Américo ; Marisete Fernandes de Lima; Otávio Machado Lopes de Mendonça; Roberto Maia Cavalcanti
028.241/2014-2	592/2018-Plenário	Contas irregulares, débito solidário, multa. Responsáveis: Fundação José Américo, Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira e Roberto Maia Cavalcanti. Inabilitação de Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira e Roberto Maia Cavalcanti
027.828/2014-0	8.387/2019-1ª Câmara	Contas irregulares, débito solidário e multa. Responsáveis: Fundação José Américo, Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira e Roberto Maia Cavalcanti
023.182/2015-6	6.799/2019-2ª Câmara	Contas irregulares, débito solidário e multa. Responsáveis: Fundação José Américo, Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira e José Baptista de Mello Neto
030.934/2015-0	194/2019-Plenário	Contas irregulares, débito solidário, multa. Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira , Roberto Maia Cavalcanti, Fundação José Américo , Clóvis Araújo da Silva e N. Paes de Melo Júnior Comércio Eireli - EPP. Inabilitação de Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira , Roberto Maia Cavalcanti e arresto de bens
033.124/2015-9	10.643/2019-2ª Câmara	Contas irregulares, débito solidário e multa. Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira; Luiz Enok Gomes da Silva e Fundação José Américo
029.349/2015-0	Processo ainda não julgado.	Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, Luiz Enok Gomes da Silva , Maria Senharinha Soares Ramalho e Fundação José Américo
033.326/2015-0	Processo ainda não julgado.	Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, Luiz Enok Gomes da Silva , Lucídio dos Anjos Formiga Cabral, Marta Maria Gomes Van Der Linden e Fundação José Américo
000.680/2015-0	Processo ainda não julgado	Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira , Maria da Salete Barboza de Farias, Roberto Maia Cavalcanti, Wilson Honorato Aragão e Fundação José Américo

020.699/2015-8	Processo ainda não julgado.	Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira , Lucídio dos Anjos Formiga Cabral e Fundação José Américo
020.631/2015-4	Processo ainda não julgado.	Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira , Luiz Enok Gomes da Silva , Maria Eulina Pessoa de Carvalho e Fundação José Américo
013.722/2016-6	Processo ainda não julgado	Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira , Roberto Maia Cavalcanti, Boanerges Félix da Silva, Fundação José Américo e empresa Premier Produtos Alimentícios Ltda.
009.452/2016-8	Processo ainda não julgado.	Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira , José Baptista de Mello Neto, Luiz Enok Gomes da Silva , Maria de Nazaré Tavares Zenaide e Fundação José Américo
004.871/2016-2	Processo ainda não julgado	Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira , Roberto Maia Cavalcanti, Luiz Enok Gomes da Silva , Ana Cristina Taigy Diniz e Fundação José Américo
011.449/2018-7	Processo ainda não julgado.	Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira , Luiz Enok Gomes da Silva e Fundação José Américo
036.372/2018-8	Processo ainda não julgado	Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira , Roberto Maia Cavalcanti e Fundação José Américo
004.855/2018-3	Processo ainda não julgado.	Responsáveis: Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira , Luiz Enok Gomes da Silva e Fundação José Américo

52. Ante a gravidade dos fatos praticados e a reincidência na prática de irregularidades causadoras de dano aos cofres públicos, arbitro a multa do art. 57 da Lei Orgânica desta Casa em seu percentual máximo, de 100% do valor atualizado do dano, a ser imputada aos responsáveis Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira e Fundação José Américo.

53. Quanto ao responsável Luiz Enok Gomes da Silva, também considero graves os atos praticados, mas arbitro a multa no percentual de 50%, haja vista que, até o presente momento, está arrolado apenas em um outro processo, já com condenação por este Tribunal.

54. Encerrando o exame sobre as responsabilidades da Fundação José Américo, de Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira e Luiz Enok Gomes da Silva, tendo em vista a nocividade dos atos praticados e o significativo dano ao erário (R\$ 636.000,00), que, atualizado monetariamente, corresponde hoje a R\$ 1.226.000,00, defendo que seja solicitada à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos citados responsáveis, nos exatos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992.

55. Em face da inexistência de elementos que permitam concluir pela boa-fé dos responsáveis, os autos estão conclusos para julgamento de mérito, a teor do art. 202, § 6º, do Regimento Interno, pela irregularidade das contas, condenação a pagamento do débito apurado e imputação de multa.

Ante o exposto, ao endossar as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que submeto a sua consideração.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de maio de 2020.

ANA ARRAES
Relatora