

## VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade do art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno, conheço dos embargos de declaração opostos pela Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões - Unisol e por Almir Liberato da Silva, ex-dirigente da entidade, contra o acórdão 7.182/2018-2ª Câmara, que apreciou tomada de contas especial instaurada contra a instituição e seus dirigentes e os condenou, na medida das responsabilidades individuais, em débito superior a R\$ 11 milhões, além de lhes aplicar multas individuais.

2. A Fundação contestou a integridade da decisão e apontou as seguintes inconsistências: i) não reconhecimento da prescrição; ii) suposta falha na fundamentação; iii) obscuridade no cálculo do débito. O responsável Almir Liberato da Silva, por sua vez, reputou omissa a deliberação ao alegar que ela não teria enfrentado todos os argumentos de defesa e ainda teria olvidado a obrigação de estabelecer critério para balizar o valor da multa aplicada. Destacou este último que a deliberação embargada não teria realizado de forma adequada a distinção entre desvio de objeto e desvio de finalidade.

3. De início, há de registrar, consoante massiva jurisprudência deste Tribunal, que os embargos de declaração não podem ser desviados de sua específica função jurídico-processual de sanar obscuridades, esclarecer contradições e suprir omissões porventura verificadas e, por conseguinte, não podem ser utilizados com a indevida finalidade de instaurar nova discussão sobre controvérsia jurídica já apreciada por esta Corte, de modo a ensejar nova análise de fundamentos do acórdão impugnado.

4. Em cotejo entre as alegações dos recorrentes e os fundamentos que sustentaram o acórdão embargado, constato que não há qualquer omissão, obscuridade ou contradição a ser sanada.

5. O ex-dirigente da Fundação Almir Liberato da Silva suscita omissão em análise de seus argumentos sem, contudo, comprovar de forma efetiva qual contestação teria sido olvidada. A respeito, vale registrar que a decisão do Tribunal deve ser compreendida como aquela composta por relatório, voto e acórdão, consoante estabelecido no art. 69 do Regimento Interno.

6. Em relação ao ponto de maior destaque, consubstanciado na suposta ausência de distinção entre desvio de objeto e desvio de finalidade, o voto que apresentei expressamente registrou:

“14. Além disso, em nenhum dos casos, sequer é possível reconhecer que teria havido apenas desvio de objeto na aplicação dos recursos. Isso porque não foi apresentado conjunto documental que demonstre a utilização dos valores públicos em finalidade consonante com a destinação dos convênios 19/2007-FUA/Unisol e 46/2007/FUA/Unisol.”

7. Também é pertinente transcrever excerto das análises produzidas pela unidade técnica, constantes do relatório da decisão:

“15.3. Porém, ao contrário do que solicita o responsável, a plena execução do Convênio 19/2007 não afasta os valores não comprovadamente utilizados em sua execução, uma vez que os valores precisam ter sido integralmente aplicados no convênio e, caso tenha sido possível executá-lo com menos recursos, o saldo deve ser ressarcido.

15.4. A irregularidade imputada ao responsável não se refere à inexecução do objeto dos Convênios 19/2007 e 46/2007, mas à transferência de recursos para conta não vinculada aos ajustes, o que impossibilita a verificação do nexa causal da aplicação dos recursos.

15.5. A afirmação de que esta unidade técnica teria se equivocado quanto aos valores das transferências realizadas não se sustenta, uma vez que o responsável não interpretou adequadamente o relatório, que não estava falando sobre os valores recebidos pelos convênios, mas sim sobre os valores que foram irregularmente transferidos para outras contas bancárias. O valor que foi transferido da conta do Convênio 46/2007 ultrapassa o valor que a conta recebeu da concedente, pois ocorreram algumas entradas de recursos provenientes de outras fontes, as quais serão consideradas como créditos no cálculo do débito que será realizado adiante.

(...)

15.8. O que ocorreu no presente caso não se trata de mero desvio de objeto, pois os recursos retirados da conta bancária específica foram aplicados em finalidade completamente diversa da estipulada no termo de convênio.

15.9. Não cabe ao gestor dos recursos decidir arbitrariamente sobre a forma como os recursos serão utilizados em benefício do interesse público, pois o termo de convênio representa um pacto não apenas com a concedente dos recursos, mas com a sociedade por esta representada, de que aqueles recursos serão utilizados dentro dos termos pactuados, conforme a legislação.

15.10. Assim, ainda que não se vislumbre a apropriação indevida, ocorreu, sim, dano ao erário, na medida em que foram retirados recursos das contas dos convênios para finalidade diversa da pactuada. Assim, permanece o débito imputado ao responsável, porém, como dito no item 15.2, o débito será recalculado, considerando as devoluções já realizadas.”

8. Nesse cenário, a afastar a omissão na análise das alegações de defesa e a suposta ausência de distinção entre desvio de finalidade e de objeto, destaquei em meu voto:

“12. Em relação a Almir Liberato da Silva, dirigente da fundação de 13/07/2009 até 24/06/2014, não pode ser aceita a alegação de que a Ufam encaminhava à Unisol diversos programas, planos, projetos, cursos, atividades de ensino, pesquisa e extensão, antes mesmo do recebimento do respectivo crédito para a sua execução, o que levava a fundação a ter que recorrer às contas dos convênios que tinham recursos em caixa.

13. Conforme previsto no Decreto 6.170/2007 (art. 10, § 3º, I), na Lei 8.958/1994 (art. 4º D, § 2º) e nas instruções normativas e portarias que regulam as transferências voluntárias, há de se ressaltar que os recursos de convênios devem ser mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para pagamento de despesas constantes do plano de trabalho, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante instrumentos que permitam identificar sua destinação.”

9. No que diz respeito à alegada ausência de critério para aplicação da multa, é suficiente esclarecer ao ex-dirigente da associação de apoio que, fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992, a penalidade tem relação proporcional com o débito imputado a cada responsável, podendo alcançar até 100% da dívida atualizada. Nesse caso específico, diante da obrigação de restituição de valores históricos superiores a R\$ 9 milhões, foi o ex-dirigente apenado em R\$ 90 mil, o que representa menos de 1% do débito atualizado. Essa mesma proporção foi seguida para os demais responsáveis; não há, portanto, que se falar em ausência de critérios ou de fundamentação, tampouco em falta de razoabilidade.

10. No tocante à prescrição, alegou a Unisol que a parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal de 1988 refere-se, tão somente, a ações judiciais, e não a processos administrativos, dos quais a tomada de contas especial é espécie.

11. *Data maxima venia*, a referida tese não encontra amparo normativo, jurisprudencial ou doutrinário. A natureza jurídica administrativa dos processos do TCU em nada afasta a incidência do disposto no citado § 5º do art. 37 da CF, que ressalva a imprescritibilidade das ações de ressarcimento por dano causado ao erário.

12. Ao contrário do que sustentou a Fundação, embora ceda a natureza jurídica administrativa dos processos desta Corte, incabível sustentar que, sob tal fundamento, a jurisprudência do TCU assume a prescritibilidade das tomadas de contas especiais. Em verdade, a própria embargante trouxe resposta à sua contestação, eis que transcreveu o enunciado da súmula 282 do TCU, que aduz:

“Súmula TCU 282 As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.”

13. Nesse ponto, também deve ser afastada a alvitrada ausência de fundamentação que a Unisol associou à imputação de débito e à aplicação da multa em face do tempo transcorrido desde as transferências iniciais de recursos. O voto que apresentei foi claro e direto quanto à impossibilidade de reconhecer a prescrição do débito e também da multa aplicada aos responsáveis, nos seguintes termos:

“15. Por último, no que diz respeito à prescrição suscitada por um dos responsáveis, há de se registrar que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra agentes causadores de danos ao erário, das quais a

tomada de contas especial é espécie, são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal e da súmula TCU 282. Adicionalmente, a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União para imposição da penalidade de multa se subordina ao prazo decenal previsto no art. 205 do Código Civil, interregno que não se verifica entre nenhuma das despesas impugnadas (ocorridas no intervalo de junho/2009 a abril/2016) e a ordem para citação dos responsáveis, feita por meio do acórdão 11.841/2016 - 2ª Câmara, que interrompeu a contagem prescricional (08/11/2016).”

14. Em relação à obscuridade no cômputo do débito, não é procedente a alegação da embargante no sentido de que teria sido reconhecida, ao fim das análises, a necessidade de novo cálculo do débito.

15. A unidade técnica, em instrução que constou do relatório da deliberação, dedicou capítulo específico para reanálise do débito e concluiu que parte dos valores que se encontravam na citação poderia ser admitida como regular. Em conclusão, o valor inicialmente imputado aos responsáveis, de R\$ 17,2 milhões, foi reduzido para R\$ 11,1 milhões. Transcrevo o excerto pertinente, constante do voto que conduziu a decisão:

“4. A Secex/AM, depois de analisar cada comprovante e confrontá-los com os extratos bancários das contas correntes dos convênios, concluiu pela elisão de apenas parte do débito. De R\$ 17,2 milhões que constaram das citações, compensados os créditos de devoluções, subsistiriam despesas não comprovadas no valor de R\$ 11,1 milhões.”

16. A reavaliação indicada pela unidade instrutiva, portanto, diz respeito aos valores que inicialmente constaram da citação; foi realizada e efetivamente considerada na apreciação do feito.

17. Destarte, em face da inexistência das falhas suscitadas pelos recorrentes e da impossibilidade de reabrir, na via recursal eleita, o debate de questões de mérito já apreciadas, concluo pela rejeição dos embargos de declaração e pela manutenção do acórdão 7.182/2018-2ª Câmara.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de outubro de 2018.

ANA ARRAES  
Relatora