GRUPO II – CLASSE I – 1ª Câmara
TC 033.957/2011-8 [Apensos: TC 019.421/2014-1, TC 033.976/2011-2, TC 033.973/2011-3, TC 033.981/2011-6]
Natureza(s): I Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Sergipe
Responsáveis: Eudes de Souza Correia (043.004.404-68); Fábio José Castelo Branco Costa (103.977.954-91); Gilberto Rodrigues do Nascimento (102.475.134-15); Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico D (03.357.319/0001-67); Isabel Cristina de Sa Marinho (103.768.794-91); Joselle Moura Ferreira (024.961.564-99); Lúcia Pereira (043.299.023-20)
Representação legal: Cid de Castro Cardoso (5.091/OAB-AL), representando Fábio José Castelo Branco Costa; Emmanuel Bezerra Correia (12177/OAB-PE) e outros, representando Eudes de Souza Correia; Airton Rocha Nobrega (5369/OAB-DF), representando Gilberto Rodrigues do Nascimento.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES EM CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE O MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, POR INTERMÉDIO DA SUDENE (ANTIGA ADENE), E O INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DO XINGÓ. DANO AO ERÁRIO. CITAÇÕES. AUDIÊNCIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITOS SOLIDÁRIOS. MULTAS. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO DE DOIS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Serur, peça 127, cujas conclusões e proposta de encaminhamento contaram com a anuência dos respectivos dirigentes.

Transcrevo a instrução a seguir, *in verbis*:

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos por Fábio José Castelo Branco Costa, Coordenador de Projetos do Instituto Xingó (peça 90), e Gilberto Rodrigues do Nascimento, Diretor-Geral do Instituto Xingó (peça 106), contra o Acórdão 2.152/2016-TCU-1ª Câmara (peça 86).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e § 3º; 9, caput; 23, inciso III; 28, inciso II; 57; e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 202; 209; 214, inciso III, alíneas "a" e "b"; 215; 216; 267; e 268, inciso II, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

9.1. julgar irregulares as 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;

9.2. condenar, solidariamente, conforme a responsabilização indicada, Gilberto Rodrigues do Nascimento, Lúcia Pereira, Eudes de Souza Correia, Isabel Cristina de Sá Marinho, Joselle Moura Ferreira, Fábio José Castelo Branco Costa e o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, acrescidas da correção monetária e dos juros de mora, calculados a partir das referidas datas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Responsáveis solidários	*Valor (R$)*	*Datas de Ocorrência*
Gilberto Rodrigues do Nascimento, Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó e Lúcia Pereira	*62,22*	*15/11/2005*
	827,09	*15/11/2005*
	5.601,11	*15/11/2005*
	2.231,76	*15/11/2005*
	8.550,00	*15/11/2005*
Gilberto Rodrigues do Nascimento, Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó e Eudes de Souza Correa	*196,00*	*28/04/2008*
	1.853,06	*28/04/2008*
	20.210,94	*28/04/2008*
	26.257,58	*28/04/2008*
Gilberto Rodrigues do Nascimento, Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó, Isabel Cristina de Sá Marinho e Joselle Moura Ferreira	*7.242,84*	*6/04/2008*
	2.089,13	*6/04/2008*
	155,50	*6/04/2008*
Gilberto Rodrigues do Nascimento, Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó e Fábio José Castelo Branco Costa	*363,00*	*05/07/2006*
	181,50	*01/08/2006*
	181,50	*23/08/2006*
	55,75	*25/09/2006*
	55,75	*27/10/2006*
	111,50	*23/11/2006*
	111,50	*14/12/2006*
	111,50	*25/01/2007*
	111,50	*26/02/2007*
	111,50	*26/03/2007*
	111,50	*17/04/2007*

9.3. aplicar aos responsáveis, individualmente, multas nos valores abaixo discriminados, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	*Vlr da Multa*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

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*

9.4. aplicar a Gilberto Rodrigues do Nascimento a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo pagamento, se recolhida com atraso, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Sergipe, para a adoção das medidas pertinentes.

HISTÓRICO

1.2. Em exame, tomadas de contas especiais instauradas pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene (antiga Adene), em razão de indícios de danos financeiros ao erário na gestão dos recursos repassados ao Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó, no âmbito dos Convênios 160/2004 (Siafi 518.809), 366/2005 (Siafi 542.878), 368/2005 (Siafi 542.957) e 391/2005 (Siafi 542.971).

1.3. Foram constituídas quatro tomadas de contas especiais, cujos respectivos processos foram apensados a estes autos conforme Despachos às peças 13 e 17, assim resumidas pelo Relator do Acórdão recorrido, Exmo. Ministro José Múcio Monteiro (peça 87, p. 1-2):

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

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	*Saldo 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*

1.4. Feitas as citações e analisadas as razões de justificativa, verificou-se que Isabel Cristina de Sá Marinho, Lúcia Pereira, Joselle Moura Ferreira e o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó permaneceram silentes, arcando com o ônus da revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

1.5. Já as defesas apresentadas por Fábio José Castelo Branco Costa, Gilberto Rodrigues do Nascimento e Eudes de Souza Correia foram rejeitadas pela unidade técnica (peças 82-84), com aval do Ministério Público do TCU (peça 85).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

1.6. Referida proposta de encaminhamento mereceu ajustes por parte do Relator do feito, Exmo. Min. José Múcio Monteiro, no sentido de incluir 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.

1.7. Desse modo, além dos débitos sumariados no item 1.3, acima, os responsáveis foram apenados com a multa do art. 57, da LO/TCU, proporcional ao dano, além da aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica, ao responsável Gilberto Rodrigues do Nascimento, Presidente do Instituto Xingó.

1.8. Prolatado o Acórdão 2.152/2016-TCU-1ª Câmara (peça 86), insurgem-se o Sr. Gilberto Rodrigues do Nascimento (peça 106) e o Sr. Fábio José Castelo Branco Costa (peça 90), interpondo recursos de reconsideração.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

1.9. O Relator do recurso, Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, admitiu, em despacho à peça 121, os recursos de reconsideração interpostos contra o decisum combatido, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 2.152/2016-TCU-1ª Câmara (peça 86), consoante os pareceres de admissibilidade da Serur (peças 117-119).

1.10. Determinou ainda o envio dos autos à Secex/SE para notificação dos interessados, o que foi providenciado conforme peças 124 e 126.

EXAME DE MÉRITO

2. Delimitação

2.1. Constitui objeto da presente análise definir se

Em relação ao recorrente Fábio José Castelo Branco Costa:

a) a contratação direta da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco/Facepe e dos bolsistas foi regular e respaldada em parecer jurídico.

b) a qualificação do recorrente como responsável nas TCE's foi infundada e despropositada, por ausência de nexo de causalidade e prática de simples atos de expediente.

Em relação ao recorrente Gilberto Rodrigues do Nascimento:

a) a penalização do recorrente foi desarrazoada em virtude da insignificância dos valores glosados e da pouca gravidade dos fatos, divergindo do juízo adotado pela Adene, que teria aprovado as contas do recorrente;

b) as irregularidades imputadas ao recorrente referem-se a período no qual sobre elas não mais exercia ele qualquer influência;

c) o longo decurso de prazo entre os convênios e a citação do recorrente implicam em prejuízo à sua defesa, bem como em prescrição da apuração de irregularidades;

d) o recorrente deve ter sua responsabilidade excluída em virtude da pequena monta dos valores envolvidos e porque adotou procedimentos exigíveis e aplicáveis à entidade, agindo de boa-fé.

Recorrente Fábio José Castelo Branco Costa

*3. **Da contratação direta da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco/Facepe e dos bolsistas** (peça 90, p. 3-4).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

3.1. Ao fazer relato dos fatos, o recorrente argumenta, com relação ao Convênio 160/2004, que o Instituto Xingó, na pessoa de seu Diretor-Geral, Sr. Gilberto Rodrigues do Nascimento e da Diretora Associada, Sra. Isabel Cristina de Sá Marinho, realizou consulta à Procuradoria da Adene, acerca da possibilidade de dispensa de licitação para contratação de instrutores para ministração de cursos de capacitação em processamento de produtos da caprino-ovinicultura e seus derivados (p. 3).

3.2. Informa que no referido comunicado, foi exposto à Procuradoria, que:

> *"O Instituto Xingó mantém um convênio com a FACEPE - FUNDAÇÃO DE AMPARO A CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO (..)", e que "em razão daquele convênio, a FACEPE, através dos seus bolsistas, vinculados ao Projeto a que se destina, já desenvolveu trabalhos de estudos e ministrou cursos para o Instituto Xingó".*

3.3. Em face da consulta, o Procurador Geral da Adene teria fixado o entendimento de que poderia ser efetuada a contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, desde que demonstrado o atendimento dos requisitos indicados em parecer exarado no dia 13/5/2005 (p. 3).

3.4. Afirma ainda que, após enviar a prestação de contas do Convênio 160/2004, o Instituto Xingó teve o parecer técnico nº 12/06, de 20/3/2006, lavrado no sentido de que (p. 4):

> *"o balancete financeiro foi elaborado de conformidade com os fatos e documentos contábeis, e normas em vigor, e demonstra a posição financeira da avença. Concluindo-se dessa forma pela regularização das despesas efetuadas, sem prejuízo das penalidades relacionadas com a ocorrência de fatos irregulares que venham a ser apurados posteriormente".*

<u>Análise</u>:

3.5. Cumpre ressaltar, de plano, que o recorrente foi arrolado nestas tomadas de contas especiais em virtude da impugnação parcial das despesas realizadas com recursos do Convênio 391/2005 (Siafi 542971), celebrado entre a extinta Adene e o Instituto Xingó, não havendo imputação de responsabilidade a esse recorrente, especificamente em virtude da contratação, sem a formalização do devido processo de dispensa de licitação, da Facepe e de seus bolsistas, para execução de serviços objeto do ajuste celebrado.

3.6. Dessa forma, os argumentos aduzidos nesse sentido tornam-se despiciendos e não socorrem o recorrente, motivo pelo qual devem ser desconsiderados.

4. Da incorreta qualificação do recorrente como responsável nas tomadas de contas especiais (peça 90, p. 11-26).

4.1. Após resumo dos fatos processuais consumados, sustenta, sua ilegitimidade para figurar no polo passivo das TCE's, já que não possuía vínculo funcional, administrativo ou financeiro com o Instituto Xingó, bem como aponta ausência de nexo causal entre suas ações e o suposto dano causado ao erário (p. 11).

4.2. Afirma que os atos praticados foram de mero expediente, em virtude de ter assinado o relatório de execução físico-financeira parcial, a relação de pagamentos da prestação de contas parcial, o relatório de execução da receita e da despesa, o relatório de execução físico financeira final, a relação de pagamentos da prestação de contas final, documentos esses que considera formulários padrão de mero expediente, emitidos pela própria Adene, para controle de execução e acompanhamento das atividades dos verdadeiros responsáveis pela execução do projeto (p. 11-12).

4.3. Assevera que considerar meros atos de controle como atos de gestão, bem como responsabilizar o recorrente por esses atos seria colocá-lo como "bode expiatório", em detrimento dos Diretores e integrantes do Instituto Xingó (p. 13).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

4.4. Argumenta que assinou o relatório de execução físico-financeira porque era o responsável pela execução física do projeto, e não pela execução financeira, já que não detinha esse encargo (p. 13).

4.5. Tal argumento é sustentado pelas informações constantes do relatório, com as atividades realizadas e supervisionadas pelo recorrente, tais como aplicação de questionários, capacitação de piscicultores, realização de cursos, visitas às comunidades, dentre outras ações, sendo inadmissível que uma simples assinatura pudesse torná-lo potencial responsável pelo débito apurado, sem que o recorrente tivesse tido qualquer ato de gestão de verbas (p. 13).

4.6. No que diz respeito à relação de pagamentos da prestação de contas (peça 2, p. 455-458 do TC 033.973/2011-3), afirma tratar-se de outro relatório não-conclusivo determinado pela Adene, sendo preenchido pelo recorrente com as informações de pagamentos realizados pela Direção-Geral, cujo controle de entrada/saída de recursos era da Diretoria (p. 14).

4.7. Assevera que o Instituto Xingó tinha em sua estrutura um setor responsável pela execução financeira do Convênio, que era o Núcleo de Administração e Finanças, e que, inexplicavelmente, foi desconsiderado pela Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial, sendo que o responsável pela gestão do projeto, à época, era o Sr. Moisés de Aguiar, que não foi ouvido nem notificado nos autos (p. 14).

4.8. Menciona doutrina de Hely Lopes Meirelles sobre competência para prática de atos administrativos, para justificar que seus atos seriam de mero expediente e nunca de gestão, conforme a conceituação dada pelo administrativista (p. 15-17).

4.9. Afirma ser injusto e incoerente, culpar o recorrente, solidariamente, com os demais Diretores do Instituto, pelo débito total apurado e atualizado, mesmo sabendo que o mesmo não participou e não guardou qualquer relação com as irregularidades apuradas (p. 17).

4.10. Defende ainda a ausência de nexo de causalidade entre a sua conduta e o suposto dano ao erário, uma vez que teria sido contratado como bolsista, por meio de processo de concessão de bolsa de pesquisa concedida pela Facepe/PE, e nessa qualidade, realizava atividades relativas aos projetos, dos quais o recorrente era coordenador executivo, assumindo a supervisão técnica e fazendo o acompanhamento das atividades dos responsáveis pela execução do projeto, não possuindo qualquer responsabilidade por pagamentos ou contratações (p. 17-19).

4.11. Aponta a responsabilidade para o então Gerente do Núcleo Administrativo e Financeiro, Sr. Ronaldo Pereira Melo, que seria o responsável por autorizar quaisquer pagamentos, bem como o Sr. Moisés de Aguiar, que assinou o Convênio celebrado e sequer teve seus atos investigados pela Comissão, tampouco consta do rol de responsáveis pelo valor a ser ressarcido (p. 20-21).

4.12. Assevera que a responsabilidade da prestação de contas por parte do Instituto Xingó cabe ao Diretor-Geral, nos termos do art. 25 do Estatuto Social daquela entidade, cabendo ao Conselho de Administração examinar e aprovar a prestação de contas e o relatório anual de gestão do Instituto (p. 22).

4.13. Reafirma ser inadmissível que um bolsista, que não ocupou qualquer cargo de direção, seja considerado potencial responsável por um altíssimo débito cobrado, solidariamente com o Diretor-Geral e a Diretora de Ambiente de Projetos de Produção e Desenvolvimento, e com o próprio Instituto Xingó, simplesmente por ter assinado relatórios e solicitações de orçamento, por solicitação da própria Adene (atual Sudene), (p. 22).

4.14. Reproduz ainda o caput do art. 70 da Constituição Federal e o art. 1º da Instrução Normativa TCU nº 56/2007, para justificar seu não-enquadramento nestes autos como responsável (p. 23).

Análise:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

4.15. O recorrente insiste nos mesmos argumentos trazidos em sede de razões de justificativa, bem como aqueles apresentados também como alegações de defesa nos autos do TC 033.572/2011-9.

4.16. A esse respeito, cabe reproduzir a análise levada a efeito pela unidade técnica, e reproduzida no Relatório do Acórdão recorrido, suficientes para afastar a pertinência de tais alegações (peça 88, p. 7-8):

> *14.6 Cabe destacar que o parágrafo único do art. 70 da Constituição federal dispõe que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*
>
> *14.7 Desse dispositivo, depreende-se que a identificação da responsabilização pelo dano ao erário não está adstrita às pessoas com vínculo funcional, administrativo ou financeiro com a entidade convenente que recebe os recursos públicos federais, nem deve ser atribuída tão somente àqueles que detêm poderes de gerência e administração na entidade, como argumentou o interessado. No caso em exame, o responsável atuou de forma efetiva, praticando atos de gestão, ao assinar documentos que compõem a prestação de contas do ajuste, assim ratificando a aplicação dos recursos.*
>
> *14.8 No Manual de Análise e Instrução de TCE, disponibilizado no sítio do Tribunal de Contas da União, podemos extrair os objetivos básicos de uma Tomada de Contas Especial: apurar os fatos que resultaram em prejuízo ao erário; identificar e qualificar os agentes causadores do dano; e quantificar o prejuízo sofrido pelos cofres públicos.*
>
> *14.9 Dessa forma, vê-se que a legislação se preocupa com a identificação do responsável e o ressarcimento do dano causado ao erário, sem especificar se a pessoa possui ou não vínculo funcional com a entidade executora do convênio.*
>
> *14.10 O responsável, na condição de supervisor do projeto, assinou Relatórios Financeiros da Prestação de Contas, se comprometendo com as informações ali contidas. Ao praticar esses atos de gestão, em especial, ao assinar tais documentos como responsável pela execução do ajuste, o demandado assumiu o ônus pelas informações, que se referiam à execução das despesas e prestação de contas. As informações ratificadas pelo responsável, que compuseram a prestação de contas do Instituto Xingó, servem como elementos comprobatórios da utilização dos recursos públicos geridos pelo convenente. Ao confirmar as informações desses relatórios, assinando-os, o defendente atestou que tinha conhecimento de como os recursos foram gastos.*
>
> *14.11 Dos autos, ainda, é possível notar outros atos de gestão praticados pelo responsável: solicitação de pagamento para a realização de despesas com deslocamento e alimentação (peça 4, p. 221), emissão do Relatório Parcial de Atividades (peça 2, p. 460-466 do TC 033.973/2011-3); o que comprova que, além de ter assinado os relatórios financeiros, praticou outros atos de gestão para a execução do objeto do convênio.*
>
> *14.12 Por fim, cabe ressaltar que se espera de qualquer pessoa responsável pela execução de objeto de convênio que tenha conhecimentos básicos acerca da legislação correlata, bem como das atividades a serem desenvolvidas, do plano de trabalho e dos produtos e serviços a serem entregues. Nesse sentido, deveria o executor de convênio adotar cuidados mínimos para verificar a conformidade das despesas realizadas em confronto com os relatórios financeiros, já que os assinou.*
>
> *14.13 Assim, diante desses fatos, conclui-se que:*
>
> *a) as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Fábio José Castelo Branco Costa não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas;*
>
> *b) há nexo de causalidade entre os atos de gestão praticados e o débito apontado, uma vez que o responsável atestou a realização de despesas sem verificar a conformidade delas com os normativos vigentes.*
>
> *14.14 Dessa forma, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável e manter a sua responsabilidade solidária pelo débito apontado nesta TCE na execução do Convênio 391/2005.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

4.17. Como pode ser observado, em síntese, o recorrente argumenta que não pode ser responsabilizado nestes autos porque não possuía vínculo funcional, administrativo ou financeiro com o Instituto Xingó. A análise efetuada, entretanto, evidencia que a responsabilização do Sr. Fábio José Castelo Branco Costa possuiu fundamento constitucional, principalmente por ter atuado como gestor de fato de recursos públicos federais.

4.18. Desse modo, rejeitam-se as razões recursais aduzidas.

Recorrente Gilberto Rodrigues do Nascimento

5. ***Da desproporcionalidade da penalização em razão da insignificância dos valores questionados e da pouca gravidade dos fatos e divergência em relação ao juízo adotado pela Adene*** *(peça 106, p. 3-4).*

5.1. Após fazer resumo dos fatos processuais, o recorrente requer uma reavaliação das razões e dos fundamentos de sua condenação, em virtude das pendências de pequena monta apontadas nos autos, o que impediria a aplicação de sanções mais graves do que os próprios atos praticados, em ofensa ao princípio da proporcionalidade (p. 3).

5.2. Informa que sua responsabilização implicou na obrigação de devolução ao erário de valores originados da reunião de processos de reduzida monta, e que totalizaram R$ 199.925,77, atualizados até 19/4/2016, valores que, individualmente considerados, estariam originariamente aquém do valor previsto pelo TCU para possibilitar a instauração de tomada de contas especial (p. 4).

5.3. Afirma ainda que teria sido duplicada a cominação de multas ao recorrente, alcançando o valor de R$ 50.000,00, em evidente exagero nas avaliações empreendidas e contradição com os princípios básicos da proporcionalidade e da razoabilidade. Não teriam sido levados em conta, ainda, a reconhecida execução do objeto dos convênios, a despeito de indicações contrárias do próprio voto condutor do Acórdão vergastado, e transcreve excerto do voto proferido pelo Exmo. Min. Relator do decisum (p. 4-5).

5.4. Argumenta ainda que, nos exames de diversas prestações de contas, vieram a prevalecer critérios relativos e diferenciados, invocados em instâncias administrativas distintas, a exemplo do juízo adotado pelo TCU, em contradição com as conclusões adotadas pela Adene, que teria expedido a competente aprovação das contas, resultando em vício no exame posterior (p. 5).

5.5. Tal incongruência, afirma, resulta na quebra da estabilidade da ordem jurídica, ao se admitir que interpretações pessoais prevaleçam sobre o senso comum, passando a prevalecer critérios relativos e "escolhidos ao léu", por quem resolvera apontar irregularidades, por pressupostos não aceitáveis, desautorizando a aprovação das contas pela Adene (p. 6).

Análise:

5.6. Desassiste razão ao recorrente, quando afirma que teve suas contas aprovadas pela Adene. As contas não foram aprovadas (peça 3, p.492, TC 033.981/2011-6), tendo sido as irregularidades devidamente apuradas pela Controladoria-Geral da União (peça 7 do TC 033.981/2011-6, peça 8 do TC 033.976/2011-2, peça 10 do TC 033.973/2011-3 e peça 6 destes autos), Órgão de controle interno com competência constitucional para realização de fiscalizações e auditorias, e cujas conclusões foram ratificadas pelas instruções da unidade técnica e pelo parecer do Ministério Público junto ao TCU.

5.7. Ficaram, pois, caracterizados a infração à norma legal e regulamentar de natureza financeira e atos de gestão ilegítimos e antieconômicos, que resultaram em injustificado dano ao erário, estando materializadas as ocorrências previstas nas alíneas "b" e "c" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, que justificaram a imposição de débito e multa aos responsáveis.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

5.8. A consolidação de quatro tomadas de contas especiais está respaldada no inciso IV do art. 15 da IN/TCU 71/2012, não resultando de mera interpretação subjetiva, mas de atendimento à norma desta Corte de Contas, que diz que a autoridade competente deve consolidar os diversos débitos do mesmo responsável cujo valor seja inferior ao mencionado no art. 6º, inciso I, desta Instrução Normativa, e constituir tomada de contas especial se o seu somatório, perante o mesmo órgão ou entidade repassadora, atingir o referido valor.

5.9. Não há que se falar, portanto, em "duplicação" de multas ao recorrente, mas sim juízo de ponderabilidade em função do que prescrevem os artigos 57 e 58 da Lei Orgânica do TCU.

5.10. Cumpre acrescentar ainda que esta Corte tem firme o entendimento de que a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos e nesse sentido o Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido.

5.11. É o que se depreende voto condutor do Acórdão 944/2016-TCU-Plenário, que tratou do mesmo tema:

> *10. A alegada obscuridade quanto aos critérios para aplicação da multa também não procede. Afinal, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a dosimetria da pena, no âmbito do TCU, tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. (v.g. Acórdãos 795/2014, 123/2014, ambos do Plenário, 9.402/2015-2ª Câmara).*

5.12. A multa cominada ao recorrente, no valor de R$ 40.000,00, com base no art. 57, da Lei 8.443/1992, o qual autoriza esta Corte aplicar multa aos responsáveis de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano ao erário, que, no presente caso, foi de R$ 112.328,32, em valores atualizados até 25/7/2014, correspondeu a 36% do valor do débito atualizado até aquela data, sendo que o Acórdão recorrido foi proferido em 2016; ou seja, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo LO/TCU e, por consectário lógico, dentro dos propósitos dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e da margem discricionária legalmente conferida ao Tribunal na realização do controle externo.

5.13. Da mesma forma, a multa aplicada ao recorrente, no valor de R$ 10.000,00, com fundamento no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, o qual autoriza esta Corte aplicar multa ao responsável que teve as contas julgadas irregulares por ter praticado ato com grave infração à norma legal e regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, é valorada entre cinco e cem por cento do valor atualizado do montante estipulado no caput do art. 58, da Lei 8.443/1992, que, por sua vez, foi normatizado e atualizado pela Portaria 4, de 13/1/2016 (sob o amparo do § 1º do art. 268 do RI/TCU), que a fixou em R$ 54.820,84 para o ano de 2016.

5.14. Portanto, à luz desses dispositivos, o valor aplicado de R$ 10.000,00 correspondente a 18% do valor máximo supramencionado; ou seja, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo RI/TCU, razão pela qual está legal e regimentalmente embasada.

5.15. Não sem justo motivo, o Tribunal tem-se manifestado no sentido de que "a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e aplicação de multa ao responsável", em diversos arestos, tais como os Acórdãos TCU nº 318/2010, nº 745/2011, 374/2012, todos da 2ª Câmara, e nº 3.133/2011, nº 3.062/2010 e nº 1.326/2010 do Plenário do TCU, além do Acórdão paradigma nº 3.137/2006 - Segunda Câmara.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

5.16. As manifestações do controle interno não vinculam o TCU. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, o que o possibilita concluir de forma diversa, com plena autonomia, não obstante com a devida fundamentação. Como manifestado no Acórdão 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, "O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União". Foram também nesse sentido os seguintes acórdãos desta Corte: 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara e 383/2009-TCU-Plenário.

5.17. Dessa forma, perfeitamente viável a tomada de posição do Tribunal em discordância com outras esferas de controle ou mesmo divergindo da manifestação de suas próprias unidades técnicas, motivo pelo qual se rejeita as razões recursais.

6. Das irregularidades imputadas ao recorrente referentes a período no qual sobre elas não mais exercia ele qualquer influência (peça 106, p. 8).

6.1. Registra o recorrente que o período em que esteve vinculado ao Instituto Xingó como Diretor-Geral perdurou de 23/10/2005 a 23/2/2008, sendo que enquanto esteve no exercício dessa função, sempre atuou pautado na observância rigorosa das regras inscritas em convênios, o que seria corroborado pelos pareceres favoráveis expedidos pela Sudene.

6.2. Argumenta que não se poderia ignorar que o recorrente esteve à frente da entidade apenas durante o período informado, não podendo responder por irregularidades posteriores, até porque não se teria qualquer alegação da prática de atos de improbidade.

Análise:

6.3. O recorrente, repetindo argumentos aduzidos em sede de razões de justificativa, alega que esteve vinculado ao Instituto Xingó no período compreendido entre 23/10/2005 a 23/2/2008. No entanto, não trouxe qualquer evidência documental dessa informação. De acordo com os dados constantes deste processo bem como dos demais que foram apensados, verifica-se que o responsável praticou atos de gestão desde 30/5/2005 até 7/10/2008, atuando como Diretor-Geral do Instituto, conforme se depreende das seguintes peças processuais: peça 2, p. 204 deste TC, peça 1, p. 333-334 do TC 033.973/2011-3, peça 4, p. 469-470 do TC 033.976/2011-2 e peça 1, p. 315-317, do TC 033.981/2011-6.

6.4. Estando os débitos e irregularidades imputados nas tomadas de contas especiais no período compreendido entre 15/11/2005 e 28/4/2008, restou dentro da legalidade a responsabilização do recorrente pelos atos indicados como irregulares, pois foram praticados enquanto exercia atos de gestão e direção no Instituto Xingó, não tendo sido responsabilizado por eventuais irregularidades ocorridas posteriormente à sua gestão.

6.5. Devem ser rejeitadas, portanto, as razões recursais, no particular.

7. Do longo decurso de prazo entre os convênios e a citação do recorrente, com prejuízo à sua defesa e incidência de prescrição da apuração de irregularidades (peça 106, p. 9-).

7.1. Reitera argumento exarado em sede de razões de justificativa, para afirmar a inviabilidade do seu direito de defesa, em virtude de seu desligamento da entidade e da própria inatividade do Instituto Xingó (p. 9).

7.2. Não obstante, teria buscado identificar o arquivo de dados e documentos relacionados aos assuntos pautados nos autos, mas não teria logrado êxito justamente porque nada se havia informado ao recorrente acerca de eventuais irregularidades na execução dos mencionados convênios, de modo a proporcionar o reexame das conclusões alcançadas pelos tomadores de contas e pela área técnica do TCU (p. 9).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

7.3. Alega motivo impeditivo e cerceamento de defesa a impedir a liquidação das contas, tendo em conta inclusive o prazo decorrido entre a celebração do convênio, em 2004, e a primeira citação, invalidada, cerca de treze anos depois (p. 9).

7.4. Aponta incidência da prescrição extintiva quanto ao Convênio 160/2004, findo em 15/11/2005, consoante jurisprudência consolidada no âmbito do TCU, já que decorridos mais de dez anos entre o seu encerramento e o ato de citação, ocorrida em 25/7/2014. Acolhida a preliminar, ter-se-ia a exclusão do débito relativo ao processo em referência, no valor de R$ 17.272,18, atraindo também a incidência da Instrução Normativa TCU nº 71/2012, quanto ao limite para instauração de tomada de contas especial (p. 9-10).

7.5. Estende a arguição de prescrição a todas as tomadas de contas pelas quais responde o recorrente, para que o Tribunal reconheça e proclame a inviabilidade de liquidação das contas e decrete a extinção do feito, e reproduz excerto de decisão do Tribunal relativa ao prazo decenal após o qual estaria comprometido irremediavelmente o direito de defesa (p. 10).

Análise:

7.6. A alegação de longo decurso de prazo entre os fatos inquinados de irregularidade e as primeiras citações pessoais realizadas não pode ser acolhida, porquanto em todas as tomadas de contas especiais em que foi citado, a notificação ocorreu em prazo suficiente e razoável para que o responsável tivesse acesso aos documentos e comprovantes de execução das avenças, se manifestasse sobre os apontamentos e questionamentos realizados.

7.7. Isso, dentre outros motivos, porque o art. 30 da IN 1/1997 ordena que as despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do convenente ou do executor, e mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

7.8. Nesse sentido, observa-se que o interstício entre as datas da primeira notificação válida, ainda na fase interna da TCE e da ocorrência de dano, em cada um dos processos aos quais o recorrente responde, foi inferior a cinco anos, conforme indicado no Relatório do Acórdão recorrido (peça 88, p. 26):

a) TC 033.981/2011-6: notificação em 3/9/2010 (peça 1, p. 94) e 28/4/2008 (encerramento do convênio);

b) TC 033.976/2011-2: notificação em 28/10/2009 (peça 1, p. 103) e 6/4/2008 (encerramento do convênio);

c) TC 033.973/2011-3: notificação em 25/11/2010 (peça 1, p. 253) e 17/4/2007 (encerramento do convênio).

d) TC 033.957/2011-8: notificação em 15/9/2010 (peça 2, p. 104) e 15/11/2005 (encerramento do convênio).

7.9. Havia portanto, tempo hábil e razoável para que o recorrente dispusesse da documentação necessária para sua defesa.

7.10. Quanto à alegação de prescrição, cumpre acrescentar algumas ponderações em relação às análises empreendidas nos autos.

7.11. Nos termos do incidente de uniformização de jurisprudência instaurado para assentar orientação sobre o tema (TC 030.926/2015-7), a que se referiu o Exmo. Min. Relator em seu voto, o Tribunal já decidiu, por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que a pretensão punitiva do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

Tribunal de Contas da União para imposição da penalidade de multa subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos.

7.12. A prescrição a que se refere o dispositivo acima é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.

7.13. Definiu ainda a decisão oriunda do incidente de uniformização que interrompe a prescrição o ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva das partes, no âmbito do Tribunal de Contas, fato esse que se deu em 27/5/2014 (peça 17), com o ato proferido pelo Relator do Acórdão recorrido, Ministro José Múcio Monteiro.

7.14. Nas tomadas de contas especiais que ora se cuida, os Convênios tiveram encerramento de sua vigência nas datas abaixo, com a citação realizada no âmbito do TCU, relativa a todos os processos apensados, inclusive estes autos, em 1/8/2014, conforme aviso de recebimento à peça 50:

a) TC 033.981/2011-6: 28/4/2008;

b) TC 033.976/2011-2: 6/4/2008;

c) TC 033.973/2011-3: 17/4/2007;

d) TC 033.957/2011-8: 15/11/2005;

7.15. O Acórdão que julgou as contas do responsável foi prolatado em 29/3/2016 (peça 86), menos de dois anos após o ato que autorizou a citação dos recorrentes, não se verificando, portanto, a incidência de prescrição da pretensão punitiva da penalidade de multa.

7.16. Quanto às ações de ressarcimento ao erário (débito imputado aos responsáveis), o Supremo Tribunal Federal permanece com a jurisprudência de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, ex vi do que decidido no âmbito do MS 26.210-9/DF, com fundamento no § 5º do art. 37 da Constituição Federal, julgado esse que foi confirmado por outras assentadas, a exemplo dos MS 27.395/DF, 29.272/BA, 27.440/DF, 27.867/DF.

7.17. Não merecem acolhida, portanto, as razões recursais.

8. Da exclusão da responsabilidade em virtude da pequena monta dos valores envolvidos e da adoção dos procedimentos exigíveis e aplicáveis à entidade (peça 106, p. 10).

8.1. Afirma serem os valores sobre os quais houve imputação de irregularidade, de pequena monta, os quais tiveram que ser somados para justificar a instauração de tomadas de contas especiais, sendo que as glosas efetuadas resultaram mais de uma interpretação dada à prestação de contas do que propriamente à ocorrência de irregularidades reais e efetivas (p. 10).

8.2. Elenca, como exemplo, as irregularidades imputadas ao Convênio 160/2004, que resultou em débito apurado de R$ 17.272,18, o qual, além de não justificar a abertura de TCE, em virtude do pequeno valor, resultou de divergência de interpretação, e de uma análise excessivamente rigorosa em aspectos formais (p. 11).

8.3. Estende a argumentação aos demais convênios, afirmando que não há tipificação de qualquer ato de improbidade, mas apenas a execução desatenta dos objetos dos ajustes, autorizando, assim, até por medida de economia e preservação do erário, a determinação de arquivamento e de exoneração do defendente de qualquer responsabilidade (p. 11).

8.4. Após fazer considerações sobre a criação e a atuação do Instituto Xingó, o recorrente enfatiza o grau de dificuldades enfrentadas na execução dos projetos entabulados, que envolveram a necessidade de atendimento de encargos e responsabilidades bilaterais, nem sempre cumpridas com observância do cronograma estabelecido (p. 11-12).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

8.5. Nesse sentido, defende que enquanto esteve à frente da gestão do Instituto, jamais admitiu qualquer irregularidade na aplicação de recursos públicos, tendo observado rigorosamente os procedimentos que eram exigíveis e aplicáveis à entidade (p. 13).

8.6. Assere que o Instituto Xingó se localizava na zona rural do Município de Canindé de São Francisco, Estado de Sergipe, distante 206 km da Capital Aracaju, 306 km de Maceió, 468 km de Salvador e 508 km de Recife, e que os procedimentos exigíveis foram observados, a avaliação documental foi levada a efeito, as pessoas físicas e jurídicas contratadas possuíam existência legal e regular, as propostas apresentadas mostravam variação de valores e se posicionaram em patamar aceitável, nada existindo que pudesse sugerir qualquer irregularidade nas contratações e despesas realizadas pelo Instituto (p. 13).

8.7. Requer, em última análise, seja revisto o valor das multas imputadas, de modo a serem fixadas em patamar adequado aos valores postos em debate e às peculiaridades do caso examinado (p. 14).

Análise:

8.8. Não merece acolhida a argumentação do recorrente relativa à pouca monta dos valores glosados, e de interpretação subjetiva dada pela Controladoria-Geral da União e pelo TCU às irregularidades identificadas, que resultaram em débito total original no montante de R$ 76.783,73.

8.9. Todas as despesas classificadas como irregulares foram objetivamente e individualmente identificadas, em cada uma das tomadas de contas especiais, apreciadas em cada processo apensado a estes autos, e com relação a nenhuma delas, o recorrente trouxe elementos de justificativa. São elas, conforme consta do Relatório do Acórdão recorrido (peça 88, p. 2-4):

TCE/Convênio	Irregularidade	Valor do Débito (R$)	Referência no processo	Data inicial para atualização
TCE 033.957/2011-8 Convênio 160/2004 (Siafi 518809)	Saldo de convênio não devolvido	62,22	Peça 2, p. 200	15/11/2005
	Pagamentos de Tarifas Bancárias	827,09	Peça 2, p. 201	15/11/2005
	Despesas sem justificativas pertinentes	5.601,11	Peça 2, p. 201	15/11/2005
	Utilização indevida de recursos do convênio em outro ajuste	2.231,76	Peça 2, p. 201	15/11/2005
	Pagamentos à empresa Amadeu de Sá Brandão relativos a serviços de locação de veículos, sem comprovação	8.550,00	Peça 2, p. 201-202	15/11/2005
Total débito apurado		17.272,18		
Total atualizado até 1/1/2013		24.768,31		

TCE/Convênio	Irregularidade	Valor do Débito (R$)	Referência no processo	Data inicial para atualização
TCE 033.981/2011-6	Despesas com tarifas	196,00	Peça 1, p. 310	28/4/2008

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

Convênio 366/2005 (Siafi 542878)	*bancárias*			
	Devolução de pagamentos indevidos	*1.853,06*	*Peça 1, p. 310*	*28/4/2008*
	Pagamentos a servidores públicos com recursos do convênio	*20.210,94*	*Peça 1, p. 311*	*28/4/2008*
	Despesas não executadas, mas recursos utilizados, sem devolução ao concedente	*26.257,58*	*Peça 1, p. 311*	*28/4/2008*
Total débito apurado		*48.517,58*		
Total atualizado até 1/1/2013		*63.034,04*		

TCE/Convênio	*Irregularidade*	*Valor do Débito (R$)*	*Referência no processo*	*Data inicial para atualização*
TCE 033.976/2011-2 *Convênio 368/2005 (Siafi 542957)*	*Saldo de recursos a devolver*	*7.242,84*	*Peça 3, p. 454*	*6/4/2008*
	Pagamentos sem comprovação pertinente	*2.089,13*	*Peça 3, p. 454*	*6/4/2008*
	Pagamentos de tarifas bancárias	*155,50*	*Peça 3, p. 454*	*6/4/2008*
Total débito apurado		*9.487,47*		
Total atualizado até 1/1/2013		*12.326,12*		

TCE/Convênio	*Irregularidade*	*Valor do Débito (R$)*	*Referência no processo*	*Data inicial para atualização*
TCE 033.973/2011-3 *Convênio 391/2005 (Siafi 542971)*	*Pagamentos de taxa de administração, intitulados de taxa de gestão*	*363,00*	*Peça 5, p. 222-224*	*5/7/2006*
		181,50	*Peça 5, p. 182-185*	*1/8/2006*
		181,50	*Peça 5, p. 199-200*	*23/8/2006*
		55,75	*Peça 5, p. 172-174*	*25/9/2006*
		55,75	*Peça 5, p. 156-158*	*27/10/2006*
		111,50	*Peça 5, p. 121-123*	*23/11/2006*
		111,50	*Peça 5, p. 60-62*	*14/12/2006*
		111,50	*Peça 4, p. 323-325*	*25/1/2007*
		111,50	*Peça 4, p. 263-265*	*26/2/2007*
		111,50	*Peça 4, p. 190-192*	*26/3/2007*
		111,50	*Peça 4, p. 80-82*	*17/4/2007*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

Total débito apurado		*1.506,50*		
Total atualizado até 1/1/2013		*2.090,23*		

8.10. Cumpre destacar, inicialmente, que em relação às despesas com taxas de administração ou taxas de gestão, tais gastos não são admitidos pela legislação que regia, à época, os convênios firmados no âmbito da União, como tampouco na normativa atual, havendo jurisprudência desta Corte no sentido da impugnação desses valores:

> ***Acórdão 4.472/2012–TCU–2ª Câmara**: Com efeito, a vedação à realização de despesas com taxas de administração de convênios, ou instrumentos congêneres, cristalizou-se na jurisprudência deste Tribunal, conforme reiterados julgados, cujos fundamentos se assentaram na disposição contida no art. 8º, inciso I, da IN/STN nº 01/97, que assim estatui:*
>
> *"Art. 8º É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:*
>
> *I - realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar";*
>
> ***Acórdão 1.712/2015–TCU–1ª Câmara:** 8. Nesse particular, deve ser ressaltado que muito embora as normas do NEPS permitissem, segundo suscitado pela responsável em suas alegações de defesa, que a então presidente acumulasse suas funções com as de coordenadora de projetos, há vedação expressa na IN/STN 1, de 1997, à realização de despesas com recursos do convênio que se assemelhem a taxa de administração, gerência. Assim, atividades similares às desenvolvidas pela responsável não poderiam ser remuneradas às expensas do convênio em tela.*

8.11. Da mesma forma, com relação às despesas com taxas bancárias, não existe autorização legal para sua execução, também conforme jurisprudência assente e a IN/STN 01/1997, vigente à época da formalização dos ajustes:

> ***Acórdão 1.786/2014-TCU-Plenário:** Além disso, apesar de a Lei do SUS não determinar os procedimentos quanto a convênios celebrados pela municipalidade, considera-se que seja aplicável o previsto na IN/STN 01/1997, no que tange a recursos federais repassados:*
>
> *'Art. 8° É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:*
>
> *(...)*
>
> *VII - realização de despesas com taxas bancárias, com multas, juros ou correção monetária, inclusive, referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos'.*

8.12. Verifica-se que, com o decorrer dos anos, a legislação manteve a proibição de despesas com taxas de administração de convênios e despesas bancárias. Foi o que estabeleceu a Portaria Interministerial 127/2008, em seu art. 39, I e VII, mantida pela Portaria nº 342/2008:

> *Art. 39. O convênio ou contrato de repasse deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:*
>
> *I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;*
>
> *VII - realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado;*

8.13. A mesma proibição constou da Portaria Interministerial nº 507/2011, que consignou as idênticas vedações em seu art. 52, I e VII:

> *Art. 52. O convênio deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

VII - realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado;

8.14. Com relação às demais despesas irregulares – pagamentos sem comprovação (violação do art. 8º, V, IN/STN 1/1997), recursos sem devolução ao concedente (violação do art. 21, § 6º, da IN STN 1/1997), despesas não executadas (violação ao art. 22 da IN STN 1/1997), pagamentos a servidores públicos e despesas usadas em convênio estranho ao ajuste firmado –, o recorrente não trouxe qualquer justificativa adicional, limitando-se a alegar as dificuldades operacionais para execução dos ajustes, decorrentes das distâncias entre o Instituto Xingó e os maiores centros urbanos adjacentes, e a rigorosa observância dos procedimentos exigidos.

8.15. Tais incongruências estão objetivamente indicadas nos autos, e não resultam de simples apreciação subjetiva dos fatos, como faz crer o recorrente.

8.16. Outras irregularidades, relacionadas ao descumprimento de disposições conveniais e dos normativos aplicáveis à espécie, motivaram a imputação ao recorrente da multa prevista no art. 58, II, da Lei Orgânica do Tribunal, e incluíram:

a) contratação da Facepe, sem observância do regular processo de dispensa, em desacordo com o art. 26 da Lei 8.666/1993, bem como pela contratação de pessoal para ministrar cursos, com divergência entre o previsto no plano de trabalho (contratos de prestação de serviços) e o efetivamente realizado (por meio de bolsas da Facepe), em descumprimento ao art. 15 da IN/STN 1/1997, conforme a constatação 3.2.3.5 apontada no Relatório de Auditoria 183777 da CGU (parágrafo 25.10 da instrução anterior desta TCE);

b) aquisição de bens sem a devida formalização de processo licitatório de dispensa, apontada no Relatório de Auditoria da CGU, em desacordo com o art. 26 da Lei 8.666/1993, de acordo com a constatação 3.2.3.7 apontada no Relatório de Auditoria 183777 da CGU (parágrafo 26.3 da instrução anterior desta TCE);

c) 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, conforme constatação do Relatório de TCE 001/2011 da Sudene (parágrafo 30.12 da peça 7 do TC 033.981/2011-6);

d) realização de despesas com locação de veículos junto à empresa Amadeu de Sá Brandão, 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, de acordo com constatação do Relatório de TCE 001/2011 da Sudene (parágrafo 31.13 da peça 7 do TC 033.981/2011-6);

e) contratação irregular da empresa Aquatrix, sem o devido processo de dispensa de licitação, em desacordo com o art. 26 da Lei 8.666/1933, conforme a constatação 3.5.2.7 do Relatório 190212/08 da CGU (parágrafo 31.19 da peça 7 do TC 033.981/2011-6);

f) 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, conforme Relatório de TCE 001/2011 da Sudene (parágrafo 32.6 da peça 7 do TC 033.981/2011-6);

g) contratação da empresa Amadeu de Sá Brandão sem o regular processo de dispensa, em descumprimento do art. 26 da Lei 8.666/1993, conforme a constatação 3.4.2.6 do Relatório 190212/08 da CGU (parágrafo 30.7 da peça 8 do TC 033.976/2011-2);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

h) 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, conforme a constatação 1.1.2.26 do Relatório 190212/08 da CGU (parágrafo 24.8 da peça 10 do TC 033.973/2011-3).

8.17. A princípio, a simples alegação de dificuldade operacional e logística não se mostraria suficiente para eximir o responsável do cumprimento das disposições conveniais, bem como da normativa aplicável aos ajustes firmados, em especial a Lei 8.666/1993 e a IN/STN 1/1997.

8.18. Entretanto, cumpre registrar que esta Corte não firmou posicionamento definitivo quanto à aplicabilidade das disposições da Lei 8.666/1993 a particulares que gerirem recursos públicos mediante convênio. Nesse sentido, vale transcrever excerto do voto condutor do Acórdão 353/2005-TCU-Plenário:

> *Não significa dizer que o particular, ao aplicar recursos públicos provenientes de convênios celebrados com a administração federal, esteja sujeito ao regramento estabelecido na Lei 8.666/93. No entanto, sendo a licitação imposição de índole constitucional ela não representa apenas um conjunto de procedimentos como se estes fossem um fim em si mesmos. Representa fundamentalmente um meio de tutelar o interesse público maior que tem por meta garantir o cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que devem estar presentes em qualquer operação que envolva recursos públicos (...)*
>
> *A esse exemplo acrescento a Lei 9.790/1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Essas organizações devem ter regulamento próprio contendo os procedimentos para a contratação de obras e serviços, bem como para compras, com emprego de recursos públicos. Esse regulamento deverá assegurar a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência (art. 14). Ora, se para essas entidades privadas - fundações de apoio e organizações da sociedade civil de interesse público - há disposição expressa para a aplicação de normas gerais de licitação na utilização de recursos públicos é de se admitir, como enfatizado pelo Ministério Público, que o art. 116 da Lei 8.666/93 efetivamente carece de regulamentação. Falta-lhe a especificação exata de quais os dispositivos dessa Lei são aplicáveis aos particulares ao gerirem recursos públicos transferidos mediante convênio.*

8.19. Nesse sentido, o Acórdão referido recomendou à Presidência da República que, no uso da competência prevista no art. 84, inciso IV, da CF/88, proceda à regulamentação do art. 116 da Lei 8.666/93, estabelecendo, em especial, as disposições da Lei de Licitações que devem ser seguidas pelo particular partícipe de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, nas restritas hipóteses em que tenha sob sua guarda recursos públicos, fazendo questão de deixar assente em sua ementa, seguida da redação do art. 116 da Lei de Licitações e Contratos:

> *Pedido de reexame. Convênio. Entidades privadas. Submissão à Lei 8.666/93, art. 116. Falta a especificação exata de quais os dispositivos dessa Lei são aplicáveis aos particulares ao gerirem recursos públicos transferidos mediante convênio. Conhecimento. Provimento parcial. Ciência ao recorrente. Recomendações. Arquivamento. (Grifos acrescidos)*
>
> *Lei 8.666/1993: Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.*

8.20. Acontece que, até o presente momento, não foi feita a regulamentação do referido artigo da Lei de Licitações, permanecendo a questão em aberto.

8.21. Também esta Corte, na Decisão Plenária 907/1997, ainda vigente e adotada pelo Tribunal, assentou que os serviços sociais autônomos, que colaboram com o Estado e se sujeitam à fiscalização do Tribunal de Contas, estão desobrigadas de seguir os critérios da lei de Licitações, por não estarem incluídos na lista de entidades enumeradas no parágrafo único do art. 1º da Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

8.666/1993, não obstante tenham que incorporar os princípios gerais desse diploma legal em seus regulamentos próprios.

8.22. Não é outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.864/PR, relator o Min. Maurício Corrêa, julgamento em 8/8/2007, afastou a obrigatoriedade da observância dos procedimentos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Entes Federados, por parte das entidades provadas que atuam em colaboração com o Poder Público:

> *A Constituição federal, no art. 37, XXI, determina a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública, como é o caso do PARANAEDUCAÇÃO. (Grifos acrescidos)*

8.23. Especificamente em relação às organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), caso da recorrente, o Tribunal decidiu expressamente pela possibilidade da utilização de regulamento próprio de contratação de obras e serviços, para as Oscips que firmarem Termo de Parceria com a Administração, ex vi do Acórdão 1.777/2005-TCU-Plenário:

> *9.1.1. as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscips, contratadas pela Administração Pública Federal, por intermédio de Termos de Parceria, submetem-se ao Regulamento Próprio de contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência, nos termos do art. 14, c/c o art. 4º, inciso I, todos da Lei 9.790/99;*
>
> *9.1.2. não se aplicam aos Termos de Parceria celebrados entre a Administração Pública Federal e as Oscips as normas relativas aos Convênios, especificamente a IN 01/97-STN.*

8.24. É certo, ainda, que o Instituto Xingó firmou termo de parceria com o Poder Público, conforme constatado pela auditoria da CGU, no tocante ao convênio Siafi 518808, firmado com a Chesf – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (peça 6, p. 158-159).

8.25. Quase a totalidade das irregularidades imputadas aos responsáveis, que suportaram a aplicação da multa do art. 58 da Lei Orgânica desta Corte, cingem-se à não observância de dispositivos da Lei de Licitações.

8.26. Milita ainda a favor dos recorrentes, no particular, a existência de parecer da Procuradoria Federal da Adene no sentido de anuir com a contratação direta, por dispensa de licitação, da Facepe e de seus bolsistas (peça 4, p. 144-151), não obstante o respectivo processo de dispensa não tenha sido formalizado nos termos da Lei 8.666/1993, conforme apontado pela Controladoria-Geral da União.

8.27. Desse modo, diante da lacuna normativa relativa à não regulamentação do art. 116 da Lei 8.666/1993, relativamente à aplicação compulsória daquele diploma normativo às entidades de direito privado que recebam recursos da União, encontra-se ausente o marco legal e normativo a sustentar a penalização da entidade e de seus representantes, em virtude de valer-se a entidade de regulamento próprio para realização de suas licitações e contratações.

8.28. Adicionalmente, tendo em conta a ausência de especificação exata de quais os dispositivos da Lei 8.666/1993 são aplicáveis aos particulares ao gerirem recursos públicos transferidos mediante convênio, impõe-se o afastamento da aplicação da multa do art. 58 aos recorrentes

8.29. Diante do exposto, impõe-se o acolhimento parcial do presente recurso de reconsideração.

CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

Em relação ao recorrente Fábio José Castelo Branco Costa:

a) o recorrente não respondeu nestes autos pela a contratação direta da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco/Facepe;

b) a qualificação do recorrente como responsável nas TCE's não foi infundada ou despropositada.

Em relação ao recorrente Gilberto Rodrigues do Nascimento:

a) a penalização do recorrente foi razoável e dentro dos parâmetros usualmente adotados pelo Tribunal;

b) as irregularidades imputadas ao recorrente referem-se a período no qual sobre elas o recorrente detinha ainda influência;

c) o decurso de prazo entre os convênios e a citação do recorrente não implicaram em prejuízo à sua defesa, bem como não se observou a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal;

d) o recorrente não deve ter sua responsabilidade excluída em virtude do montante dos valores envolvidos e porque não logrou justificar as despesas irregulares e não comprovadas;

Em relação a ambos os recorrentes:

e) impõe-se o afastamento da aplicação da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992, em virtude da ausência de especificação exata de quais os dispositivos da Lei de Licitações são aplicáveis aos particulares ao gerirem recursos públicos transferidos mediante convênio.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Fábio José Castelo Branco Costa e pelo Sr. Gilberto Rodrigues do Nascimento contra o Acórdão 2.152/2016-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento parcial para tornar sem efeito a multa do art. 58, aplicada aos recorrentes no item 9.4, mantidos os demais termos do decisum;

b) dar ciência desta deliberação ao responsável, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Sergipe e demais órgãos e interessados cientificados do Acórdão recorrido."

O MP/TCU discordou da proposta da unidade técnica, e propôs negar provimento aos recursos, nos termos no parecer, peça 130, transcrito parcialmente a seguir:

"3. Esta representante do Ministério Público, com as vênias de estilo, diverge do encaminhamento proposto pela Unidade Técnica no tocante ao provimento parcial dos recursos.

4. De início, registre-se uma sutil impropriedade na proposta formulada pela Secretaria de Recursos quando propõe o provimento parcial dos recursos "para tornar sem efeito a multa do art. 58, aplicada aos recorrentes no item 9.4". Ocorre que somente o Senhor Gilberto Rodrigues do Nascimento foi sancionado com a multa do inciso II do art. 58 da Lei Orgânica do TCU, não havendo se falar, portanto, em dar-se provimento parcial ao recurso interposto pelo Senhor Fábio José Castelo Branco Costa, não atingido pelo aludido gravame.

5. Voltando ao mérito do recurso, nota-se que, em síntese, a Serur sustenta que não houve a regulamentação do art. 116 da Lei n.º 8.666/1993 quanto à aplicação compulsória daquele diploma normativo às entidades de direito privado que recebam recursos da União e, assim, propõe afastar a multa do inciso II do art. 58 da LOTCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.

6. A nosso sentir, a tese da Unidade Técnica não merece prosperar em face da existência da aludida regulamentação em momento anterior à celebração dos convênios n.ºs 160/2004, 366/2005, 368/2005 e 391/2005 entre a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene (antiga Agência de Desenvolvimento do Nordeste - Adene) e o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó.

7. Nesse sentido, de início, cumpre observar que exegese do caput do art. 116 da Lei n.º 8.666/93 permite, por si só, concluir que aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração - ainda que com pessoas de direito privado - aplicam-se as disposições da citada Lei.

8. Ademais, ressalta-se que, em cumprimento à determinação contida no item 9.2. do Acordão n.º 1070/2003-TCU-Plenário, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da IN STN n.º 3/2003, de 30/9/2003, alterou o art. 27 da IN STN n.º 1/1997 para dispor que "o convenente, ainda que entidade privada, sujeita-se, quando da execução de despesas com os recursos transferidos, às disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em relação a licitação e contrato, admitida a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nos casos em que especifica".

9. Portanto, observa-se que tanto no plano legal (caput do art. 116 da Lei n.º 8.666/93) quanto no infralegal (art. 27 da IN STN n.º 1/1997) havia normas a exigir a observância das regras da Lei n.º 8.666/93 por particulares que celebram convênios com a União.

10. Ademais, não é demasiado observar que a jurisprudência do TCU também tem se orientado no sentido de que o particular, quando da aplicação de recursos oriundos de convênios firmados com órgãos ou entidades vinculadas à União, está obrigado a realizar os procedimentos licitatórios fixados na legislação competente (v.g. Acórdãos TCU n.ºs 353/2005, 218/2007, 2238/2007 e 3055/2013 do Plenário, 601/2007 - Primeira Câmara, 3390/2007, 291/2011, 722/2012 e 5034/2012 da Segunda Câmara).

11. Ante o exposto, esta representante do Ministério Público diverge da proposta de encaminhamento da Secretaria de Recursos e manifesta-se por que o Tribunal conheça dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61212149.