

VOTO

Trata-se de tomadas de contas especiais instauradas pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene (antiga Agência de Desenvolvimento do Nordeste - Adene), em razão de indícios de danos financeiros ao erário na gestão dos recursos repassados por essa autarquia especial, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, ao Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó, no âmbito dos Convênios 160/2004, 366/2005, 368/2005 e 391/2005.

2. Inicialmente, a extinta Adene pronunciou-se pela aprovação das prestações de contas dos mencionados ajustes. Todavia, a Controladoria-Geral da União detectou diversas impropriedades na execução dos convênios e opinou pela impugnação das respectivas prestações de contas, o que fez com que a Sudene, o órgão então responsável, mudasse seus pareceres sobre a situação das avenças, passando a registrar a inadimplência do Instituto Xingó.

3. Identificaram-se, nos autos, os seguintes responsáveis: Gilberto Rodrigues do Nascimento, na condição de Diretor-Geral do Instituto Xingó, à época, e responsável pela execução e prestação de contas dos Convênios 160/2004, 366/2005, 368/2005 e 391/2005; Isabel Cristina de Sá Marinho, então Diretora Associada do instituto e responsável pela celebração e execução do Convênio 368/2005; Fábio José Castelo Branco Costa, então responsável pela execução do ajuste, bem como por assinar a prestação de contas com essa função, em relação ao Convênio 391/2005; Joselle Moura Ferreira, que era Assessora em Organização Social e Gestão da Produção do Projeto pelo Instituto Xingó e responsável pela execução da avença, bem como pela liquidação de parte das despesas realizadas do Convênio 368/2005; Lúcia Pereira, responsável pela execução do Convênio 160/2004; e Eudes de Souza Correia, que assinou a prestação de contas como executor do objeto do Convênio 366/2005.

4. Foram, então, constituídas quatro tomadas de contas especiais, que, após saneadas, podem ser assim resumidas:

TC 033.957/2011-8; Convênio 160/2004	
Objeto	Capacitação de pequenos produtores no processamento de leite de cabra e derivados, carne e seus derivados e pele caprina e ovina, para promover a sustentabilidade da atividade, por meio do incremento de renda familiar, com a melhoria da qualidade dos produtos ofertados no mercado.
Valor(es) repassado(s)	R\$ 66.608,95 (15/03/2005) e R\$ 33.391,05 (17/10/2005)
Irregularidades apuradas	Sado de convênio não devolvido. Pagamentos de tarifas bancárias. Despesas sem justificativas pertinentes. Utilização indevida de recursos do convênio em outro ajuste. Pagamentos à empresa Amadeu de Sá Brandão relativos a serviços de locação de veículos, sem comprovação.
Total dos valores impugnados	R\$ 17.272,18 (15/11/2005)
Responsáveis solidários	Gilberto Rodrigues do Nascimento, Lúcia Pereira e Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó

TC 033.981/2011-6; Convênio 366/2005	
Objeto	Desenvolvimento de estudos sobre a reprodução, a larvicultura e cativeiro do beijupirá, o cultivo da ostra nativa e a potencialidade de cultivo do sururu no estuário do Rio Piauí.
Valor(es) repassado(s)	R\$ 110.000,00 (07/03/2006)
Irregularidades apuradas	Despesas com tarifas bancárias. Devolução de pagamentos indevidos. Pagamentos a servidores públicos com recursos do convênio. Despesas não executadas, mas recursos utilizados, sem devolução ao concedente.
Total dos valores impugnados	R\$ 48.517,58 (28/04/2008)

Responsáveis solidários	Gilberto Rodrigues do Nascimento, Eudes de Souza Correia e Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó
-------------------------	---

TC 033.976/2011-2; Convênio 368/2005	
Objeto	Transferência de tecnologia ao sistema produtivo tradicional da ovinocaprinocultura.
Valor(es) repassado(s)	R\$ 103.044,54 (20/04/2006)
Irregularidades apuradas	Sado de recursos a devolver. Pagamentos sem comprovação pertinente. Pagamentos de tarifas bancárias.
Total dos valores impugnados	R\$ 9.487,47 (06/04/2008)
Responsáveis solidários	Gilberto Rodrigues do Nascimento, Isabel Cristina de Sá Marinho, Joselle Moura e Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó

TC 033.973/2011-3; Convênio 391/2005	
Objeto	Produção e comercialização na piscicultura em cinco municípios do semiárido dos Estados de Pernambuco, Alagoas e Sergipe.
Valor(es) repassado(s)	R\$ 50.990,55 (20/04/2006) e R\$ 49.009,45 (14/08/2006)
Irregularidades apuradas	Pagamentos de taxa de administração, intitulados de taxa de gestão.
Total dos valores impugnados	R\$ 1.506,50 (jul/2006 a abr/2007)
Responsáveis solidários	Gilberto Rodrigues do Nascimento, Fábio José Castelo Branco Costa e Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó

5. Os nominados responsáveis foram regularmente citados para apresentar alegações de defesa ou devolver as quantias impugnadas.

6. Gilberto Rodrigues do Nascimento foi, também, chamado em audiência para apresentar razões de justificativa pelas seguintes irregularidades praticadas nas avenças: contratação de empresa sem observância do regular processo de dispensa, em desacordo com o art. 26 da Lei 8.666/1993; contratação de pessoal para ministrar cursos, com divergência entre o previsto no plano de trabalho e o efetivamente realizado, em descumprimento ao art. 15 da IN/STN 1/1997; aquisição de bens sem a devida formalização de processo licitatório de dispensa, em desacordo com o art. 26 da lei 8.666/1993; aquisições de móveis e equipamentos, sem comprovação da realização das cotações de preço, em descumprimento do art. 28, inciso X, da IN/STN 1/1997; realização de despesas com locação de veículos, com divergência entre o total previsto de diárias e o executado, além da mudança de veículo popular para utilitários e vans sem anuência do concedente, em descumprimento ao art. 15 da IN/STN 1/1997; ausência de discriminação das despesas executadas pelo Instituto Xingó, prejudicando a transparência na utilização dos recursos e impossibilitando que se pudesse verificar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e o objeto conveniado, em desacordo com o art. 30 da IN/STN 1/1997; contratação de serviços de locação de veículos sem a exigência da regularidade fiscal da empresa contratada, em descumprimento ao art. 29 da Lei 8.666/1993.

7. Isabel Cristina de Sá Marinho, Lúcia Pereira, Joselle Moura Ferreira e o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó, conquanto devidamente notificados, permaneceram silentes, devendo ser considerados revéis para que os autos prossigam, conforme prescreve o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

8. Nas instruções que fiz constar do relatório antecedente, a Secex/SE examinou as defesas dos demais responsáveis (Fábio José Castelo Branco Costa, Gilberto Rodrigues do Nascimento e Eudes de Souza Correia) e, em suma, concluiu que elas não elidiriam as irregularidades resultantes em danos ao erário.

9. Destarte, com a anuência da representante do MP/TCU, a unidade técnica apresentou proposta de mérito no sentido de julgar irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os, solidariamente entre si e com o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó, na proporção delimitada nas tabelas apresentadas, ao recolhimento das quantias especificadas aos cofres da Sudene, aplicando a todos multas proporcionais aos débitos, além da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a Gilberto Rodrigues do Nascimento.

10. De início, verifico que a proposta da Secex/SE deve ser parcialmente ajustada para que se inclua o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó no rol de responsáveis com contas a serem julgadas irregulares, em razão do entendimento já externado por esta Corte em diversas decisões, a exemplo dos Acórdãos 946/2013 e 2.545/2013 e 3.325/2015, todos do Plenário, de que é juridicamente possível o TCU julgar as contas de pessoas jurídicas privadas responsáveis por danos cometidos ao erário.

11. Feita essa ressalva, entendo como pertinente o que alvitrou a unidade técnica pelas razões que abaixo explico.

12. O responsável Fábio José Castelo Branco Costa, em resumo, alegou que: não exercia cargo de direção, não tinha vínculo funcional, administrativo ou financeiro com o Instituto Xingó, nem havia nexos causal entre suas ações e o suposto dano; era bolsista contratado para prestar serviços de apoio ao projeto contemplado no Convênio 391/2005; era coordenador executivo da unidade de projetos de aquicultura, realizando a supervisão técnica e o acompanhamento das atividades dos responsáveis contratados para execução do projeto em exame, não sendo responsável por pagamentos ou contratações; não possuía competência nem legitimidade para responder pela execução financeira do projeto, nem delegação dos representantes legais do Instituto para isso.

13. Tais argumentos devem ser rechaçados, pois restou assente que o responsável praticou atos de gestão relevantes, ao assinar documentos financeiros que compuseram a prestação de contas do Convênio 391/2005, que, ao final, mostrou-se eivada de vícios. O responsável atestou a realização de despesas sem verificar a conformidade delas com os normativos vigentes. Ora, se, agora como assevera, ele não tinha competência nem legitimidade para responder pela execução da avença, então como poderia assumir a responsabilidade maior de atestar a suposta lisura da prestação de contas?

14. Os relatórios que compõem a prestação de contas devem espelhar as atividades desenvolvidas no convênio, a sua execução físico-financeira, os valores e origens das receitas e despesas e as relações de pagamentos. Tais documentos são essenciais para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos. Portanto, o gestor não deve tomar a aposição de sua assinatura nesse instrumento como um ato proforma ou de mera ratificação, para se eximir da responsabilidade pelas consequências de impropriedades nele presentes.

15. Em sua defesa, Eudes de Souza Correia argumentou, em síntese, que: *“não tinha qualquer vínculo com a Adene nem com o Instituto Xingó, não sendo ordenador de despesas ou responsável pela administração financeira de nenhum projeto; foi convidado para acompanhar o andamento técnico do projeto, referente ao Convênio 366/2005; na condição de supervisor da área de aquicultura; não foram de sua responsabilidade as atividades administrativas e financeiras, com as quais não tem a menor intimidade; não lhe coube o acompanhamento da execução financeira, muito menos da aplicação das regras de licitação, pois além de não ser de sua competência, não detém conhecimentos técnicos na área administrativa e de licitação; não era responsável pelos recursos orçamentários do projeto, não fazia liberação ou compra de material, bem como não fazia nenhuma gestão administrativa; no tocante à alegação de ter assinado a prestação de contas, esse fato se deu por fatores alheios à sua vontade, tendo praticado por indiscutível boa fé e espírito de solidariedade; todos os documentos foram assinados numa única oportunidade, no que pese deles constar datas diversas; naquela oportunidade constatou que os relatórios que lhes foram apresentados, estavam em consonância com as metas programadas e executadas durante a execução do projeto”*.

16. As alegações de defesa desse responsável não podem ser acatadas, uma vez que ele assinou documentos financeiros, concordando com os elementos ali contidos. Com efeito, embora os relatórios

de execução da receita e da despesa, execução financeira e relação de pagamentos, constantes da prestação de contas, não tivessem a assinatura de um contador ou pessoa responsável pela parte financeira do convênio, Eudes de Souza Correia assinou-os, conjuntamente com o então Diretor do Instituto Xingó, Gilberto Rodrigues do Nascimento, assumindo, pois, o ônus por atestar a suposta lisura da gestão financeira da avença. Ademais, a CGU verificou que o Convênio 366/2005 não teve o acompanhamento técnico previsto, o que prejudicou a obtenção de mais informações sobre o alcance das metas, bem como foram detectadas irregularidades administrativas, que inviabilizaram a continuidade das ações.

17. E, por fim, como bem pontuou a unidade técnica, a mera afirmação do gestor de que assinou os documentos, mas que, na realidade, não foi o responsável pela execução das despesas do ajuste, não é suficiente para excluí-lo da responsabilidade, também, pela utilização indevida dos recursos do referido convênio.

18. Gilberto Rodrigues do Nascimento, responsável principal por todos os convênios ora em apreço, em resposta aos ofícios de citação e audiência que lhe foram endereçados, em suma, asseverou o seguinte: *“o Instituto Xingó aceitou as condições impostas nos convênios que firmou, em conformidade com a legislação em vigor (Instrução Normativa STN 1/1997), sem que lhe fosse dado debater o conteúdo e a fórmula então eleita para a aquisição de bens; não cometeu qualquer irregularidade, pois foram aprovadas as prestações de contas parciais; não há disposição constitucional ou legal para cominar a entidades de direito privado ou associativas o encargo de adoção de procedimentos que são de observância obrigatória de órgãos e entidades da Administração Pública, não estando o Instituto Xingó submetido a regulamentação que não lhe é aplicável, nenhuma irregularidade pode resultar, resultando na necessidade de reavaliar os elementos anteriormente examinados, que geraram a TCE; as questões relativas a pesquisas de mercado, dispensas de licitação e contratações tiveram dificuldades para a sua implementação devido à distância do Instituto Xingó dos grandes centros; o Instituto Xingó estava submetido às normas inscritas em seu Regulamento Próprio de Licitações e Contratos, que contempla a flexibilização procedimental, não se confundindo com a Lei 8.666/1993; esteve vinculado ao Instituto Xingó no período compreendido entre 23 de outubro de 2005 a 23 de fevereiro de 2008; impossibilidade de localizar elementos documentais que pudessem ser carreados ao feito, pois o decurso de tempo desde o seu desligamento não permitiu a obtenção de outros documentos; as glosas efetuadas resultaram mais da interpretação dada à prestação de contas do que propriamente à ocorrência de irregularidades reais e efetivas; houve decurso de prazo razoável entre o seu desligamento da entidade e a sua citação pelo Tribunal, sem que se lhe tenha dado conhecimento de qualquer irregularidade apurada, de modo a permitir a sua atuação que, agora, se encontra inteiramente inviabilizada, principalmente em decorrência da inatividade do instituto; em relação ao Convênio 160/2004, encerrado em 15/11/2005, houve a incidência da prescrição extintiva quanto à apuração de eventuais anormalidades, já que decorridos mais de dez anos entre o encerramento do ajuste e o ato de citação (25/7/2014), em consonância com a jurisprudência desse Tribunal; face ao longo tempo decorrido, o defendente não dispõe de meios para apurar o que houve e a quem cabe a responsabilidade”*.

19. As alegações de defesa e as razões de justificativa desse responsável devem ser rejeitadas.

20. O exame da defesa do então Diretor-Geral do Instituto Xingó atesta que ele não buscou se contrapor a cada uma das irregularidades apontadas na audiência e na citação, limitando-se, principalmente, a tentar se esquivar pelo caminho da sua não responsabilização ou do não enquadramento da entidade que presidia nas regras da aplicação de recursos públicos descentralizados.

21. Ora, com ele próprio assevera, ao aceitar as condições impostas nos convênios, em especial as estabelecidas na Instrução Normativa STN 1/1997, o responsável não poderia se desviar das condições de execução da avença sob as regras dos normativos correlatos e derivados, dos quais se destacam a Lei 8.666/1993 e o Decreto 93.872/1986. As irregularidades motivadoras da audiência do responsável se referem a casos de contratação, aquisição de bens e realização de despesas, situações

típicas em que é exigível o atendimento da Lei 8.666/1993, além de outras nas quais foram violados dispositivos da IN/STN 1/1997.

22. Além disso, os próprios termos convênias que o instituto celebrou com a extinta Adene continha expressa sujeição do conveniente às disposições da Lei 8.666/1993.

23. O responsável tenta excluir sua responsabilidade pelas irregularidades arguindo que só esteve vinculado ao Instituto Xingó no período compreendido entre 23/10/2005 a 23/02/2008. No entanto, nos autos constam informações que comprovam que ele praticou atos de gestão desde 30/05/2005 até 07/10/2008.

24. É irrazoável a alegação do defendente sobre a prescribibilidade decenal da TCE, porquanto, em relação, por exemplo, ao Convênio 160/2004, o mais antigo, que se encerrou em 15/11/2005, ele foi notificado inicialmente em 15/9/2010 acerca de pendências na execução do ajuste, tendo apresentado resposta em 22/11/2010. Ou seja, a primeira notificação do responsável ocorreu em menos de cinco anos da ocorrência dos fatos inquinados. Em todos os processos em que foi citado, a notificação ocorreu em prazo razoável acerca das pendências e irregularidades a serem sanadas. Portanto, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva, tampouco em cerceamento da ampla defesa e do contraditório.

25. Também não merece acolhida a alegação de serem de pequena monta os valores envolvidos em cada uma das TCEs e de que as glosas efetuadas resultaram mais da interpretação dada à prestação de contas do que de irregularidades reais e efetivas. A consolidação das quatro tomadas de contas especiais está amparada no inciso IV do art. 15 da IN TCU 71/2012. As glosas não resultaram de interpretação, mas do não atendimento às normas legais aplicáveis à execução físico-financeira de convênios e foram devidamente apuradas nos relatórios da Sudene e da CGU, os quais estão acostados aos autos, a exemplo das seguintes: realização de despesas sem comprovação, contrariando o art. 8º, inciso V, da IN/STN 1/1997; despesa não executada, em afronta ao art. 22 dessa norma; e saldo de recursos a devolver, em descumprimento ao art. 21, § 6º, da referida IN.

26. Dessa forma, considerando que as irregularidades nos mencionados convênios foram devidamente apuradas pelos órgãos de controle interno e confirmadas pelas instruções da unidade técnica e pelo parecer do MP/TCU, ficando caracterizados infração à norma legal e regulamentar de natureza financeira e atos de gestão ilegítimos e antieconômicos, que resultaram em injustificado dano ao erário, estão materializadas as ocorrências previstas nas alíneas “b” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, devendo ser, desde logo, proferido o julgamento pela irregularidade das contas de Gilberto Rodrigues do Nascimento, Lúcia Pereira, Eudes de Souza Correia, Isabel Cristina de Sá Marinho, Joselle Moura Ferreira, Fábio José Castelo Branco Costa e do Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó, com imputação solidária dos débitos especificados no item 40 da instrução da unidade técnica (peça 67), os quais foram sumariados no item 4 deste voto, e aplicação de multa proporcional às dívidas, que estipulo nos seguintes valores:

Responsável	Vlr da Multa
Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó	R\$ 40.000,00
Gilberto Rodrigues do Nascimento	R\$ 40.000,00
Lúcia Pereira	R\$ 10.000,00
Eudes de Souza Correia	R\$ 20.000,00
Isabel Cristina de Sá Marinho	R\$ 5.000,00
Joselle Moura Ferreira	R\$ 5.000,00
Fábio José Castelo Branco Costa	R\$ 1.000,00

27. Ao responsável Gilberto Rodrigues do Nascimento também deve ser aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal, que arbitro em R\$ 10.000,00.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de março de 2016.



JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator