

VOTO

Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB em desfavor da Fundação José Américo - FJA, Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, Luiz Enok Gomes da Silva, Lucídio dos Anjos Formiga Cabral e Marta Maria Gomes Van Der Linden, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 219/2007 (Siafi 601846), celebrado entre a universidade e a fundação, tendo por objeto a “Capacitação de Professores e Tutores e Coordenadores de Polos da UFPB Virtual”.

2. A apuração inicial conduzida pelo órgão instaurador apontou dano no valor de R\$ 284.070,68 (valor original): parte por irregularidades diversas, parte por falta de documentação comprobatória.

3. Contudo, a Controladoria-Geral da União - CGU, mediante o Despacho 3046/2015 (peça 7, p. 242-246), restituiu o processo ao tomador de contas especial para que revisse o valor apurado, já que restara consignada a ausência de documentação exigida para a prestação de contas e, conseqüentemente, a não comprovação da execução do objeto pactuado e da consecução do objetivo pretendido com a celebração do instrumento, o que ensejaria a não aprovação da prestação de contas e a impugnação total dos recursos repassados. Desse modo, a comissão de TCE emitiu novo relatório (peça 7, p. 345-347), com os novos valores de débito imputados.

4. Neste Tribunal, a então Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba - Secex/PB, unidade responsável pela instrução do processo à época, em consonância com o apurado pela CGU, concluiu pela impugnação total das despesas, uma vez que inexistem documentos que comprovem a execução do objeto pactuado com os recursos da avença e, por conseguinte, a boa e regular aplicação dos valores repassados, com ausência de documentos essenciais para uma adequada prestação de contas final.

5. O valor total do débito corresponde a R\$ 341.099,44 (data-base 7/3/2008), devendo ser abatida a quantia de R\$ 101.538,95, restituída em 28/3/2012 (peça 6, p. 216-236).

6. Promovidas as citações, os responsáveis Eugênio Paccelli, Luiz Enok, Lucídio dos Anjos e Marta Maria Gomes apresentaram suas alegações de defesa. A fundação não se manifestou quanto às irregularidades verificadas e, por conseguinte será considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. Os pareceres da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial - SecexTCE (peças 62-64), unidade atualmente responsável pela instrução do processo, foram pela irregularidade das contas de Eugênio Paccelli, Luiz Enok e da entidade, com condenação ao pagamento de débito e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, e pela regularidade das contas de Lucídio dos Anjos e Marta Maria Gomes.

8. Contudo, o Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peça 65) entendeu ser indispensável individualizar a responsabilização de cada um dos agentes, promovendo-se a devida segregação dos períodos de gestão de Eugênio Paccelli (10/2/2009 a 26/10/2012) e Luiz Enok (1º/2/2006 a 9/2/2009).

9. Determinei a restituição dos autos à unidade técnica, para o devido saneamento do processo, com posterior envio ao *Parquet*.

10. Em sua derradeira instrução (peça 67), a SecexTCE opinou por que os débitos imputados ao período de gestão de Luiz Enok sejam creditados do débito total imputado a Eugenio Paccelli.

11. Acolho as manifestações precedentes e incorporo seus fundamentos como minhas razões de decidir. Passo, ainda, a tecer algumas ponderações que considero importantes para fundamentar a proposta de decisão.

12. As irregularidades sobre as quais os responsáveis foram chamados a se manifestar dizem respeito à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 219/2007, ante a ausência da documentação comprobatória e a não comprovação da execução do objeto pactuado.
13. A partir dos elementos da defesa foi possível concluir, entretanto, que se realizou o objeto avençado (peças 35 a 37). Contudo, permaneceu ausente a documentação relacionada à execução do convênio, impossibilitando tecer juízo sobre o nexos entre os recursos transferidos e o objeto.
14. No que se refere aos responsáveis Lucídio dos Anjos Formiga Cabral e Marta Maria Gomes Van Der Linden, fiscais do convênio, restou demonstrado que as atribuições do cargo e as ações desenvolvidas se restringiam à execução do objeto, sem relação com os aspectos financeiros e contábeis. Assim, a prestação de contas, com comprovação documental do uso dos recursos, não estava sob o gerenciamento dos dois responsáveis.
15. No voto que precedeu o Acórdão 1.228/2019-Plenário, exarei entendimento semelhante, no sentido de não atribuir responsabilidade a fiscal do convênio e julgar regulares suas contas, retirando a responsabilidade acerca do débito imputado.
16. Compete aos responsáveis pelos recursos demonstrar sua correta destinação, consoante jurisprudência pacificada nesta Corte de Contas e no Supremo Tribunal Federal. Desse modo, diante da falta de documentação comprobatória, não é possível acolher as alegações dos dirigentes Eugênio Paccelli e Luiz Enok, que geriram os recursos da avença.
17. Também a Fundação José Américo, beneficiária dos recursos, ante sua revelia e a consequente falta de comprovação do uso regular dos recursos, em conjunto com os responsáveis acima indicados, deve ter as contas julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação da multa do artigo 57 da Lei 8.443/1992.
18. No tocante à proposta de arresto dos bens, não constaram da instrução da unidade técnica as razões que a motivaram; tal medida deve ser adotada quando há risco de frustração a futura ação executiva.
19. Embora não tenham sido trazidos aos autos elementos que denotem o risco de prejudicar futura ação executiva, a providência guarda relação com o conjunto das irregularidades verificadas nos convênios firmados entre a UFPB e a FJA, que geraram enorme prejuízo, conforme relatado no TC 044.058/2012-8 (relator ministro José Jorge), julgado por meio do Acórdão 1.454/2014-Plenário, que determinou a instauração de tomadas de contas especiais em 23 convênios; parte desses processos foi julgada no âmbito do TCU e envolve montantes que alcançam dezenas de milhões de reais.
20. Sobre a matéria, recentemente foi exarada comunicação no Plenário do TCU (12/8/2020) na qual o eminente ministro Benjamin Zymler destacou as dificuldades e os riscos que a Advocacia-Geral da União e outros órgãos encontram para dar efetividade a ações de arresto. Entre os obstáculos destacou-se o fato de que o acórdão do TCU ainda não transitado em julgado, por estar sujeito a recurso, não está sendo admitido para justificar o ajuizamento da ação, tendo em vista a atual interpretação que vem sendo dada à redação do art. 806 do novo Código de Processo Civil.
21. Nesse sentido, entendo que, como medida excepcional, bastante gravosa e com riscos de se mostrar infrutífera, é necessário prudência nas deliberações que determinem providências para arresto de bens, de modo a reservá-las a situações em que haja risco de não recuperação do prejuízo por outros meios e viabilidade da ação.
22. No caso em exame, como mencionei antes neste voto, foram autuadas 23 TCEs relacionadas aos mesmos problemas verificados na entidade. Parcela desses processos já tem trânsito em julgado. No TC 012.010/2015-4, por exemplo, determinou-se, por meio do Acórdão 1.228/2019-Plenário, o arresto dos bens da Fundação José Américo e de Eugênio Paccelli e teve o trânsito em julgado declarado em 18/3/2020. Assim, considerando que já há decisões definitivas em relação à situação irregular e aos responsáveis envolvidos, agregar mais uma deliberação apenas eleva o valor a se buscar, e o risco de elidir os débitos mostra-se reduzido.

23. No Acórdão 194/2019-Plenário, resultante de uma das tomadas de contas especiais dos convênios da FJA, o Plenário endossou proposta por mim formulada acerca do arresto de bens. No acórdão condutor da deliberação, assim me pronunciei:

“35. Encerrando o exame sobre as responsabilidades da Fundação José Américo, de Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira e Roberto Maia Cavalcanti, tendo em vista a nocividade dos atos praticados e a magnitude do dano ao erário (R\$ 9.722.975,10), que, atualizado monetariamente, corresponde hoje a mais de R\$ 18 milhões, 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.”

24. Entendo que o presente caso se enquadra no mesmo risco mencionado naquele voto, pois a magnitude do dano revela, por si, o risco de dificuldade para recuperar os recursos. Assim, por integrar o mesmo conjunto de processos, nos quais a providência já vem sendo adotada pelo Tribunal, concluo que o encaminhamento proposto pela unidade técnica, fundado no art. 61 da Lei 8.443/1992, deve ser adotado.

25. Diante do quadro ora delineado, ante a gravidade dos fatos e a reincidência na prática de irregularidades causadoras de prejuízos aos cofres públicos, proponho, ainda, a multa prevista no art. 57 da mesma lei.

26. Quanto ao valor atribuído à sanção, em atenção às disposições do art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, tem-se que a irregularidade referente a omissão no dever de prestar contas configura conduta grave, capaz de gerar presunção de prejuízo ao erário no valor total captado. Por outro lado, tendo em vista que já foram imputadas diversas outras multas aos responsáveis em TCEs relativas a convênios da fundação, atribuo à multa o percentual próximo a 30% do valor atualizado do dano.

27. Acolhendo a proposta do MPTCU (peça 70), faço, adicionalmente, breve correção acerca do fundamento legal mencionado na proposta de encaminhamento formulada pela unidade instrutiva, isto é, as alíneas “c” e “d” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992.

28. Entendo ser aplicáveis as alíneas “b” e “c” do mesmo dispositivo legal. A substituição da alínea “d” pela “b” se dá em razão de as irregularidades motivadoras do julgamento pela irregularidade relatadas nestes autos não terem apontado evidências de desfalque ou desvio (alínea “d”). Houve a demonstração do dano (alínea “c”), ante a falta de comprovação do nexo entre os recursos transferidos e o objeto a que foram destinados, e a prática de infração à norma legal (alínea “b”), consignada na falta de prestação de contas a que estavam obrigados em virtude de lei.

29. Em suma, tendo em vista a inexistência de elementos que permitam concluir pela boa-fé de Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, Luiz Enok Gomes da Silva e da Fundação José Américo, proponho a irregularidade das contas, condenação ao pagamento do débito apurado e imputação de multa.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de dezembro de 2020.

ANA ARRAES
Relatora