

## VOTO

Esta Tomada de Contas Especial foi instaurada pela Financiadora de Estudos e Projetos – Finep contra a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico da UESB (Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia) – FADCT, a Sra. Maria Clícia Céu dos Santos e o Sr. João Claudio Eloy Britto, Superintendente e Diretor Administrativo Financeiro, respectivamente, da FADCT, em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à entidade por força do Convênio 01.05.0606.00, que tinha por objeto a execução do projeto intitulado “consolidação do desenvolvimento sustentável do sudoeste baiano”.

2. A avença foi firmada entre a Finep e a FADCT, com vigência estipulada para o interregno de 27/10/2005 a 27/10/2009 e com prazo final de prestação de contas previsto para 26/12/2009 (peça 80, p. 1, e peça 5, p. 3).

3. Para implementar o objeto acordado, estipulou-se a quantia inicial de R\$ 547.012,00, sendo R\$ 497.012,00 referentes a recursos federais, com quota de contrapartida de R\$ 50.000,00. As verbas transferidas à entidade efetivamente alcançaram o valor de R\$ 497.012,00 (peça 34).

4. A tomadora de contas aprovou a implementação física do ajuste e registrou o alcance dos objetivos pactuados, mas impugnou, em parte, a execução financeira do Convênio 01.05.0606.00. Por conseguinte, quantificou o prejuízo em R\$ 141.335,65, ante a “não utilização exclusiva dos recursos repassados para a execução do projeto pactuado e não devolução do saldo financeiro remanescente”, imputando a responsabilidade pelo dano à FADCT, à Sra. Maria Clícia Céu dos Santos, Superintendente da Fundação (de 16/12/2008 a 31/7/2011), e ao Sr. João Claudio Eloy Britto, Diretor Administrativo Financeiro da entidade (de 24/8/2005 a 14/5/2008).

5. Nesta Corte de Contas, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE examinou os elementos que constavam dos autos, em instrução inserta à peça 89, interpretando que não havia evidências da participação do Sr. João Claudio Eloy Britto nas irregularidades que permeavam este processo, uma vez que ocupou a cadeira de Diretor Administrativo Financeiro da FADCT até 14/5/2008. Após essa data, assumiu o referido cargo o Sr. Mauro Pereira de Figueiredo, que assinou documentos de despesa (cheques) junto com a Sra. Maria Clícia Céu dos Santos.

6. Em consequência, a unidade técnica não promoveu o chamamento aos autos do Sr. João Claudio Eloy Britto, empreendendo a citação solidária da FADCT, do Sr. Mauro Pereira de Figueiredo e da Sra. Maria Clícia Céu dos Santos, mediante delegação de competência, para que recolhessem o débito apurado e/ou apresentassem alegações de defesa acerca das seguintes ocorrências: a) aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador, em benefício da convenente (R\$ 12.000,00, 10/7/2009; R\$ 11.500,00, 30/7/2009; R\$ 63.000,00, 23/10/2009; R\$ 30.124,52, 27/11/2009); e b) não devolução do saldo da conta específica do convênio (R\$ 24.711,13, 27/11/2009).

7. A fundação não adimpliu a dívida, tampouco trouxe ao descortino do Tribunal seus elementos de defesa, deixando transcorrer **in albis** o prazo que lhe foi conferido, o que caracteriza a revelia prevista no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

8. O Sr. Mauro Pereira de Figueiredo e a Sra. Maria Clícia Céu dos Santos optaram por oferecer suas defesas a esta Casa, que podem ser assim resumidas (peças 114 e 127): a) houve prescrição da pretensão ressarcitória; b) são passivamente ilegítimos para constarem no polo passivo da TCE em questão, porquanto as decisões sobre a aplicação dos recursos e devolução do saldo eram da FADCT, uma vez que eram subordinados à reitoria da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB e ao poder de direção da Assembleia Geral e do Conselho Técnico da FADCT; c) acompanharam a avença por período inferior à metade da vigência do convênio (Sra. Maria Clícia Céu dos Santos: de 3/4/2008 a 27/10/2009; Sr. Mauro Pereira de Figueiredo: 13/5/2008 a 27/10/2009); d) houve restrição ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa por terem atuado no ajuste em

intervalo de tempo reduzido e por não possuírem livre acesso aos documentos da FADCT, bem como pelo tempo decorrido dos fatos; e) o desvio de finalidade teria sido praticado pela FADCT e pela UESB, as quais se beneficiaram dos recursos federais; f) não se locupletaram; g) as metas da avença foram cumpridas e aprovadas, conforme o Relatório Técnico Final (peça 125, p. 3-31); e h) os recursos referentes ao saldo do Convênio 01.05.0606.00 foram utilizados para iniciar a execução de outro convênio com a Finep, com vistas a não inviabilizar as contratações em andamento.

9. Mediante a instrução à peça 148, a unidade técnica examinou o acervo probatório coligido aos autos, bem como os elementos de defesa trazidos pelos agentes, conforme sintetizo adiante:

a) o caso não foi colhido pela prescrição da pretensão ressarcitória do Tribunal, porquanto a jurisprudência desta Corte adota a tese da imprescritibilidade do dano ao erário;

b) o poder de decisão dos ex-gestores mediante a emissão dos cheques que movimentaram os recursos da avença afasta a hipótese de ilegitimidade passiva para integrar esta TCE;

c) a responsabilidade pela devolução de saldo financeiro (R\$ 23.939,31) dos recursos não utilizados na consecução dos objetivos pactuados deve ser atribuída exclusivamente à FADCT, por se tratar de obrigação assumida pela entidade (regra do item VIII.1, 'i', do termo de convênio, peça 5, p. 4), podendo ser acolhidas as defesas dos ex-agentes acerca dessa questão; e

d) não houve restrição ao exercício do direito ao contraditório, haja vista que os ex-gestores não demonstraram ter solicitado documentos à FADCT, tampouco que o decurso do tempo prejudicou a ampla defesa.

10. Quanto ao dano ao erário, a SecexTCE compreendeu que as alegações oferecidas pelos responsáveis foram suficientes para afastar parcialmente o débito, uma vez que os recursos transpostos do convênio em análise foram utilizados no objeto do Convênio-Finep 01.06.0721.00 (01141/06 - Sudoeste V), havendo convergência de finalidade entre os dois ajustes, pois ambos se voltavam à consolidação de infraestrutura de programas de pós-graduação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, com vistas ao desenvolvimento da Região Sudoeste da Bahia.

11. Por conseguinte, interpretou que ocorreu desvio de objeto (e não de finalidade) na utilização de recursos federais, haja vista que as verbas repassadas, muito embora não aplicadas diretamente no objeto do Convênio 01.05.0606.00 ora em exame, foram empregadas no mesmo fim pactuado, com benefícios à comunidade do Sudoeste da Bahia, o que levaria à exclusão do débito referente ao quesito “desvio de finalidade”.

12. Aduz ainda que o desvio de objeto configura prática irregular consistente na alteração unilateral do que fora acordado à revelia do órgão repassador, com descumprimento das regras do convênio. Nada obstante, propõe que os ex-agentes não sejam apenados, porquanto ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016 – Plenário (rel. min. Benjamin Zymler; red. min. Walton Alencar Rodrigues).

13. Quanto ao saldo financeiro, em que os responsáveis afirmam ter sido usado em outro convênio, sem outros esclarecimentos, a secretaria instrutiva sugere não acolher essa alegação, uma vez que está desacompanhada de provas, ante a ausência de extratos bancários da conta do convênio posteriores a setembro/2020, que possibilitaria verificar se os recursos ainda estão disponíveis em conta ou se foram efetivamente utilizados após o encerramento da avença. O encargo da devolução do aludido saldo, segundo a SecexTCE, repisa-se, deve ser atribuído exclusivamente à FADCT, por se tratar de obrigação assumida pela entidade no âmbito do convênio.

14. Em consequência dessa análise, os autos vieram conclusos ao gabinete com a proposta de: a) considerar revel a FADCT; b) excluir da presente relação processual os Srs. João Claudio Eloy Britto e Mauro Pereira de Figueiredo e a Sra. Maria Clícia Céu dos Santos; c) julgar irregulares as contas da FADCT, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992, com a sua condenação ao pagamento do débito de R\$ 23.939,31; e d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Finep e à Procuradoria da República no Estado da Bahia (peças 149 e 150). O **Parquet** especializado concordou com a análise e o encaminhamento da Secretaria instrutiva (peça 151).

## II

15. Fixadas a situação fático-jurídica, a análise e a proposta de desfecho oferecida ao Tribunal para os autos, passo à apreciação das questões que permeiam o processo.

16. Como visto no Relatório precedente e no resumo acima, o tomador de contas aprovou a execução das metas físicas da avença e registrou o alcance dos objetivos pretendidos. Lado outro, impugnou parcialmente a execução financeira do Convênio 01.05.0606.00. Para melhor compreensão da matéria, reproduzo documentos elaborados pela Finep que se referem a esses quesitos (grifos acrescidos):

**Folha de Encaminhamento (peça 12)**

“Através do relatório em anexo, a coordenação do projeto informou ter obtido os seguintes resultados com o projeto: consolidação dos programas de pós-graduação da universidade; melhor desempenho e conceito dos programas de pós-graduação frente a CAPES; consolidação das linhas de pesquisa dos programas envolvidos na proposta; maior integração entre os professores/pesquisadores; aumento da capacidade instalada; geração de novas tecnologias; integração com as indústrias, associações e produtores da região, visando ao desenvolvimento de pesquisa com aplicação na região; implantação do primeiro Curso de Doutorado em Zootecnia do Estado da Bahia.

**Conclusão**

Considerando que não foram realizadas visitas de acompanhamento técnico e que, para avaliação da execução do projeto, foram utilizadas somente as informações contidas no relatório encaminhado, pode-se validar o relatório técnico final apresentado, uma vez que as metas físicas previstas foram atendidas.

Cumprir destacar que foram enviadas fotografias de itens apoiados para este convênio.

Diante do exposto, recomendo a aprovação do relatório técnico final (...).

**Formulário para proposta de TCE (peça 29, p. 6)**

“Após verificação de toda documentação encaminhada, concluiu-se pela necessidade de restituição dos valores referentes a não devolução do saldo remanescente do convênio. Com base nas receitas do convênio subtraído pelas despesas aceitas, o saldo remanescente é de R\$ 144.335,65. Parte deste saldo, no valor de R\$ 116.624,52, tem data de atualização divergente do prazo de devolução dos recursos (27/11/2009), pois foi sacado da conta corrente convênio em datas anteriores, a título de adiantamento a outro convênio de nº 01.06.0721.00, conforme demonstrado no anexo 11- Conciliação bancária (Protocolo nº 022.417/10). Diante disso, os danos foram calculados com as seguintes datas:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
10/7/2009	12.000,00
30/7/2009	11.500,00
23/10/2009	63.000,00
27/11/2009	30.124,52
27/11/2009	27.711,13

**Relatório de TCE 33/2018 (peça 80, p. 3)**

“Com relação à execução técnica e o alcance dos objetivos almejados, a área responsável pelo acompanhamento técnico considerou a prestação de contas técnica final aprovada (peça 12).

Quanto à execução financeira do projeto, (...) não foi integralmente aprovada em virtude do desvio de recursos para execução de outro projeto e da não devolução do saldo financeiro remanescente.”

17. A citação dos responsáveis, rememora-se, foi empreendida em face da aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador, em benefício da conveniente (R\$ 12.000,00, 10/7/2009; R\$ 11.500,00, 30/7/2009; R\$ 63.000,00, 23/10/2009; R\$ 30.124,52, 27/11/2009); e b) não devolução do saldo da conta específica do convênio (R\$ 24.711,13, 27/11/2009; após ajustes, essa parcela passou para R\$ 23.939,31, v. Relatório precedente).

18. Acerca da irregularidade indicada na alínea **a** do item precedente, constatou-se que houve a

emissão de cheques para fins de saque de recursos da conta corrente do convênio (Banco do Brasil, Agência 188-0, c/c 38119-5 - FADCT UESB FINEP), com a consequente transferência das verbas para a conta do Convênio-Finep 01.06.0721.00 (01141/06 - Sudoeste V). São estas as cártulas que movimentaram as verbas em questão: cheques 850073 (R\$ 12.000,00), 850074 (R\$ 11.500,00), 850075 (R\$ 63.000,00), 850077 (R\$ 30.124,52).

19. A unidade técnica examinou esses documentos na instrução inserta à peça 149, cujo trecho reproduzo adiante:

“a.1) cheque 850073, emitido e sacado em 10/7/2009, no valor de R\$ 12.000,00, depositado na conta destino no mesmo dia em que o recurso transferido foi objeto de saque da conta destino por meio do cheque 850038, também emitido em 10/07/2009, no valor de R\$ 12.000,00, em favor da Ytamirim Construtora e Serviços Ltda., como adiantamento do pagamento da nota fiscal 0105, de 30/07/2009, no valor de R\$ 23.515,56, referente ao segundo termo aditivo na construção do Laboratório de Química no **Campus** de Itapetinga (aposição de carimbo de indicação do Convênio FADCT/FINEP SUDOESTE V 0106072100, peça 118, p. 2; 2º termo aditivo de 23/6/2009, peça 122, p. 13-14; recibo, peça 118, p. 4; termo de aceitação definitiva de obras de 10/07/2009, peça 119; ainda: extrato bancário conta 38119-5, peça 17, p. 10; extrato bancário conta 44472-3 e documentos de despesas, peça 118, p. 1 e 3, peça 122, p. 13-14);

a.2) cheque 850074, emitido e sacado em 30/7/2009, no valor de R\$ 11.500,00, depositado na conta destino no mesmo dia em que o recurso transferido foi objeto de saque da conta destino por intermédio do cheque 850040, emitido também em 30/07/2009, no valor de R\$ 11.515,56, (R\$ 11.500,00 + R\$ 15,56 de saldo da conta), em favor da Ytamirim Construtora e Serviços Ltda., nota fiscal 0105, de 30/07/2009, no valor de R\$ 23.515,56, também referente ao segundo termo aditivo na construção do Laboratório de Química no **Campus** de Itapetinga (aposição de carimbo de indicação do Convênio FADCT/FINEP SUDOESTE V 0106072100, peça 118, p. 2; 2º termo aditivo de 23/6/2009, peça 122, p. 13-14; termo de aceitação definitiva de obras de 10/07/2009, peça 119; ainda: extrato bancário conta 38119-5, peça 17, p. 10; cópia de cheque e de comprovante de depósito, peça 67, p. 8; extrato bancário conta 44472-3 e documentos de despesas, peça 118, p. 1-3; peça 122, p. 13-14);

a.3) cheque 850075, emitido e sacado em 23/10/2009, no valor de R\$ 63.000,00, depositado na conta destino no mesmo dia, dia esse em que o recurso transferido foi objeto de saque da conta destino por intermédio dos cheques 850041, emitido em 23/10/2009 nominalmente à STN [Secretaria do Tesouro Nacional], no valor de R\$ 37.000,00, e 850042, também emitido em 23/10/2009 nominalmente à STN, no valor de R\$ 26.000,00. O cheque R\$ 37.000,00 foi utilizado para pagamento de despesas acessórias de importação do processo 01300.001492/2009-8 (GRU em favor do CNPq) e o cheque 850042 para pagamento das despesas acessórias de importação do processo 01300.001494/2009-0 (extrato bancário conta 38119-5, peça 17, p. 13; cópia de cheque e de comprovante de depósito, peça 67, p. 9; extrato bancário conta 44472-3 e documentos de despesas, peça 120, p. 1-3);

a.4) cheque 850077, emitido e sacado em 27/11/2009, no valor de R\$ 30.124,52, depositado na conta destino no mesmo dia, dia esse em que o recurso transferido foi objeto de saque da conta destino por intermédio dos cheques saque em 02/12/2009, do cheque 850043, emitido em 23/11/2009 em favor de Marcio Carvalho Ferreira Santos (Construtora Ferreira), no valor de R\$ 28.437,57; 850044, de R\$ 1.325,46 (data de emissão e favorecido desconhecidos), e 850045, de R\$ 361,49 (data de emissão e favorecido desconhecidos); todos correspondentes à nota fiscal 764, de 18/11/2009, no valor de R\$ 30.124,52, referente à prestação de serviços de conclusão do Estábulo experimental no **Campus** de Vitória da Conquista/BA (sem indicação do convênio: menção ao contrato 002/2009, peça 121, p. 3, que se refere ao Convênio MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA 1141/06 - FINEP/FADCT/ UESB, peça 121, p. 5-10; termo de aceitação definitiva de obras firmado em 30/11/2009, peça 121, p. 11; ainda: extrato

bancário conta 38119-5, peça 17, p. 14; cópia de cheque e de comprovante de depósito, peça 67, p. 10; extrato bancário conta 44472-3 e documentos de despesas, peça 121, p. 1-11.”

20. Os valores correspondentes aos cheques 850073 (R\$ 12.000,00) e 850074 (R\$ 11.500,00) foram empregados na construção do laboratório de química no **Campus** de Itapetinga, objeto do Convênio-Finep 01.06.0721.00 (Sudoeste V). A cártula 850077 (R\$ 30.124,52) referiu-se à prestação de serviços de conclusão do estábulo experimental no **Campus** de Vitória da Conquista/BA, relativa ao convênio MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA 1141/06 - FINEP/FADCT/UESB. Essa avença é o Convênio 01.06.0721.00 (Sudoeste V), uma vez que há identidade de número (1141/06) e este apresentava a meta física de “reforma do estábulo experimental”, segundo o “Relatório Técnico Final – Sudoeste V” (peça 125, p. 19).

21. O cheque 850075 (R\$ 63.000,00) foi utilizado para pagamento de despesas acessórias de importação dos processos 01300.001492/2009-8 e 01300.001494/2009-0 concernentes ao Convênio 01.06.0721.00 (Sudoeste V). Registre-se que o plano de trabalho do Convênio 01.05.0606.00 não previa a aquisição de qualquer item importado. Ao revés, referido documento discrimina somente bens nacionais, sob os seguintes título e subtítulo, respectivamente: “B.3.4 RELAÇÃO DOS ITENS” e “44.00.52: Equipamento e Material Permanente Nacional” (peça 9, p. 8-11).

22. Nota-se que, ao retirarem os recursos da conta corrente específica de uma avença para depositar em outra conta, os gestores assumiram o risco de romper o nexo de causalidade entre despesas declaradas ao tomador de contas e o objeto a que se destinava o convênio em questão, o que, em regra, impossibilitaria a demonstração integral da boa e regular utilização dos recursos públicos federais nos fins acordados.

23. Segundo a unidade técnica, o débito referente a esse quesito poderia ser afastado (R\$ 12.000,00, R\$ 11.500,00, R\$ 63.000,00 e R\$ 30.124,52), porquanto ocorreu a hipótese de desvio de objeto, uma vez que ambos os Convênios 01.05.0606.00 e 01.06.0721.00 (Sudoeste V) se voltariam à consolidação de infraestrutura de Programas de Pós-graduação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, com vistas ao desenvolvimento da Região Sudoeste da Bahia.

24. Os planos de trabalho dessas avenças foram assim especificados:

	Plano de trabalho do Convênio 01.05.0606.00*	Plano de trabalho do Convênio 01.06.0721.00**
Objetivo geral	Fortalecimento dos cursos de pós-graduação já recomendados pela CAPES, mediante a implementação de laboratórios que possam contribuir para o desenvolvimento sustentável da Região Sudoeste da Bahia, transferindo tecnologia produzida na instituição.	Consolidação da infraestrutura de programa de pós-graduação <b>stricto sensu</b> da UESB, com vistas ao desenvolvimento da Região Sudoeste da Bahia.
Meta 1	Implementação de Programas de Pós-graduação no Sudoeste da Bahia.	Reforma do estábulo experimental.
Atividade	a) implementação do Sistema de Condicionamento de Ar do Centro de Bioclimatologia (CEBIO) – Itapetinga; e b) melhoria infraestrutura do Prog. Pós-graduação.	
Meta 2 -	Equipamentos para pesquisas.	Construção do centro de pesquisa em química – CEPEQ.
Atividade	Aquisição de equipamentos para vários laboratórios no total de R\$ 274.212,00 para instalação nos <b>Campi</b> de Itapetinga e Vitória da Conquista.	
Meta 3	-	Equipar laboratórios dos <b>Campi</b> de Vitória da Conquista e Itapetinga.

\*Fonte: Plano de Trabalho do Convênio 01.05.0606.00 (peça 9).

\*\* Relatório Técnico Final – Sudoeste V (peça 125, p. 19, item III); obs: nesse documento não constam as atividades que minudenciariam as metas de 1 a 3.

25. Como se percebe, os planos de trabalho são distintos, mas apresentam algumas semelhanças referentes à equipagem de laboratórios e também contam com pontos de contatos em seus objetivos gerais, que se destinam à implementação de infraestrutura dos cursos de pós-graduação para o desenvolvimento da Região Sudoeste da Bahia.

26. A **questio juris** relevante que sobressai dos autos consiste em saber se estamos diante de desvio de finalidade ou de objeto. Rememora-se que os responsáveis foram citados pela ocorrência de possível desvio de finalidade na aplicação de recursos e a unidade técnica se valeu da tese do desvio de objeto para afastar parcialmente o dano ao erário apurado nos autos.

27. A linha divisória entre um e outro caso nem sempre é permeada por demarcação precisa e/ou simplicidade de constatação. O tema, nesta Casa, tem sido objeto de exame sob a perspectiva de evolução jurisprudencial. Em primeira aproximação, transcrevo excerto de julgado colhido da ferramenta de pesquisa do Tribunal (“jurisprudência selecionada”), que se propõe a diferenciar os mencionados fatos (em sentido amplo) administrativos:

Acórdão 1.798/2016 – 1ª Câmara (de minha relatoria)

“O desvio de objeto se configura quando o conveniente, sem autorização prévia do concedente, executa ações não previstas no plano de trabalho da avença, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos. O desvio de finalidade ocorre quando os recursos são aplicados em finalidade diversa daquela anteriormente pactuada ou ainda quando o escopo específico da avença não é atendido em decorrência de irregularidades na execução do ajuste.”

28. A delimitação conceitual acima não alcança situações mais complexas, uma vez que não se pretendeu naquela assentada abranger toda a faticidade que ocorre nas relações jurídicas havidas na administração pública referentes à gestão de recursos igualmente públicos. Nessa linha de exegese, o Tribunal tem distinguido circunstâncias singulares, a exemplo do Acórdão 3.588/2017 – 2ª Câmara (rel. min. Aroldo Cedraz):

“A aplicação de recursos da União transferidos mediante convênio em despesas não urgentes quando, pela natureza da fonte, destinavam-se exclusivamente ao atendimento de situação emergencial caracteriza desvio de finalidade, e não desvio de objeto, ainda que a totalidade dos recursos tenha sido efetivamente utilizada em atividades que guardam relação direta com a área de governo pactuada.” (excerto da “jurisprudência selecionada”).

29. Registre-se que esta Corte, mediante o Acórdão 299/2018 – Plenário (rel. min. Benjamin Zymler), assim respondeu indagação de autoridade ministerial legitimada para apresentar Consulta ao Tribunal:

“9.2.1. nos termos dos arts. 20, §3º, e 36, §1º da Portaria Interministerial 424/2016, podem ser previamente realizados ajustes durante a execução do convênio, desde que não alterem o objeto aprovado e que sejam submetidos e aprovados pelo concedente em tempo hábil;

9.2.2. nos termos do art. 63 da Portaria Interministerial 424/2016, incumbe ao órgão ou à entidade concedente decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos e, se extinto, ao seu sucessor;

9.2.3. a existência de precedentes jurisprudenciais nos quais foi identificado o desvio de objeto não conduz à dispensa da devolução dos valores aplicados em desconformidade com o plano de trabalho, competindo ao órgão concedente decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos;”

30. Vem a propósito mencionar, para melhor verticalizar a matéria, parte do voto que impulsionou o **decisum** indicado no item precedente (grifos não constam do original):

“12. Passando à análise da jurisprudência desta Corte, utilizada pelo consulente na contextualização de sua indagação, observo que a SecexPrevidência foi precisa ao pontuar que a circunstância narrada pelo consulente é considerada majoritariamente como desvio de objeto, situação na qual o conveniente, sem autorização prévia do concedente, executa ações diversas

daquelas originariamente previstas no plano de trabalho da avença, alterando, por vezes, de forma unilateral, o pactuado na cláusula do objeto do convênio, mas que, em alguma medida, se alinham ao objetivo a que se destinam os recursos públicos.

13. Nessas situações, o Tribunal, diferentemente das ocasiões nas quais identifica que os recursos foram aplicados em objetivo diverso daquele originalmente pactuado, inicialmente promove o exame das razões apresentadas para a mudança verificada. Ato contínuo, caso a justificativa apresentada seja razoável, são analisados, ainda, o adimplemento do plano de trabalho e a existência do necessário nexos de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas à conta do convênio. Como resultado de tais exames, pode o Tribunal julgar as contas submetidas ao seu exame regulares, regulares com ressalvas ou mesmo irregulares.

14. Além disso, convém ressaltar que a análise concernente à aderência daquilo que foi executado aos objetivos inicialmente previstos no plano de trabalho não é tarefa simples. Ao contrário, depende do exame de nuances específicas do caso concreto, as quais fornecerão elementos capazes de permitir ser atestado o cumprimento do propósito do convênio, ou mesmo a existência de desvio de objeto ou de finalidade.

16. O Acórdão 7.469/2015-Segunda Câmara, exemplificativo dessa dificuldade, por meio do qual este Tribunal avaliou situação na qual foram construídas casas populares, conforme previsto no plano de trabalho, mas identificou que os beneficiários que as receberam foram outros, diferentes daqueles enumerados no citado plano. Note-se que, embora efetivamente tivessem sido construídas moradias, tal prática foi considerada por aquele colegiado como desvio de finalidade.

17. Desse modo, considerando que as alterações no plano de trabalho devem ser previamente submetidas ao ente concedente, que a ele compete decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos, bem como que as análises proferidas por este Tribunal nos processos submetidos a seu julgamento refletem as particularidades dos casos concretos, concluo que deve ser apresentado ao consulente o teor dos normativos aplicáveis, bem como informado que os julgados deste Tribunal destacados na consulta não conduzem à necessária dispensa da devolução dos valores aplicados em desconformidade com o plano de trabalho.

31. Sobressaem das razões jurídicas de decidir que orientaram o Acórdão 299/2018 – Plenário e da sua parte dispositiva, sem a pretensão de ser exaustivo, as seguintes linhas de exegese: a) as alterações no plano de trabalho devem ser previamente submetidas ao (órgão ou entidade) concedente; b) a análise da aderência da execução aos objetivos previstos no plano de trabalho do convênio “não é tarefa simples” e depende das especificidades do caso concreto; e c) o desvio de objeto não conduz à dispensa da devolução dos valores utilizados em desconformidade com o plano de trabalho, competindo ao órgão concedente decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos.

32. Ou seja, ainda que se considere ter ocorrido desvio de objeto na hipótese em exame, essa conclusão, por si só, não serve de chave interpretativa para afastar o dano ao erário, sem que haja análise das nuances que entremeiam a situação concreta, de acordo com a decisão gizada acima.

33. É desse exame (particularidades do caso) que passo a me ocupar. As justificativas para empregar as verbas de um ajuste em outro, segundo os responsáveis que se manifestaram nos autos, decorreriam de alguns problemas na implantação das ações dos convênios firmados com a Finep, a exemplo de dificuldades para encontrar empresa interessada em participar de licitação, com valores baixos, tendo o contrato (2/2008) sido firmado com a empresa Ytamirim Construtora e Serviços Ltda. pelo valor inicial de R\$ 96.096,26 (após aditado em R\$ 23.515,56).

34. Os defendentes esclareceram ainda que a tomadora de contas rejeitou pedidos de prorrogação de prazo do Convênio 01.06.0721.00 (consta dos autos cópia dos ofícios com os pedidos, peças 123 e 124), ao compreender que foram intempestivos e, em consequência, interrompeu a liberação dos recursos daquela avença (peça 114, p. 24). Por conseguinte, a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) teria optado por adiantar os recursos do convênio ora em exame nesta Tomada de Contas Especial (Convênio 01.05.0606.00) para assegurar a execução do outro (Convênio

01.06.0721.00), considerando os processos de aquisição que estavam em andamento à época.

35. Percebe-se que, ao decidirem, **sponte propria**, ou seja, sem o consentimento da Finep, utilizar as verbas do convênio objeto desta TCE na execução do Convênio-Finep 01.06.0721.00 (01141/06 - Sudoeste V), os responsáveis infringiram uma plêiade de normas, como se segue: a) art. 116 da Lei 8.666/1993 (“aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”) c/c art. 66 da mesma lei (“o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes”); e b) art. 22 da Instrução Normativa/STN/MF 1/1997 (“o convênio deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas pactuadas e a legislação pertinente, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.”), bem como deixaram de observar as regras pactuadas (Cláusula VIII.1, alíneas **c**, de cumprir o plano de trabalho; e **d**, de usar os recursos desembolsados, assim como os rendimentos das aplicações financeiras, exclusivamente na execução do projeto), conforme o instrumento da avença inserto à peça 5, p. 3-4.

36. Nada obstante as infrações às regras normativas e conveniais, e, ainda, o fato de que o tomador de contas elegeu o desvio de finalidade para impugnar valores, o que não vincula esta Corte, entendo que a situação concreta verificada nos autos mais se aproxima do desvio de objeto.

37. Como bem caracterizou a unidade técnica, parte dos recursos públicos referentes ao Convênio 01.05.0606.00 foi utilizada no fim a que se destinava outro ajuste (Convênio 01.06.0721.00), Tais convênios apresentavam alguma afinidade de metas e objetivos, consoante visto na tabela comparativa acima.

38. Ainda que os responsáveis tenham assumido o risco de romper o nexo de causalidade entre despesas declaradas ao tomador de contas e o objeto do convênio em questão, com a retirada das verbas da conta corrente específica de uma avença para depositar na conta da outra, a SecexTCE logrou reconstruir o “caminho” dos recursos públicos, restaurando o liame causal, com base em elementos de prova acostados aos autos (extrato bancário e fotocópias de cheques que sacaram e depositaram os recursos em exame, peças 17 e 67, p. 2, 6, 8, 9, 120).

39. Ademais, houve incremento de infraestrutura dos **campi** geridos pela Universidade e pela sua fundação de apoio, como afirmou o tomador de contas ao registrar que “as metas físicas previstas foram atendidas” e que houve “alcance dos objetivos almejados”.

40. Diante desse contexto, não seria razoável impor o ressarcimento da quantia impugnada aos responsáveis, quando constatada a aplicação das verbas em benefício dos cursos de pós-graduação da universidade.

41. Por conseguinte, parte do débito inicialmente quantificado neste processo – referente ao quesito de citação acerca da aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada (R\$ 12.000,00, R\$ 11.500,00, R\$ 63.000,00 e R\$ 30.124,52) – pode ser afastado, porquanto ocorreu a hipótese de desvio de objeto e especialmente porque a análise das particularidades do caso concreto atesta que os recursos foram aplicados na consolidação da infraestrutura de Programas de Pós-graduação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, tendo ainda a unidade técnica comprovado a movimentação dessas verbas.

42. A toda evidência, interpretação dessa natureza exige a adoção de algumas cautelas. Refiro-me à possibilidade de os documentos indicados nos itens 19 a 21 acima serem utilizados na prestação de contas do Convênio-Finep 01.06.0721.00 (Sudoeste V).

43. Ou seja, vislumbra-se a hipótese de que esses elementos sejam oferecidos pela conveniente à concedente para a finalidade de comprovar o ajuste mencionado no item precedente (Sudoeste V). Caso tal situação ocorra, admitir-se-ia a existência de provas “anfíbias” que serviriam à demonstração de despesas efetuadas na avença objeto desta TCE e no Convênio-Finep 01.06.0721.00, não se revestindo de qualquer congruência exegese nessa linha.

44. Para evitar que os elementos probatórios sejam empregados como um amálgama que sirva para compor diversas prestações de contas, entendo que seja necessário cientificar a Finep de que os documentos em questão já foram considerados na prestação de contas do Convênio 01.05.0606.00, não

podendo ser utilizados novamente para comprovação da execução financeira do Convênio 01.06.0721.00 (Sudoeste V), e de que, caso seja confirmada essa hipótese, deve a Finep instaurar Tomada de Contas Especial para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992.

### III

45. Firmada essa interpretação, passo ao exame das alegações de defesa oferecidas pelo Sr. Mauro Pereira de Figueiredo e pela Sra. Maria Clícia Céu dos Santos (v. item 8 acima).

46. Quanto à suscitada prescrição da pretensão ressarcitória do dano, ressalta-se que o Tribunal ainda se orienta pela tese da imprescritibilidade, mesmo após o julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899) pelo Supremo Tribunal Federal, por compreender que a decisão daquela Corte Maior acerca da prescrição com base em decisão de tribunal de contas alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU. Nessa linha, cito, entre outros, os Acórdãos 1.145/2022 – Plenário (rel. min. Benjamin Zymler) e 3.027/2022 – 1ª Câmara (rel. min. Jorge Oliveira).

47. Aduzem ainda que são passivamente ilegítimos para constarem no polo desta TCE, uma vez que as decisões sobre aplicação dos recursos e devolução do saldo eram da FADCT e que estavam subordinados à reitoria da UESB e ao poder de direção da Assembleia Geral e do Conselho Técnico da FADCT. Novamente se trata de defesa que não deve ser acolhida, pois está evidente nos autos o poder de decisão dos gestores mediante a emissão dos cheques que movimentaram os recursos da avença, conforme indicam os documentos coligidos aos autos (peças 17 e 67, p. 2, 6, 8, 9, 120), o que afasta a hipótese de ilegitimidade passiva.

48. Ademais, não teria sentido algum a Sra. Maria Clícia Céu dos Santos e o Sr. Mauro Pereira de Figueiredo serem nomeados Superintendente e Diretor Administrativo Financeiro, respectivamente, da FADCT, e a aplicação de recursos ficar a cargo de colegiados da Universidade e da sua fundação de apoio.

49. Alegaram ainda os responsáveis que acompanharam a avença por período inferior à metade da vigência do convênio (Sra. Maria Clícia Céu dos Santos: de 3/4/2008 a 27/10/2009; Sr. Mauro Pereira de Figueiredo: 13/5/2008 a 27/10/2009) e que houve restrição ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa por terem atuado no ajuste em intervalo de tempo reduzido e por não possuírem livre acesso aos documentos da FADCT, bem como pelo tempo decorrido dos fatos.

50. Estar à frente da gestão de recursos por tempo menor do que a vigência do ajuste, por si só, não atenua as irregularidades verificadas na administração dessas verbas, especialmente porque a Sra. Maria Clícia Céu dos Santos e o Sr. Mauro Pereira de Figueiredo praticaram atos de ordenação de despesas do convênio em questão ao subscreverem as cédulas que revolveram as verbas federais em referência. De mais a mais, ambos os agentes geriram os recursos continuamente por mais de um ano, tempo suficiente para detectar o emprego de verbas em plano de trabalho de avença diversa.

51. Acerca da suposta restrição ao exercício do direito ao contraditório, trata-se de assertiva desacompanhada de qualquer elemento que efetivamente demonstre prejuízo a esse relevante direito fundamental, sendo que o mero decurso do tempo não prejudicou a ampla defesa neste caso concreto, em face do acervo probatório trazido ao processo pelos defendentes. Também não se verificou nos autos que os ex-gestores tenham solicitado documentos à FADCT ou que houve negativa daquela fundação em fornecê-los.

52. Como se percebe, as alegações de defesa oferecidas ao descortino do Tribunal não devem ser acolhidas.

### IV

53. Rememora-se que o débito apurado nestes autos é composto de outra parcela referente à não devolução do saldo da conta específica do convênio (R\$ 23.939,31). Acerca desse quesito, os agentes alegaram que o resíduo pecuniário foi utilizado para iniciar a execução de outro convênio com a Finep, com vistas a não inviabilizar as contratações em andamento.

54. Segundo a unidade técnica, essa afirmação “não pode ser comprovada ou refutada, devido a ausência de extratos bancários da conta do convênio posteriores a setembro/2020 que possibilitassem verificar se os recursos ainda estão disponíveis em conta ou se foram efetivamente utilizados após o encerramento do convênio, razão pela qual a imputação pela devolução desse saldo permanece.”

55. Ainda de acordo com a SecexTCE, relembre-se, a responsabilidade relativa ao ressarcimento desses recursos deve ser atribuída exclusivamente à FADCT, por se tratar de obrigação assumida pela entidade ao firmar o convênio (regra do item VIII.1, ‘i’, do termo de convênio, peça 5, p. 4), podendo ser acolhidas as defesas dos agentes.

56. Igualmente, entendo que o dano em questão deve ficar a cargo somente da FADCT, mas não pelo motivo declinado pela secretaria instrutiva (obrigação assumida pela entidade), mas especialmente pelos fatos de que não se comprovou a aplicação desses recursos em outro ajuste e de que há incerteza probatória acerca de quem ordenou essa despesa, conforme sobressai da informação prestada a esta Corte pela precitada fundação, **verbis**:

“Todos os cheques [nos valores de R\$ 12.000,00, R\$ 11.500,00, R\$ 63.000,00 e R\$ 30.124,52] estão assinados pelos gestores de então: Maria Clícia Céu dos Santos (Superintendente) e Mauro Pereira Figueiredo (Diretor Administrativo-Financeiro). Em relação ao cheque no valor de R\$ 27.711,13, não conseguimos localizá-lo na FADCT, entretanto encontramos um no valor de R\$ 28.437,57 emitido na mesma data (23/11/2009) que pode ter alguma relação com o solicitado.”

57. Ante a ausência de base firme para asseverar que o Sr. Mauro Pereira de Figueiredo e a Sra. Maria Clícia Céu dos Santos atuaram na designação do saldo de convênio e, ainda, tendo em vista a falta de extrato da conta correspondente à data de aplicação dessa parcela, bem como a incongruência de valores (débito: R\$ 23.939,31; documentos: R\$ 27.711,13 e R\$ 28.437,57), creio que a responsabilidade pela recomposição desse valor deve ser direcionada somente à FADCT.

58. Por outro lado, compreendo que somente o nome do Sr. João Claudio Eloy Britto deve ser excluído da relação jurídico-processual inaugurada pela presente Tomada de Contas Especial, e não os do Sr. Mauro Pereira de Figueiredo e da Sra. Maria Clícia Céu dos Santos, pois estes, diversamente daquele, participaram das irregularidades que permearam a gestão das verbas em questão, ordenando despesas com infração às normas indicadas no item 35 acima (art. 116 da Lei 8.666/1993 c/c art. 66 da mesma lei, art. 22 da IN/STN/MF 1/1997 e regras do convênio).

59. Por conseguinte, as contas do Sr. Mauro Pereira de Figueiredo, da Sra. Maria Clícia Céu dos Santos e da FADCT devem ser julgadas irregulares, mas somente a entidade responderá pelo pagamento do débito quantificado no processo (R\$ 23.939,31), sem aplicação à fundação da multa proporcional ao dano prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e sem imposição da multa capitulada no art. 58, inciso I, da mesma lei aos ex-gestores (por infração a normas), haja vista que o caso foi colhido pela prescrição da pretensão sancionatória decenal, nos termos do Acórdão 1.441/2016 – Plenário (rel. min. Benjamin Zymler; red. min. Walton Alencar Rodrigues), pois o ato interruptivo da prescrição que ordenou a citação ocorreu em 4/5/2020 (peça 90) e as irregularidades que permearam estes autos, bem como o prazo final para prestar conta do ajuste em questão, se deram em 2009.

60. Ainda acerca do débito, entendo que a data da ocorrência do dano deve corresponder a do prazo final da prestação de contas do ajuste, ou seja, em 26/12/2009.

61. Outrossim, a Finep deve ser cientificada de que os documentos de despesa referentes ao Convênio 01.06.0721.00 (Sudoeste V), que foram considerados na prestação de contas do Convênio 01.05.0606.00, não podem ser utilizados novamente para comprovação da execução financeira daquela avença, e de que, caso seja confirmada essa hipótese, deve-se adotar medidas para instaurar Tomada de Contas Especial com vistas a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano.

62. Por fim, deve-se autorizar a cobrança judicial, se necessária, e o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, bem como encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado da Bahia, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

Ante o exposto, voto por que seja aprovado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.



T.C.U., Sala das Sessões, em 21 de junho de 2022.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator