

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 008.209/2015-4.

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinto); Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul – Fetraf-Sul (05.684.806/0001-60)

Responsáveis: Adoniram Sanches Peraci (587.395.729-00); Altemir Antônio Tortelli (402.036.700-00); Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (05.684.806/0001-60)

Representação legal: Maria Loiva de Andrade Schwerz (8.264/OAB-SC) e outros, representando Altemir Antônio Tortelli e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (peças 32, 33 e 77)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL (FETRAF-SUL). DESVIO DE FINALIDADE. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO COM PRAZO INSUFICIENTE PARA EXECUÇÃO DO OBJETO. ACÓRDÃO 1.943/2016-TCU-PRIMEIRA CÂMARA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTAS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INCAPAZES DE ALTERAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) e por Altemir Antônio Tortelli contra o Acórdão 1.943/2016-TCU-Primeira Câmara, transcrito a seguir:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, irregulares as contas de Altemir Antônio Tortelli e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul, e condená-los, solidariamente, ao pagamento da quantia abaixo especificada como débito, descontados os valores apontados como crédito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 28/3/2007 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor (R\$)	Data da ocorrência
280.000,00 (débito)	28/3/2007
10.587,07 (crédito)	24/5/2007
219,30 (crédito)	19/4/2014

9.2. aplicar ao Sr. Altemir Antônio Tortelli e à Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul, com fundamento nos arts. 1º, inciso IX, 19 e 57 da Lei 8.443/1992, multa individual no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar ao Sr. Adoniran Sanches Peraci, com fundamento nos arts. 1º, inciso IX, e 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao 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, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina, para o ajuizamento das ações civis e penais que considerar cabíveis;

9.6. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Delegacia da Polícia Federal em Chapecó/SC;

9.6. dar ciência desta deliberação ao responsável.” (grifos acrescentados aos itens em que houve sucumbência dos recorrentes)

2. A análise das razões recursais foi realizada pela Secretaria de Recursos (Serur), conforme instrução de peça 73, a qual, por retratar com propriedade as questões de fato e de direito que permeiam o presente recurso, transcrevo abaixo, com os ajustes necessários:

“HISTÓRICO

3. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em desfavor da Fetraf-Sul e do Sr. Altemir Antonio Tortelli, ex-coordenador-geral da entidade, em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos do Convênio MDA 2/2007 (Siafi 590541). O ajuste firmado entre a Fetraf-Sul e o MDA tinha como objeto ‘a realização de evento para potencializar processos de produção e Ater [Assistência Técnica e Extensão Rural] no âmbito de atuação da Fetraf-Sul/CUT, com a participação de lideranças, técnicos e delegações regionais da agricultura familiar’ (peça 1, p. 259-289).

4. No âmbito interno, os recorrentes foram regularmente citados para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional as quantias indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se os valores já ressarcidos (peças 23 e 30).

5. De acordo com a análise feita, o débito decorreu da impugnação total das despesas realizadas com recursos do Convênio MDA 2/2007, em razão, sobretudo, de indícios de superfaturamento no pagamento de despesas de transporte; desvio de finalidade do evento realizado, inexistência de lista de presença, inexistência de licitação, despesas não previstas ou em valores acima do previsto no plano de trabalho; e notas fiscais emitidas antes da prestação dos serviços (peça 16).

6. Em decorrência da análise inicial dos autos, também foi realizada a audiência do Sr. Adoniran Sanches Peraci, para apresentar razões de justificativa em razão de, na condição de Secretário de Agricultura Familiar Interino, ter celebrado o Convênio MDA 2/2007 em 22/3/2007, para a realização de evento que ocorreria entre os dias 28 e 30/3/2007, ciente de que não havia tempo hábil para a correta realização das despesas do ajuste, inclusive para a realização de licitações (peças 16 e 21).

7. As alegações de defesa e razões de justificativa dos responsáveis foram detidamente analisadas pela unidade técnica que as refutou cabalmente (peças 41, p. 4-15, subitens 50-89 e 91-98, respectivamente e 42).

8. A proposta de encaminhamento da unidade técnica foi acompanhada pelo MP/TCU (peça 43) e pelo relator *a quo* (peça 45), merecendo registro o seguinte excerto do Voto condutor do Acórdão recorrido:

‘11. Os elementos constantes dos autos são convergentes, portanto, no sentido de que os recursos obtidos por meio do convênio objeto desta TCE serviram, na verdade, para custear despesas do II Congresso da Fetraf-Sul, de interesse particular da entidade. Não se mostra verossímil que dois eventos das envergaduras dos mencionados pudessem ser realizados concomitantemente, no mesmo local, em período tão curto. Ademais, conforme consta no excerto acima, foram localizadas na internet fartas evidências da realização do II Congresso da Fetraf-Sul, enquanto que em relação ao evento objeto do convênio não foram localizadas informações sobre sua realização. Por fim há depoimento, perante o DPF, de testemunhas participantes do evento dando conta da não realização do II Encontro Regional Sul de Ater para a Agricultura Familiar, objeto do convênio.

12. Ante esses fatos, restam também infirmadas as declarações do técnico do MDA responsável pelo acompanhamento *in loco* dando conta do cumprimento do objeto do ajuste. Aliás, quanto a esse técnico, entendo que caberia a sua eventual responsabilização pela apresentação de informações falsas. Todavia, considerando o tempo transcorrido desde os fatos, penso que seria processualmente contraproducente retornar os autos à fase de saneamento neste momento, de forma a chamar em audiência esse servidor do MDA.’

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. O recurso de reconsideração foi admitido pelo relator *ad quem* (peça 69), que ratificou o exame de admissibilidade contido nas peças 66-67, em que se propôs o conhecimento do recurso interposto, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 1.943/2016-TCU-Primeira Câmara em relação aos recorrentes.

EXAME DE MÉRITO

10. Delimitação

10.1. Constitui objeto do presente exame verificar se:

- a) ocorreram prescrição da ação de ressarcimento ao Erário e da pretensão punitiva;
- b) violaram-se a boa-fé contratual e os princípios que lhe dão sustentação jurídica: vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*) e *tu quoque*;
- c) quantificou-se erroneamente o débito;
- d) comprovaram-se a execução regular do objeto e a inoccorrência de desvio de finalidade;
- e) desconsiderou-se a importância do objeto do convênio firmado; e
- f) extrapolou-se o princípio da razoabilidade, em face do valor excessivo da multa.

11. Da suposta ocorrência da prescrição da ação de ressarcimento ao Erário e da pretensão punitiva.

11.1. Alegam os recorrentes que teria havido prescrição da ação de ressarcimento ao Erário e da pretensão punitiva. Para tanto, alicerçam-se nos seguintes argumentos (peça 65, p. 3-7):

- a) reportam-se à fundamentação que apresentaram no bojo das razões de justificativa:

‘acerca da ocorrência da prescrição da pretensão de cobrança e/ou punição nos presentes autos, na medida em que entre a assinatura do Convênio e o início dos procedimentos administrativos com vistas a apreciar a legalidade na aplicação dos recursos e cumprimento

do objeto, transcorreu prazo superior a 08 anos.’

b) dizem que o entendimento externado no Acórdão recorrido foi superado pela decisão da Suprema Corte ao apreciar o Recurso Extraordinário 669.069/MG, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 3/2/2016, em sede de repercussão geral.

Análise

11.2. A questão da prescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao Erário foi objeto de incidente de uniformização de jurisprudência suscitado no âmbito desta Corte de Contas, o qual foi julgado pelo Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário (TC-005.378/2000-2). Por meio desse *decisum*, firmou-se o entendimento segundo o qual são imprescritíveis as ações de ressarcimento por prejuízos gerados ao Erário, em consonância com posicionamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal, exarado em sede de Mandato de Segurança (MS 26.210-9/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski).

11.3. Quanto à tese da suposta ocorrência da pretensão punitiva, insta mencionar que a divergência jurisprudencial existente no Tribunal no tocante a essa prescrição foi recentemente uniformizada por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, de 8/6/2016, no sentido de se adotar o regime prescricional previsto no Código Civil:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Redator, em:

9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal; (...)

11.4. No caso concreto, as irregularidades ensejadoras da multa ocorreram em 28/3/2007 (data do débito apontado no subitem 9.1 do Acórdão recorrido). A pretensão punitiva estaria prescrita em 28/3/2017, observando-se o prazo de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil. Todavia, considerando a data do despacho que determinou a citação (8/6/2015 - peça 17), o prazo prescricional foi interrompido nos termos do subitem 9.1.3 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, voltando a correr a partir daquela data, conforme subitem 9.1.4 do aludido Acórdão. Assim, a prescrição consumir-se-ia em 8/6/2025. A aplicação da multa ocorreu antes desse termo, haja vista

que o acórdão sancionador foi proferido em 15/3/2016 (peça 44).

11.5. Tal entendimento não foi superado pela decisão da Suprema Corte adotada no Recurso Extraordinário 669.069/MG, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 3/2/2016, em sede de repercussão geral, vez que a matéria ainda se encontra pendente de apreciação pela Suprema Corte, consoante se observa do seguinte excerto do Voto proferido pelo aludido relator ao apreciar os embargos de declaração opostos pelo Procurador-Geral da República (DJe 136 de 30/6/2016 - grifos nossos):

‘3. Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante. Ficou expresso nesses debates, reproduzidos no acórdão embargado, que **a prescritibilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio. Por isso mesmo, recentemente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral de dois temas relacionados à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: (a) Tema 897 - ‘Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa’; e (b) Tema 899 - ‘Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’.** Desse modo, se dúvidas ainda houvesse, **é evidente que as pretensões de ressarcimento decorrentes de atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa, assim como aquelas fundadas em decisões das Cortes de Contas, não foram abrangidas pela tese fixada no julgado embargado.**’

11.6. Do exposto, conclui-se pela subsistência da multa aplicada, já que não se operou a prescrição.

12. Da suposta violação da boa-fé contratual e dos princípios que lhe dão sustentação jurídica: vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*) e *tu quoque*.

12.1. Alegam os recorrentes que o Acórdão recorrido violou a boa-fé contratual e os princípios que lhe dão sustentação jurídica: vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*) e *tu quoque*. Para tanto, alicerçam-se nas seguintes premissas recursais (peça 65, p. 7/13):

a) afirmam que a ausência de licitações e a emissão de notas fiscais emitidas antes da prestação dos serviços devem ser relativizadas, pois foram provocadas exatamente porque os recursos foram repassados no dia do início do evento. A culpa, portanto, é do MDA;

b) aludem que era previsível que os recorrentes não conseguiriam cumprir o objeto como acordado (realizar licitações e pagamentos diversos), haja vista que os recursos foram depositados quando o evento já estava em curso, sendo realizado;

c) amiúdam, a propósito:

‘Se a Concedente já sabia ou tinha a obrigação de saber antecipadamente que o objeto não poderia ser adimplido nos termos em que foi ajustado, em decorrência de ato/ação anterior da própria concedente, não deveria sequer ter autorizado o Convênio, da forma como agora é hostilizado, ou, se firmado, como o foi, não poderia jamais se voltar contra os Recorrentes (que cumpriram de modo alternativo (com gastos antecipados), mas sem se desvincilharem das finalidades sociais insculpidas no instrumento legal) integralmente, com eventuais falhas formais, a obrigação que lhes foi imposta.’

d) anotam que os autos se ressentem de verdadeira inversão da culpa, eis que a Administração Pública deu causa às irregularidades imputadas aos recorrentes;

e) ilustram a tese jurídica com escorços doutrinários de Paulo Luiz Netto Lôbo, Celso Antônio Bandeira de Mello, Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosendal, Antônio Manuel da Rocha, Menezes de Cordeiro e Gegenseitige Vertragstreue Teubner.

Análise

12.2. Não houve o suposto comportamento contraditório por parte do órgão concedente. A entidade, diante da intempestividade da alocação dos recursos poderia, simplesmente, optar pela rescisão unilateral do convênio, devolvendo os recursos repassados. Ora, se a Fetraf-Sul optou pela execução, o que não lhe era obrigado, mesmo ciente da impossibilidade prática de cumprir com os preceitos legais, especialmente, a prévia licitação, deve arcar com a consequência de seus atos temerários.

12.3. Ademais, ainda que irregulares vários procedimentos incorridos pela entidade, os quais poderiam, em tese, ser relativizados em face da intempestividade da alocação dos recursos, de nenhum modo poder-se-ia admitir o desvio de finalidade evidenciado de maneira incontestável pela Polícia Federal, consoante se observa do subitem 3.1 do Relatório da Polícia Federal em face do 'item 51 do Auto Circunstanciado de Busca e Apreensão de fls. 572/575' (peça 5, p. 262/266).

12.4. Desse modo, se alvitra a rejeição dos argumentos encetados.

13. Dos supostos equívocos na quantificação do débito.

13.1. Alegam os recorrentes que o cálculo do débito se encontra equivocado. Para tanto, fundamenta-se na seguinte linha argumentativa (peça 65, p. 13/14):

a) afirmam que o próprio órgão conveniente (MDA) e a Controladoria Geral da União (CGU) asseveram que parte considerável da prestação de contas deve ser acatada.

b) afiançam que a CGU constatou que o Tomador de Contas cobrou da Conveniente valor em duplicidade, tendo em vista que o suposto débito seria de R\$ 75.441,83 e não de R\$ 98.226,64, conforme se depreende do item 6.1 do Relatório de Auditoria CGU 313/2015; e

c) alertam que o Acórdão recorrido ignora a aprovação de parte do objeto pelo MDA, no percentual de realização do convênio, de modo que eventual diferença, para fins de devolução, se houver, deve se limitar ao montante calculado pelo MDA, sob pena de enriquecimento indevido da Administração.

Análise

13.2. As manifestações e pareceres de outros órgãos, inclusive do Controle Interno não vinculam o pronunciamento desta Corte, em face de sua atuação ser independente e autônoma, sedimentada em competências estabelecidas constitucionalmente.

13.3. Desse modo, ainda que constem dos autos pareceres divergentes quanto à quantificação do débito, a última palavra coube ao Tribunal de Contas da União, tendo os recorrentes citados pela quantia integral do valor repassado, em face do desvio de finalidade, não se podendo arguir, por conseguinte, qualquer afronta aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

13.4. Desse modo, não merecem prosperar os argumentos encetados pelos recorrentes.

14. Da suposta execução regular do objeto ou da inocorrência de desvio de finalidade.

14.1. Alegam os recorrentes que o objeto foi executado, não subsistindo o desvio de finalidade aventado. Para corroborar o alegado, apontam os seguintes argumentos recursais (peça 65, p. 13 e 14/17):

a) anotam que a prestação de contas apresentada junto ao MDA e toda a documentação acostada aos presentes autos são suficientes para demonstrar a execução do objeto e a correta aplicação dos recursos públicos movimentados no bojo do Convênio;

b) arguem que o II Encontro Regional Sul de Ater para a Agricultura Familiar realizou-se de modo inquestionável no período de 28 a 30/3/2007, em Francisco Beltrão/Paraná, tendo como objeto a 'realização de evento para potencializar processos de produção e ATER no âmbito de atuação da Fetraf-Sul/CUT, com a participação de lideranças, técnicos e delegações regionais da agricultura familiar'.

- c) asseguram que o órgão concedente acompanhou *in loco* a execução do Convênio e se manifestou confirmando que o objeto foi integralmente cumprido;
- d) asserem que o evento contribuiu para o fortalecimento econômico da agricultura familiar do sul do país, formando e consolidando importantes conhecimentos para a implementação de uma nova Ater no país;
- e) asseveram que houve participação no evento de representantes do MDA e de outros ministérios, proferindo palestras e conferindo *in loco* a realização do evento, conforme noticiou a imprensa;
- f) assinalam que ‘afirmar que o encontro não ocorreu como entabulado ou que houve desvio de finalidade atenta até mesmo contra a boa-fé e a honorabilidade dos técnicos e autoridades que participaram do evento e atestaram sua realização e conformidade com o que fora pactuado’; e
- g) arrematam esse tópico dizendo que:

‘As conjecturas do Acórdão recorrido não encontram amparo na realidade dos autos e as conclusões da investigação da Polícia Federal se fazem contraditórias, quando confrontadas com as declarações, escritas, dos servidores públicos do MDA, que possuem fé pública, tanto quanto os integrantes da douta Polícia Federal.’

14.2. Reclamam, ainda, que as alegações de mérito que substanciam o Acórdão recorrido (superfaturamento no pagamento de despesas de transporte, desvio de finalidade, inexistência de lista de presença de participantes, não realização de licitação e realização de despesas em data anterior à vigência do Convênio) não se sustentam. Para tanto, firmam-se nas seguintes premissas recursais (peça 65, p. 21-22, 22-24, 24-25, 25-32 e 32-34, respectivamente):

14.2.1. Quanto ao superfaturamento no pagamento de despesas de transporte, apresentam os seguintes argumentos (peça 65, p. 21/22):

- a) afiançam que o Acórdão recorrido concluiu pela existência de superfaturamento apenas com base nas informações do Departamento da Polícia Federal, em razão das empresas terem declarado para a ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres valores menores que os cobrados;
- b) afirmam que não cometeram essas ilegalidades, cabendo às empresas responderem por seus atos. Alertam que é requisito exigido pela ANTT que empresas que prestam serviço de transporte de passageiros, na forma de fretamento eventual de ônibus, requeiram autorização para cada viagem a ser realizada e que esta autorização somente é fornecida com a apresentação da Nota Fiscal, emitida antes do início da viagem. Aludem que a ANTT também exige da empresa de transporte informações a respeito da viagem realizada, contendo informações como o valor recebido pela prestação do serviço, entre outros. Aludem que as informações fornecidas pela empresa de transporte contratada para a ANTT são de caráter unilateral, ou seja, somente a empresa de transporte inclui tais informações no sistema da ANTT, sem qualquer interferência da Conveniente Fetra-Sul. Aduzem, portanto, que não podem ser responsabilizados por atos de terceiros;
- c) alertam que se algumas empresas de transportes informaram dados equivocados para o sistema da ANTT devem ser responsabilizadas. Além disso, tais irregularidades não influenciam na licitude dos pagamentos regulares feitos a título de transporte e na emissão de Notas Fiscais regulares para comprovar os pagamentos; e
- d) aludem que a Fetra-Sul procedeu, nessas contratações, à coleta de três orçamentos, em cumprimento às determinações da Lei 8.666, de 1993, tendo contratado o menor valor de mercado, o que resta comprovado pelos documentos acostados em cada processo de dispensa de licitação.

14.2.2. Relativamente ao desvio de finalidade, em caráter reiterado, apresentam os seguintes argumentos (peça 65, p. 22-24):

- a) anotam que não houve desvio de finalidade no evento, pois, apesar de os recursos terem sido repassados no mesmo dia de seu início, o encontro foi realizado com a participação de lideranças, técnicos e delegações regionais da agricultura familiar. Desse modo, o objeto do convênio foi cumprido, cujos pagamentos efetuados são legítimos, vez que respaldados em procedimentos devidamente formalizados;

- b) apontam que participaram do evento técnicos do MDA e diversas autoridades;
- c) arguem, novamente, que o Acórdão recorrido se vale de análises da Polícia Federal, ignorando a realidade acima e colocando em dúvida a participação de autoridades e todos os documentos e procedimentos que instruíram a execução do Convênio 002/2007;
- d) arrimam que foi constatado progresso resultante do evento nos programas de assistência técnica apoiados pelo Governo Federal. Reiteram que a discussão e avaliação sobre o processo produtivo resultou no aumento da produtividade, e, consequentemente, no reconhecimento nacional de que os trabalhadores na agricultura familiar produzem 70% dos alimentos que vão para as mesas de todo o povo brasileiro;
- e) reafirmam que o MDA emitiu a Nota Técnica 49/2012 sobre o Convênio 002/2007, tendo confirmado a execução do objeto conforme realização de fiscalização *in loco*;
- f) anotam que diante do Relatório de Monitoramento, contratos, documentos e da participação de autoridades do governo federal no referido evento, é inaceitável a hipótese de desvio de finalidade ou de descumprimento do objeto;
- g) apontam, ao finalizar esse tópico, que:

‘a realização do II Congresso da FETRAF/SUL nos mesmos dias e nos mesmos locais do II Encontro Regional de ATER não configura qualquer ilegalidade ou irregularidade e não desvirtua, como tentou asseverar a investigação policial, o objeto do convênio firmado pelos defendentes, que foi executado em todos os seus termos.’

14.2.3. No que pertine à inexistência de lista de presença de participantes, apresentam os seguintes argumentos (peça 65, p. 24/25):

- a) apontam que as listas de presenças dos participantes do evento foram apresentadas ao Ministério Concedente e também anexadas aos presentes autos em mídia digital (*Compact Disc*); e
- b) arguem que consta do Acórdão recorrido, não obstante, que tais listas seriam facilmente fabricadas ou montadas, sem que tenha havido perícia técnica ou investigação aprofundada, o que, segundo o seu entendimento, ‘não se compactua com a seriedade e com a própria integridade ética de diversas autoridades que participaram do evento’. Aduzem que tais listas não podem ser ignoradas, sem comprovação pericial;

14.2.4. Referente à não realização de licitação, apresentam os seguintes argumentos (peça 65, p. 25/32):

- a) arrimam que era inviável a realização de licitação em função da liberação dos recursos somente no dia do início do evento;
- b) asseguram, ademais, que outras considerações de ordem legal justificavam a inexigibilidade de licitação em comento, tais como:
 - b-1) não cabia a realização de licitações na realidade dos autos, mas unicamente a observância dos princípios que informam a contratação na seara da Administração;
 - b-2) à época da execução do objeto do Convênio 002/2007, o parágrafo único do art. 1º da Lei 8.666/1993 ‘não exigia que Federações, Cooperativas, dentre outros, adotassem o procedimento licitatório quando da execução de convênios (...);’
 - b-3) o art. 1º, § 1º, inciso I da Instrução Normativa STN 01/1997 também contempla a mesma inexigibilidade, pois determina a aplicação da norma unicamente a convênios que tenham participação de órgãos da administração pública federal direta, autárquica, fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista;
 - b-4) o art. 1º, § 1º do Decreto 6.170, de 25/7/2007 (repetido na Portaria Interministerial 127, de 29/5/2008, que o disciplinou após a execução do Convênio em análise) tornou obrigatório processo de licitação para entidades públicas e privadas sem fins lucrativos;
 - b-5) o art. 11 do Decreto 6.170/2007, editado após a execução do Convênio em análise, determina:

‘Art. 11. Para efeito do disposto no art. 116 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato.’

b-6) após a execução do Convênio em análise, os arts 45 e 49 da Portaria Interministerial 127/2008, ao tratar de Contratação por Entidades privadas sem fins lucrativos, estabeleceram que ‘as entidades privadas sem fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade’;

c) asserem que o Convênio em tela vigeu de 22/3/2007 até 13/4/2007. Aduzem que no caso em exame as dispensas de licitação para contratação dos serviços foram realizadas após pesquisa de preços com três fornecedores, o que comprova que os preços foram compatíveis com os de mercado;

d) asseveram, de outro lado, que ‘não haveria tempo hábil e legal para a realização de outro procedimento licitatório, uma vez que os recursos foram creditados na conta da primeira Recorrente no primeiro dia da realização do evento’;

e) assinalam que o entendimento exarado no Acórdão 5.694/2013-TCU-Segunda Câmara guarda similitude fática com o presente caso. Transcrevem excerto da instrução que analisou a matéria. Aduzem que tanto o Ministério Público quanto o relator concordaram com a sobredita análise, resultando na aprovação das contas com ressalvas. Concluem que as duas realidades, retratada no Acórdão paradigma e nos presentes autos ‘são exatamente iguais, de modo que assim como no primeiro ajuste, aqui também não cabia, seja pela não exigência legal, seja em função do tempo entre a assinatura e a liberação dos recursos, a realização de processo licitatório como reivindicado pela Corte’;

f) justificam a inexistência de prazo legal para a realização de procedimento licitatório, invocando os seguintes dispositivos legais, vigentes à época:

f-1) art. 4º, inciso V da Lei 10.520, de 17/7/2002, que instituiu o pregão no âmbito da Administração Pública, determina o intervalo mínimo de oito dias úteis entre a publicação do aviso e a apresentação das propostas;

f-2) art. 21 da Lei 8.666/1993;

g) manifestam, a propósito, que:

‘(...) nenhum procedimento licitatório, em qualquer modalidade prevista na Lei, poderia ser realizado em tempo hábil, diante da formalização do Termo Convenial e do Repasse de Recursos, sendo este último ocorrido quando já tinha iniciado o Encontro do Convênio (início do encontro dia 28 de março e o repasse se deu nesta data, 28 de março).’

h) observam que as contratações havidas para o cumprimento do objeto proposto foram regulares, pois obedeceram o Plano de Trabalho e os preços praticados no mercado, sem qualquer dano ao Erário;

i) reafirmam que a demora em assinar o contrato pelo MDA não pode ser imputada à Recorrente Fetra-Sul, que ‘não pode ser responsabilizada pelas questões burocráticas do Poder Público (MDA), eis que apresentou seu projeto com antecedência e as tratativas com o MDA ocorriam há vários meses’; e

j) reforçam sua tese, lembrando que na ocasião dos fatos esta Corte não exigia a realização de licitação, referindo-se ao Acórdão 353/2005, já acostado aos autos;

16.1.5. No que se refere à realização de despesas em data anterior à vigência do Convênio, apresentam os seguintes argumentos (peça 65, p. 32/34):

a) redizem que a liberação dos recursos ocorreu no primeiro dia do evento, ou seja, 28/3/2007;

b) reiteram que as conversações com o MDA ‘estavam ocorrendo há alguns meses antes do evento.

O projeto foi apresentado com antecedência e o Ministério Concedente (MDA) demorou para assinar o Convênio, de modo que não ocorreu qualquer culpa por parte da Recorrente Fetrat-Sul. Aduzem que não podem ser condenados pela demora do MDA em assinar o convênio, pois 'Com certa antecedência, o Ministério Concedente já havia sinalizado que o apoio financeiro seria alcançado'. Todavia, a assinatura do Convênio somente ocorreu em 22/3/2007, ou seja, há apenas seis dias antes do início do encontro;

c) relatam que o deslocamento de muitos dos participantes para o local do evento demandava, em alguns casos, mais de vinte horas de viagem. Aduzem que 'tais viagens exigem providências preparatórias, tais como, a confecção de lista de passageiros, a autorização para viagem junto aos órgãos de trânsito (ANTT), a mobilização de pessoal, entre outros.' Também a ANTT exige das empresas que prestam serviço de transporte de passageiros, na forma de fretamento eventual de ônibus, que solicitem autorização prévia para cada viagem, a qual é fornecida com a apresentação da Nota Fiscal, emitida antes do início da viagem. Tal exigência se encontra positivada no art. 22 da Resolução 1166, de 5/10/2005;

d) ressaltam, ademais, que o art. 39 da referida Resolução exige que a Nota Fiscal seja emitida antes da viagem, sendo de porte obrigatório durante a viagem, além de outros documentos. Aduzem, portanto, que, 'por ser documento de porte obrigatório, a Nota Fiscal, não há qualquer irregularidade na sua emissão antes do serviço prestado, eis que, a sua emissão antecipada é exigência legal da ANTT.' Com efeito, concluem, salientando que muitas viagens iniciaram com um ou dois dias de antecedência do evento; e

e) reiteram, por fim, que as atividades preparatórias do Convênio, bem como as emissões de algumas notas fiscais se deram com boa-fé por parte da Conveniente Fetrat-Sul, tendo em vista o Ministério Concedente ter demorado na assinatura do mesmo e sinalizado em diversas conversas anteriores que apoiaria a realização da atividade.

Análise

14.3. Assinale-se, de plano, que os órgãos judiciais e mesmo o TCU não estão obrigados a examinar todas as teses descortinadas pela defesa, bastando que suas decisões estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Constituição Federal. Basta, portanto, que o julgador fundamente sua decisão em tese insuperável, capaz por si só de dar azo à decisão:

RECURSO ESPECIAL DA TRANSTURISMO REI LTDA. PROCESSUAL CIVIL. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE PLENÁRIO. CERCEAMENTO DE DEFESA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE. SÚMULA 7/STJ. ART. 42, § 2º, DA LEI Nº 8987/95. PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL. PRAZO. RESPEITO AO ART. 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. HONORÁRIOS. TESES. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. 1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Constituição da República vigente. Isto não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. (...)

(STJ - REsp: 1422656 RJ 2013/0394442-9, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 18/03/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 21/03/2014)

Jurisprudência Selecionada/TCU:

O julgador não está obrigado a se pronunciar sobre todos os pontos arguidos pelo recorrente na peça originária, muito menos em defesas adicionais voluntárias, quando a apreciação dos argumentos principais for suficiente para fundamentar a decisão recorrida.

(Acórdão 1449/2011 - Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES
ÁREA: Processual | TEMA: Embargos de declaração | SUBTEMA: Embargos de declaração

Outros indexadores: Natureza dos embargos declaratórios)

14.4. Desse modo, este exame priorizará os argumentos descortinados pelos recorrentes quanto ao desvio de finalidade evidenciado nos autos, apto por si só para justificar o débito e a multa imputados aos responsáveis.

14.5. Não se ignora que, provavelmente, houve o comparecimento no local do evento de lideranças políticas, técnicos e delegações regionais da agricultura familiar. Contudo, conforme comprovou a Polícia Federal, ao invés de ser realizado o II Encontro Regional Sul de Ater para a Agricultura Familiar, no mesmo dia e local ocorreu, de fato, o II Congresso da Fetraf-Sul, cujos objetivos são diametralmente distintos do objeto descrito no Plano de Trabalho.

14.6. Os achados da Polícia Federal (cf. subitem 12.3, *retro*), considerados por esta Corte, gozam de presunção *juris tantum* de veracidade e de idoneidade capazes de justificar a imputação aos responsáveis das sanções que lhes foram impostas pelo Acórdão recorrido. Embora não absoluta a aludida presunção, poderia ser elidida por prova em contrária. Todavia, os recorrentes não se desincumbiram desse mister.

14.7. Embora afirmem que foi constatado progresso resultante do evento nos programas de assistência técnica apoiados pelo Governo Federal, não trouxeram aos autos sequer dados estatísticos ou históricos capazes de corroborar as alegações. Ainda que ocorrido o evento, o que se afirma a título de argumentação, é discutível o suposto alcance de efeito multiplicador de produtividade no âmbito da agricultura familiar alicerçado na realização de único evento.

14.8. Conforme já afirmado acima, manifestações e pareceres de outros órgãos não vinculam as deliberações desta Corte, razão pela qual a Nota Técnica 49/2012 sobre o Convênio 002/2007 não merece guarida diante de elementos comprobatórios em sentido contrário.

14.9. Os autos demonstram à saciedade que, embora pudessem ser planejados para realização simultânea, o encontro em questão se ateve aos objetivos previstos estatutariamente para realização exclusiva do II Congresso da Fetraf-Sul, cuja pauta esgotou os trabalhos conduzidos.

14.10. Pugna-se, portanto, pela rejeição dos argumentos apresentados pelos recorrentes.

15. Da suposta desconsideração da importância do objeto do convênio firmado.

15.1. Alegam os recorrentes que o Acórdão recorrido não balizou, como deveria, a importância do Convênio firmado. Fundam sua tese recursal na seguinte linha argumentativa (peça 65, p. 17/21):

a) segundo os recorrentes, o evento permitiu que o MDA entrasse em contato com a realidade da agricultura familiar na região sul do Brasil na área de assistência técnica rural e de processos de produção;

b) esclarecem que o MDA coletou informações diretamente dos presentes, e com isso, pôde formular programas específicos para a agricultura familiar, levando em conta as especificidades da região sul do Brasil;

c) lembram que entre os diversos objetivos da Conveniente Fetraf-Sul, tem-se por finalidade, elevar o nível de organização e consciência da categoria, por meio da promoção de congressos, cursos, seminários, encontros e outros eventos, conforme rege seu Estatuto Social, o que justificou a realização deste e outros Convênios celebrados;

d) manifestam que com base nos seus objetivos, a Fetraf-Sul desenvolveu o II Encontro Regional Sul de Ater para a Agricultura Familiar, em março de 2007, visando aprimorar as políticas de assistência técnica rural e de processos de produção, em acolhimento aos anseios dos agricultores familiares, levando-se em consideração a peculiaridades da região sul do Brasil, bem como discutiu formas de melhoria da condição de vida e novas políticas de apoio para esses trabalhadores;

e) observam que diante da necessidade de se discutir as políticas nacionais de fomento à assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar e o processo produtivo no âmbito da região sul do Brasil, entendeu-se pela necessidade de um encontro nessa região, com representatividade e alcance em toda a agricultura familiar do sul do País;

f) registram que durante longo tempo, a discussão acerca da geração de políticas públicas de fomento à assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar e o processo produtivo para esse segmento da sociedade (a agricultura familiar) reservava-se a ambientes fechados. Aduzem que mesmo diante da existência destas políticas, a assistência técnica e extensão rural não alcançavam todos os agricultores familiares, principalmente na região sul do Brasil, que são os principais interessados nestas políticas, a fim de haver uma melhora no processo produtivo de alimentos, bem como aumento considerável na produtividade;

g) ressaltam que, com base nessas constatações, o evento foi realizado, tendo como objetivos primordiais:

‘Potencializar os processos de produção e de ATER - Assistência Técnica Rural no âmbito de atuação da Fetraf-Sul/CUT;

Contar com a participação de 3.440 pessoas, dentre lideranças, técnicos e delegações regionais de Trabalhadores Agricultores Familiares;

Contribuir na construção de um ambiente propício para permanentes debates, formulações e busca de Políticas de ATER-Assistência Técnica Rural;

Discussão acerca dos processos produtivos visando a melhora na produção de alimentos, bem como, um aumento considerável na produtividade, planejando e estabelecendo estratégias institucionais e operacionais para a manutenção e desenvolvimento sustentável da Agricultura Familiar.’

h) relatam que o encontro reuniu trabalhadores do campo, notadamente advindos de pequenas propriedades rurais espalhadas por toda a região sul do Brasil, com poucos recursos financeiros, sem condições financeiras de deslocamento até a cidade de Francisco Beltrão/PR;

i) relembra que os resultados desse evento ultrapassam os agricultores familiares da região, pois teve reflexo na sociedade em geral, diante da expansão das políticas de assistência técnica e extensão rural, com a melhoria do processo de produção dos agricultores familiares, e, conseqüentemente, aumento na produção de alimentos que restou comprovado;

j) salientam que são visíveis os progressos resultantes do encontro, no tocante aos programas de assistência técnica ofertados pelo Governo Federal. Além disso, a discussão sobre o processo produtivo resultou no aumento de produtividade. E, conseqüentemente, constatou-se o reconhecimento nacional que os trabalhadores na agricultura familiar contribuem para a produção de cerca de 70% dos alimentos que vão às mesas dos brasileiros, graças às ações como as que foram debatidas e aprimoradas por ocasião do evento, as quais contribuíram para a geração de diversas políticas de assistência técnica aos agricultores familiares;

k) sublinham, novamente, que o MDA emitiu a Nota Técnica 49/2012 sobre o convênio em exame, no qual destacou a fiscalização *in loco* da realização das atividades previstas no pacto por servidor daquele Ministério, que concluiu pela execução do objeto pactuado. Aduzem que diante dessas ‘constatações *in loco* pelo órgão Concedente, e, devidamente formalizada em manifestação técnica constante do processo administrativo e dos documentos que acompanharam a prestação de contas, resta evidente que o objeto foi cumprido’; e

l) requerem, portanto, que:

‘seja também considerada a importância do trabalho que realiza a Conveniente Fetraf-Sul. A Conveniente Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul - Fetraf-Sul nasceu com o objetivo de defender a categoria dos Trabalhadores na Agricultura Familiar, os quais, é cediço por todos, são os responsáveis pela maior parte da produção de alimentos que vão às mesas dos brasileiros. Daí a necessidade de se criar e manter viva uma entidade sindical com representatividade, a fim de defender os interesses destes Trabalhadores, além de buscar políticas de apoio e fomento da produtividade, numa tentativa de permanência e motivação destes trabalhadores na área rural.’

Análise

15.2. Os recorrentes não lograram trazer aos autos dados, elementos e documentos capazes de corroborar o alegado. Ademais, em momento algum esta Corte se pronunciou quanto ao mérito dos programas que seriam dinamizados com a realização do evento previsto no Convênio, vez que se assim procedesse adentraria no mérito do ato administrativo, vedado ao Controle Externo.

15.3. Pugna-se, portanto, pela rejeição dos argumentos formulados pelos recorrentes.

16. Do suposto excesso na fixação da multa, resultando na inobservância do princípio da razoabilidade.

16.1. Alegam os recorrentes que houve excesso na fixação da multa, resultando na inobservância do princípio da razoabilidade. A fim de comprovar o alegado, fiam-se nas seguintes premissas recursais (peça 65, p. 34/39):

a) afirmam, inicialmente, que o valor da multa aplicada não se pautou por um juízo de ponderação e razoabilidade, pois além do suposto prejuízo não se encontrar devidamente mensurado, em nenhum momento se alegou que o gestor recebeu benefícios pessoais ou agiu de má-fé ou não adotou os cuidados necessários para a proteção do interesse público. Desse modo, ‘a aplicação da multa em montante superior ao mínimo estabelecido na legislação de regência, ou seja, 60 mil reais, se mostra flagrantemente incompatível com a realidade do processo’;

b) afirmam que em situações da espécie, em que se tem meras irregularidades formais, admitidas apenas para argumentar, esta Corte tem reiteradamente ‘aplicado multas em patamares mínimos’;

c) por conseguinte, alertam que a multa aplicada viola os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Discorrem sobre noções doutrinárias a respeito desses princípios, citando os escólios de Celso Antônio Bandeira de Mello e José dos Santos Carvalho Filho;

d) aludem, ademais, que ‘inexiste no Acórdão Recorrido qualquer fundamentação que valide a aplicação da pena de multa ao segundo Recorrente nos valores ora inquinados’. Citam dispositivos constitucionais e legais que teriam sido violados, alicerçando-se nos magistérios de Barbosa Moreira e de Celso Antônio Bandeira de Mello, bem como no entendimento esboçado pelo Ministro Celso de Mello no âmbito do Mandado de Segurança 23.452/RJ;

e) anotam, por fim, em sede de considerações finais, que:

e-1) ‘em nenhum momento existiu conduta dolosa ou culposa no sentido de desviar verba pública advinda do Convênio firmado com o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA’;

e-2) em situações como a versada nestes autos, deve-se priorizar a legitimidade das informações em detrimento das formalidades, ‘pois se trata de uma Federação formada por Agricultores Familiares, com poucos anos de existência, na época e sendo o primeiro Convênio em que o trabalho se deu com abrangência nacional (reunir 3.000 Agricultores Familiares do Brasil inteiro em um local só - Brasília-DF)’;

e-3) ‘a Fetraf-Sul é formada por pequenos agricultores que trabalham na agricultura em regime de economia familiar, inclusive o coordenador da época, Sr. Altemir Tortelli, também Agricultor Familiar, os quais entendiam a importância em reunir estes agricultores do Brasil inteiro em um local, para ouvir os anseios dos mesmos, respeitadas as características de cada região, a partir disso, propor políticas de fomento e de permanência dos Agricultores no meio rural, para os agentes políticos’;

e-4) ‘a realização do II Encontro Regional Sul de Ater para a Agricultura Familiar, em Francisco Beltrão-Paraná, no período de 28 a 30 de março de 2007, não seria possível, sem o apoio financeiro do Ministério Concedente (MDA)’;

e-5) ‘o Ministério Concedente (MDA) assinou o Convênio em comento no dia 22 de março de 2007 (seis dias antes do início do evento), publicou o Edital no Diário Oficial da União no dia 23 de março de 2007 (seis dias antes do início do evento), e efetuou o repasse do valor do Convênio (R\$ 280.000,00) no dia 28 de março de 2007 (no primeiro dia do evento)’; e

e-6) ‘a demora em firmar o Contrato do Convênio pelo Ministério Concedente (há apenas seis dias

antes do início do Encontro), não pode servir de motivo para uma eventual condenação da Conveniente Fetrat-Sul, por não ter efetuado procedimento licitatório em algumas contratações, ocorrer a emissão de Notas Fiscais preparatórias, embora antes do início do convênio, ou ausência de alguns dos participantes’.

À vista do exposto, requerem (peça 65, p. 39-40):

- a) Declarar a prescrição da pretensão punitiva, arquivando-se os autos;
- b) Não reconhecer essa, seja no mérito, dado provimento ao Recurso e aos pedidos aqui formulados, afastando-se as penas impostas, haja vista [...] o evento foi realizado e os recursos aplicados de forma correta no respectivo objeto;
- c) Superados os pedidos supra, alternativamente, sejam decotados, com base no princípio do *venire* as ditas irregularidades acerca da *não realização de licitação e emissão prévia de notas fiscais*, fazendo a necessária repercussão nos eventuais valores de débito e multa aplicada;
- d) Alternativamente, ainda, seja chamado o feito à ordem, para considerar como objeto de cobrança, se for o caso, apenas os valores declarados pelo órgão conveniente como glosados na prestação de contas ou os apurados pela CGU e não a totalidade dos recursos do convênio.

Análise

16.2. Não houve qualquer ilegalidade ou abuso na fixação da multa. Com efeito, a jurisprudência desta Corte entende que não há que se falar em omissão da deliberação, inclusive quanto à dosimetria da multa, se o relator se louva em instrução da unidade técnica, aquiescida pelo *Parquet* Ministerial:

‘Não há omissão em julgado que adota os fundamentos de unidade técnica, que contam com a anuência do *Parquet* especializado, nos quais restam evidenciado o exame de todos os pontos questionados.’

Acórdão 1576/2007 - Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES
ÁREA: Processual | TEMA: Embargos de declaração | SUBTEMA: Omissão, contradição ou obscuridade

Outros indexadores: Argumentos incorporados às razões de decidir

16.3. Encontrando-se a matéria satisfatoriamente analisada pela unidade técnica, consoante se depreende, v.g., dos itens 52, 98, 100 e 101 de sua instrução (peça 41), não há reparos a fazer na deliberação adotada por esta Corte.

16.4. Ademais, considerando que esta Corte pode aplicar multa de até 100% do valor do débito atualizado, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, a fixação de multa no percentual aproximado de 21 % do valor histórico não representa violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

16.5. Desse modo, se alvitra a rejeição dos argumentos apresentados e, conseqüentemente, o desprovimento do recurso de reconsideração interposto pelos recorrentes.

CONCLUSÃO

17. Desse modo, se conclui que:

- a) não ocorreu prescrição da ação de ressarcimento ao Erário e da pretensão punitiva, consoante jurisprudência ainda não superada no âmbito do TCU e do STF;
- b) não houve comportamento contraditório da Administração ao imputar débito e multa aos responsáveis, vez que optaram deliberadamente para executar o convênio, a despeito de os recursos terem sido repassados intempestivamente;
- c) manifestações e pareceres, inclusive do Controle Interno não vinculam o TCU, especialmente no cálculo de danos ao Erário, em face de sua independência, autonomia e competências situarem-se no plano constitucional;
- d) o desvio de finalidade se encontra materializado nos autos, razão pela qual é defeso arguir-se

cumprimento do objeto;

e) a importância do objeto do convênio firmado é irrelevante para o deslinde da matéria versada nesta TCE, não tendo esta Corte poder para se imiscuir no mérito do ato administrativo, como, de fato, não o fez;

f) o comprovado desvio de finalidade e a ocorrência simultânea de outras irregularidades, não esclarecidos pelos recorrentes, comprometem a regularidade da aplicação dos recursos repassados; e

g) a aplicação da multa observou o previsto no art. 57 da Lei Orgânica, não ocorrendo, por conseguinte, violação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 1.943/2016-TCU-Primeira Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência aos recorrentes e aos demais interessados do acórdão que vier a ser proferido.”

3. A instrução do auditor contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 74 e 75) e do MPTCU (peça 76).

É o relatório.