

Proc. TC-033.572/2011-9
Tomada de Contas Especial
Recurso de Reconsideração

Parecer

Trata-se de Recursos de Reconsideração interpostos pelos Senhores Fábio José Castelo Branco Costa e Gilberto Rodrigues do Nascimento (peças 80 e 88) contra o Acórdão n.º 1.616/2016-TCU-1.ª Câmara, que julgou TCE instaurada pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em razão de irregularidades na execução de despesas do Convênio n.º 159/2004.

2. O referido ajuste, firmado em 29/12/2004 entre a extinta Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó (Instituto Xingó), vigorou até 12/05/2006, e teve por objetivo o fortalecimento de associações de piscicultores em cinco municípios do Semiárido Nordestino.

3. Por meio do acórdão supracitado, julgou irregulares as contas dos recorrentes – bem como as da entidade convenente e da Senhora Isabel Cristina de Sá Marinho –, condenou-os em débito solidário, detalhado no Quadro 1, e aplicou-lhes multas individuais de R\$ 40.000,00.

Quadro 1 – Parcelas do débito

Taxas de administração pagas à Facepe (Fund. Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco)	R\$ 1.560,00
Pagamento por serviços não pertinentes ao objeto do convênio (central telefônica)	R\$ 6.775,10
Pagamento de mão-de-obra para serviços não pertinentes ao objeto do convênio	R\$ 15.400,84
Pagamento de tarifas bancárias	R\$ 296,34
Rendimentos de aplicação financeira não usados na execução do objeto do convênio	R\$ 1.447,78
Pagamentos a bolsistas fora da vigência do convênio	R\$ 1.512,00
NF sem discriminação dos serviços (manejo de viveiros e apoio técnico)	R\$ 4.244,06
Divergências nas NF das despesas com abastecimento de veículos	R\$ 5.473,80
Superfaturamento na aquisição de rações	R\$ 9.806,12
Horas pagas a bolsistas e não utilizadas	R\$ 29.435,71
NF sem atesto do recebimento do material ou prestação de serviço	R\$ 186.268,84
Total	R\$ 262.220,59

4. Analisados os argumentos recursais, a Unidade Técnica propõe, em síntese, dar provimento parcial aos recursos de sorte a alterar o débito a eles originalmente imputado. O auditor instrutor e o escalão dirigente da Secretaria de Recursos divergiram, contudo, quanto ao valor do débito a ser atribuído a cada um dos recorrentes, em virtude das respectivas responsabilidades na execução do convênio em questão (peças 118 e 119).

II

5. Em virtude das divergências nas análises oferecidas pela Unidade Instrutiva, e à luz do efeito devolutivo inerente à espécie recursal, revisitamos os autos desta Tomada de Contas Especial com o objetivo de analisar os fundamentos do acórdão condenatório.

6. No tocante às responsabilidades em face do dano apurado, constatamos que o Senhor Fábio José Castelo Branco Costa, na condição de bolsista, foi responsável direto pela coordenação técnica das atividades do convênio, como se pode observar da leitura dos Relatórios de Atividade (peça 4, p. 177-184 e 277-292 e peça 5, p. 6-32 e p. 78-125) e dos esclarecimentos prestados em resposta a questionamento da CGU sobre o atingimento de metas do convênio (peça 6, pp. 116-121 e 122-162).

7. Se, por um lado, a natureza precária de seu vínculo com o projeto não permite inferir que ele tenha exercido atividades de gestão administrativa do Instituto Xingó, por outro lado, não impede sua responsabilização por prejuízos decorrentes de irregularidades nos atos por ele praticados.

8. Nessa linha, o fato de o referido agente ter subscrito a prestação de contas do convênio não tem o condão de ensejar, por si só, sua responsabilidade pela totalidade das despesas ali informadas. Deve ele responder apenas pelos débitos originados diretamente de seus atos como coordenador técnico, e não por atos de competência precípua dos gestores a quem incumbia a administração do Instituto Xingó.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

9. A propósito da responsabilidade dos diretores do Instituto Xingó, constata-se que a Senhora Isabel Cristina de Sá Marinho atuou desde a fase de planejamento do projeto, prévia à celebração do ajuste (peça 2, pp. 101 e 104). Já o Senhor Gilberto Rodrigues do Nascimento, a despeito de não ser o Diretor-Geral da entidade por ocasião da celebração do convênio, exerceu o referido cargo a partir de abril/2005 – portanto, durante todo o período em que se deu a execução do objeto –, consoante evidências acostadas à peça 4 (pp. 46, 152, 177-178, 228-230), sendo improcedente a informação aduzida em suas alegações de defesa de que teria exercido o cargo apenas a partir de novembro/2005, (peça 88, pp. 4-5).

10. No tocante ao débito apurado, impõe-se destacar, de início que a execução física do objeto, embora tenha se estendido além do prazo de vigência do ajuste, foi devidamente atestada por técnicos da Adene e também por equipe de auditoria da CGU, (peça 2, 11-56, peça 6, p. 90-170).

11. Em vistorias técnicas realizadas em setembro/2006 e agosto/2009, constatou-se que as metas físicas do convênio foram devidamente cumpridas, com a revitalização de viveiros de peixes (meta 1), a aquisição e instalação de tanques-rede (meta 2), a realização dos cursos programados (meta 3), o acompanhamento do cultivo de viveiros e tanques-rede, com comprovação da distribuição de ração para alevinos (meta 4), conforme farta documentação acostada à peça 5, pp. 285-286 e à peça 6, pp. 165-170.

12. Esse fato, a nosso ver, não foi devidamente sopesado nas etapas processuais anteriores. Isso porque uma boa parte do débito apurado nestes autos se deve a impugnações de despesas por falhas que, no contexto de atingimento dos objetivos do convênio, constituem mero descumprimento formal de normas.

13. É o caso dos pagamentos a bolsistas, glosados por terem sido feitos após o fim da vigência do convênio (R\$ 1.512,00), e também dos pagamentos pelos serviços de manejo de viveiros e apoio técnico de campo (R\$ 4.244,06), impugnados devido à não discriminação em nota fiscal dos preços unitários de cada serviço prestado e do período de realização (peça 5, p. 476). Diante das já relatadas evidências de que as atividades operacionais do convênio se estenderam além do prazo de vigência, e da baixa materialidade dos valores envolvidos, a nosso ver revela-se medida de excessivo rigor impugnar tais despesas.

14. A efetiva consecução das metas físicas do convênio também fragiliza a impugnação de despesas sob o fundamento da ausência de atesto de recebimento de materiais/serviços nas respectivas notas fiscais. Para maior clareza da análise, as despesas que compõem essa parte do débito são detalhadas no Quadro 2 (peça 5, pp. 474-476, peça 6, p. 212).

Quadro 2 – Despesas glosadas devido à ausência de atesto em notas fiscais

Empresa	Despesa	Valor (R\$)
Socil Eivalis Nutrição Animal Ind. e Com. Ltda.	ração para peixes	151.817,39
AAT Internacional Ltda.	alevinos	7.650,00
Amadeu de Sá Brandão - Locadora ASB	locação de veículo	7.000,00
Coop. de Produção e Trabalho Xingó Ltda.	serviços (motorista, vigilante noturno e servente prático)	2.011,06
Soc. de Prestação de Serviços Xingó Ltda.		13.033,51
Joazeiro & Arruda Ltda. - Gool Fardamentos	camisas de malha	420,00
Supermercado Santa Quitéria	gêneros alimentícios	2.376,00
		623,48
Paulo dos Santos - Papelaria Modelo	material de expediente e escritório	383,40
Xingó Net Informática	cartuchos para impressora	954,00
Total		186.268,84

15. No tocante aos pagamentos à empresa Socil Eivalis Nutrição Animal Ind. e Com. Ltda., pelo fornecimento de ração para peixes, consta dos autos cópia do contrato firmado entre a empresa fornecedora e o Instituto Xingó (peça 4, pp. 288-289). Os valores e datas das notas fiscais emitidas pela aludida fornecedora correspondem aos débitos lançados na conta vinculada ao convênio, conforme informações consolidadas no Quadro 3, na página seguinte (peça 5, pp. 158-163, 396-399). Bem assim, as diversas notas fiscais que integram a documentação da prestação de contas possuem carimbos dos órgãos

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

estaduais de fiscalização fazendária desde a origem até o destino dos produtos e identificam nominalmente esses locais, nos quais foram realizadas ações do convênio.

16. Exceções são duas notas fiscais emitidas em 10/05/2006, que somam R\$ 135.017,71, a título de crédito para entrega em data futura, cujo valor é ligeiramente diferente do que foi debitado da conta vinculada ao convênio (R\$ 134.594,12, em 11/05/2006, cujo recebimento foi confirmado pela própria Socil Evalis, conforme evidência à peça 6, p. 41). Para além da pequena discrepância entre os valores, não se verificam indícios de prejuízos financeiros, uma vez que as notas fiscais emitidas posteriormente, no total de R\$ 135.498,55, consignaram a natureza das operações como de venda contratada para entrega futura e que a equipe da Adene, em inspeção *in loco* realizada em setembro de 2006, constatou a entrega dos referidos produtos (peça 5, p. 484).

Quadro 3 – Aquisição de ração para peixe (Socil Evalis)

nota fiscal		movimentação conta bancária		Evidência/Observações
Data	valor (R\$)	Data	valor (R\$)	
26/11/2005	1.406,60	06/12/2005	1.406,60	Peça 5, p. 164, 365
	1.239,28		1.239,28	Peça 5, p. 100, 164, 366
22/12/2005	1.375,20	12/01/2006	1.375,20	Peça 5, p. 98, 163, 369
	1.841,40		1.841,40	Peça 5, p. 163, 368
	10.791,00		10.791,00	Peça 5, p. 163, 367
06/03/2006	2.809,00	17/3/2006	2.809,00	Peça 5, p. 96, 161, 371
	7.144,50		7.144,50	Peça 5, p. 161, 370
	1.299,00		1.299,00	Peça 5, p. 161, 372
26/04/2006	8.292,50	08/05/2006	8.292,50	Peça 5, p. 158, 373
	4.146,25		4.146,25	Peça 5, p. 158, 374
	3.862,56		3.862,56	Peça 5, p. 158, 375
subtotal	44.207,29			
10/05/2006	87.367,96	11/05/2006	134.594,12	Peça 5, p. 158, 376
	47.649,75			Peça 5, p. 158, 377
subtotal	135.017,71			Pagamento antecipado, para entrega futura
25/05/2006	8.727,70			Peça 5, p. 378
25/05/2006	2.060,94			Peça 5, p. 379
25/05/2006	4.328,60			Peça 5, p. 380
25/05/2006	7.745,98			Peça 5, p. 381
25/05/2006	7.439,05			Peça 5, p. 382
14/7/2006	14.862,00			Peça 5, p. 385
17/7/2006	5.573,25			Peça 5, p. 383
17/7/2006	9.288,75			Peça 5, p. 384
24/7/2006	5.304,00			Peça 5, p. 386
27/7/2006	13.032,00			Peça 5, p. 388
28/7/2006	13.032,00			Peça 5, p. 387
37/7/2006	12.167,00			Peça 5, p. 389
23/8/2006	8.688,00			Peça 5, p. 390
23/8/2006	5.458,27			Peça 5, p. 391
16/10/2006	481,39			Peça 6, p. 58
16/10/2006	3.562,08			Peça 6, p. 59
16/10/2006	5.624,26			Peça 6, p. 60
16/10/2006	4.887,00			Peça 6, p. 61
27/10/2006	3.236,28			Peça 6, p. 62
subtotal	135.498,55			Valor total dos produtos entregues após 10/05

17. De modo análogo, vê-se que o pagamento à empresa AAT Internacional Ltda., relativo ao fornecimento de alevinos também foi glosado em razão de ter sido feito antes da efetiva entrega do material (peça 6, p. 214). A despeito de não constar dos autos cópia da nota fiscal inquirada, há diversas

declarações assinadas por representantes de associações beneficiadas pelo convênio dando conta do recebimento desses materiais (peça 5, pp. 108-121).

18. Destarte, a nosso ver, há elementos bastantes nos autos para estabelecer o nexo causal entre os recursos repassados por força do ajuste e os pagamentos às empresas Socil Evialis e AAT Internacional pelo fornecimento de insumos para execução das ações pactuadas, o que torna insubsistentes as respectivas glosas.

19. Ainda em relação à ração para peixe fornecida pela empresa Socil Evialis, consideramos frágil o débito de R\$ 9.806,12 devido a superfaturamento nessa aquisição. O referido valor corresponde ao preço médio contratado desses produtos multiplicado por excesso na estimativa da quantidade de ração necessária para o projeto (9.998 Kg), que tomou por base 30 tanques-rede e não 28, como previsto no plano de trabalho aprovado (peça 5, p. 472 e 473).

20. Acerca desse ponto, convém notar que o erro de estimação ocorreu em etapa anterior à celebração do convênio entre a Adene e o Instituto Xingó. Uma vez que os ora recorrentes somente passaram a atuar na fase de execução do ajuste, não é possível atribuir-lhes responsabilidade por tal falha.

21. Em acréscimo, compulsando os autos, constata-se que o Instituto Xingó informou que teria havido maior oferta de ração aos peixes nos viveiros, com conseqüente maior peso da produção comercializada. Tal justificativa não foi refutada pela concedente (peça 6, p. 10-11, 68-69), não havendo indícios de desperdício ou desvio na utilização desse insumo.

22. Assim, diante das evidências do fornecimento de todo o quantitativo contratado de ração pela fornecedora Socil Evialis e do atingimento das finalidades do convênio, entendemos ser devido afastar a respectiva parcela do débito.

23. Quanto aos demais despesas relacionados no Quadro 2, verifica-se, do exame da Relação de Pagamentos acostada à peça 5, pp. 152-155 e 458-459, que as glosas devido à ausência de atesto nos documentos fiscais referem-se a apenas parte dos pagamentos efetuados aos fornecedores Amadeu de Sá Brandão - Locadora ASB (R\$ 7.000,00 de R\$ 37.647,77), Cooperativa de Produção e Trabalho Xingó Ltda. (R\$ 2.000,00 de R\$ 6.601,20), Sociedade de Prestação de Serviços Xingó Ltda. (R\$ 13.033,51 de R\$ 21.651,96, valor que inclui indevidamente a glosa de R\$ 4.244,06, devido a não discriminação dos serviços na nota fiscal e objeto de análise no item 9 deste parecer), Supermercado Santa Quitéria (R\$ 2.999,48 de R\$ 3.783,15), Papeleria Modelo (R\$ 383,40 de R\$ 1.857,15).

24. Todavia, não constam dos autos cópias das notas fiscais dessas aquisições. Diante dos posicionamentos divergentes alvitados no âmbito da Secretaria de Recursos quanto à responsabilidade pelos prejuízos apontados, assinalamos que tal lacuna na instrução processual impede caracterizar a responsabilidade do Senhor Fábio José Castelo Branco Costa, uma vez que sua atuação, como coordenador técnico do projeto, não permite presumir que ele também atuasse no processo de liquidação e pagamento de despesas.

25. Bem assim, o fato de a ausência de atesto ter ocorrido em apenas parte das compras e serviços prestados por fornecedores usuais do projeto mitiga a responsabilidade dos diretores do Instituto arrolados nesta TCE, visto que não é razoável esperar que eles, nas funções de supervisão e controle das atividades administrativas, conferissem pessoalmente todos os processos de liquidação e pagamento das despesas realizadas.

26. Nesse contexto, diante do longo tempo transcorrido desde os fatos, da comprovada execução das metas pactuadas no convênio e da pequena materialidade dos valores envolvidos, entendemos ser medida mais conveniente afastar essas parcelas do débito, em prol da racionalidade administrativa e economia processual.

27. Na sequência, acerca das glosas de pagamentos por fornecimento de combustível, devido à ausência das respectivas notas de abastecimento de veículos, também não é possível presumir a ocorrência de falhas na atuação do Senhor Fábio José Castelo Branco Costa, visto que ele não estava incumbido de autorizar a realização de pagamentos. Quanto ao valor do débito, em exame dos autos, constatamos que, no bojo das justificativas apresentadas pelos Senhores Gilberto Rodrigues do Nascimento e Isabel Cristina de Sá Marinho à entidade concedente (peça 6, p. 6, 20-40), foram anexados comprovantes de parte dos pagamentos inquinados, o que leva a afastar parte do débito originalmente apurado, de R\$ 5.473,78, para R\$ 2.845,90.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

28. Por fim, consideramos frágil a glosa do pagamento relativo à central telefônica, uma vez que consta dos autos informação de que tal despesa havia sido devidamente prevista no plano de trabalho do convênio aprovado pela concedente (peça 6, p. 72). Também se mostra indevido exigir o ressarcimento dos rendimentos financeiros não utilizados na execução do objeto do convênio, visto que o saldo final remanescente na conta vinculada foi devidamente restituído aos cofres federais em 07/07/2006 (peça 5, p. 174).

29. Em face do exposto, esta representante do Ministério Público de Contas manifesta-se pelo afastamento de parte do débito, no valor de R\$ 212.681,80, em benefício dos recorrentes e, por extensão, dos demais responsáveis nesta TCE.

30. Nessa linha de entendimento, remanesce débito no valor de R\$ 49.538,79, em valores históricos, referente à impugnação dos pagamentos de taxas de administração à Facepe, tarifas bancárias, serviços de motorista para finalidades estranhas ao objeto do convênio, e horas não trabalhadas de bolsistas.

31. A esse respeito, compartilhamos do entendimento do auditor da Unidade Instrutiva de que não resta evidenciado nexos de causalidade entre as despesas mencionadas e a atuação do Senhor Fábio José Castelo Branco Costa. A responsabilidade pelo ressarcimento da importância devida deve recair, assim, apenas sobre os gestores do Instituto Xingó, os Senhores Gilberto Rodrigues do Nascimento e Isabel Cristina de Sá Marinho, em solidariedade com a entidade conveniente.

III

32. Em face de todo o exposto, esta representante do Ministério Público de Contas manifesta-se em linha de parcial divergência em relação às propostas alvitradas no âmbito da Secretaria de Recursos às peças 118, 119 e 120, no sentido de se conhecer dos recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão n.º 1.616/2016-TCU-1.ª Câmara e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a:

i) reduzir o débito apurado nestes autos para R\$ 49.538,79 em valores históricos, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora a partir das datas indicadas a seguir, cujo pagamento permanece sob a responsabilidade solidária dos Senhores Gilberto Rodrigues do Nascimento e Isabel Cristina de Sá Marinho e do Instituto de Desenvolvimento Tecnológico e Científico de Xingó:

Valor (R\$)	Data
1.560,00	21/6/2005
47.682,45	14/10/2005

ii) reduzir na mesma proporção as multas aplicadas aos responsáveis acima mencionados; e

iii) afastar a responsabilidade do Senhor Fábio José Castelo Branco Costa pelo débito remanescente, julgando suas contas regulares com ressalva e tornando insubsistente a multa a ele aplicada.

Ministério Público de Contas, 31 de janeiro de 2019.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral