



### IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

Número:	1408186-6
Órgão:	Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros – SUAPE
Modalidade:	Pedido de Rescisão
Exercício:	2009
Relatora:	Conselheira Substituta Alda Magalhães
Interessados:	Fernando Bezerra Coelho e Francisco Claudino Pereira
Advogados:	Igor Beltrão Castro de Assis, Tiago Carneiro Lima e Outros
Vinculação:	GC06

### RELATÓRIO

PEDIDO DE RESCISÃO movido pelo Ministério Público de Contas, apresentado pela Procuradora Germana Galvão, ante o Acórdão TC nº 530/13, da Segunda Câmara, que, por maioria, vencido o Relator, julgou regular com ressalvas o objeto da Auditoria Especial realizada no Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros – SUAPE entre os exercícios 2007 e 2009, relativa à cessão de areia de aterro a pessoas jurídicas privadas na gestão do Sr. FERNANDO BEZERRA COELHO, então Diretor-Presidente (Processo TC nº 0902733-6).

Informa o RESCINDENTE haver a Auditoria apurado, no feito original, a dragagem de 995.524m<sup>3</sup> de areia, segundo dados do controle de estoque da própria Administração, sendo 235.124m<sup>3</sup> (23,62%) cedido a empresas contratadas pela Estatal, com compensação na planilha de custos, e 760.400m<sup>3</sup> (76,38%) a empresas sem qualquer vínculo contratual com SUAPE, não obtendo a Estatal qualquer vantagem ou compensação pela liberalidade, por isso glosados.

Do total impugnado, esclarece, foram destinados: 440.400m<sup>3</sup> ao CONSÓRCIO TERRAPLENAGEM (obra da REFINARIA ABREU E LIMA - RNEST); 40.000m<sup>3</sup> à PETROQUÍMICA; 180.000m<sup>3</sup> ao CONSÓRCIO TATUOCA (obra do ESTALEIRO ATLÂNTICO SUL); 8.000m<sup>3</sup> à construtora VENÂNCIO (obra da Campari); 3.000m<sup>3</sup> à ODEBRECHT (obra da Ponte do Paiva); 80.000m<sup>3</sup> à ENERTEC; 5.000m<sup>3</sup> à SUATA; 2.000m<sup>3</sup> à AMARNO (obra da WIND POWER); e 2.000m<sup>3</sup> à FASAL.

Acusa, em suma, ter havido renúncia de receita por doação de areia, a ensejar prejuízo de R\$ 5.703.000,00 a SUAPE, já que seria a areia tratada e estocada comercializado à época a R\$ 7,50/m<sup>3</sup> (760.400m<sup>3</sup> x R\$ 7,50/m<sup>3</sup> = R\$ 5.703.000,00).



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
Gabinete da Conselheira Substituta Alda Magalhães

Diz o *Parquet* retificado esse valor para R\$ 5.139.690,80, pela subtração do valor ressarcido pela PETROBRAS relativo à doação ao CONSÓRCIO TERRAPLENAGEM (R\$ 548.309,20), responsável pela terraplenagem da RNEST, e pela WIND POWER ENERGIA, tocante à doação à AMARNO (R\$ 15.000,00).

Aduz, ainda, haver o objeto da Auditoria Especial se expandido ao exercício 2009, apurando-se, a partir de 15 de janeiro desse ano, controle dito mais adequado do volume de areia retirado, passando SUAPE, só então, a vendê-la (R\$ 7,50/m<sup>3</sup>).

Ressalvou, porém, comprovarem as informações e documentos obtidos mediante ofícios enviados (n<sup>os</sup> 468/09, 469/09 e 470/09 - Anexo A do Laudo) não ter havido controle sobre os pagamentos, com faturas não pagas pela empresa SUATA (NF n<sup>o</sup> 546103 – R\$ 40.320,00), pelo ESTALEIRO ATLÂNTICO SUL (NFs n<sup>o</sup> 546104 – R\$ 38.970,00 e n<sup>o</sup> 546108 – R\$ 122.040,00) e pela construtora VENÂNCIO (NFs n<sup>o</sup> 546100 – R\$ 191.160,00 e n<sup>o</sup> 546109 – R\$ 179.730,00), totalizando R\$ 572.220,00.

Em seguida, alega o MPCO que, embora demonstrada, na origem, renúncia de receita, com doação de areia a empresas privadas em 2007 e 2008, bem como com vendas canceladas em 2009, no julgamento, sagrou-se vencedor o voto do Exmo. Conselheiro Romário Dias, designado a lavrar o Acórdão, ao firmar, fls. 197/198, que:

- 1) 64% das doações teria sido faturado e cobrado posteriormente da PETROBRAS, conforme valor fixado pelo TCU, sendo ínfima eventual diferença ante o custo total da REFINARIA ABREU E LIMA – RNEST e sua relevância à economia do Estado;
- 2) 31% teria sido para obras do interesse de SUAPE ou do Estado, conforme Termo de Compromisso com o governo estadual, e 5% corresponderia a volume não retirado;
- 3) somente 9.600 m<sup>3</sup> teria sido doado à Prefeitura de Ipojuca, pendente de comprovação.

Inconformado, impugna o *Parquet* tais premissas, fls. 01-16.

Argumenta o RESCINDENTE que o pagamento pela PETROBRAS relativo à doação de areia ao CONSÓRCIO TERRAPLENAGEM, responsável pela



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
Gabinete da Conselheira Substituta Alda Magalhães

terraplenagem da RNEST, ao preço de R\$ 1,04/m<sup>3</sup>, não recomporia o total do dano, por ser esse o valor que se paga ao dono de jazida para extração.

Diz cuidar-se de areia tratada e estocada, de valor maior, sendo o referido CONSÓRCIO TERRAPLENAGEM o único beneficiário, pois, além de recebê-la, a cobrou da PETROBRAS, e ao preço de mercado, R\$ 7,50/m<sup>3</sup>.

Contesta, ainda, premissa de que parte do volume glosado fora doado a empresas contratadas por SUAPE, com compensação nos custos do serviço prestado. Diz não glosadas tais doações, mas apenas as destinadas a empresas sem vínculo contratual com a Estatal, no valor correspondente a 76,38% do volume total dragado (760.400 m<sup>3</sup>).

Sobre a alegação de que o volume doado à empresa ENERTEC não saíra do estoque, afirma o *Parquet* que não se comprovou a assertiva, e que a tabela de controle de estoque da Estatal indicaria exatamente o contrário, conforme prova dos autos.

Aduz, mais, não provada a correção da doação ao CONSÓRCIO TATUOCA, responsável pela terraplenagem no ESTALEIRO ATLÂNTICO SUL, ausente nos autos o alegado Termo de Compromisso com o governo em que se arrimaria.

Quanto à não cobrança de vendas em 2009, diz se tratarem de novas doações, simuladas de venda, sendo inconcebível uma empresa como SUAPE se descuidar da cobrança, não dispondo sequer de dados seguros de identificação dos devedores.

Ao fim, pede seja julgado irregular o objeto da Auditoria Especial, com determinação de ressarcimento de R\$ 5.711.910,00, em valor nominal, a ser devidamente corrigido, ao Sr. FERNANDO BEZERRA COELHO, Presidente de SUAPE à época dos fatos, sendo R\$ 572.220,00 solidário com o Sr. FRANCISCO CLAUDINO PEREIRA, então Diretor de Administração e Finanças da Estatal.

Notificados, ofereceram estas contrarrazões, fls. 26-39, alegando, em síntese:

a) que a planilha de controle seria mera ferramenta interna a controlar disponibilidade e demanda de areia, não espelhando o real estoque ou recebimento de valores;



- b) que deveria ter havido inspeção *in loco* da Auditoria para saber o volume disponível e a quantidade retirada, verificando a cobrança ou a justificativa do não faturamento;
- c) que toda a areia teria sido comercializada ou usada em obras do Complexo Portuário, inadimplida apenas a quantia vendida à Prefeitura de Ipojuca;
- d) que a cobrança da doação ao CONSÓRCIO TERRAPLENAGEM à RNEST teria adotado valor apontado pelo TCU;
- e) que a não cobrança de vendas se deveria a notas fiscais indevidas, daí canceladas.

Redistribuído o feito a mim em 27.10.16. Pautado, seguiram-se vistas dos Exmos. Conselheiros Ranilson Ramos, Marcos Loreto, João Campos, Dirceu Rodolfo e Carlos Porto, em 19.12.16, 12.04.17, 30.08.17, 08.11.17 e 31.01.18, respectivamente.

Eis o relato, no essencial.

## VOTO

### I. DA ADMISSIBILIDADE

Afirmam os RESCINDIDOS equivocada a Súmula 15 desta Casa ao ter por preenchidos os requisitos de admissibilidade com mera comprovação da legitimidade e tempestividade, em atrito com a jurisprudência do TCU e a Lei Orgânica desta Corte.

Ocorre que a Súmula 15, ao ampliar a cognição das rescisórias, prestigia a verdade real e o formalismo moderado, princípios que, aqui, assumem maior relevo, considerando a gravidade das imputações feitas pelo MPCO.

Inicial foi protocolada antes de sua revogação, rejeito a preliminar arguida.

Tempestiva a Inicial, legítimo e interessado o *Parquet*, conheço da Rescisória.

### II. DO MÉRITO

Este caso, Senhor Presidente, revela um dado absolutamente impressionante e, ao mesmo tempo, profundamente inquietante. O que parece resultar dos elementos de informação coligidos ao longo dos diversos procedimentos de auditoria, todos instaurados no contexto da Auditoria Especial originária, é que a doação a empresas



privadas institucionalizou-se profundamente na Estatal, contaminando-a. Transformou-se em método de ação gerencial, caracterizando-se como conduta endêmica, em claro e preocupante sinal de degradação da própria dignidade da atividade administrativa, reduzida ao plano subalterno da liberalidade institucional.

O efeito imediato que resultou dessas doações parece justificar o reconhecimento de ilícitas as práticas perpetradas, em detrimento do interesse público e lesivas aos valores ético-jurídicos que devem sempre conformar a atividade do Estado.

Este feito, Senhor Presidente, diz da cessão reiterada de areia por parte de SUAPE a empresas privadas. A Auditoria Especial, ora em reexame, resultou de denúncia protocolada na Ouvidoria desta Casa em 08.08.08, nos seguintes termos (Demanda nº 8.148/08):

“Nessa administração de Suape está ocorrendo um fato grave e lesivo ao erário público. Trata-se da doação de areia para aterro. As construtoras que prestam serviços conseguem a doação do material e depois utilizam nas próprias obras contratadas, tendo lucro fácil. É bom verificar as estradas que estão em construção pela Queiroz Galvão e Construtora Venâncio, por coincidência, de Petrolina e aliada do Presidente. Por outro lado a areia tem sido doada às construtoras que trabalham na terraplanagem da Refinaria, serviço este que nem se quer contratados por Suape. São 04 empresas de grande porte consorciadas que estão se locupletando dessa bondade pública. O que mais impressiona é o volume absurdamente elevado de material que está sendo desviado. É bom conferir. Não é exagero se falar na cifra de 1 milhão de metros cúbicos. Isso significa, em termos comerciais, algo em torno de R\$ 15,00 Mil - Milhões (quinze milhões de reais) até o presente momento. (...) Essa areia é propriedade do povo de Pernambuco. Faz falta a Suape. E está enchendo o bolso de gente sem escrúpulo. É bom investigar. O buraco é muito grande!” (sic)

No decorrer deste voto, empenho-me em demonstrar, sobre as doações realizadas em 2007 e 2008, que:

1. quanto a empresas **com** contrato com a Estatal, **não restou configurada doação**, mas **provimento de insumo** pela contratante (SUAPE), tanto que não cobrado este na execução dos contratos, mas apenas carga, transporte e espalhamento;



2. quanto a empresas **sem** qualquer vínculo contratual com a Estatal, tenho por evidenciada **doação irregular**, já que bem de valor econômico é de ser vendido, não doado, art. 22, § 5º, da Lei nº 8.666/93<sup>1</sup> c/c o art. 9º, VIII, do Estatuto de SUAPE<sup>2</sup>; e, ainda,
3. mesmo se possível a doação, nesse caso, estariam ausentes interesse social e avaliação prévia, requisitos impostos pelo art. 17, II, “a”, da mesma Lei<sup>3</sup>.

Destarte, analiso, em sequência, os fundamentos do voto condutor do acórdão alvejado, **repisados em contrarrazões pelos ora RESCINDIDOS**, ante os elementos de convicção apontados pela Auditoria, agora ratificados pelo *Parquet*.

Referente à primeira premissa, consignou o voto condutor que 64% do total glosado fora elidido pela fatura e cobrança do volume doado ao CONSÓRCIO TERRAPLENAGEM, formado pelas construtoras GALVÃO, QUEIROZ GALVÃO, ODEBRECHT e CAMARGO CORREA, consórcio este contratado pela RNEST para serviços de terraplenagem.

Sucedo, porém, que a ulterior cobrança **não infirma** a doação, antes a atesta. Entender diferente equivaleria a cancelar o indevido doar de quem, o autorizando, tenta eximir-se com posterior faturamento, quando auditado.

Para além disso, o pagamento apresentado **não corresponde** ao total devido. O preço adotado, R\$ 1,04/m<sup>3</sup>, é o que se paga a dono de jazida para extração da areia, o que perfaz o montante de R\$ 563.309,20. O correto seria R\$ 7,50/m<sup>3</sup>, abrangendo custos de retirada e tratamento, num total de R\$ 5.703.000,00. Note-se que a Auditoria subtraiu do débito primário (R\$ 5.703.000,00) o valor adimplido (R\$ 563.309,20),

<sup>1</sup> Art. 22 - *omissis*

§ 5º **Leilão** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a **venda de bens móveis inservíveis para a administração** ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (grifei)

<sup>2</sup> Art. 9º - Constituirão **recursos** da SUAPE:

(...)

VIII produto da **venda dos bens inservíveis**; (grifei)

<sup>3</sup> Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de **interesse público devidamente justificado**, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: (...)

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente **para fins e uso de interesse social**, após avaliação de sua **oportunidade e conveniência sócio-econômica**, relativamente à escolha de outra forma de alienação; (grifei)



subsistindo a diferença a ser restituída no total de R\$ 5.139.690,00.

Vê-se, assim, insubsistente a primeira premissa invocada como razão de decidir do acórdão rescindendo.

Saliento, no ensejo, que se cobrou a areia da REFINARIA ABREU E LIMA, ligada à PETROBRAS, não do CONSÓRCIO TERRAPLENAGEM, único beneficiário aliás, que a incluiu no custo do serviço prestado àquela, não havendo notícia de haver a RNEST acionado o CONSÓRCIO para reaver o valor (CC, art. 305).

Explico melhor. Doou SUAPE areia a um consórcio de empresas privadas, que prestava serviços de terraplenagem à RNEST. Incluía o CONSÓRCIO em seus custos o insumo, a preço de mercado, equivalente a R\$ 7,50. Após a auditoria, cobrou SUAPE da RNEST/PETROBRAS, não do CONSÓRCIO, o volume doado. Inobstante não dever, procedeu a PETROBRAS ao pagamento, embora a preço abaixo do mercado, correspondente a R\$ 1,04.

Pagou a PETROBRAS pela areia duas vezes. A primeira, ao CONSÓRCIO TERRAPLENAGEM (composto, repita-se, pelas construtoras GALVÃO, QUEIROZ GALVÃO, ODEBRECHT e CAMARGO CORREA), quando do pagamento pela terraplenagem, incluso o insumo nos custos; a segunda, quando indevidamente cobrada por SUAPE pelo bem doado ao citado CONSÓRCIO.

Ponto ainda, de passagem, que o TCU apontou sobrepreço exatamente na terraplenagem da RNEST, conforme Acórdão nº 2.290/13, havendo, a respeito, denúncia-crime contra um dos RESCINDIDOS, oriunda do Inquérito Policial nº 4.005, envolvendo as empreiteiras QUEIROZ GALVÃO, CAMARGO CORREA e OAS.

As duas primeiras, como dito, integram o CONSÓRCIO TERRAPLENAGEM, multicitado neste voto. Primeiro alvo da Operação Lava Jato, como se sabe, essa REFINARIA foi considerada a mais cara do mundo, após receber investimentos superiores a 20 bilhões de dólares.

Dito isso, passo à **segunda premissa** em que se apoia a deliberação atacada, referendada pelos RESCINDIDOS, segundo a qual haveria interesse de SUAPE ou do



Estado na doação de 31% do total glosado a empresas **não** contratadas pela Estatal.

A esse propósito, constato que, da documentação juntada, **não se extrai nexo de causalidade** entre as doações e eventual benefício público delas auferido.

As liberalidades destinavam-se a empresas privadas, sem qualquer vínculo contratual com SUAPE. Com efeito, não justifica a renúncia de receita a relevância da Refinaria. Demais, embutiam as beneficiárias nos custos o preço real da areia quando contratada, como feito, por exemplo, com a REFINARIA ABREU E LIMA.

À luz disso, fácil concluir que, em contrarrazões, tenta-se apenas lançar fumaça na controvérsia, como um jogo ilusionista, não se comprovando o fundamento utilizado.

O que os fatos emergentes dos autos sugerem é que subsistiu, no âmago do aparelho estatal, aquela estranha e profana aliança entre público e privado, a vulnerar seriamente a ordem jurídica.

Naturalizou-se a liberalidade, naturalizou-se o errado. SUAPE tinha sócios.

A **terceira premissa** seria a de que 5% do volume doado não fôra efetivamente retirado do estoque, sendo a planilha de controle simples ferramenta interna, a não espelhar fielmente a entrada e a saída da areia, tampouco valores recebidos.

Fere o senso comum a assertiva, digo eu.

Incocebível que o controle de estoque de uma empresa pública como SUAPE não reflita, fidedignamente, a movimentação ocorrida, sob alegação de ali se tratar de meras autorizações para retirada.

Lembro que, embora se questione a planilha, confeccionada pela própria Estatal, não se traz, nem se indica remotamente, outro meio de controle porventura utilizado.

Incorre-se em indisfarçável *venire contra factum proprium*.

É defeso, como se sabe, no curso da marcha processual adoção de





comportamento contraditório, conforme expresso no art. 5º do CPC.

Foge ao razoável admitir, como se quer, que um Complexo Industrial do porte de SUAPE não se valha de controle minimamente confiável. Demais, eventual descontrole não serve de escusa a quem dele se valeria, já que este poderia ser sanado facilmente com simples atestos de recebimento, o que não se fez.

Alega-se, outrossim, editada em 2007 a Portaria nº 59A, que criou grupo de trabalho para conter gastos e indicar novas receitas, o qual, apenas em novembro de 2008, apontara como receita a venda de areia, cobrada a partir de janeiro de 2009.

Aqui, torna-se importante enfatizar que a criação do grupo e a posterior cobrança não exclui o fato de a gestão ter se desfeito de bem economicamente aferível, que devia ser vendido, e não doado. Ainda que admitida fosse a não cobrança, remanesceria ilegal a forma como feita, por ensejar, no caso concreto, afronta às exigências do art. 17, II, "a", da Lei nº 8.666/93, que exigem interesse social e avaliação prévia.

Tampouco comove ou releva a alegação de, em gestões anteriores, não se cobrar. O errado é errado mesmo que todos o façam. O certo é certo ainda que ninguém o faça. O desfazimento de bem economicamente aferível e em afronta à lei de regência era incorreta desde sempre, não elidindo o ilícito a não cobrança anterior.

Aliás, espanta referido grupo de trabalho haver demorado quase dois anos para concluir pela venda da areia. Suficiente, caso o bom senso não bastasse, superficial leitura do art. 9º, VIII, do Estatuto de SUAPE, que prevê como fonte de receita a venda de bem inservível, como se poderia facilmente caracterizar a areia.

Ainda que não previsto fosse, é do senso mediano que bem de valor comercial, mesmo inservível, não se deva doar, mas vender. Desnecessária, claramente, criação de grupo para assim o concluir, o que o fez, repito, apenas após quase dois anos.

Esclarecido, desta forma, o que de fato ocorreu nos anos de 2007 e 2008, passo a analisar a outra irregularidade apontada, consistente em **vendas feitas e canceladas em 2009**. No ponto, diz o MPCO indevido o cancelamento de 5 notas fiscais, no total de R\$ 572.220,00, ao argumento de serem, de fato, novas doações, apenas



mascaradas.

Em contrarrazões, alega-se justificados os cancelamentos em virtude de pedido:

- 1) da construtora VENÂNCIO, porque teria sido a areia usada em obras contratadas com SUAPE, havendo abatimento do insumo (NFs nº 546100 – R\$ 191.160,00 e nº 546109 – R\$ 179.730,00);
- 2) da empresa SUATA, porque teria havido troca no documento de liberação, devendo parte da areia ser faturada contra outra empresa (NF nº 546103 – R\$ 40.320,00);
- 3) do CONSÓRCIO TATUOCA, responsável pela terraplenagem do ESTALEIRO ATLÂNTICO SUL, que comporia a infraestrutura assumida pelo Estado em Termo de Compromisso (NFs nº 546104 – R\$ 38.970,00 e nº 546108 – R\$ 122.040,00).

Examino.

No caso da construtora VENÂNCIO, faturou-se o volume total de areia de 49.452 m<sup>3</sup>, Notas Fiscais às fls. 41 e 47, posteriormente canceladas sob o argumento de que tal volume teria sido usado em obras contratadas por SUAPE. Tenta-se, na verdade, confundir o volume doado em 2007 e 2008 com o vendido em 2009.

É que o volume não foi usado na construção do Novo Acesso à Zona Portuária, feito pela citada empresa em 2008, **ano anterior à retirada da areia**, não havendo, desde aí, necessidade de aterro. O volume ali utilizado, 84.104 m<sup>3</sup>, foi incluso nas doações **não glosadas** (225.124m<sup>3</sup>). Convenço-me, por isso mesmo, que o insumo destinou-se a serviço estranho à Estatal, sendo indevidos, por isso, os cancelamentos.

Tocante à NF nº 54103 contra a SUATA, observo não comprovada a alegada troca no documento de liberação ou que parte da areia deveria ter sido faturada contra outrem. Indevido, assim, o cancelamento, a evidenciar, também, doação simulada.

Quanto ao cancelamento de notas relativas a obras no ESTALEIRO ATLÂNTICO SUL, constato não juntado o aludido Termo de Compromisso com o governo. Acaso existente, esclareço que o CONSÓRCIO TATUOCA, formado pelas construtoras



QUEIROZ GALVÃO e CAMARGO CORREA, foi o único a se beneficiar, por ainda incluir o insumo no custo da terraplenagem do Estaleiro.

Ao fim, é de se realçar que a relevância de uma obra não justifica a renúncia de receita, mormente se levada a cabo sem a mínima base legal. Mais, insubsiste a alegada discrepância entre a retirada efetiva de areia e as conclusões da Auditoria, a partir da planilha trazida pelos próprios RESCINDIDOS (lembre-se, vedado comportamento contraditório). Não se admite, repiso, não refletir a planilha fielmente entrada e saída da areia, não se indicando, mais, outra forma de controle.

Tais são as razões, Senhor Presidente, que me levam a constatar que se criou uma espécie de zona franca em SUAPE, em que reinou a discricionariedade de conjuntura, desviante da ordem jurídica, em ultraje à própria instituição e ao sentimento de moralidade que deve sempre prevalecer no trato da coisa pública.

No Estado de Direito, não há espaço para o voluntário e arbitrário desrespeito à lei e aos princípios norteadores da Administração Pública. O acato à Constituição representa limite incedível a que se submetem todos os agentes públicos. Este Tribunal possui a exata percepção dessa realidade e tem, por isso mesmo, compromisso na preservação desse respeito, impedindo que razões de conveniência a ele se sobreponham.

Nesse contexto, incumbe ao julgador, por inquestionável relevo, repelir conduta abusiva e lesiva ao erário, assegurando, assim, que a razão, a razão pública, a razão da Constituição, prevaleça.

Bem por isso, este Tribunal não pode renunciar ao exercício desse encargo, sob pena de comprometer a estabilidade da ordem normativa e submeter a lei e a Constituição ao império das circunstâncias.

Por último, mas não menos relevante, destaco a não subsunção deste caso ao assentado nos Processos TC nº 1002297-1 e TC nº 1103088-4, referentes aos exercícios financeiros de 2009 e 2010, ambos relativos ao mesmo Complexo Industrial.

Primeiro, por se tratarem de Prestações de Contas; aqui, Auditoria especial, de



**objeto mais específico e aprofundado**. Segundo, por **distinto o objeto**. Lá, pagamento a menor relativo à movimentação de contêineres por empresa arrendatária de SUAPE; aqui, doação de areia a entidades infensas a seu quadro de negócios. Terceiro, por lá se determinar a retroação da análise até 2002, bem como a elaboração de estudo técnico; aqui, já abarcados 3 exercícios, **exaurido o trabalho da auditoria, sendo conclusivo o Relatório**, dispensando-se qualquer estudo suplementar.

Mesmo em se admitindo símeis os casos, o que definitivamente não me parece, é certo que, com outros elementos de convencimento e exegese, o Tribunal não só pode modificar entendimento pretérito, como deve fazê-lo, sob pena de indesejável engessamento, afinal o Órgão apenas recrudescer quando aceita o novo olhar. Disso é feita a própria dinâmica de um Colegiado, que eventualmente modifica algum entendimento por evolução dos julgadores ou mesmo por mudança em sua composição. Opera-se, aí, o chamado *overruling*, que nada mais é senão a superação total de um precedente. Esta Casa, por vezes, assim já caminhou.

Senhores, por tudo isso, creio que aprovar o objeto ora em reexame implicaria dizer a todos os gestores para se valerem dos recursos e bens estatais como bem lhes aprouverem, que doem o quanto e a quem quiserem, deformando e subvertendo o espírito que anima e informa o próprio conceito de República, à margem das leis e de seus princípios estruturantes. Significaria legitimar grave atentado aos signos do Estado de Direito, que impõem à Administração agir conforme o ordenamento jurídico.

Concluo, portanto, imperioso o julgamento pela irregularidade do objeto da presente Auditoria Especial, devendo ser ressarcido aos cofres de SUAPE o valor correspondente ao volume de areia indevidamente doado.

### **III. DA RESPONSABILIZAÇÃO**

Apontou-se responsável o Diretor-Presidente pelas doações em 2007 e 2008, bem como pelo cancelamento indevido de notas fiscais em 2009, este solidariamente com o Diretor de Administração e Finanças.

Examino.



Conforme art. 17, I, III e VIII, do Estatuto de SUAPE, cabe ao Diretor-Presidente gerir a Estatal, representá-la perante terceiros e em seu nome contratar.

Nesse diapasão, à luz do que dos autos consta, pode-se afirmar que as doações reiteradas, ocorridas às claras, **não se davam à revelia** do Diretor-Presidente. Era estabelecida verdadeira **cadeia de atos**, com ordem e sequência a serem seguidas pelas diretorias e coordenadorias, como se extrai do documento vazado à fl. 100 dos autos apensos. Lá se tem descrito todos os procedimentos a serem realizados para a consecução final, consistente em doação de areia a empresas privadas.

Os procedimentos se iniciavam com um requerimento encaminhado a SUAPE pela corporação interessada, que, após injustificado trâmite interno, culminava com uma ordem de coleta da areia. Não se pode conceber rito destinado à doação de bem público sem preenchimento dos requisitos constantes do art. 17, II, "a", c/c o art. 22, § 5º, da Lei nº 8.666/93, que exigem avaliação prévia do bem e interesse social na liberalidade.

À vista disso, impunha-se indeferimento liminar do pleito, por conflitante, ademais, com o postulado da indisponibilidade do interesse público, do qual decorrem os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

A conclusão não pode ser outra senão a de que a cadeia de atos documentada à fl. 100 prestava-se apenas a imprimir aparente legalidade a procedimento ilegal. O rito ali encartado não escusa o Diretor-Presidente de por este responder, antes reforça a convicção de que tudo se passava com seu inteiro conhecimento e ingerência. Doações não poderiam ser autorizadas por outrem, dado o conjunto de atribuições que, por lei, a este eram cometidas.

Decisões como doar, quanto doar e a quem doar somente deste poderiam advir.

Tanto assim o é que quem edita a Portaria nº 005/2009, determinando a venda da areia, é o próprio Diretor-Presidente. Concentrava este poder para dispor sobre a alienação, a tornar evidente que as doações somente poderiam ser efetivadas sob sua **ingerência e determinação** ou, no mínimo, com sua **conivência**, já que lhe cabia gerir a



Estatual e, por isso mesmo, o poder-dever de supervisão geral.

Quer numa hipótese, quer noutra, responde.

Na primeira, atuariam os demais diretores sob sua determinação, em obséquio ao dever de obediência hierárquica, a ele não podendo se opor.

Na segunda, atuariam sob o olhar leniente de quem, podendo, nada teria feito para obstar a prática ilegal e danosa a SUAPE. Teria, então, o Diretor-Presidente, **fechado os olhos deliberadamente** a uma situação reprovável, suspeita no mínimo. Não é crível que, ao longo de toda a gestão, não haja desconfiado, por um momento sequer, da ilicitude das doações, de todo lesivas à Estatal.

Com efeito, o valor econômico da areia era **empiricamente aferível**, já que demandado por empresas para emprego na atividade produtiva. Tanto assim o era que, ao se doar a empresas contratadas por SUAPE (que não foram, aclare-se, objeto de glosa da Auditoria), abatia-se o valor correspondente da planilha de custos, obtendo a Estatal a devida compensação. O mesmo não se diga, porém, quanto a empresas sem vínculo com SUAPE, relativamente às quais não se hauriu qualquer benefício.

A par disso, a cobrança, lembre-se, se impunha pelo comando do art. 9º do Estatuto da própria Empresa Pública, que apontava como **fonte de recursos** a venda de bens inservíveis, como seria o caso da areia.

Aliás, a apreensão empírica do valor econômico do bem, aliada à previsão estatutária de sua venda, evidencia a desnecessidade de se aguardar o grupo de trabalho instituído assim o concluir. A cobrança impunha-se desde sempre.

Indiferença ou desconhecimento intencional do ilícito em nada afastaria sua responsabilidade. Na hipótese, igualmente se demonstraria o nexo de causalidade entre a **conduta comissiva por omissão** e o **dano**. A omissão intencional teria dado causa ao prejuízo, pelo qual responderia.

Forçoso reconhecer, assim, tratar-se a questão de fundo de ilícito **contumaz** e **estruturado**, engendrado no tecido e na intimidade do Complexo Industrial, que vinha



do andar superior ou, ao menos, com sua leniência contava.

Nessa segunda hipótese, ainda que se pudesse ventilar responsáveis outros diretores, em se tratando de responsabilidade **solidária**, poderia, qualquer dos diretores, entre eles o Presidente, responder pelo **todo**, nos termos da lei civil, que dispõe:

“Art. 264. Há solidariedade quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, **cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.**” (destaquei)

Demais, está-se em Rescisão, não havendo o Relator primário chamado outrem, o que não prejudica a ultimação deste julgamento, pois, conforme farta jurisprudência desta Casa, inexistente litisconsórcio passivo necessário no âmbito das Cortes de Contas.

Outrossim, não desconhece esta Relatoria a impossibilidade de se responsabilizar o gestor pela só posição hierárquica superior ocupada, como assentado pelo STF no HC 127.397/BA, Rel. Ministro Dias Toffoli, em 06.12.16.

Não encontra eco, aqui, a chamada *Teoria do Domínio da Posição de Comando*. A responsabilidade se impõe não pela posição de chefe, mas pela ação de comandar ou pela omissão de impedir.

No caso concreto, não foi o agente responsabilizado por titularizar o cargo máximo na Estatal, mas por **determinar** as doações ou, no limite, a elas **anuir**, já que não alegada ignorância a respeito. Muito ao contrário, empenhou-se o Diretor-Presidente em tentar demonstrar a regularidade do ilícito.

Reforça a convicção de sua ingerência a edição de portaria a determinar a cobrança da areia apenas **após** denúncia recebida por esta Casa, que resultou na Auditoria Especial ora em reexame.

Por que antes não o fizera?

Para esta Relatora, portanto, resta comprovado o nexo de causalidade entre a **conduta dolosa** ou, ao menos, **imprudente** do Diretor-Presidente e o dano. A



dilapidação do patrimônio deu-se sob sua **autorização** ou **permissão**, no mínimo.

Diga-se, mais, tentar o RESCINDIDO construir uma *pós-verdade*, ao reiterar que tudo se deu em atenção a interesses de SUAPE ou do Estado. Sua responsabilidade, porém, por isso não se demove, não comprovado eventual benefício de um ou de outro.

Mais do que prática por si e em si profundamente reprovável, os elementos probatórios produzidos expõem **fortes indícios de improbidade administrativa**, nos termos da Lei nº 8.429/92, que, no seu art. 10, *caput* e inciso III, a define como a ação ou a omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens, notadamente, **doar a pessoa física ou jurídica, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores sem observância de formalidades legais e regulamentares aplicáveis**.

Ora, se sequer doação a entidade de fim social escapa à observância dos requisitos legais, menos ainda doação a empresa de fim econômico.

Tocante à responsabilidade conjunta do Sr. FRANCISCO CLAUDINO PEREIRA pelo ocorrido no exercício de 2009, doações travestidas de vendas, **pondero**.

É de ver-se, a respeito, que o plexo de atribuições afetadas ao Diretor-Presidente pelo Estatuto de SUAPE, faz concluir que qualquer decisão relativa a doações refugiria da alçada do Diretor de Administração e Finanças. Autorização ou permissão, como adrede exposto, vinha da Presidência, não tendo este qualquer ingerência.

De fato, indicam os autos que às doações feitas em 2007 e 2008 sucederam-se simulacros de vendas em 2009, a denunciar a **continuidade da prática lesiva**, pelas quais, como demonstrado, responde o Diretor-Presidente.

Parece-me oportuno, em face das circunstâncias que cercam este julgamento, lembrar as palavras do Ministro Celso de Mello, *“a ideia de República traduz um valor essencial, exprime um dogma fundamental: o do primado da igualdade de todos perante as leis do Estado. Ninguém, absolutamente ninguém, tem legitimidade para*





*transgredir e vilipendiar as leis e a Constituição de nosso País. Ninguém, absolutamente ninguém, está acima da autoridade do ordenamento jurídico do Estado” (HC 127186/PR).*

Senhores Conselheiros, a ordem jurídica não pode ficar indiferente à conduta de autoridade que haja incidido em transgressão no exercício de elevada função, que integra a nata dos cargos politicamente disputados, a enfraquecer a própria Instituição que preside.

#### **IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

*Obter dictum*, Senhor Presidente, impõe dizer que o aqui apurado insere-se numa realidade maior, diuturnamente escancarada na mídia em geral: desvios divulgados em todas as esferas, mormente nas estatais.

Não raro, quem as dirige, se não envolvido diretamente, queda-se inerte. Os desmandos são ambidestros, não escolhem partido. Nada mais errôneo apontar uma só agremiação partidária detentora desse monopólio.

Penso, então, na falta que o dinheiro desviado faz ao Estado. Aí, como diz um ministro do STF, não importa se foi pro bolso, pra campanha, ou, acresço, se apenas se perdeu; o problema não é pra onde vai, é de onde vem.

É preciso que fique claro que não se está aqui a julgar em função da qualidade das pessoas ou de sua condição econômica, política, social ou funcional.

Nesta Corte, ninguém pode ser condenado por ter costas largas, nem absolvido por ter costas quentes. Este julgamento transcende a figura pessoal dos RESCINDIDOS, pois se refere ao exame de prática por si e em si condenável, lesiva à Estatal.

O ofício de julgar é fardo solitário. Nem todos o suportam. Particularmente, socorro-me, em momentos que tais, da poesia musicada: *“o importante é manter a mente quieta, a espinha ereta e o coração tranquilo”*.

É de se ter em mente, sobretudo, os verdadeiros destinatários de nossas decisões: os que sabem a dor de não ter e ter que ter para dar, os que nasceram sem



lugar à mesa. No dizer de **Eduardo Galeano**, *“os ninguéns: os filhos de ninguém, os donos de nada; que não são, embora sejam”*<sup>4</sup>. Por eles, somos todos responsáveis.

Recobro, aqui, o noticiado desmaio de fome de um aluno de 8 anos numa escola pública no Distrito Federal. A irmã mais velha disse ser comum saírem de casa com fome. A mãe, cearense, sonhar com um emprego.

*“Uma gente que ri quando deve chorar e não vive, apenas aguenta”.*

A cena me é particularmente cara. Estudei em colégio público, o que ladeia este prédio, inclusive, com ensino e merenda de qualidade. Muita coisa mudou.

Em tempos de tanto ativismo judicial, resalto não se tratar aqui de ativismo administrativo. Apenas insisto na crença de contribuir para o quadro social. Como as Marias de **Milton**, também tenho a estranha mania de ter fé na vida.

No mais, devo dizer, não apraz condenar. Anima, porém, sabê-lo isento. Se algum capricho há, se qualquer contentamento existe, é saber equânime o peso da pena, o de tentar fazer sempre o que me parece o mais justo e correto. Satisfaz, ainda, sobretudo no momento por que passa o país, saber que o rigor no fiscalizar, para além dos efeitos jurídicos, educa gestores e inibe faltas maiores.

Senhores, exatamente na data de hoje, oito de agosto, há exatos 10 anos, foi protocolada neste TCE a denúncia sobre o que se passava nos idos de 2007, 2008 e 2009 no Complexo Industrial Eraldo Gueiros. Em respeito, portanto, a todos os cidadãos aos quais devemos a adequada prestação jurisdicional, impõe-se a ultimação deste feito, reiteradamente pautado há 1 ano e 8 meses.

Finalizo pontuando serem genéricas estas considerações, bem assim que o presente voto é, em essência, o mesmo de dezembro de 2016, quando pautado pela primeira vez o feito. Nele, não se perquire o móvel da conduta do gestor, nem se faz valoração outra que transcenda o que dos autos restou demonstrado: nexos de causalidade entre conduta e dano e, se não dolo, ao menos culpa do agente.

Qualquer outra consideração, Senhor Presidente, é de ser tributada ao

<sup>4</sup> *Os Ninguéns*, Eduardo Galeano.



desassossego e à indignação dos dias atuais, de quem tem na lida com as palavras seu trabalho e sua voz. É que, como disse Darcy Ribeiro, “*só há duas opções na vida, se resignar ou se indignar, e eu não vou me resignar nunca*”.

## V. CONCLUSÃO

Isso posto,

CONSIDERANDO atendidos os requisitos de admissibilidade e conforme a Súmula 15;

CONSIDERANDO a doação de areia a empresas privadas, sem qualquer vínculo contratual com SUAPE, ausente, mais, nexos entre omissão do cobrar e suposto benefício à Estatal ou ao Estado, com prejuízo àquela no montante de R\$ 5.139.690,00;

CONSIDERANDO o fato de não sanar o ilícito a cobrança posterior, mormente sem pagamento total, pois adimplido a menor o valor da doação de 440.000m<sup>3</sup> ao CONSÓRCIO TERRAPLENAGEM, único beneficiário da transação;

CONSIDERANDO não comprovado o alegado Termo de Compromisso com o governo;

CONSIDERANDO o cancelamento de notas fiscais de vendas no exercício de 2009, a evidenciar, no mínimo, desídia na cobrança dos respectivos valores, com prejuízo a SUAPE da ordem de R\$ 572.220,00;

CONSIDERANDO violados os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, eficiência e, sobretudo, da supremacia do interesse público; e, por fim,

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II e VIII, § 3º, combinados com o art. 75, da Constituição Federal, e no art. 59, III, “b” e “c”, da Lei nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

VOTO pela **rejeição da preliminar** de não cabimento do Pedido de Rescisão e, conhecendo-o, no mérito, por seu **provimento parcial**, no sentido de reformar o Acórdão TC nº 530/13, para julgar **irregular** o objeto desta Auditoria Especial, imputando **débito** no valor de R\$ 5.711.910,00 ao Sr. FERNANDO BEZERRA COELHO.

DETERMINO, ainda, envio de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, ante os



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**Gabinete da Conselheira Substituta Alda Magalhães**

indícios de improbidade administrativa, bem como ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público Federal, para as providências de estilo, notadamente avaliação de perpetração das ações cíveis e penais consentâneas, ante o pagamento pela PETROBRAS de valor atinente a doações ao CONSÓRCIO TERRAPLENAGEM.

Este o voto.