

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 033.572/2011-9

Natureza: Recursos de reconsideração em Tomada de Contas Especial.

Entidade: Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico De Xingó.

Responsáveis: Fábio José Castelo Branco Costa (103.977.954-91); Gilberto Rodrigues do Nascimento (102.475.134-15); Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico De Xingó (03.357.319/0001-67); Isabel Cristina de Sá Marinho (103.768.794-91).

Representação legal: Airton Rocha Nobrega (5369/OAB-DF); Cid de Castro Cardoso (5.091/OAB-AL) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DAS DESPESAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO VALOR DO DÉBITO. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE DE UM DOS RECORRENTES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução do auditor da Secretaria de Recursos, o despacho do diretor da unidade técnica e o parecer da representante do *Parquet* especializado, os quais apresentaram divergências em relação à instrução:

“Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Fábio José Castelo Branco Costa (peça 80) e Gilberto Rodrigues do Nascimento (peça 88) pelos quais contestam o Acórdão 1616/2016-TCU-1.^a Câmara, prolatado na Sessão Ordinária realizada em 1/3/2016 (peça 75).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas por Fábio José Castelo Branco Costa em relação à assinatura de aditivo ao contrato de locação de veículos firmado pelo Instituto Xingó e aproveitá-las em relação a Gilberto Rodrigues do Nascimento e Isabel Cristina de Sá Marinho;

9.2. julgar irregulares as contas de Gilberto Rodrigues do Nascimento, Isabel Cristina de Sá Marinho, Fábio José Castelo Branco Costa e do Instituto de Desenvolvimento Tecnológico e Científico de Xingó e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento aos cofres da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Valor (R\$)	Data
1.560,00	21/6/2005
260.660,59	14/10/2005

9.3. aplicar a Gilberto Rodrigues do Nascimento, Isabel Cristina de Sá Marinho, Fábio José Castelo Branco Costa e ao Instituto de Desenvolvimento Tecnológico e Científico de Xingó, individualmente, multas no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento

da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. remeter cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Sergipe, para adoção das providências que entender cabíveis.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de Tomada de Contas Especial - TCE instaurada pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, em vista da impugnação parcial de despesas com recursos do Convênio 159/2004 (Siafi 518808), firmado entre a extinta Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene e o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó - Instituto Xingó, em desfavor de Gilberto Rodrigues do Nascimento, Isabel Cristina de Sá Marinho e Fábio José Castelo Branco Costa, respectivamente, Diretor-Geral, Diretora Associada e o responsável pela execução do convênio no conveniente.

4. O objeto do convênio, conforme o plano de trabalho aprovado, foi promover o fortalecimento de associações de piscicultores em cinco municípios do semiárido dos Estados de Pernambuco, Alagoas e Sergipe, através da “revitalização de piscigranja, implantação de módulos de cultivos de peixes em tanque-rede, capacitação e beneficiamento artesanal de pescado e assistência técnica às associações de piscicultores e colonos” (peça 3, p. 92-99).

5. A vigência do convênio foi inicialmente estabelecida para 6/1 a 8/7/2005 e após três prorrogações findou em 12/1/2006 (peça 3, p. 315 e peça 4, p. 1-4, 47 e 246). O valor de R\$ 380.000,00 previsto, integralmente a cargo da concedente, foi repassado pelas ordens bancárias 2005OB0900155, de 14/3/2005, no valor de R\$ 122.860,00 (peça 4, p. 33), e 2005OB0901011, de 10/10/2005, no valor de R\$ 257.140,00 (peça 4, p. 269 e peça 5, p. 166).

6. O Relatório de Auditoria-CGU 183777, de 31/8/2006, relacionou despesas do Convênio 159/2004 a serem glosadas (peça 5, p. 436-489), no valor total original de R\$ 282.902,06.

7. Notificados pela Sudene, os Sr. Gilberto Rodrigues do Nascimento e Fábio José Castelo Branco, além da Sra. Isabel Cristina de Sá Marinho, apenas o Sr. Fábio José se manifestou em 25/4/2011 (peça 2, p. 59-62), entretanto, suas justificativas não foram aceitas pela Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial, a qual propôs a responsabilização solidária de todos, considerados responsáveis pela gestão do Convênio 159/2004 no Instituto Xingó.

8. No âmbito da Secex/SE, foram realizadas as audiências de Fábio José Castelo Branco Costa, Isabel Cristina de Sá Marinho e Gilberto Rodrigues do Nascimento, respectivamente, pelos Ofícios 0491, 0492 e 0493/2013-TCU/Secex-SE (peças 14 a 16), ante a assinatura indevida de aditivo a um contrato de locação de veículos em valor superior a 25% do inicialmente firmado, com infração ao artigo 65, 1.º da Lei de Licitações. E também suas citações e a do Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó, respectivamente, pelos Ofícios 0520, 0523, 0521 e 0522/2013-TCU/Secex-SE (peças 17 a 20), pelo dano apurado na Sudene, com exceção do valor referente ao aditivo do contrato para locação de veículos (R\$ 20.681,47), vez que este fato passou a ser objeto tão somente das audiências realizadas.

9. O Sr. Fábio José Castelo Branco Costa teve ciência dos ofícios (peças 21-22) e apresentou defesa e razões de justificativa de idêntico teor (peças 36-37). O Sr. Gilberto Rodrigues do Nascimento voltou a ser chamado em citação e em audiência pelos Ofícios 0594 e 0595/2013-TCU/Secex-SE (peças 28 e 29), finalmente tomando ciência dos mesmos (40 e 41), mas, não veio a se manifestar, embora seu advogado tenha solicitado por duas vezes prorrogação de prazo com essa finalidade (peças

48 e 63), as quais foram deferidas. Quanto ao Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó refez-se sua citação por edital (peça 45), e o mesmo ocorreu em relação à citação e à audiência da Sra. Isabel Cristina de Sá Marinho (peças 61 e 62), porém, ambos também não se manifestaram.

10. A organização da extensa defesa apresentada pelo Sr. Fábio José Castelo Branco pode ser assim descrita:

- a) sequência de fatos considerados relevantes na execução do Convênio 159/2004 (peça 37, p. 3-10);
- b) organização interna e administração do Instituto Xingó (peça 37, p. 10-14);
- c) conclusão de que não participava da administração da entidade por não integrar a diretoria ou algum conselho (peça 37, p. 14-17);
- d) elementos que demonstrariam ausência de responsabilidade sua pelo dano apurado na TCE vez que somente teria assinado documentos sem atuar como gestor (peça 37, p. 17-25); e
- e) elementos que demonstrariam ausência de responsabilidade por aditivo do contrato de locação de veículo com inobservância da Lei 8666/1993 por não ser responsável pelo ato inquinado (peça 37, p. 25-26).

11. A análise das alegações e justificativas do Sr. Fábio José (peças 71-73) concluíram pela sua responsabilidade em relação ao débito apurado. Isso porque, o responsável alegou que assinou documentos – como relatórios da prestação de contas - e praticou atos sem ser o efetivo responsável pela execução do Convênio 159/2004, o que a unidade técnica entendeu que não poderia ser acatado. E em relação ao aditivo do contrato de locação de veículos, a Secex/SE observou que o mesmo não se encontra nos autos, além de que o responsável não teria competência para assinar contratos, propondo, então, fossem acatadas as razões de justificativa sobre o ponto.

12. Quanto aos demais responsáveis, Sr. Gilberto Rodrigues do Nascimento e Sra. Isabel Cristina de Sá Marinho, além do Instituto Xingó, todos revéis, concluiu pela sua efetiva responsabilidade solidária ao Sr. Fábio José pelo dano apurado, devendo, ainda, serem aplicadas multas individuais com base no artigo 57 da Lei 8.443/1992. E em relação ao Sr. Gilberto, bem como, a Sra. Isabel, concluiu, ainda, pela sua concorrência para a assinatura ilegal de aditivo contratual referente à locação de veículos, propondo a aplicação de multas individuais com fulcro no artigo 58 da Lei Orgânica/TCU.

13. O MP/TCU anuiu à proposta da unidade técnica, com exceção da aplicação de multa com fulcro no artigo 58 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Gilberto Rodrigues do Nascimento e à Sra. Isabel Cristina de Sá Marinho, vez que a defesa do Sr. Fábio José em relação à pretensa irregularidade consistente na assinatura ilegal de aditivo contratual deveria ser aproveitada em benefício desses dois outros responsáveis no processo, sendo este o encaminhamento do relator **a quo** em seu voto (peça 76), finalmente adotado pelo Acórdão 1616/2016-TCU-1.^a Câmara ora recorrido.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

14. Em exames preliminares de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer os recursos de Fábio José Castelo Branco Costa (peças 89 e 90) e de Gilberto Rodrigues do Nascimento (peças 92 e 93), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 1616/2016-TCU-1.^a Câmara, estendendo-se a suspensão aos demais responsáveis responsabilizados solidariamente aos recorrentes, o que foi ratificado por Despacho do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 94).

EXAME DE MÉRITO

15. Delimitação dos recursos

15.1. Constitui objeto do recurso de Fábio José Castelo Branco Costa definir se o recorrente contribuiu para o dano ao erário apurado nos autos, devendo ser mantida sua responsabilidade.

15.2. Constitui objeto do recurso de Gilberto Rodrigues do Nascimento definir se:

- a) as contas do recorrente podem ser consideradas ilíquidas; e
- b) a documentação apresentada à extinta Adene e à Sudene pelo Instituto Xingó enseja a aprovação das contas.

16. Recurso de Fábio José Castelo Branco Costa (peça 80)

16.1. O recorrente alega não ser legítimo que figure como responsável na TCE, vez que suas atribuições no Instituto Xingó não se confundiam com a gestão e a administração da entidade, realizadas tão somente por seu Diretor-Geral e pelo Conselho de Administração, conforme o estatuto social. Alega que não possuía qualquer vínculo funcional, administrativo ou financeiro com o instituto.

16.2. Assevera que sua assinatura em documentos como os relatórios financeiro, execução físico-financeira, execução da receita e da despesa, de pagamentos - além da solicitação à empresa Tank Tec de orçamento para tanques-rede e do levantamento de informações sobre as associações beneficiárias do convênio - não configuram a gestão dos recursos transferidos pela Adene, no âmbito do Convênio 159/2004, mas, simples atos de expediente.

16.3. Defende que tais documentos apenas refletiram a gestão daqueles que foram de fato responsáveis pela sua execução; o Diretor-Geral e a Diretora de Ambiente de Projetos de Produção e Desenvolvimento. Acresce que no documento de 'Controle de Ração/Município' há seu nome grafado, mas, não a sua assinatura.

16.4. Exemplifica o argumentado aludindo ao relatório de execução físico-financeira, pois seria o responsável pela supervisão técnica da execução física dos itens contidos em tal relatório, mas, não pela execução financeira, por falta de competência legal para esse mister. A execução financeira seria responsabilidade do Núcleo de Administração e Finanças (NAF) do Instituto Xingó. Afirmar que nunca autorizou contratações ou pagamentos de qualquer natureza. E do mesmo modo o relatório de pagamentos, no qual apenas teriam sido relacionados pelo recorrente os credores do instituto e correspondentes títulos de crédito, data e valor devido.

16.5. Ainda, contesta que o pedido de orçamento de oitenta e quatro tanques-rede possa ter contribuído para algum dano ao erário, bem como, o levantamento de informações de associações beneficiárias, documentos que assinou em data que não guardaria "relação com o período auditado" (13/08/2009), quando havia sido nomeado Diretor de Ambiente e Projetos de Ciência e Tecnologia do Instituto Xingó.

16.6. O recorrente contesta a aplicação pela Sudene de parecer exarado em caso semelhante para concluir por sua responsabilidade, pois haveria contradição entre o teor do parecer e a conclusão pela responsabilidade inequívoca de todo aquele que assina uma prestação de contas. Nesse sentido, argumenta, fora ressaltada em tal parecer a necessidade de verificar os documentos que suportaram as despesas para concluir pela efetiva responsabilidade do gestor, ou não, naquele caso (item 3.1.28 do recurso), o que não teria sido feito no presente processo.

16.7. Defende ser incoerente responsabilizá-lo enquanto o próprio relatório que precedeu o aresto recorrido consignou, em relação ao aditivo do contrato de locação de veículos, que "o interessado (Sr. Fábio José) não tem competência para assinar contrato, por não fazer parte da Diretoria do Instituto Xingó".

16.8. Ao final do recurso esclarece que foi contratado pelo Instituto Xingó na condição de bolsista com intermediação da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco – FACEPE. E, ainda, que cabia ao conselho de administração do instituto aprovar as contas encaminhadas pelo diretor geral, conforme artigo 25 do estatuto da entidade.

Análise

16.9. O recorrente laborou no Instituto Xingó na condição de bolsista, modalidade Bolsa de Cooperação Técnica – BCT/5, Processo 0539-6.02/4, no âmbito de Processo de Concessão de Bolsa da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco - FACEPE, entidade estadual que firmou os Convênios 2/2004 e 9/2004 com o referido instituto (peça 4, p. 56-72).

16.10. Nos autos do presente processo constam quatro Relatórios de Atividade assinados pelo Sr. Fábio José (peça 4, p. 177-184 e 277-292 e peça 5, p. 6-32 e p. 79-125), além de justificativas para questionamento da CGU recebido pelo Instituto Xingó sobre o atingimento das metas 2 e 4 do Convênio 159/2004 (peça 6, p. 116-121 e documentação às p. 122-162).

16.11. Feitos esses registros, tem-se que o débito imputado ao recorrente contém os seguintes itens, detalhados no Relatório de TCE 005/2011 (peça 2, p. 90), Relatório de Auditoria-CGU 183777 (peça 5, p. 436-489) – sobre o acompanhamento da gestão da Adene entre 1/1 e 31/10/2016 -, Relatório de Auditoria-CGU 190212 (peça 2, p. 11-58) - sobre o exercício de 2006 da Adene -, e em Análise Financeira da Coordenação de Gestão de Convênios da Sudene, de 2008, e respectivo demonstrativo de débito (peça 5, p. 578-581 e peça 6, p. 204-223):

DESPESA	VALOR (R\$)	ITENS RELATÓRIOS/CGU U 183777 e 190212	LOCALIZAÇÃO NOS AUTOS
Taxa de administração pagas à FACEPE	1.560,00	3.2.2.8, 'a' (CGU-183777) e 1.1.2.6, 'a' (CGU 190212)	peça 5, p. 456 e peça 2, p. 24
Contratação de serviços não pertinentes ao objeto do convênio (Central Telefônica)	6.775,10	3.2.2.17 (CGU-183777)	peça 5, p. 481
Contratação de serviços não pertinentes ao convênio (Mão-de-obra)	15.400,84	3.2.2.17 (CGU-183777) e 1.1.2.12 (CGU 190212)	peça 5, p. 478-481 e peça 2, p. 46
Despesas com tarifas bancárias, pagas com recursos do convênio	296,34	(*1)	Peça 2, p. 90
Rendimentos de aplicação financeira não utilizados na execução do objeto do convênio	1.447,78	(*2)	Peça 2, p. 90
Pagamentos a bolsistas fora da vigência	1.512,00	3.2.2.18, iii, 'b' (CGU-183777) e 1.1.2.13, iii, 'b' (CGU 190212)	peça 5, p. 485 e peça 2, p. 53
NF sem discriminação dos serviços prestados	4.244,06	1.12.10, ii (CGU 190212)	peça 2, p. 43
Divergências nas NF das despesas efetuadas com abastecimento de veículos	5.473,80	3.2.2.16 (CGU-183777) e 1.1.2.11 (CGU	peça 5, p. 477 e peça 2, p. 44

		190212)	
Superdimensionamento da estimativa do quantitativo de rações	9.806,12	3.2.2.14 (CGU-183777)	peça 5, p. 472-473
Horas pagas a bolsistas e não utilizadas	29.435,71	3.2.2.8, 'b' e 1.1.2.6, 'b' (CGU 190212)	peça 5, p. 456-457 e p. 581 e peça 2, p. 25
NF sem atesto do recebimento do material ou prestação de serviço	186.268,84	3.2.2.15 (CGU 183777) e 1.1.2.10 (CGU 190212)	peça 5, p. 474-477 e peça 2, p. 42
Total	262.220,59		

(*1) e (*2) - esses itens constam apenas do Relatório de TCE 005/2011 (peça 2, p. 90, alíneas 'e' e 'f'.

16.12. A propósito, o Relatório-CGU 190212 acima mencionado contém as justificativas da Adene - que por sua vez remetem em geral às explanações do Instituto Xingó - para as irregularidades identificadas pela CGU e, na sequência, a correspondente avaliação do próprio Controle Interno sobre aquelas justificativas.

16.13. A assinatura de documentos, inclusive de uma prestação de contas (peça 5, p. 127-227), não configura por si só a responsabilidade do subscritor (Acórdãos-TCU 4259/2009, 1.^a Câmara e 508/2016, 2.^a Câmara). Assim, passa-se à análise de cada item que compõe o débito e sua efetiva correlação com as atividades do recorrente Sr. Fábio José:

a) Pagamento de taxa de administração (R\$ 1.560,00)

Em relação ao pagamento de taxa de administração à FACEPE, decorreu da cobrança do adicional de 5% ao valor pago a essa entidade estadual de Pernambuco entre maio/2005 e maio/2006, conforme estipulado no convênio da fundação com o Instituto Xingó para a contratação de bolsistas. Assim, embora a jurisprudência do TCU seja clara quanto a vedação dessa espécie de despesas (Acórdãos 4.472/2012, da 2.^a Câmara e 1.712/2015, da 1.^a Câmara), não soa razoável que o recorrente Sr. Fábio José seja responsabilizado por tal pagamento, vez que não há registro de sua interferência nos termos do ajuste entre ambas as entidades.

b) Pagamento de horas não trabalhadas a bolsistas (R\$ 29.435,71)

Sobre as horas pagas a bolsistas e não utilizadas, o Instituto Xingó justificou que a dedicação de 40 horas prevista para os contratados com intermediação da FACEPE é padrão nos contratos firmados pelas fundações de amparo à pesquisa no país, além de CNPq e CAPES, devendo ser considerado o efetivo atingimento das metas previstas. No mesmo sentido antes exposto, não se afigura razoável que o Sr. Fábio José seja responsabilizado pelos termos do ajuste entre Instituto Xingó e FACEPE. Ademais, não resta claro que as atividades desenvolvidas pelo recorrente se relacionassem ao acompanhamento do efetivo cumprimento da jornada de trabalho de outros bolsistas, que por sinal também deveriam ser cobrados pelos respectivos déficits de trabalho.

c) Notas fiscais sem atesto (R\$ 186.268,84)

Quanto às notas fiscais sem o atesto do recebimento do produto/material ou da prestação do serviço, a justificativa apresentada pela Adene ressalta que:

“O organograma funcional do Instituto Xingó atribui ao Gerente do Núcleo Administração e Finanças – NAF competência para autorizar quaisquer pagamentos, ademais é o representante do Instituto Xingó, junto a todos os contratos firmados com fornecedores e/ou prestadores de serviços, devidamente designados pelo Diretor Geral em 04 de abril de 2005 (...)”

Pelas informações prestadas, em princípio não cabia ao Sr. Fábio José autorizar pagamentos. No entanto, atuou como executor do ajuste, pelo que, lhe cabia em princípio receber produtos e materiais contratados. A par a fragilidade do relatório do Controle Interno, que indicou a ausência de atesto nas notas fiscais, mas, não se manifestou conclusivamente sobre a efetiva entrega – ou, não – dos bens, serviços e pessoas contratados, cabia ao recorrente trazer elementos mínimos de prova a respeito. Assim, em vista de tal ausência de mínimos elementos probatórios, propõe-se manter esse item que compõe o débito, sem prejuízo do recorrente trazer futuramente aos autos elementos probatórios novos que venha a reunir. Ressalte-se que no relatório da CGU (peça 5, p. 474) o item figura como ausência de atesto (...) **por funcionário** do Instituto Xingó” (grifei), ou seja, não atribuiu a falha especificamente ao ora recorrente.

Nesse sentido, propõe-se manter como débito os itens que se relacionam mais claramente aos insumos para a execução do projeto supervisionado pelo Sr. Fábio José Castelo Branco Costa, tais como a aquisição de rações, mão-de-obra de manejadores de viveiros e de apoio técnico e aquisição de alevinos, totalizando R\$ 174.688,87 (peça 5, p. 474-476).

A propósito, os Relatórios de Atividades assinados pelo Sr. Fábio José (peça 4, p. 177-184 e 277-292 e peça 5, p. 6-32 e p. 79-125), além das justificativas para questionamento da CGU sobre as metas 2 e 4 do Convênio 159/2004 (peça 6, p. 116-121 e documentação às p. 122-162), mencionam a utilização de suprimentos. A título de exemplo, citam-se as rações adquiridas junto à empresa Socil Evialis Nutrição Animal Ind. e Comércio Ltda., com várias notas listadas pela CGU.

Ademais, diversos documentos nos autos confirmam que a execução física do Convênio 159/2004 teria sido satisfatória (peça 4, p. 175-176 e 273-276 e peça 5, p. 57, p. 285 e peça 6, p. 164).

d) Abastecimento de veículos (R\$ 5.743,80)

Quanto as notas fiscais de despesas efetuadas com abastecimento de veículos sem os correspondentes comprovantes do abastecimento, registra-se, de início, que o Controle Interno acatou em parte as justificativas da conveniente Adene e reduziu o débito para R\$ 2.220,00 (peça 2, p. 45-46).

O ponto diz respeito à conferência de notas fiscais e documentos que suportariam as respectivas despesas, ou seja, aplica-se a análise do item anterior, ressaltando que a conferência do abastecimento de veículos em princípio não se relaciona claramente com as atividades exercidas pelo recorrente Sr. Fábio José.

e) Mão-de-obra para serviço de motorista (R\$ 15.400,84) e telefonia (R\$ 6.775,10) incompatíveis com o convênio

A contratação de mão-de-obra para serviço com veículo em desconformidade com o objeto do Convênio 159/2004, bem como, o pagamento de despesas com central telefônica, também não podem ser atribuídas ao recorrente. A despesa com serviços de telefonia já estava, inclusive, prevista no convênio entre Adene e Instituto Xingó, sendo que a CGU considerou que o valor pago não se relacionava com a finalidade do convênio.

f) Pagamento de bolsista após o término da vigência do convênio (R\$ 1.512,00)

O pagamento de bolsista após o término da vigência do Convênio 159/2004 foi justificada pelo Instituto Xingó como necessário, vez que houve reuniões com as comunidades beneficiadas com o ajuste por todo o mês de maio/2006. Não há nos autos evidências de que a decisão pelo pagamento tenha se originado no Sr. Fábio José. Ademais, o período laborado pelos bolsistas após o final da vigência do ajuste foi pequeno e não caberia a recusa da correspondente remuneração após a prestação do serviço pelos contratados. A contratação propriamente poderia gerar em tese a aplicação de multa.

g) Tarifas bancárias (R\$ 296,34) e rendimentos financeiros (R\$ 1.447,78)

As despesas com tarifas bancárias e a não utilização de rendimentos financeiros são atos cuja natureza também foge às competências do recorrente.

h) Aceite de nota fiscal sem discriminação dos serviços (R\$ 4.244,06)

O item diz respeito ao pagamento por contratação de emergência para serviços de manejo de viveiros e povoamento de tanques-rede em diversos municípios. A ausência de detalhamento dos serviços, justificada pelo Instituto Xingó, e o seu aceite pela entidade, não se confundem com as atividades do recorrente, não havendo evidências neste sentido.

i) Superdimensionamento da estimativa do quantitativo de rações (R\$ 9.806,12)

Esse item, como visto alhures, diz respeito a estimativa feita antes do início da vigência do Convênio 159/2004, não cabendo atribuir responsabilidade ao Sr. Fábio José. Inicialmente anota-se que o título da irregularidade na instrução da Secex/SE constou como ‘superfaturamento’, enquanto o Controle Interno aludiu ao ‘superdimensionamento’ da estimativa do quantitativo de rações.

O ponto se relaciona ao cálculo desse item de despesa do convênio a ser ainda firmado entre Adene e Instituto Xingó. A causa identificada pela CGU para a irregularidade foi definida como “Esta constatação deve-se a falhas na análise prévia à celebração dos convênios”. Assim, o item não guarda relação com a atuação do recorrente, que iniciou durante a vigência do Convênio 159/2004.

17. Recurso de Gilberto Rodrigues do Nascimento (peça 88)

17.1. O recorrente quase nada esclarece quanto ao mérito das irregularidades que lhe foram imputadas, limitando-se a informar que esteve vinculado ao Instituto Xingó, na condição de Diretor-Geral, entre 23/10/2005 e 23/02/2008, ou seja, quando assumiu tal função o Convênio 159/2004 estava firmado e parcialmente cumprido, vez que sua vigência correspondeu ao período 6/1/2005 a 12/5/2006, pouco podendo interferir nas atividades em desenvolvimento, segundo alega.

17.2. Prossegue que nada foi a ele indicado enquanto ocupou a função de diretor geral para que pudesse de imediato atuar a fim de corrigir as irregularidades, havendo transcorrido longo período até que fosse citado pelo TCU. Alega, na sequência, que as contas seriam então iliquidáveis, por haver se passado cerca de dez anos desde seu desligamento do Instituto Xingó. Alude a decisão do Tribunal a respeito do tema, sem, contudo, identificá-la.

17.3. Em seguida tece considerações a respeito do Instituto Xingó, o Programa Xingó - sobre a construção da hidrelétrica de mesmo nome - e as dificuldades de implementar os objetivos da entidade em vista de carências administrativas, financeiras e educacionais, além da localização da em zona rural, distante das capitais mais próximas.

Análise

17.4. A Lei Orgânica/TCU assim define as contas iliquidáveis:

Art. 20. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 16 desta Lei.

17.5. No caso presente não houve caso fortuito ou de força maior que tornasse materialmente impossível o julgamento de mérito das contas especiais, tampouco, alheios à vontade do ora recorrente. A delonga na instauração das contas, ainda que indesejável, não configura necessariamente impedimento ao seu julgamento ou óbice intransponível à materialização da ampla defesa de responsáveis.

17.6. Nessa linha a jurisprudência do TCU, conforme o seguinte resumo explicativo extraído da base ‘Jurisprudência Seleccionada’, no site do tribunal (Acórdãos 3845/2009 e 6667/2016, ambos da 1.ª Câmara):

Só há contas ilíquidáveis diante de fatos alheios à vontade do gestor. Se ele não cumpre a obrigação de prestar contas na época apropriada ou, quando o faz, não apresenta toda a documentação necessária, não pode alegar demora na instauração da tomada de contas especial para se eximir dos compromissos que assumiu ao assinar o convênio.

17.7. Toda a documentação sobre o Convênio 159/2004 está contida nos autos e acessível, e decerto a condição de revel do ora recorrente até então decorreu de opção pessoal.

17.8. O estatuto do Instituto Xingó, em seu artigo 25, III, informa expressamente ser competência do diretor-geral planejar, dirigir, executar e controlar todos os serviços e atividades do instituto (peça 3, p. 38). Resta verificar se no caso do Convênio 159/2004 o Sr. Gilberto praticou atos que ensejam sua responsabilização quanto ao dano apurado e em que medida podem ser atribuídos a falhas no desempenho daquelas competências.

17.9. O recorrente assumiu a condição de dirigente máximo da entidade conveniente a partir de 23/10/2005, a vigência do Convênio 159/2004 compreendeu o período entre 6/1/2005 a 12/5/2006 (peça 3, p. 315 e peça 4, p. 1-4, 47 e 246), e os relatórios da CGU que embasaram o débito apurado são posteriores ao final da vigência do ajuste. Sob estas circunstâncias, passa-se a analisar os itens que compõem o débito e sua correlação com a função exercida pelo ora recorrente.

a) Pagamento de taxa de administração (R\$ 1.560,00)

O valor desse item corresponde a pagamentos entre maio/2005 e maio/2006, ou seja, parcialmente em período de exercício da função de diretor geral pelo Sr. Gilberto. A prática de tal pagamento iniciara antes da gestão do recorrente, não se mostrando razoável responsabilizar o ex-gestor.

b) Pagamento de horas não trabalhadas a bolsistas (R\$ 29.435,71)

Os pagamentos questionados a bolsistas compreenderam o período de maio/2005 a maio/2006 e o cálculo do débito foi discriminado pela Sudene (peça 5, p. 456-457 e p. 581). O valor proporcional ao período em que o Sr. Gilberto era o diretor geral do Instituto Xingó (novembro/2005 a maio/2006) corresponde a 7/12 avos do total, ou seja, R\$ 17.170,83, entretanto, não se mostra razoável responsabilizar o gestor por prática que teve início antes de sua gestão.

c) Notas fiscais sem atesto (R\$ 186.268,84)

O Controle Interno relacionou as notas fiscais que não receberam o atesto de algum funcionário do conveniente quanto ao recebimento do produto/material ou prestação do serviço (peça 5, p. 474-477).

Os Relatórios de Atividades assinados pelo outro recorrente, Sr. Fábio José (peça 4, p. 177-184 e 277-292 e peça 5, p. 6-32 e p. 79-125), além das justificativas para questionamento da CGU sobre as metas 2 e 4 do Convênio 159/2004 (peça 6, p. 116-121 e documentação às p. 122-162), mencionam a utilização de suprimentos. A título de exemplo, citam-se as rações adquiridas junto à empresa Socil Evialis Nutrição Animal Ind. e Comércio Ltda., com várias notas listadas pela CGU.

Ademais, diversos documentos nos autos confirmam que a execução física do Convênio 159/2004 teria sido no mínimo satisfatória (peça 4, p. 175-176 e 273-276 e peça 5, p. 57, p. 285 e peça 6, p. 164).

Quando da análise dos argumentos do outro recorrente para o presente item do débito concluiu-se pela manutenção do valor correspondente ao somatório das despesas relacionadas direta e mais claramente à execução do projeto supervisionado pelo Sr. Fábio José. As outras notas se referem por exemplo a locação de veículo e aquisição de material de expediente (peça 5, p. 474-476).

O recorrente, na condição de diretor geral do instituto, signatário do convênio em tela e responsável pelas contas do ajuste atrai para si a responsabilidade pelas despesas contestadas pelo

Controle Interno. Ademais, não trouxe aos autos elementos mínimos de prova sobre o item em questão, além de argumentos genéricos sobre sua atuação. Em vista de tais circunstâncias propõe-se manter o débito apurado no item.

d) Abastecimento de veículos (R\$ 5.743,80)

Observa-se que as notas questionadas pelo Controle Interno foram emitidas no período da gestão do Sr. Gilberto como dirigente do Instituto Xingó e não houve qualquer argumento a respeito no recurso. O débito para esse item restou calculado em R\$ 2.220,00, conforme a análise do recurso apresentado pelo Sr. Fábio José.

e) Mão-de-obra para serviço de motorista (R\$ 15.400,84) e telefonia (R\$ 6.775,10) incompatíveis com o convênio

O pagamento de serviço de motorista se refere à utilização de veículos para atividades administrativas do Instituto Xingó, em período da gestão do ora recorrente, ou, da própria diretoria da entidade, segundo o Controle Interno. Em relação ao pagamento de central telefônica, sua contratação ocorreu no início do convênio, não se afigurando razoável atribuir responsabilidade ao ora recorrente.

f) Pagamento de bolsista após o término da vigência do convênio (R\$ 1.512,00)

Entende-se não se mostrar razoável atribuir responsabilidade ao recorrente pelo pagamento de serviços que se fizeram necessários, por curto período de tempo, e não poderiam deixar de ser pagos, além do baixo valor da despesa.

g) Tarifas bancárias (R\$ 296,34) e rendimentos financeiros (R\$ 1.447,78)

As despesas com tarifas bancárias e a não utilização de rendimentos financeiros (peça 2, p. 90, alíneas 'e' e 'f') não foi justificada pelo recorrente.

h) Aceite de nota fiscal sem discriminação dos serviços (R\$ 4.244,06)

O item diz respeito ao pagamento por contratação de emergência para serviços de manejo de viveiros e povoamento de tanques-rede em diversos municípios. Aplica-se a análise da alínea 'c' anterior.

i) Superdimensionamento da estimativa do quantitativo de rações (R\$ 9.806,12)

O item teve origem em momento anterior à vigência do Convênio 159/2004, não se afigurando razoável atribuir responsabilidade ao Sr. Gilberto, ainda que pagamentos tenham sido realizados em sua gestão.

17.10. Em vista do exposto, propõe-se que o débito de responsabilidade do recorrente Sr. Gilberto Rodrigues do Nascimento é assim composto: R\$ 186.268,84 (alínea 'c') + R\$ 2.220,00 ('d') + R\$ 15.400,84 ('e') + R\$ 296,34 ('g') + R\$ 1.447,78 ('g') + R\$ 4.244,06 ('h'), totalizando R\$ 209.877,86 em valores originais.

CONCLUSÃO

18. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não há nos autos evidências de que o Sr. Fábio José Castelo Branco Costa tenha efetivamente contribuído para o débito na forma apurada pela Sudene e o Controle Interno;

b) as contas do Sr. Gilberto Rodrigues do Nascimento não se configuram como ilíquidas ante a ausência de caso fortuito ou de força maior alheios à vontade deste responsável e que impeça seu julgamento; e

c) a documentação apresentada à extinta Adene e à Sudene não ensejam a aprovação das contas, cabendo, entretanto, reduzir o débito atribuído ao recorrente e, proporcionalmente, a multa aplicada.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Fábio José Castelo Branco Costa e Gilberto Rodrigues do Nascimento contra o Acórdão 1616/2016-TCU-1.^a Câmara propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, dar provimento parcial ao recurso de Fábio José Castelo Branco Costa e de Gilberto Rodrigues do Nascimento, reduzindo o débito atribuído ao primeiro para R\$ 174.688,87, e ao segundo para R\$ 209.877,86, a contar de 14/10/2005, reduzindo-se proporcionalmente as multas individuais aplicadas; e

b) dar conhecimento aos recorrentes e à Procuradoria da República no Estado de Sergipe da decisão que vier a ser proferida.”

O diretor da Serur se manifestou nestes termos:

“Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Fábio José Castelo Branco Costa (peça 80) e pelo Sr. Gilberto Rodrigues do Nascimento (peça 88) contra o Acórdão 1.616/2016-TCU-1.^a Câmara.

2. Apesar de concordar na maior parte com a análise feita na instrução anterior, existem alguns pontos sobre os quais tenho percepção diferente.

3. Em relação ao Sr. Fábio José Castelo Branco Costa, observa-se que o ponto central de sua defesa consiste na alegação de que na condição de bolsista do Instituto Xingó não pode ser responsabilizado pela gestão do convênio.

4. Para o que interessa nesta fase processual, o Sr. Auditor observou que a defesa desse recorrente tem a seguinte estrutura:

- f) sequência de fatos considerados relevantes na execução do Convênio 159/2004 (peça 37, p. 3-10);
- g) organização interna e administração do Instituto Xingó (peça 37, p. 10-14);
- h) conclusão de que não participava da administração da entidade por não integrar a diretoria ou algum conselho (peça 37, p. 14-17);
- i) elementos que demonstrariam ausência de responsabilidade sua pelo dano apurado na TCE vez que somente teria assinado documentos sem atuar como gestor (peça 37, p. 17-25);

5. O Sr. Auditor entende que “a assinatura de documentos, inclusive de uma prestação de contas (peça 5, p. 127-227), não configura por si só a responsabilidade do subscritor (Acórdãos-TCU 4259/2009, 1.^a Câmara e 508/2016, 2.^a Câmara)”.

6. De fato, o Sr. Fábio José Castelo Branco Costa era vinculado ao Instituto Xingó na qualidade de bolsista, modalidade Bolsa de Cooperação Técnica – BCT/5, no âmbito de Processo de Concessão de Bolsa da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco - FACEPE, entidade que firmou os Convênios 2/2004 e 9/2004 com aquele Instituto (peça 4, p. 56-72).

7. Com as devidas vênias, concordo com as análises procedidas nestes autos, em etapas anteriores, nas quais se concluiu que a responsabilização desse recorrente tem fundamento, inclusive, constitucional, na medida em que o art. 70, parágrafo único, da CRFB/1988 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”.

8. Ou seja, é certo que a gestão de convênios não fazia parte das atribuições do bolsista no Instituto Xingó, porém ele exerceu efetivamente a função de administrador da avença em comento ou, ao menos, praticou atos típicos de gerência, conforme demonstrado nos autos. Essa atuação atraiu-lhe a responsabilidade relativa à execução do Convênio 159/2004 (Siafi 518808).

9. Por oportuno, cabe informar que o recorrente foi responsabilizado também pela mesma atuação em outros convênios do Instituto Xingó firmados com a extinta Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene (atual Sudene), tratados no TC 033.957/2011-8 (Convênio 160/2004) e no seu apenso TC 033.973/2011-3 (Convênio 391/2005).

10. Nada obstante a divergência apontada, concordo com a instrução anterior quanto à impossibilidade de responsabilização do Sr. Fábio José Castelo Branco Costa por fatos decorrentes de compromissos assumidos pelo Instituto Xingó que não contaram com a interveniência do recorrente. Nesse sentido, o Sr. Auditor mencionou no item 16.13:

e) Pagamento de taxa de administração (R\$ 1.560,00)

Em relação ao pagamento de taxa de administração à FACEPE, decorreu da cobrança do adicional de 5% ao valor pago a essa entidade estadual de Pernambuco entre maio/2005 e maio/2006, conforme estipulado no convênio da fundação com o Instituto Xingó para a contratação de bolsistas. Assim, embora a jurisprudência do TCU seja clara quanto a vedação dessa espécie de despesas (Acórdãos 4.472/2012, da 2.^a Câmara e 1.712/2015, da 1.^a Câmara), não soa razoável que o recorrente Sr. Fábio José seja responsabilizado por tal pagamento, vez que não há registro de sua interferência nos termos do ajuste entre ambas as entidades.

(...)

j) telefonias (R\$ 6.775,10) incompatíveis com o convênio

(...) Em relação ao pagamento de central telefônica, sua contratação ocorreu no início do convênio, não se afigurando razoável atribuir responsabilidade ao ora recorrente.

f) Pagamento de bolsista após o término da vigência do convênio (R\$ 1.512,00)

O pagamento de bolsista após o término da vigência do Convênio 159/2004 foi justificada pelo Instituto Xingó como necessário, vez que houve reuniões com as comunidades beneficiadas com o ajuste por todo o mês de maio/2006. Não há nos autos evidências de que a decisão pelo pagamento tenha se originado no Sr. Fábio José. Ademais, o período laborado pelos bolsistas após o final da vigência do ajuste foi pequeno e não caberia a recusa da correspondente remuneração após a prestação do serviço pelos contratados. A contratação propriamente poderia gerar em tese a aplicação de multa.

(...)

i) Superdimensionamento da estimativa do quantitativo de rações (R\$ 9.806,12)

Esse item, como visto alhures, diz respeito a estimativa feita antes do início da vigência do Convênio 159/2004, não cabendo atribuir responsabilidade ao Sr. Fábio José. Inicialmente anota-se que o título da irregularidade na instrução da Secex/SE constou como ‘superfaturamento’, enquanto o Controle Interno aludiu ao ‘superdimensionamento’ da estimativa do quantitativo de rações.

O ponto se relaciona ao cálculo desse item de despesa do convênio a ser ainda firmado entre Adene e Instituto Xingó. A causa identificada pela CGU para a irregularidade foi definida como “Esta constatação deve-se a falhas na análise prévia à celebração dos convênios”. Assim, o item não guarda relação com a atuação do recorrente, que iniciou durante a vigência do Convênio 159/2004.

11. Quanto à irregularidade atinente à contratação de mão-de-obra para serviço de motorista (alínea ‘e’, primeira parte, do item 16.13), entendo que não se pode afastar a responsabilidade do Sr. Fábio Costa, eis que não guardava conformidade com o objeto do Convênio 159/2004.

12. Como se vê, somente foi possível compartilhar das conclusões relativas às alíneas ‘a’, ‘e’ (2ª parte), ‘f’ e ‘i’ do item 16.13 da instrução do Sr. Auditor, considerando o entendimento de que o Sr. Fábio José Castelo Branco Costa atuou como um gestor de fato. Consequentemente, o débito poderá ser diminuído de R\$ 19.653,22 (**R\$ 1.560,00** + R\$ 6.775,10 + R\$ 1.512,00 + R\$ 9.806,12).

13. Em relação ao outro Recorrente, reputo que sua responsabilidade se intensifica quando se considera o fato de que se trata do Diretor Geral do Instituto, o qual deveria inclusive evitar que um bolsista atuasse como gestor de convênio financiado por recursos públicos, como no caso em tela.

14. Todavia, do mesmo modo como na situação do outro Recorrente, concordo com a instrução anterior no sentido de que algumas irregularidades devam ser afastadas do Sr. Gilberto Rodrigues do Nascimento, quais sejam:

a) Pagamento de taxa de administração (R\$ 1.560,00)

O valor desse item corresponde a pagamentos entre maio/2005 e maio/2006, ou seja, parcialmente em período de exercício da função de diretor geral pelo Sr. Gilberto. A prática de tal pagamento iniciara antes da gestão do recorrente, não se mostrando razoável responsabilizar o ex-gestor.

(...)

e) ... telefonia (R\$ 6.775,10) incompatíveis com o convênio

(...) Em relação ao pagamento de central telefônica, sua contratação ocorreu no início do convênio, não se afigurando razoável atribuir responsabilidade ao ora recorrente.

f) Pagamento de bolsista após o término da vigência do convênio (R\$ 1.512,00)

Entende-se não se mostrar razoável atribuir responsabilidade ao recorrente pelo pagamento de serviços que se fizeram necessários, por curto período de tempo, e não poderiam deixar de ser pagos, além do baixo valor da despesa.

(...)

i) Superdimensionamento da estimativa do quantitativo de rações (R\$ 9.806,12)

O item teve origem em momento anterior à vigência do Convênio 159/2004, não se afigurando razoável atribuir responsabilidade ao Sr. Gilberto, ainda que pagamentos tenham sido realizados em sua gestão.

14. Acerca da alínea “b” do item 17.9 da instrução anterior (Pagamento de horas não trabalhadas a bolsistas = R\$ 29.435,71), concluiu-se:

Os pagamentos questionados a bolsistas compreenderam o período de maio/2005 a maio/2006 e o cálculo do débito foi discriminado pela Sudene (peça 5, p. 456-457 e p. 581). O valor proporcional ao período em que o Sr. Gilberto era o diretor geral do Instituto Xingó (novembro/2005 a maio/2006) corresponde a 7/12 avos do total, ou seja, R\$ 17.170,83, entretanto, não se mostra razoável responsabilizar o gestor por prática que teve início antes de sua gestão.

15. Quanto ao exame acima, discordo do afastamento da responsabilidade do recorrente pelo fato de a prática irregular ter começado antes de sua gestão. Esse raciocínio não se harmoniza com a missão de controle, na medida em que incentivaria os gestores a não interromper irregularidades iniciadas antes de suas gestões, amparados nessa aludida salvaguarda.

16. Assim, somente foi possível compartilhar das conclusões relativas às alíneas ‘a’, ‘b’ (em parte), ‘e’ (2ª parte), ‘f’ e ‘i’ do item 17.9 da instrução do Sr. Auditor, considerando o entendimento de que o Sr. Gilberto Rodrigues do Nascimento, na qualidade de Diretor Geral do Instituto Xingó, tinha elevado grau de responsabilidade em relação à execução do Convênio. Consequentemente, o débito poderá ser diminuído de R\$ 19.653,22 (**R\$ 1.560,00** + R\$ 6.775,10 + R\$ 1.512,00 + R\$ 9.806,12).

17. Assim, proponho alteração nos valores dos débitos apontados na proposta de encaminhamento da instrução anterior, sugerindo que a redação passe a ser a seguinte:

19. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Fábio José Castelo Branco Costa e Gilberto Rodrigues do Nascimento contra o Acórdão 1616/2016-TCU-1.^a Câmara propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, dar provimento parcial ao recurso de Fábio José Castelo Branco Costa e de Gilberto Rodrigues do Nascimento, reduzindo o débito que lhes foi atribuído para R\$ 242.567,37, a contar de 14/10/2005, reduzindo-se proporcionalmente as multas individuais aplicadas; e

b) dar conhecimento aos recorrentes e à Procuradoria da República no Estado de Sergipe da decisão que vier a ser proferida.

18. À consideração superior. Posteriormente, encaminhe-se ao Ministério Público junto ao TCU para apreciação e ulterior envio ao Gabinete do Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues.”

A representante do MP/TCU lavrou o seguinte 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 conveniente 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 ensinar, 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.

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 Evialis 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 Evialis 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 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 Evialis, 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 Evialis)

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 inquinada, 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 consequente 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), Papelaria 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.

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 nexo 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.”

É o relatório.