TC 002.143/2011-9

Apensos: TC 022.310/2009-3 (DEN) e TC 027.025/2015-2 (SOLI).

Tipo: Recursos de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Unidade Jurisdicionada: Ministério da Pesca e Aquicultura.

Recorrentes: Edileuza Silva Neiva (CPF 297.535.461-49; R004), Mariângela de Souza (CPF 361.998.856-00; R005 e R011), Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. (CNPJ 06.126.855/0001-40, atual Due Promoções e Eventos Ltda.; R006), Altemir Gregolin (CPF 492.308.169-49; R007), Antônio de Jesus da Rocha Freitas Junior (CPF 353.688.703-10; R008), Sheila Maria Assis de Oliveira (CPF 350.704.554-00; R009), Manoel Viana de Sousa (CPF 946.921.739-04; R010) e Antônio Chrisóstomo de Sousa (CPF 023.714.133-72; R011).

Advogados constituídos nos autos: Marcelo Luiz Ávila de Bessa (OAB/DF 12.330) e outros; Walter Ramos da Costa Porto (OAB/DF 6.098) e outros; Luiz Melo Filho (OAB/DF 17.143); Márcia Maria Araujo Caires (OAB/DF 19.760); Maria Euriza Alves Carvalho (OAB/DF 7.023); Erenice Alves Guerra (OAB/DF 12.515); Jussara Costa Melo (OAB/DF 8.104); Marco Conforto de Alencar Moreira (OAB/DF 16.147) e outro; Vinícius Fidelis de Oliveira (OAB/DF 20.081); Ronaldo Barbosa de Oliveira Filho (OAB/DF 35.721); Igor Sant'anna Tamasauskas (OAB/SP 173.163) e outros; Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250) e outros.

Deliberação recorrida: Acórdão 1151/2015-Plenário (Relatora Min. Ministra Ana Arraes; peça 264), mantido em sede de Embargos de Declaração pelo Acórdão 1917/2015-Plenário (peça 342).

Relatora a quo: Ministra Ana Arraes.

Relator ad quem: Ministro José Múcio Monteiro.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Irregularidades em contrato. Pagamento por serviços não executados, sobrepreço, irregularidades na execução e na celebração do contrato e aditivos. Citações e audiências. Rejeição das alegações de defesa e das razões de justificativa. Contas irregulares. Débito. Multa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

Arresto dos bens dos responsáveis. Recursos de reconsideração. Conhecimento. Não provimento. Manutenção do acórdão original em seus exatos termos. Ciência ao Ministério da Pesca e Aquicultura e aos recorrentes.

INTRODUÇÃO

Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada, por determinação do acórdão 64/2011-Plenário, em decorrência de irregularidades no contrato celebrado pela então Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (Seap) para organizar a 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (3ª CNAP).

2. Por meio do Acórdão 1151/2015-Plenário (Relatora Min. Ministra Ana Arraes; peça 264), subitens 9.1, 9.2, 9.3, 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7, este Tribunal julgou irregulares as contas dos responsáveis, imputando-lhes débito solidário e aplicando as multas previstas no art. 57 e no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Os responsáveis opuseram embargos de declaração contra o mencionado decisum, mas esta Corte conheceu dos mesmos e lhes negou provimento por meio do Acórdão 1917/2015-Plenário (Relatora Min. Ministra Ana Arraes; peça 342).

3. Irresignados, os responsáveis interpuseram recursos de reconsideração (peças 324, 325, 331, 344, 400, 345, 347, 368, 371 e 380), os quais serão analisados a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. Os exames preliminares de admissibilidade (peças 374, 376, 375, 373, 372, 382, 381, 383, 384, 405 e 406) concluíram respectivamente pelo conhecimento das peças 324, 325, 331, 344, 400, 345, 347, 368, 371 e 380 como recursos de reconsideração, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.1, 9.2, 9.3, 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 1151/2015-Plenário (Relatora Min. Ministra Ana Arraes; peça 264) em relação aos recorrentes, estendendo os efeitos suspensivos a todos os responsáveis condenados solidariamente. Salienta-se que o Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, Relator **ad quem**, ratificou este encaminhamento (peças 385 e 410).

5. Por oportuno, conforme Despacho do Relator **ad quem** (peça 410), sobre o pedido feito por meio da peça 400 no sentido de que fossem incluídos dois novos recorrentes (os Sres. Cleberson Carneiro Zavaski e Dirceu Silva Lopes) ao recurso interposto pelo Sr. Altemir Gregolin (R007, peça 344), vale destacar que *"é inviável a legitimação de novos responsáveis em recurso alheio pendente de análise quando o exercício do seu direito recursal já se encontra temporalmente precluso. De qualquer sorte, aplica-se a todos os responsáveis, recorrentes ou não, o disposto no art. 281 do RI/TCU, aproveitando-lhes os argumentos que se refiram a eventuais circunstâncias objetivas"* (peça 410). Ao final da presente instrução, será elevada ao Relator **ad quem** proposta de mérito neste sentido.

PRELIMINAR – Pedido de ingresso do Conselho Federal da OAB como assistente (peça 345)

6. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB requereu, por meio da peça 345, a sua admissão, na condição de assistente, no processo em epígrafe, na defesa dos interesses do Advogado Público Antônio de Jesus da Rocha Freitas Júnior, uma vez que envolve matéria relevante para a classe, com base no art. 50 do CPC e no art. 49 da Lei 8.906/94.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

7. Preliminarmente, esta Serur propôs admitir o CFOAB como ***amicus curiae***, para que os seus argumentos sejam analisados em conjunto com o recurso de reconsideração apresentado pelo Sr. Antônio de Jesus da Rocha Freitas Júnior (peça 347), o que foi autorizado pelo Relator **ad quem** por meio do Despacho constante da peça 423.

EXAME TÉCNICO – Recurso de Edileuza Silva Neiva (R004, peça 324)

Argumentos

8. Depois de fazer um breve histórico processual, a recorrente alega que, consoante consta da tabela do item 11 do acórdão recorrido, exerceu a função de fiscal do contrato celebrado com a Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda., em processo que contou com a participação de diversos superiores hierárquicos, como o Coordenador-Geral de Gestão Interna, o Diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional e ordenador de despesas, o Secretário Executivo, o Secretário Adjunto Substituto, a Coordenadora-Geral de Relações Públicas, a Assessora Especial do Ministro e o próprio Ministro da Pesca, todos citados como responsáveis na presente tomada de contas especial.

9. Anota que a gestão do contrato é definida, em fluxograma construído por esse TCU, como *"a fase que recebe como insumo o contrato e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou a contratação"*. Argumenta que, na condição de fiscal do contrato, passou a atuar apenas guando já formalizado o contrato celebrado com a Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda., não sendo a pessoa responsável pela contratação ou mesmo pelas prorrogações posteriormente formalizadas.

10. Aduz que os valores que lastrearam as atividades demandadas à contratada estavam, portanto, definidos em contrato que inclusive passou pelo crivo desse TCU **ad initio**, diante da superveniente notícia de que um denunciante, protegido pelo anonimato, havia representado contra a realização da 3ª CNAP, evento a que se refere o acórdão recorrido. Alega que esse TCU suspendeu a realização do evento, por meio de medida cautelar, sendo que a recorrente não foi intimada a tempo dessa ordem. Posteriormente, assevera que a cautelar foi revogada por essa própria Corte.

11. Menciona que os atos relativos à execução do contrato estiveram submetidos ao acompanhamento prévio e concomitante por este TCU à realização do evento a que se refere o julgamento, além do que o processo de contratação, quando chegou à recorrente, já estava finalizado, devendo esta agir de acordo com as regras contratuais a que adstrita a Administração Pública a partir da formalização do contrato e dos posteriores aditamentos. Alega que não pode, portanto, ser responsabilizada por valores decorrentes de superfaturamento por serviços executados. Argumenta que, em momento algum, participou da fixação de preços para os serviços da Dialog e nunca negociou valores com a referida empresa. Afirma que os preços por serviços são fixados em propostas comerciais e não há, no acórdão recorrido, qualquer imputação à Recorrente da declaração de conformidade com os preços praticados.

12. Anota que, na condição de fiscal do contrato, a atuação da recorrente iniciou-se após a formalização da proposta comercial da licitante e assinatura do contrato e de seus ativos, nos quais a recorrente não figura como interveniente. Do mesmo modo, alega que não foi responsável pela realização de estimativas de preços, situação que também ratifica a impossibilidade de se sustentar a sua responsabilidade por valores pagos por serviços executados, supostamente superiores ao preço de mercado. Conclui que se deve, portanto, excluir da condenação o valor originário de R$ 590.932,87, constante da tabela 18 do acórdão recorrido, por falta de sustentação fática e jurídica para a manutenção da condenação nesse ponto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

13. Conclui que também não se sustenta a condenação da recorrente pelos achados relativos a serviços pagos em valores superfaturados e não executados. Afirma que procurou exercer a gestão do contrato com o máximo de acuidade, atuando de forma eficiente durante todo o período em que esteve na função. O atesto da execução dos serviços listados nas notas fiscais apresentadas pela contratada foi reflexo do que estava formalizado nos documentos de que a recorrente teve conhecimento na vigência do contrato administrativo e de seus aditivos, do que a própria recorrente pode constatar, bem como da orientação de seus superiores, os quais, presentes à 3ª CNAP, auxiliaram na verificação do atendimento às demandas do evento por parte da contratada.

14. Alega que jamais manteve conduta estribada na má-fé, sendo que eventuais erros decorrem da falta de estrutura do órgão contratante à época. Em situação semelhante, em contrato também mantido com a Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda., afirma que esse TCU – embora constatando irregularidades – encerrou a respectiva tomada de contas especial sem débito, por reconhecer que nem sempre a administração pública está suficientemente aparelhada para instrumentalizar seus agentes com os meios necessários ao desempenho perfeito de suas funções. Transcreva-se a ementa do Acórdão 3698/2014-Segunda Câmara (Relator Min. Substituto André de Carvalho) prolatado nos autos do TC 028.301/2010-2 (p. 8 da peça 324). Reproduz trecho da fundamentação constante do mencionado acórdão paradigma (pp. 8-10 da peça 324).

15. Assevera que esse mesmo resultado pode ser estendido a esta Tomada de Contas Especial, pois não há dúvidas quanto à realização de estimativa válida anterior à contratação, tanto é que o procedimento levado a efeito no âmbito da unidade jurisdicionada é citado no acórdão paradigma para fundamentar a correta condução do procedimento licitatório. Aduz que, no caso paradigma, esse TCU manifestou entendimento de que o ICMBio, à época da contratação da Dialog Serviço de Comunicação e Eventos Ltda., estava em fase de estruturação, carecendo de instrumento formal de planejamento estratégico, de indicadores de desempenho que permitissem avaliar sua eficácia na execução de programas e ações, bem como de unidade de Auditoria Interna em sua estrutura (faz referência ao item 18 do trecho em itálico, extraído acórdão paradigma; p. 8 da peça 324).

16. Argumenta que esse mesmo raciocínio aplica-se a este caso concreto, pois o órgão jurisdicionado estava sob período de estruturação à época da execução do contrato com a Dialog Serviço de Comunicação e Eventos Ltda., assim como não dispunha de desvinculação orçamentária e financeira plena. Afirma que eventuais irregularidades na contratação – se houve – não decorreram de má-fé por parte dos gestores públicos, o que, a exemplo do caso paradigma, permite julgar regular as contas do exercício financeiro sob exame, dando quitação plena. Toma como fundamento todas as considerações constantes do acórdão mencionado. Alega esperar que o presente recurso seja conhecido e provido, para reconsiderar os termos do acórdão recorrido e encerrar sem a imputação de débito esta tomada de contas.

17. Diante do exposto, requer que o presente recurso seja recebido, atribuindo-lhe efeito suspensivo e devolutivo, e no mérito provido para reconsiderar os termos do acórdão recorrido em sua totalidade, para encerrar esta tomada de contas especial sem a imputação de débito.

Análise – peça 324

18. Como se verá na análise a seguir, não merecem prosperar os argumentos da recorrente, devendo o seu recurso ser conhecido e desprovido.

19. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que a recorrente atuou como fiscal do contrato em tela. Nesse sentido, deve-se salientar que a mesma foi condenada solidariamente por duas parcelas de débito, a saber: (i) R$ 590.932,87 (data da ocorrência: 4/12/2009; subitem 9.3.1 do acórdão recorrido),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

correspondente a serviços não executados a preços de mercado; e (ii) R$ 218.261,76 (data da ocorrência: 4/12/2009; subitem 9.3.3 do acórdão recorrido), correspondente a sobrepreço dos serviços não executados. Em que pese o fato de a recorrente alegar que não pode ser responsabilizada por valores decorrentes de superfaturamento por serviços executados, vê-se que ambas as parcelas de débito que lhe foram imputadas referem-se a serviços não executados no âmbito do contrato em análise.

20. Logo, como fiscal do contrato, o mínimo que se esperaria da recorrente teria sido a verificação e a atestação da efetiva execução dos serviços previstos no contrato sob sua fiscalização. É óbvio que a constatação por esta Corte de uma quantidade significativa de serviços não executados deve necessariamente produzir a responsabilização solidária da fiscal do contrato. Observa-se que a mesma não enfrentou este fato em seu recurso, não podendo ser elidida a sua responsabilidade.

21. Por outro lado, no que tange ao sobrepreço dos serviços não executados, ainda que a recorrente não tenha participado da fixação de preços para os serviços da Dialog, nem negociado valores com a referida empresa, o aludido sobrepreço apurado nos autos em relação aos serviços não executados está claramente caracterizado no Voto condutor do acórdão recorrido (subitens 16 a 75; peça 262). Nesse diapasão, não há razão lógica por meio da qual a recorrente não deva ser responsabilizada por aqueles valores. Por oportuno, deve-se ressaltar que, caso a recorrente, na qualidade de fiscal do contrato, tivesse sido diligente no desempenho da sua função, não haveria nenhum débito associado a serviços não executados, seja relacionado a preços de mercado, seja decorrente de sobrepreço. Apesar de a mesma afirmar que procurou exercer a gestão do contrato com o máximo de acuidade, atuando de forma eficiente durante todo o período em que esteve na função, os fatos concretos demonstrados nos autos evidenciam uma realidade bastante diferente disso.

22. Deve-se esclarecer que, conforme jurisprudência pacífica desta Corte, para que se imponha a obrigação de repor um dano ao erário, não é necessário caracterizar enriquecimento ilícito, locupletamento, dolo ou má-fé por parte dos responsáveis, já que uma conduta culposa, por imperícia, imprudência ou negligência, também pode resultar num dano ao erário, passível de ressarcimento à luz da Lei 8.443/1992 e da Constituição Federal. Basta identificar o responsável pelos atos ilícitos e pelo dano ocasionado, quantificar o mencionado dano e estabelecer o nexo de causalidade entre o citado dano e os atos omissivos ou comissivos praticados pelo responsável. Tudo isso está claramente demonstrado nos autos, não podendo ser aceitos os argumentos da recorrente.

23. Tampouco se pode aceitar o argumento relativo ao Acórdão 3698/2014-Segunda Câmara (Relator Min. Substituto André de Carvalho), invocado como paradigma pela recorrente, no sentido de que os fatos relatados nos presentes autos deveriam ser relevados em função do reconhecimento de que nem sempre a administração pública está suficientemente aparelhada para instrumentalizar seus agentes com os meios necessários ao desempenho perfeito de suas funções. Nesse particular, a Relatora **a quo** esclareceu especificamente a atuação da recorrente por meio do subitem do seu Voto transcrito a seguir (p. 5; peça 262):

> *51. A fiscal do contrato, Edileuza Silva Neiva, foi designada por meio da ordem de serviço 42/2008 (peça 127, p. 9). Se a magnitude do evento dificultava a conferência pessoal de todos os itens, era esperado da responsável pela execução do contrato que estabelecesse mecanismos e delegasse verificações pelos menos dos itens mais representativos.*

24. Ainda em relação ao argumento de que a administração pública nem sempre está suficientemente aparelhada para instrumentalizar seus agentes com os meios necessários ao desempenho perfeito de suas funções, deve-se ressaltar que, se a recorrente se sentia insuficientemente instrumentalizada para exercer aquelas funções, por prudência, a mesma não deveria ter aceitado a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

missão que lhe foi confiada. Assim o fazendo, assumiu os riscos relacionados ao exercício da função pública.

25. Ademais, como bem ressaltou a Relatora **a quo** no subitem 215 do Voto (p. 19; peça 262), consta dos sistemas do Tribunal um processo de prestação de contas do Ministério da Pesca e Aquicultura relativo ao período das ocorrências analisadas nestes autos (TC 015.127/2009-0, referente ao exercício de 2008), apreciado pelo Acórdão 3.863/2012-Primeira Câmara (mantido pelo acórdão 1.614/2013-Primeira Câmara), por meio do qual foram julgadas irregulares as contas da recorrente, com aplicação de multa. Isso demonstra que esta Corte já se debruçou sobre as gestões da recorrente e de outros gestores naquele exercício, considerando-as irregulares. Portanto, reforça-se a conclusão no sentido de não ser possível aceitar, como paradigma, o Acórdão 3698/2014-Segunda Câmara (Relator Min. Substituto André de Carvalho).

26. Por seu turno, quanto ao fato de a recorrente não ter sido intimada a tempo da medida cautelar deste Tribunal que suspendeu a realização do evento, vê-se que a Relatora **a quo** acatou as alegações de defesa da recorrente, como se observa pelo subitem do Voto transcrito a seguir (p. 18; peça 262):

> *206. Por fim, anuo à proposta da unidade técnica de acatar as alegações apresentadas pela coordenadora-geral de Administração-substituta, Edileuza Silva Neiva, por ter autorizado a realização de evento, a ser executado com a empresa Dialog, após a cautelar do TCU suspendendo a execução desse contrato.*

27. Diante do exposto, conclui-se que o presente recurso deve ser conhecido, para, no mérito, ser desprovido, no sentido de manter os exatos termos do acórdão recorrido.

EXAME TÉCNICO – Recurso de Mariângela de Souza (R005, peça 325)

Argumentos

28. Antes de adentrar ao mérito, a recorrente invoca a ausência de base legal para autorizar a realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca no período de 30 de setembro a 02 de outubro de 2009, no Centro de Convenções Ulisses Guimarães, em Brasília/DF. Com efeito, em consulta ao portal eletrônico da Presidência da República, disponibilizado pela Internet, relativa às publicações oficiais, a recorrente verifica, na rubrica DECRETOS, que em 20/01/2009 foram publicados, no DOU, 02 (dois) Decretos, ambos assinados em 19.01.2009, a saber:

a) Decreto 6.744 de 19.01.2009 – Dispõe sobre o remanejamento de funções comissionadas técnicas FCT do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o Ministério do Turismo.

b) Decreto 6.745 de 19.01.2009 – Dá nova redação ao art. 21 do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200) aprovado pelo Decreto n° 88.777, de 30 de setembro de 1983.

29. Argumenta que, considerando que a publicação dos decretos obedece a sequência numérica e de assinatura, tem-se que: (i) o Decreto 6.743 assinado em 15.01.2009 foi publicado em 16.01.2009; (ii) o Decreto 6.746 em 22.01.2009 foi publicado em 23.01.2009.

30. Conclui que a falta de embasamento legal compromete o devido processo legal tanto quanto impede o exercício da ampla defesa e do contraditório, pelo que a recorrente requer a decretação da nulidade absoluta dos processos acima de pleno direito, e, em consequência, as penalidades de natureza financeira.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

31. Afirma que exerceu as funções de relações públicas e cerimonial, prestando assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, no gabinete, assistindo-o em sua representação política e social, ocupando-se das relações públicas e funcionais, porquanto habilitada na área de Relações Públicas (nível universitário). Aduz que, no período que trabalhou na Seap e para o Ministério da Pesca e Aquicultura foi lotada na Assessoria de Comunicação Social, realizando seu trabalho com dedicação, compromisso e competência. Anota que foi responsável pela consolidação operacional da agenda de compromisso do ministro em eventos organizados pela Seap/PR ou MPA, e nos eventos em que o mesmo participava como convidado, sendo uma das responsabilidades deste trabalho, viagens a serviço (precursora) para organização da agenda, receptivo, acompanhamento da cerimônia, elaboração de script de cerimônias e atos, convites, nominatas e serviço de Mestre de Cerimônias.

32. No que tange às suas nomeações, a recorrente informa que:

a) Em 13/10/2003, foi nomeada para o cargo de Oficial de Gabinete II – DAS 102.2 através da Portaria n° 208/2003, nas quais permaneceu até 05/2006.

b) Em 23/05/2006, foi promovida a Assessora Técnica do Gabinete – DAS 102.3 de acordo com a Portaria n° 183/2006, no qual ficou até 29/10/2009.

c) Em 30/10/2009, recebeu nova promoção para Coordenadora-Geral de Relações Públicas (DAS 101.3) da Assessoria de Comunicação Social, conforme Portaria n° 84/2009 na qual permaneceu até 25/11/2012.

d) Em novembro de 2012, após exonerar-se do cargo de Coordenadora-Geral de Relações Públicas do Ministério a Pesca e Aquicultura, assumiu a Coordenação de Cerimonial da Assessoria de Eventos e Promoções Nacionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no qual permanece.

33. Afirma que, para melhor apreciação deste pedido de reconsideração, é necessário relacionar minuciosamente as atribuições da Coordenação de Relações Públicas e Cerimonial, na qual exerceu suas atividades funcionais, conforme se vê a seguir:

a) Planejar, coordenar e executar as atividades de cerimonial dos eventos organizados pela Assessoria de Comunicação e/ou gabinete do Ministro.

b) Organizar, orientar e acompanhar a participação do Ministro em eventos oficiais do MPA ou de outras instituições, visitas e recepções, e dar apoio às viagens do Ministro de Estado.

c) Manter cadastro atualizado de públicos estratégicos para o gabinete do Ministro, utilizado pelo cerimonial.

d) Elaborar e providenciar a expedição de convite dos eventos de iniciativa do MPA ou Informe Agenda, quando se tratar de participação do Ministro.

e) Orientar órgãos e unidades do MPA sobre assuntos de cerimonial e eventos.

34. Detalha o Mapeamento Operacional da Coordenação de Relações Públicas (Núcleo de Cerimonial) à pp. 5-7 da peça 325. Enumera, também, as atribuições detalhadas da Coordenação de Relações Públicas – Núcleo de Cerimonial à pp. 7-10 da peça 325.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

35. Conclui que as atividades Coordenação de Relações Públicas da Assessoria de Comunicação constituem um trabalho especifico de cerimonial e protocolo a nível de assessoria direta ao Ministro de Estado, sem qualquer interferência e/ou ligação, direta ou indireta com atividades de logística e infraestrutura, administração e execução de eventos, de que natureza for, celebração de contratos, fiscalização financeira/contábil, de modo que a relação de atribuições dá a dimensão exata do quantitativo como do qualificativo das atividades/atribuições da recorrente.

36. Especificamente sobre a 3ª CNAP, alega que, caso venha a ser confirmado o decreto presidencial que autorizou oficialmente a realização da mencionada conferência, para os fins pretendidos, a aludida conferência foi considerada o maior e mais expressivo evento político institucional do ano de 2009.

37. Assevera que a estruturação e planejamento institucional foram desenvolvidos pela Assessoria de Comunicação Social sob a coordenação da recorrente que, a par das atividades rotineiras, assumiu a realização das precursoras nos estados, para os quais ela se deslocava fisicamente como ilustram as solicitações de viagens em anexo, que iniciaram em maio/2009. Argumenta que registram as cópias de solicitação de viagens deslocamentos realizados para Recife (2), Belo Horizonte, Porto Alegre, Florianópolis (2), Fortaleza, Belém (2), Rio de Janeiro, Natal, São Paulo (5), Chapecó e Manaus, quase em sua totalidade, precursoras da conferência, à exceção da viagem realizada em 25/11 para Belém após a realização dela.

38. Colaciona fotos de alguns dos eventos/precursoras nos quais a recorrente atuou como mestre de cerimônias; diplomas e certificados de participação, que reforçam a atuação funcional da recorrente na área de relações públicas, como também a menção expressa no caderno editado para o evento – RESOLUÇÕES 3ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE AQUICULTURA E PESCA, no qual à fl. 1-verso inclui-se expressamente seu nome no item Comunicação e Imprensa.

39. Anota que todas essas alegações acima vêm no propósito de refutar a tipificação em ilícito financeiro praticado contra o Erário em solidariedade com outros servidores. Afirma que a Nota Técnica mencionada nos autos tem a redação citada às pp. 11-12 da peça 325.

40. Observa-se, do teor da Nota Técnica, que:

a) Foi redigida em 27 de outubro de 2009, após a realização do evento;

b) Não afirmou que *"os serviços foram devidamente prestados conforme orçamento prévio"*;

c) O papel timbrado utilizado na correspondência é da Assessoria de Comunicação Social — Coordenação-Geral de Relações Públicas, no qual a recorrente exercia de fato e de direito as funções de relações públicas e cerimonial;

d) Na data consignada, 27/10/2009, a recorrente exercia o cargo interino de Coordenadora-Geral de Relações Públicas, absolutamente compatível com as funções de cerimonial e relações públicas, porquanto estão afetas ao gabinete do Ministro, conforme demonstrado acima;

e) A recorrente prestou a declaração positivando os serviços prestados pela empresa relacionados ao evento no que dizia respeito ao cerimonial. Neste contexto, a declaração é coerente e compatível com as funções exercidas pela recorrente, inclusive as de coordenadora interina da Coordenadoria de Comunicação Social.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

41. Alega que tais considerações procedem, vez que os fatos que motivaram a denúncia de superfaturamento e pagamentos em duplicidade a maior por serviços que não foram prestados se relacionam às ares de gestão de contrato, execução e logística do evento, as quais escapam à competência do cerimonial. Anota que, de fato, compulsando os autos, há referências expressas a serviços não prestados e pagos de degravação, equipamentos de som, aluguel de toalhas de mesa, hospedagem, alimentação, seguranças, pontos lógicos e Internet, equipamento sonorização, locação de auditório, os quais foram objeto de contratação com a empresa Dialog. Afirma que se inclui, ainda, a prorrogação e aditamento de contrato celebrado em 2008, cuja prorrogação extrapolou os limites legais permitidos.

42. Assevera que o cotejo das irregularidades acima apontadas com as atribuições e competências legais exercidas pela recorrente não permitiriam qualquer ingerência profissional direta nas atividades relacionadas as irregularidades apontadas. Afirma que a folha funcional da recorrente é meio idôneo e suficiente para demonstrar a seriedade, o profissionalismo, a lisura e a honestidade no exercício de suas funções, que se refletem objetivamente na ascensão funcional granjeando promoções para cargos de maior responsabilidade.

43. Conclui que, com base nos argumentos acima e nas provas ora colacionadas, cujo exame em conjunto permite concluir que a recorrente não praticou qualquer conduta e/ou omissão no exercício das funções de relações públicas e cerimonialista na Coordenadoria de Comunicação Social da Secretaria de Aquicultura e Pesca e também do Ministério da Aquicultura e Pesca antes, durante e depois da realização da 3ª CNAP, realizada no período de 30/09 a 02/10 de 2009. Por isso, requer:

a) A reconsideração das decisões proferidas nos processos acima referenciados que lhe determinaram recolher aos cofres do Tesouro Nacional as quantias de R$ 1.022.077,96 (um milhão vinte e dois mil, setenta e sete reais e noventas e seis centavos) e R$ 218.261,76 (duzentos e dezoito mil, duzentos e sessenta e um reais e setenta e seis centavos), devidamente atualizados, acolhendo as nulidades acima, decretando a nulidade dos atos praticados; ou

b) Caso assim não entenderem os Nobres Julgadores, que sejam julgadas improcedentes ambas as decisões e, de consequência, determinando a exclusão da recorrente dos autos porquanto não praticou qualquer ato lesivo que causasse prejuízo aos cofres públicos que justificassem os ressarcimentos ao erário, por ser medida de inteira Justiça.

Análise – peça 325

44. Como se observará por meio da análise a seguir, não merecem prosperar os argumentos da recorrente, devendo o seu recurso ser conhecido e desprovido.

45. Primeiramente, apesar de certa confusão quanto ao argumento relativo a uma suposta nulidade absoluta do processo em função de ausência de base legal para autorizar a realização da 3ª CNAP, ainda que se verificasse tal falta de amparo legal, isso não produziria uma nulidade do presente processo, por não restar caracterizada nenhuma ofensa aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório (art. 5°, incisos LIV e LV, da Constituição Federal). O que poderia ocorrer seria o agravamento das condutas irregulares verificadas nos autos, pois os responsáveis condenados no julgamento **a quo** teriam indubitavelmente ofendido também ao princípio constitucional da legalidade (art. 37, **caput**, da Constituição Federal), em função de terem executado despesas por um montante de vários milhões de reais sem amparo legal. Por esse motivo, em homenagem ao princípio do **non reformatio in pejus**, tal argumento tendente a agravar a situação da recorrente não será levado em consideração nesta análise.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

46. Em segundo lugar, deve-se salientar que a responsabilidade da recorrente, nos presentes autos, decorreu da assinatura de declaração (Nota Técnica n° 044/2009/COGERP/MPA, de 27/10/2009, TC 022.310/2009-3, peça 15, p. 48) sobre os serviços prestados, a qual atestou que os serviços haviam sido prestados conforme orçamento prévio e que não havia nenhuma pendência, conforme demonstram os subitens 18 (p. 2) e 53 (p. 5) do Voto condutor (peça 262), transcritos a seguir:

> *18. Pelo débito decorrente dos pagamentos a maior foram chamados a responder a empresa Dialog e os gestores da unidade que compunham a cadeia de responsabilidade pelos processos de pagamento: (i) Edileuza Silva Neiva, fiscal do contrato (atestação dos serviços); (ii) Mariângela de Souza, coordenadora-geral de Relações Públicas (declaração sobre os serviços prestados); (iii) Sheila Maria Assis de Oliveira, assessora especial (declaração sobre os serviços prestados); (iv) Antônio Chrisóstomo de Sousa, coordenador-geral de Gestão Interna, e Manoel Viana de Sousa, diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional - ordenador de despesas (solicitação de pagamento); e (vi) Dirceu Silva Lopes, secretário executivo (autorização para o pagamento).*
>
> *(...)*
>
> *53. As responsáveis pela nota técnica que atestou a prestação dos serviços conforme orçamento prévio (TC 022.310/2009-3, peça 15, p. 48) – Mariângela de Souza (coordenadora-geral de Relações Públicas) e Sheila Maria Assis de Oliveira (assessora especial) – também não trouxeram justificativas suficientes. A nota técnica por elas assinada atestou que os serviços haviam sido prestados conforme orçamento prévio e que não havia nenhuma pendência. Esse documento foi usado para autorizar os pagamentos feitos.*

47. Apesar da detalhada argumentação da recorrente no intuito de refutar a sua responsabilidade relativamente à firma da citada nota técnica, a simples leitura do teor de tal nota (transcrita à p. 11; peça 325) leva à conclusão inequívoca no sentido de que a recorrente efetivamente atestou a prestação dos serviços conforme solicitação do Ministério da Pesca e Aquicultura e de acordo com a proposta comercial apresentada pela empresa Dialog, assim como declarou que não havia nenhuma reclamação ou pendência de qualquer natureza (**in verbis**):

> *1. Declaramos que a empresa Dialog Comunicação e Eventos prestou serviços de organização e apoio logístico para a realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca realizada no período de 30/09, 01 e 02/10/09, em Brasília – DF, conforme solicitação do Ministério da Pesca e Aquicultura e de acordo com a proposta comercial apresentada, não havendo nenhuma reclamação ou pendência de qualquer natureza.*
>
> *2. Atestamos que os serviços prestados atenderam à demanda solicitada, não havendo nenhuma reclamação ou pendência de qualquer natureza.*

48. Logo, tendo a recorrente atestado formalmente a prestação dos serviços conforme proposta comercial apresentada pela empresa Dialog e tendo também afirmado que não havia nenhuma reclamação ou pendência de qualquer natureza por parte do Ministério, é forçoso concluir que não se pode afastar a sua responsabilidade nos presentes autos.

49. Por oportuno, deve-se ressaltar que não se está questionando toda a folha funcional da recorrente, mas tão somente a sua atuação no que se refere a atestar por escrito a efetiva prestação dos serviços relacionados ao contrato em tela.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

50. Ante o exposto, conclui-se que o presente recurso deve ser conhecido, para, no mérito, ser desprovido, no sentido de manter os exatos termos do acórdão recorrido.

EXAME TÉCNICO – Recurso de Due Promoções e Eventos Ltda. (R006, peça 331)

Argumentos

51. Após fazer um breve histórico processual, a recorrente anota que este Recurso de Reconsideração, para fins de estruturação, está dividido conforme os grupos acima referidos, ou seja, conforme as imputações levantadas pela Unidade Técnica: (i) serviços não executados a preço de mercado; (ii) superfaturamento dos serviços executados; (iii) superfaturamento dos serviços não executados. Aduz que as razões de mérito para os itens (i) e (ii) são idênticas, essas duas imputações são debatidas em um único item, a seguir.

52. No que tange aos serviços não executados a preço de mercado e ao superfaturamento dos serviços executados, a recorrente, antes de adentrar no mérito da suposta irregularidade pela qual se tem a recorrente como um dos responsáveis, faz algumas considerações preliminares. Aduz que celebrou com a União, representada pela então Secretaria Especial de Agricultura e Pesca - Seap, contrato administrativo para a organização de eventos, após a adesão à Ata de Registro de Preços gerenciada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

53. Assevera que o aludido certame, realizado no âmbito do IPHAN, ocorreu sob o critério do menor preço global. Alega que foi declarada vencedora do certame justamente por atender o critério de julgamento de propostas previstos no Edital, apresentando o menor preço global. Afirma que tal circunstância permite concluir, por si só, pela vantagem à Administração Pública na contratação, se comparados os valores finais das propostas comerciais apresentadas pelas licitantes que participaram do procedimento licitatório. Argumenta que não se pode, agora, transmutar o critério de julgamento para "o menor preço por item", sendo esse o primeiro grande equívoco constatado no julgamento desta Tomada de Contas. Anota que, ainda que se admita válido reavaliar os preços unitários constantes da proposta comercial formulada pela ora recorrente, ao final concluir-se-á que o comparativo de outras contratações governamentais não se sustenta frente ao princípio da eficiência.

54. Alega que, no v. acórdão recorrido, consta expressamente que à época existiam 5 (cinco) Atas de Registro de Preços a que se podia ter aderido, a saber (subitem 93, p. 17, peça 263): Ata 22/2008 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, formalizada com a empresa HWC Empreendimentos Ltda.; Ata 61/2009 do Departamento de Polícia Federal, formalizada com a empresa Alvo Eventos Ltda.; Ata 04/2009 do Ministério do Desenvolvimento Agrário, formalizada com a empresa A3 Brasil Promoções e Organizações de Eventos Ltda.; Ata 15/2008 do Ministério da Cultura, formalizada com a empresa Aplauso Organização de Eventos Ltda.; e Ata 3/2009 do Ministério da Previdência Social, formalizada com a empresa ZZ3 Promoções e Eventos Ltda. (TC 022.310/2009-3, Anexo 5, fls. 180-187, 369-377, 472-515). Informa que a Tabela 11 do v. acórdão recorrido quantifica o suposto sobrepreço entre os valores praticados pela recorrente perante o Órgão Jurisdicionado e o que se considera como valor de mercado (pp. 17-18, peça 263).

55. Alega que não se tem, porém, dados comparativos colhidos por ampla estimativa de preços para concluir que os valores praticados pela recorrente eram, de fato, acima do preço de mercado. Argumenta que a mera consulta ao Portal de Compras Governamentais para aferir valores unitários (por item da contratação) não reflete o efetivo valor de mercado. Aduz que os licitantes, muitas vezes, no afã de fechar contratações, chegam a praticar preços inexequíveis em suas propostas comerciais. Anota que isso ocorreu, por exemplo, com a HWC Empreendimentos Ltda., citada na tabela mencionada acima, que foi desclassificada de certame realizado no âmbito do Ministério da Cultura

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

por oferecer preços inexequíveis e, mesmo após formular representação perante esse Egrégio Tribunal de Contas da União, restou mantida a declaração de exequibilidade. Afirma que a Aplauso Organização de Eventos Ltda. foi condenada por esse Egrégio Tribunal de Contas por suposto superfaturamento, sendo incoerente, portanto, utilizá-la como referência para sustentar irregularidade em outras contratações.

56. Afirma que a menção a esses dois casos é apenas exemplificativa e serve para concluir que a existência de Atas de Registro de Preço válidas não garante, pura e simplesmente, a observância aos princípios da Administração Pública nos negócios com empresas privadas. Alega que o comparativo realizado pela Unidade Técnica somente teria validade se o comparativo contemplasse outros dados, como a investigação sobre o custo unitário com base em ampla pesquisa de mercado, o que não ocorreu.

57. Acrescenta que não foi realizado qualquer comparativo quanto à natureza dos eventos organizados por aquelas outras empresas e aquele demandado à recorrente. Aduz que a 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, realizada pelo órgão jurisdicionado na vigência do contrato com a recorrente, a que se refere o v. Acórdão recorrido, representou um evento de grande porte, tanto em termos de duração, quanto pelo número de autoridades presentes e quantidade de participantes. Alega que a magnitude do evento foi tamanha que a recorrente, por intermédio de seu corpo técnico, chegou a ter de elaborar um manual para a realização do evento, cuja cópia está juntada aos autos principais. Aduz que essa circunstância demonstra, de fato, ter sido um evento incomum, dada à singularidade, e, por isso, insusceptível de comparação com o objeto de outras contratações realizadas pela Administração Pública.

58. Argumenta que a alegação de superfaturamento, após a aceitação do teor da proposta comercial e da execução plena do objeto contratual, torna impossível a pretensão condenatória para restituir valor ao erário eventual diferença. Aduz que a análise e aceitação da proposta comercial são atividades realizadas no início da fase externa dos pregões (vide o art. 4° da atual Lei 10.520/2012) e o posterior indicativo de sobrepreço, sem maior aprofundamento comparativo na busca de estimativas de mercado, traduz-se como forma de, na verdade, modificar os valores fixados pela contratada para a prestação de serviços, suprimindo a possibilidade de se obter lucro.

59. Cita doutrina de Marçal Justen Filho, quando afirma que *"O sistema jurídico protege o direito ao lucro. O licitante não pode ser constrangido a receber da Administração exatamente aquilo que custará para executar a prestação"*. Aduz que a organização dos eventos demandados pela Seap, especialmente a 3a CNAP (a que se refere na totalidade o v. Acórdão recorrido), foi extremamente onerosa à recorrente, pela quantidade de itens solicitados e características específicas de sua realização, o que afasta eventual alegação de sobrepreço.

60. Assevera que a análise dos preços praticados pela recorrente, comparativamente a outros eventos realizados por outros órgãos da Administração Pública, revela que os valores unitários foram inclusive inferiores a diversos itens estimados, cotados e efetivamente licitados, conforme quadro juntado como documento 01 (anexo, p. 13 da peça 331). No exemplo prático colacionado, menciona que o preço do almoço sofre uma variação linear positiva que demonstra que o valor unitário praticado pela recorrente é, de fato, adequado à prática de mercado. Apresenta uma tabela de dados comparativos de preços do item "almoço" à p. 8 da peça 331.

61. Argumenta que a análise comparativa contida na tabela mencionada acima permite discutir várias hipóteses: (i) em se tratando de eventos, os itens cotados sofrem larga variação de um ano para o outro, a exemplo do que se constata entre os Pregões TCU 2011 e 2012; (ii) o preço praticado faticamente pela recorrente foi adequado diante dos valores estimados e contratados nos outros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

pregões tomados por exemplo, considerando o decréscimo decorrente da variação da inflação e o valor contratado com o órgão jurisdicionado. Aduz que entendimento diverso implicaria reconhecer que os preços dos outros pregões tomados como exemplo na tabela acima estariam superfaturados. Afirma que o mesmo exemplo prático se aplica ao item "computador", conforme o gráfico juntado como documento 02 (anexo, p. 13 da peça 331).

62. Conclui que cada evento assume diferente peculiaridade. Alega que a diferença de especificação, que varia de acordo com a necessidade de cada contratante, tem por consequência uma variação positiva ou negativa nos preços praticados, sem que tal variação de preço, quando positiva, possa ser caracterizada como sobrepreço. Aduz que a definição de datas, quantidades de itens a serem utilizados, padrão dos eventos, quantidade de pessoas entre outros aspectos são fundamentais ao bom planejamento de um evento e tornam impossível a comparação rasa de preços, como se realizou no julgamento combatido. Assevera que a análise dos preços utilizados como referência pela unidade técnica não considerou essas especificidades na comparação realizada, o que implica reconhecer que o julgamento final, contra o qual a recorrente se insurge, está eivado de erro que deve ser reparado por meio deste recurso.

63. Pontua que cada órgão público especifica no Termo de Referência os itens de consumo conforme a necessidade interna, que varia de acordo com a realidade de cada ambiente. Acrescenta que tal circunstância não poderia ser diferente, pela óbvia variação da necessidade real a depender de cada caso específico. Afirma que a licitação promovida pelo CNJ para eventos prevê 102 itens; a CGU, 75 itens; a CGU-SWOT, 46 itens; a CGU-OGP, 7 itens; o TCU (10/2012), 94 itens; o TCU (71/2012), 71 itens; o STF (59/2012), 5 itens. Conclui que não existe um padrão/protocolo a ser seguido no que se refere à contratação de eventos, o que impede que a comparação de preço seja realizada de forma rasa como se realizou.

64. Acrescenta que diversos itens devem ser executados conforme a demanda havida na vigência do contrato, que deve considerar as especificidades do local designado para a execução de cada evento individual. Anota que a limpeza do espaço físico deve considerar o nível de adstringência do piso e dos móveis fixos, dentre outros vários fatores, como a facilidade/dificuldade de deslocamento por funcionários contratados, o que influi no preço final por considerar o valor que deve ser pago a título de passagem.

65. Menciona que não existe a divulgação prévia do valor estimativo pelo qual deve ocorrer a contratação, de acordo com uma análise dos órgãos de controle. Por isso, conclui ser impossível imputar, posteriormente, a terceiros a observância ao preço considerado como "ideal". Agrega que o preço que a recorrente informou na proposta comercial revelou-se adequado de acordo com os critérios estabelecidos para o certame, tanto é que se sagrou vencedora na licitação. Afirma que, se a Administração Pública julgou naquele momento adequado o preço ofertado pela recorrente, não pode, diante dos princípios neoliberais e da própria tutela jurídica e econômica ao lucro justo, interferir na contratação para forçar uma redução do preço final, especialmente após o serviço ter sido executado e comprovadamente entregue. Conclui que este Recurso deve, então, ser provido para reformar a condenação concernente à imputação por *"serviços não executados a preço de mercado"*.

66. No que tange ao superfaturamento dos serviços não executados, afirma que a defesa quanto à discussão em torno do eventual superfaturamento é remissiva ao item anterior, tornando-se desnecessária nova defesa, em iguais termos, do que já analisado supra. Aduz que, no que se refere à suposta inexecução parcial dos serviços, é importante reconhecer que todos os serviços cobrados e liquidados pelo órgão jurisdicionado foram atestados quantitativamente pelo fiscal do contrato e, em alguns casos, também por autoridades superiores, como a Assessora Especial da Seap. Alega que os documentos fiscais apresentados para liquidação da despesa também demonstram a execução total dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

serviços demandados, conforme as ordens de serviço abertas à contratada. Alega que não há qualquer indício que aponte para a falsidade dos atestos emitidos às notas fiscais da contratada, ora recorrente, motivo pelo qual o presente recurso deve ser provido também nesta parte.

67. Afirma que as alegações deduzidas neste recurso contêm plausibilidade jurídica ao seu provimento, pois demonstrado o erro de julgamento estribado nas incorreções da análise da unidade técnica. De outro lado, alega que está também presente o perigo de dano, na medida em que, se não for atribuído efeito suspensivo a este recurso, a recorrente, antes do trânsito em julgado da decisão final, ficará sujeita a uma série de medidas, como o início da execução do débito cujo montante ainda se discute e, no caso específico, até mesmo o arresto de bens. Dessa maneira, requer que seja atribuído efeito suspensivo ao presente Recurso, sobrestando-se toda e qualquer medida oriunda da execução do v. Acórdão recorrido, até nova decisão.

68. Diante do exposto, requer:

a) A atribuição de efeito suspensivo a este Recurso de Reconsideração, sobrestando toda e qualquer medida oriunda da execução do v. acórdão recorrido, até nova decisão;

b) O provimento deste recurso para reformar **in totum** o v. acordão recorrido, inclusive no que se refere à aplicação da penalidade de multa.

Análise – peça 331

69. Como se concluirá após a análise a seguir, não devem prosperar os argumentos da recorrente, devendo o seu recurso ser conhecido e desprovido.

70. Em primeiro lugar, equivoca-se a recorrente em sua argumentação, pois esta Corte não procurou *"transmutar"* o critério de julgamento de *"menor preço global"* para *"menor preço por item"*. O que se analisou, no presente processo, foi a adesão à ata de registro de preços 15/2007 do Ministério das Cidades, havendo outras atas vigentes à época cujos preços eram mais vantajosos. Como bem pontuou a Relatora **a quo** em seu Voto (subitem 99, p. 9, peça 262), isso contraria o art. 8º do Decreto 3.931/2001, vigente à época, o qual estabelecia que a adesão à ata deveria ser precedida de consulta ao órgão gerenciador, *"desde que devidamente comprovada a vantagem"*, o que não restou demonstrado nos presentes autos.

71. Em segundo lugar, no que tange ao argumento tendente a refutar as atas de registro de preços usadas pela unidade técnica em sua análise comparativa, também se equivoca a recorrente. A uma, porque a ata usada para fins de comparação e cálculo de sobrepreço relacionada à empresa HWC Empreendimentos Ltda. foi a ata 22/2008 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ao passo que a ata oriunda do Pregão Eletrônico 3/2012 do Ministério da Cultura (MinC), trazida à baila pela recorrente, como se percebe claramente, refere-se a outro órgão público federal e a exercício diverso (Acórdão 1801/2012-Plenário; Relator Min. Substituto Augusto Sherman). A duas, porque a ata usada como parâmetro pela unidade técnica e formalizada com a empresa Aplauso Organização de Eventos Ltda. foi a ata 15/2008 do Ministério da Cultura, ao passo que a mencionada contratação da empresa Aplauso em 2006 pela Secretaria de Direitos Humanos teria sido feita sem contrato, e obviamente sem o respaldo de uma ata de registro de preços, referindo-se também a outro órgão público federal e a exercício diverso (neste último caso, sequer é cita o processo específico).

72. Por oportuno, deve-se salientar que, se um processo em que se condena uma empresa pudesse servir como paradigma absoluto de julgamento para qualquer outro processo em que a mesma fosse arrolada como responsável, isso representaria uma ofensa brutal aos princípios constitucionais do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório (art. 5°, incisos LIV e LV, da Constituição Federal), pois cada caso concreto apresenta características peculiares e deve ser avaliado impessoal e individualmente. Não merecem acolhida, portanto, esses argumentos da recorrente.

73. Quanto ao argumento recursal relativo à fragilidade do comparativo de preços realizado pela unidade técnica, o qual supostamente só *"teria validade se ... contemplasse outros dados, como a investigação sobre o custo unitário com base em ampla pesquisa de mercado"*, deve-se ressaltar que o aludido comparativo produzido pela unidade técnica é bem mais robusto que a *"pesquisa de preços"* realizada no âmbito do Ministério da Pesca e Aquicultura para comprovar a vantagem da adesão à ata de registro de preços 15/2007 do Ministério das Cidades, como bem salientou a Relatora **a quo** em seu Voto (p. 13, peça 262), **in verbis**:

> *138. As pesquisas de preço consideradas pelo Ministério utilizaram apenas cotações fornecidas por empresas. Atas vigentes à época e outros contratos com a administração pública não foram consultados.*
>
> *139. Ademais, a comparação com a ata do Ministério das Cidades foi feita com base na soma de preços unitários, sem considerar quais itens e em que quantitativos (ainda que como estimativa) seriam utilizados.*
>
> *140. O sistema de registro de preços deve ser adotado preferencialmente quando, entre outras hipóteses, há necessidade de contratações frequentes, como no caso da realização de eventos. Nesse sistema, os contratos são celebrados quando surge a necessidade de realizar um evento ou conjunto de eventos específicos, com quantitativos definidos.*
>
> *141. O contrato celebrado pela Seap, no entanto, fixava um valor global de despesa, mas não especificava os eventos e os quantitativos necessários, que poderiam e deveriam ser estimados a partir dos eventos anteriores já realizados.*
>
> *142. Essa falha ocorreu inclusive em relação ao 2º TA, que foi celebrado após o decreto que convocava a 3ª Conferência Nacional, o maior evento a ser realizado pelo Ministério. Com base na experiência das duas conferências anteriores, caberia aos gestores estimar os quantitativos necessários de cada item para poder optar entre as atas vigentes à época, com vistas a assegurar a contratação mais econômica.*
>
> *143. Ante a ausência de definição dos quantitativos, a comparação feita foi inválida e contribuiu para celebração de ajuste que se mostrou economicamente danoso.*
>
> *144. Ademais, a unidade se baseou apenas em cotações fornecidas por empresas, quando havia atas de registros de preços de outras unidades da administração para serviços de eventos que estavam vigentes à época e foram identificadas pela unidade técnica em consulta ao Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet.*
>
> *145. Duas dessas atas contemplavam os itens utilizados pela Seap. Como já mencionado neste voto, caso os eventos houvessem sido realizados a partir de adesão a essas atas, os valores despendidos no evento seriam inferiores em 54% ou 91% (atas do MEC e do MPS, respectivamente; TC 022.310/2009-3, peça 9, p. 46).*
>
> *146. Além disso, a unidade técnica constatou que a maioria das empresas que apresentaram as cotações utilizadas pela Seap ou não realizavam atividade de organização de eventos ou não*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

possuíam a cadastro exigido para tal atividade (Lei 11.771/2008), o que prejudicou a validade da pesquisa.

74. Também se equivoca a recorrente quando argumenta no sentido de que esta Corte teria questionado o que ocorreu no início da fase externa do pregão que originou a ata de registro de preços 15/2007 do Ministério das Cidades. Na realidade, o que este Tribunal questionou foi a adesão àquela ata de registro de preços em particular, havendo outras atas vigentes à época cujos preços eram mais vantajosos. O sobrepreço apurado nos autos resultou dessa adesão e não da análise e aceitação da proposta comercial da empresa Dialog.

75. Por oportuno, esta Corte tampouco está suprimindo a possibilidade de a empresa obter lucro, mas está balizando suas conclusões pela busca da proposta mais vantajosa para a administração, a qual, como restou esclarecido nos autos, poderia ter resultado da adesão a uma das atas de registro de preços enumeradas pela unidade técnica. Também não deve ser aceito o argumento no sentido de que o evento em questão (3ª CNAP) tinha tamanho e características singulares, o que implicaria em um aumento dos custos envolvidos, pois isso não implicaria necessariamente, por exemplo, numa enorme quantidade de serviços pagos e não executados, como restou claramente comprovado nos presentes autos.

76. Quanto à tabela de dados comparativos de preços do item "almoço" constante da p. 8 da peça 331, cabe ressaltar o seguinte: (i) Os aludidos pregões administrados pelo TCU são relativos aos exercícios de 2011 e 2012, não podendo ser considerados paradigmas idôneos de comparação; (ii) Com base nos parâmetros adotados pela Relatora **a quo**, o citado pregão da CGU (exercício de 2009) não seria considerado como uma opção vantajosa para fins de comparação e eventual adesão à ata de registro de preços correspondente. Por isso, não merece reparo algum a escorreita análise feita pela Relatora **a quo** em seu Voto (peça 262).

77. Por outro lado, este Tribunal não fez tão somente uma simples *"comparação rasa de preços"*, estando o sobrepreço apurado nos autos claramente caracterizado no Voto condutor do acórdão recorrido (subitens 16 a 75; peça 262). Por oportuno, deve-se recalcar que *"rasa"* foi a metodologia usada pelo Ministério da Pesca e Aquicultura para realizar a comparação de cotações de preços, limitando-se à comparação da soma de valores unitários, sem ponderar os aludidos valores unitários pelos quantitativos estimados para o evento em questão, o que indubitavelmente levou a decisões equivocadas por parte dos gestores do órgão, conforme se pode verificar da análise feita pela Relatora **a quo** em seu Voto (pp. 10-11, peça 262), **in verbis**:

> *113. E, como bem caracterizado nos autos, as falhas nas cotações eram significativas. A própria metodologia usada para comparar as cotações era inadequada para avaliar a economicidade da ata do Ministério das Cidades, por se limitar à comparação de soma de valores unitários, sem ponderação pelos quantitativos estimados.*

78. Quanto ao argumento tendente a refutar a constatação de que houve serviços que não foram executados, a mera alegação de que *"os documentos fiscais apresentados para liquidação da despesa também demonstram a execução total dos serviços demandados, conforme as ordens de serviço abertas à contratada"* não é capaz de infirmar a análise levada a cabo nos presentes autos. Conforme se pode verificar pela leitura dos subitens 16 a 75 do Voto condutor do acórdão recorrido (peça 262), a existência de itens do contrato que foram executados em quantidades inferiores ao que foi pago pelo órgão à recorrente é clara e evidente. Portanto, também não se pode aceitar esse argumento da recorrente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

79. Ante todo o exposto, conclui-se que os argumentos da recorrente não podem ser acatados, devendo o presente recurso ser conhecido e desprovido, para manter os exatos termos do acórdão recorrido.

EXAME TÉCNICO – Recurso de Altemir Gregolin (R007, peças 344 e 400)

Argumentos – peça 344

80. Após fazer um resumo do histórico processual, o recorrente aborda a questão que envolve a própria responsabilização de Ministros de Estado quando no exercício de suas funções. Afirma que, no acórdão recorrido, o E. Tribunal de Contas da União decide por julgar irregulares as contas do recorrente, além de determinar o pagamento de multa no montante de R$ 9.000,00 (nove mil reais), conforme se nota do trecho colacionado à p. 7 da peça 344.

81. Afirma que o recorrente, na qualidade de Ministro de Estado em cargo meramente político, não sendo ocupante de cargo técnico ou responsável pela análise das minúcias atinentes as matérias jurídicas dos contratos assinados, não pode ser responsabilizado pelos eventuais erros que tenham acontecido, quando observado o trâmite legal interno próprio. Aduz que, inclusive, este é o entendimento desse e. Tribunal de Contas da União, sua jurisprudência é farta quanto a impossibilidade de se atribuir responsabilização ao dirigente máximo da unidade, que efetua controle geral do órgão público, como no caso do Ministério da Pesca e Aquicultura. Cita excerto do Acórdão 697/2007-Plenário (Relator Min. Raimundo Carreiro) à p. 7 da peça 344. Assevera que, noutra oportunidade, a Min. Ana Arraes, nos autos do TC 041.726/2012-0, no âmbito do qual foi prolatado o Acórdão 3335/2015-Plenário (Relatora Min. Ana Arraes), em que restou consignado que o agente máximo não pode ser responsabilizado pelos atos praticados pelo setor técnico, uma vez que não detém atribuição para tanto, consoante verifica-se do excerto transcrito à p. 9 da peça 344.

82. Aduz que não pode ser exigido de um Ministro de Estado que tenha domínio sobre todos os pormenores do ocorrido em um Ministério com abrangência em todo o território nacional e extenso rol de responsabilidades. Afirma que, caso assim o fosse, a emissão de pareceres e as análises de viabilidade financeira e jurídica deveriam ser feitas todas pelos Ministros, não havendo a menor necessidade de considerações prévias, já que seria essencialmente de sua competência direta assimilar todo o conteúdo referente a essas matérias. Neste mesmo sentido, alega que se pode notar o posicionamento desta E. Corte de Contas, citando excertos dos Acórdãos 65/1997-Plenário (p. 10, peça 344) e 66/1998-Plenário (p. 11, peça 344).

83. Anota que a própria delegação de competências dentro do órgão é necessária para que ocorra o bom funcionamento da máquina pública. Aduz ser inviável, se não impossível, exigir dos chefes de cada um dos Ministérios, que exerça atividades específicas de áreas eminentemente técnicas. Afirma que a Administração Pública é formada por um conjunto de repartições, cada uma com suas competências e atribuições, sendo de responsabilidade de cada uma delas tomar providências e decisões próprias de sua alçada. Alega que tais descentralizações são feitas, justamente, para garantir melhor eficiência da Administração.

84. Conclui que não se deve exigir, pois, que o dirigente máximo de um determinando órgão seja responsável diretamente por atribuições estritamente técnicas, sob pena de descaracterização do instituto da delegação. Essa é a orientação e o entendimento do Tribunal de Contas da União. Cita trechos dos Acórdãos 66/1998-Plenário, 372/2001-Segunda Câmara, 3778/2014-Primeira Câmara e 342/2007-Primeira Câmara como sustento (p. 12, peça 344). Conclui que, no desempenho de suas atividades, o dirigente deve embasar as suas decisões nas manifestações técnicas daqueles para os quais foram delegadas as competências. Ressalta que foi este o ocorrido no caso em comento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

85. Argumenta que, nas celebrações, tanto do contrato, quanto dos termos aditivos discutidos nos autos, havia pareceres favoráveis das unidades técnicas e jurídica do Ministério da Pesca e Aquicultura. No caso dos Termos Aditivos 1° e 2° referentes ao Contrato n° 16/2008, alega que o Parecer AJUR/SEAP/PR n° 597-B/2008 datado de 28 de dezembro de 2008 e o Parecer AJUR/SEAP/PR n° 73/2009, datado de 1° de abril de 2009, são favoráveis, respectivamente, à realização dos Termos Aditivos. Afirma que, com base nestes pareceres, tomou-se como a opção mais razoável que fossem realizados os termos aditivos ao contrato, sem indícios de irregularidade que pudessem advir deste ato.

86. Com relação ao 3° Termo Aditivo celebrado pelo recorrente, salienta que também havia parecer de unidade técnica competente afirmando a possibilidade jurídica do feito, razão pela qual optou-se pela Assinatura do Termo. Aduz que, no acórdão, com relação à assinatura do 3° Termo Aditivo em comento, esta Corte se manifestou conforme subitem 201 do Voto (transcrito à p. 18, peça 262). Ressalta que, apesar de o 3° Termo Aditivo ter sido celebrado com reajuste de 100% do valor do Contrato Original, não cabe ao Ministro de Estado efetuar os cálculos referentes a estes acréscimos, e sim à unidade técnica.

87. Alega que o próprio parecer que avaliou a possibilidade da realização do 3° Termo Aditivo ao Contrato n° 16/2008, indica que é atribuição do corpo técnico efetuar os cálculos sobre o montante que será adicionado ao contrato. Conclui que cabe à Consultoria Jurídica a exposição de até que ponto o alargamento do valor pago é medida legalmente aceita, conforme podemos notar do Parecer AJUR/MPA n° 341/2009 (transcrito às pp. 14-15 da peça 344). Argumenta que não caberia ao Ministro de Estado a responsabilidade sobre o excedente dos limites legais para a celebração dos contratos em comento, pois isso caberia às instâncias técnicas a elaboração de proposta que se amoldasse aos limites explicitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Pesca e Aquicultura.

88. No caso concreto, alega que seria de competência da Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional – órgão vinculado à Secretaria Adjunta/Executiva, a elaboração das minutas dos contratos, além do cálculo e fixação dos valores, que deveriam observar as recomendações da Consultoria Jurídica sobre a matéria. Afirma que não cabe ao Ministro de Estado analisar minuciosamente cada um dos expedientes levados à sua apreciação. Observa que o recorrente agiu movido unicamente pela boa-fé de que, apresentados os pareceres jurídicos pertinentes, de forma a serem utilizados como norteadores pela equipe técnica do Ministério da Pesca e Aquicultura, a minuta a ele apresentada para a celebração dos Termos Aditivos amoldar-se-ia a estes preceitos, não devendo ocorrer qualquer irregularidade.

89. Cita doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes sobre o tema da responsabilidade subjetiva como sustento (pp. 16-18, peça 344). Anota que se depreende da doutrina colacionada, a jurisprudência do TCU tem-se consolidado no sentido de que, para a responsabilização do agente, deve ser identificada a responsabilidade subjetiva deste, e imprescinde da demonstração cabal de conduta do agente público diretamente relacionada com o resultado impugnado. Neste sentido, também sobre a responsabilidade subjetiva, cita trecho do Acórdão 1157/2008-Plenário (Relator Min. Substituto Augusto Sherman) às pp. 19-21 da peça 344.

90. Aduz que, no caso em comento, não há que se falar em dolo ou culpa do recorrente. Alega não haver, nos autos, elementos que possam comprovar o dolo do então Ministro da Pesca e Aquicultura. Argumenta que inexistem, por certo, elementos para se afirmar que o recorrente agiu com o ânimo de lesar o erário, ou provocar qualquer dano com a sua conduta. Assevera que também não se observam elementos capazes de determinar a culpa do recorrente. Aduz que essencialmente a culpa caracteriza-se pela existência de negligência, imperícia ou imprudência no ato praticado pelo agente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

91. Anota que não houve negligência do recorrente pois, antes da assinatura dos contratos, foi desenvolvido o estudo técnico e jurídico necessário, que apontava, ressalte-se, para a possibilidade do negócio jurídico. Aduz que também não há que se falar em imperícia pois, conforme já exaustivamente exposto, não pode se exigir que o membro em cargo de chefia tenha conhecimento técnico sobre todas as atividades desenvolvidas pelos subordinados. Por esta mesma razão, afirma que se delegam funções que são desenvolvidas por integrantes das áreas técnicas de forma a minimizar, senão extinguir, eventuais erros. Conclui que não há que se falar em imperícia, eis que as atividades do recorrente foram desempenhadas da melhor forma possível quando do desempenho de suas funções eminentemente administrativas.

92. Argumenta que, neste mesmo sentido, esta Egrégia Corte de Contas utiliza-se de padrão singular para auferir a existência ou não de culpabilidade por parte do agente, conforme nota-se da redação das *"Orientações para Elaboração da Matriz de Responsabilização"*, cujo trecho transcreve às pp. 22-23 da peça 344. Assevera que a matriz de culpabilidade anteriormente apresentada, é utilizada por esta Corte de Contas de forma a verificar se era possível ou não que, na realidade apresentada ao dirigente, naquele momento, seria razoável tomar decisão diversa. Alega que, no caso em comento, conforme exaustivamente afirmado, a decisão de assinatura dos contratos foi tomada de forma devidamente embasada em parecer jurídico favorável anteriormente apresentado. Conclui que não há que se falar em culpabilidade pois o recorrente agiu com uma decisão administrativa calcada em opinião jurídica fundamentada da unidade técnica competente.

93. Argumenta ser clara a determinação da boa-fé do recorrente pois, quando da assinatura dos contratos, embasava-se no entendimento de que, ante a existência de parecer jurídico favorável, a área técnica responsável pela redação dos termos contratuais observaria os limites legais ali descritos. Alega que, ante todo o acima exposto, não há que se falar na possibilidade de responsabilização do recorrente quando na qualidade de Ministro da Pesca e Aquicultura eis que, no desempenho de suas funções, não caberia a ele analisar as minúcias técnicas dos projetos apresentados, além de sempre ter agido com boa-fé e sem culpa ou dolo que viessem a determinar dano ao erário.

94. Observa, também, no presente recurso que, quando ocorridas as supostas irregularidades apontadas por esta Corte de Contas, o Ministério da Pesca e Aquicultura enfrentava dificuldades acerca da falta de pessoal e organização precária, haja vista até mesmo o fato de que o órgão acabara de ser alçado do patamar de Secretaria para Ministério. Alega que a Secretaria Especial da Agricultura e da Pesca foi criada por meio da Medida Provisória n° 103, mais tarde Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003. Aduz que, posteriormente, a Medida Provisória n° 437, de 29 de julho de 2008 transformou a referida Secretaria em Ministério da Pesca e Aquicultura.

95. Alega que a Medida Provisória que transformava a Secretaria em Ministério foi revogada pela Medida Provisória n° 439, de 29 de agosto de 2008, sendo que a modificação da Secretaria em Ministério foi encaminhada por meio de projeto de lei, que culminou com a qualificação do Ministério da Pesca e Aquicultura através da Lei n° 11.958, de 26 de junho de 2009. Conclui que o órgão vivia momento conturbado com a alçada de Secretaria à Ministério, além de contar com recorrentes problemas de pessoal, inclusive ressaltados por esta Egrégia Corte de Contas no Acórdão TCU n° 489/2008-Plenário (excerto citado à p. 25 da peça 344).

96. Argumenta que se nota do trecho do acórdão colacionado, havia até mesmo recomendação desta Casa para que fossem tomadas medidas de forma a solucionar a situação em que se encontrava a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. Observa que se amolda ao caso em debate o que já foi decidido por este E. Tribunal de Contas da União, quando assentou que não seria possível a condenação de dirigentes membros de Ministério recém-criado, notadamente com um quadro de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

servidores precário e reduzido, no Acórdão 341/2008, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer (excerto citado à p. 26 da peça 344).

97. Afirma ser certo que a carência de pessoal deu azo às divergências ocorridas entre as minutas dos contratos ora em análise e os pareceres apresentados pela assessoria jurídica da então Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca. Aduz não ser possível, portanto, que seja responsabilizado o recorrente uma vez que, conforme podemos notar do trecho acima colacionado, a deficiência de servidores não poderia ser solucionada por este. Conclui que deve esta E. Corte de Contas analisar também a realidade fática vivida pelo órgão do Poder Executivo, à época dos fatos, sob o risco de prolatar decisão dissociada da realidade, incorrendo na condenação injusta do recorrente.

98. Ressalta as reiteradas tentativas da Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca – Seap, bem como do Ministério da Pesca e Aquicultura em realizar licitação para contratação de empresa de eventos. Aduz que, entre fevereiro de 2008 e julho de 2009, foram publicados os editais de quatro pregões de forma a efetuar a licitação, entretanto, todos eles foram cancelados. Alega que, dada a exiguidade de pessoal da antiga Seap, atual Ministério da Pesca e Aquicultura, isto tornava impossível a análise dos recursos e planilhas apresentados pelas empresas concorrentes de forma a se concretizarem as licitações.

99. Argumenta que às dificuldades de recursos humanos enfrentadas pela então Seap deve ser somada ainda a determinação, por Decreto Presidencial de 20 de janeiro de 2009, para realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, ocorrida entre os dias 3 de setembro e 2 de outubro de 2009. Conclui que a medida mais razoável que se apresentava à época, ante a dificuldade enfrentada pela Seap com a realização de licitação para contratação de empresa de eventos era, justamente, a realização de Termo Aditivo para que pudesse ser garantida a realização da referida Conferência, determinada por Decreto Presidencial.

100. Afirma que, observado o caso em tela, deve-se notar que não seria cabível responsabilizar o recorrente pela situação enfrentada pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, posteriormente Ministério da Pesca e Aquicultura. Fazer isto seria condená-lo pela carência de pessoal que deu azo à impossibilidade de se completar ato licitatório que, por certo, teria impedido a assinatura dos Termos Aditivos ora em apreço.

101. Ante todo o exposto, requer seja o presente recurso conhecido, para que, no mérito, seja provido, no sentido de:

a) Reconhecer a impossibilidade de responsabilização do recorrente, uma vez que não cabia a ele a análise técnica dos contratos assinados quando na qualidade de chefe Seap e do Ministério da Pesca e Aquicultura, devendo as suas contas serem julgadas regulares ou regulares com ressalva, sem a aplicação de multa ou ressarcimento ao erário.

b) Caso não seja o entendimento desta Corte, seja reconhecida a impossibilidade de responsabilização do recorrente, uma vez que, quando da celebração dos contratos, agiu de boa-fé, não podendo lhe ser imputada responsabilidade subjetiva por dolo ou culpa, devendo suas contas serem julgadas regulares ou regulares com ressalva, sem a aplicação de multa ou ressarcimento ao erário.

c) Ainda, subsidiariamente, seja reconhecida a impossibilidade de responsabilização do recorrente, pois os eventuais erros ocorridos foram causados pela carência de recursos humanos do órgão que chefiava, fato ao qual não deu causa ou concorreu para a ocorrência, devendo as suas contas ser julgadas regulares ou regulares com ressalva, sem a aplicação de multa ou ressarcimento ao erário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

Análise – peça 344

102. Como se concluirá após a análise a seguir, não devem prosperar os argumentos do recorrente, devendo o seu recurso ser conhecido e desprovido.

103. Inicialmente, no que se refere ao Acórdão 697/2007-Plenário (Relator Min. Raimundo Carreiro) trazido à baila pelo recorrente, não cabe a analogia invocada com o presente caso concreto, pois, naquela assentada, não se tratou de um caso envolvendo o dirigente máximo de um órgão ou de uma entidade, mas de um processo de obras da Infraero envolvendo um ex-Diretor de Operações e a Diretora de Engenharia, sendo as razões de justificativa do primeiro foram acatadas e as da segunda foram parcialmente acatadas. Ademais, não se tratava de um processo de contas, mas sim de fiscalização.

104. Por outro lado, no que concerne ao Acórdão 3335/2015-Plenário (Relatora Min. Ana Arraes), o próprio excerto transcrito pelo recorrente afirma que o presidente do órgão *"em regra, é responsável por atos de gestão, possui atribuições de amplitude mais larga, de natureza gerencial. Assim, exceto quando o conjunto probatório indique o contrário, a responsabilidade pela condução do processo licitatório que apresenta falhas na documentação que o sustenta deve ser atribuída aos técnicos que dirigem o certame."* (grifo nosso)

105. Dessa forma, em relação a todos os precedentes jurisprudenciais desta Corte invocados pelo recorrente, em especial, o Acórdão 3335/2015-Plenário (Relatora Min. Ana Arraes), deve-se ressaltar que, no presente caso concreto, restou demonstrado que o conjunto probatório efetivamente indicou o contrário do que pretende o recorrente demonstrar em seu recurso, pois o titular do órgão assumiu diretamente funções executivas, celebrando aditivos contratuais, o que é reconhecido pela jurisprudência do Tribunal como causa de responsabilização do Ministro de Estado (vide Acórdãos 364/2003, 190/2001 e 1.132/2007-Plenário), e contribuiu para as irregularidades evidenciadas nos autos, sendo escorreita a multa que lhe foi aplicada, conforme detalhadamente analisado pela Relatora **a quo** em seu Voto (pp. 17-18, peça 262), **in verbis**:

> *196. Dos argumentos apresentados pelo então-ministro, Altemir Gregolin, destacam-se a carência de recursos humanos do Ministério e a vasta gama de suas atribuições, as dificuldades para concluir o processo licitatório para contratação, as iniciativas para identificar a melhor opção de contratação, a existência de pareceres técnicos e jurídicos que aprovaram a contratação e seus aditivos, a jurisprudência do TCU que eximiria o ministro de Estado da responsabilidade pela conferência de dados técnicos como o limite de valor do aditivo, bem como a distinção da conduta esperada do ministro e dos gestores da área técnica.*
>
> *197. Essa argumentação foi analisada em detalhe pela unidade técnica (peça 163, p. 52-55 e peça 223, p. 11-15) e por todo o já exposto, deve ser rejeitada. A maioria dos argumentos também foram apresentados por outros gestores e rebatidos em cada caso pela unidade técnica. Sobre o argumento específico relacionado à responsabilidade imputável aos ocupantes de cargo de ministro, há peculiaridades no caso concreto que devem ser ressaltadas.*
>
> *198. Conforme apontado pela unidade técnica, a competência regimental para assinar contratos seria do dirigente da área administrativa. Ao assinar os aditivos com irregularidades, o titular do Ministério assumiu a responsabilidade pela celebração, especialmente em relação ao 3º TA, no qual houve acréscimo de valor de 100%, em desacordo com art. 65, §§ 1 e 2º, da Lei 8.666/1993.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

199. A jurisprudência do TCU reconhece a possibilidade de responsabilização em situações como essa, quando o titular do órgão assume diretamente funções executivas, celebrando contratos e aditivos (e.g. os acórdãos 364/2003, 190/2001 e 1.132/2007-Plenário).

200. Ademais, deve-se reiterar a importância, para o Ministério, do evento, que foi precedido de conferências estaduais e implicou dispêndios expressivos em relação aos gastos rotineiros da unidade. A adesão à ata e os aditivos foram celebrados com irregularidades que poderiam e deveriam ter sido percebidas pelo signatário, especialmente pela importância e materialidade dos serviços envolvidos. Os atos irregulares praticados formaram um conjunto de ocorrências que deu causa aos prejuízos quantificados neste processo e o contexto aqui mostrado motiva e justifica a responsabilização direta do titular da pasta ante o dever de supervisão dele esperado e ante a própria assinatura do contrato e seus aditivos.

201. Como já discutido, o argumento que busca isentar gestor por decidir com base em pareceres técnicos também não pode ser acolhido. Em relação ao 3º TA, agrava a ocorrência o fato de o acréscimo de valor não ter sido considerado no parecer jurídico anterior à celebração. O parecer AJUR/MPA 324/2009, que analisou a minuta do aditivo, mencionou expressamente acréscimo de apenas 25% (peça 20, p. 2-8, do TC 022.310/2009-3), ou seja, a possibilidade de acréscimo de 100%, que constou do termo celebrado, sequer havia sido tratada no parecer.

202. Assim, também quanto a essas constatações, incorporo a análise da unidade técnica como fundamento para rejeitar as defesas apresentadas.

106. Por oportuno, deve-se ressaltar que há três modalidades de culpa no direito pátrio: a negligência, a imprudência e a imperícia. No caso em comento, tendo o Ministro assumido diretamente funções executivas e sendo a 3ª CNAP um evento de suma importância para o órgão, restou claramente caracterizada, nos autos, a atuação culposa do responsável por negligência, pois o mesmo nem fiscalizou adequadamente a atuação dos seus subordinados, ainda que em forma superficial ou amostral, nem sequer detectou o claro e evidente acréscimo ilegal de 100% (cem por cento) no valor do contrato pela via do aditivo contratual. Logo, ao não assumir a responsabilidade de fiscalizar aqueles a quem delegou funções e ao não ser capaz de detectar uma ilegalidade tão evidente quanto um aditivo que duplica indevidamente o valor de um contrato administrativo, agiu com descuido e não tomou as precauções devidas e inerentes ao exercício da sua função pública. Portanto, não se pode acatar este argumento como excludente de responsabilidade.

107. No que tange à alegada desnecessidade de que o Ministro efetuasse os cálculos referentes ao acréscimo de 100% (cem por cento) no valor contratual, cabem duas observações. A primeira é no sentido de que ninguém pode alegar desconhecimento da Lei para descumpri-la (art. 3° do Decreto-Lei 4.657/1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Tendo sido administrador público, o recorrente não pode alegar que desconhecia o teor dos §§ 1° e 2° do art. 65 da Lei 8.666/1993, os quais estabelecem o limite máximo de acréscimo no valor contratual, pois esse é um tema básico de qualquer contrato administrativo. A segunda é no sentido de que, sendo o valor original do contrato o montante de R$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais), o cálculo do aludido limite máximo de 25% imposto pelos §§ 1° e 2° do art. 65 da Lei 8.666/1993 para os reajustes contratuais, levaria a um óbvio resultado de R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), o qual se trata de um cálculo sumamente primário, podendo o mesmo ser efetuado por qualquer pessoa que tenha concluído o ensino fundamental.

108. Portanto, admitir que o recorrente tenha firmado um aditivo contratual no valor de R$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais) para um contrato cujo valor original também era de R$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais) seria reconhecer que o Ministro de Estado confiaria de tal forma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

em seus subordinados que assinaria praticamente qualquer documento sem sequer lê-lo, o que seria algo absolutamente temerário e negligente para a conduta de um Ministro de Estado. Esperar-se-ia do *"gestor médio"* que tivesse ao menos a curiosidade de ler previamente o teor de um documento que o mesmo assinaria e, com isso, comprometeria uma parcela significativa do orçamento do Ministério sob seu comando (vários milhões de reais). Salvo melhor juízo, identificar o valor total do contrato, assim como o valor do aditivo contratual correspondente, não é o mesmo que analisar as minúcias técnicas e jurídicas dos projetos apresentados.

109. Sobre o argumento baseado no afastamento da responsabilidade do recorrente pela existência de pareceres técnicos e jurídicos, a Relatora **a quo** enfrentou adequadamente esta questão e a refutou de plano em seu Voto (p. 18, peça 262), **in verbis**:

> *201. Como já discutido, o argumento que busca isentar gestor por decidir com base em pareceres técnicos também não pode ser acolhido. Em relação ao 3º TA, agrava a ocorrência o fato de o acréscimo de valor não ter sido considerado no parecer jurídico anterior à celebração. O parecer AJUR/MPA 324/2009, que analisou a minuta do aditivo, mencionou expressamente acréscimo de apenas 25% (peça 20, p. 2-8, do TC 022.310/2009-3), ou seja, a possibilidade de acréscimo de 100%, que constou do termo celebrado, sequer havia sido tratada no parecer.*

110. Quanto ao argumento relativo à carência de recursos humanos do órgão, deve-se ressaltar que esse aspecto não deve servir de desculpa para legitimar o mal uso do dinheiro público. Caso a estrutura de pessoal do órgão à época fosse realmente tão crítica como a que descreve o recorrente, o mesmo não deveria ter aceitado organizar um evento da envergadura da 3ª CNAP, ou, alternativamente, deveria ter solicitado às instâncias superiores um reforço em sua equipe para que pudesse levar a cabo a missão que lhe foi confiada por meio de Decreto. Além disso, ressalte-se que a Relatora **a quo** se pronunciou sobre o mesmo argumento em seu Voto e o refutou (pp. 17-18 da peça 262), **in verbis**:

> *196. Dos argumentos apresentados pelo então-ministro, Altemir Gregolin, destacam-se a carência de recursos humanos do Ministério e a vasta gama de suas atribuições, as dificuldades para concluir o processo licitatório para contratação, as iniciativas para identificar a melhor opção de contratação, a existência de pareceres técnicos e jurídicos que aprovaram a contratação e seus aditivos, a jurisprudência do TCU que eximiria o ministro de Estado da responsabilidade pela conferência de dados técnicos como o limite de valor do aditivo, bem como a distinção da conduta esperada do ministro e dos gestores da área técnica.*
>
> *197. Essa argumentação foi analisada em detalhe pela unidade técnica (peça 163, p. 52-55 e peça 223, p. 11-15) e por todo o já exposto, deve ser rejeitada. A maioria dos argumentos também foram apresentados por outros gestores e rebatidos em cada caso pela unidade técnica. (...)*

111. Por fim, cabe salientar que esta Corte não responsabilizou o recorrente pela situação enfrentada pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, posteriormente Ministério da Pesca e Aquicultura, pois isso seria totalmente ilógico. Como se pode concluir pela análise anterior, o recorrente foi responsabilizado por ter assumido diretamente funções executivas, celebrando aditivos contratuais, o que é reconhecido pela jurisprudência do Tribunal como causa de responsabilização do Ministro de Estado. Isso levou a atos antieconômicos e ao descumprimento das leis que o recorrente deveria ter obedecido, ademais de ter restado demonstrado o seu descuido com detalhes tão claros e evidentes como não perceber o reajuste ilegal do valor do contrato por meio de um aditivo que ele mesmo firmou.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

112. Pelo exposto, conclui-se que os argumentos do recorrente não podem ser acolhidos, devendo o presente recurso ser conhecido, para, no mérito, ser desprovido, mantendo os exatos termos do acórdão recorrido.

Argumentos – peça 400

113. Em sua peça complementar, após fazer um breve histórico processual, o recorrente nota que as imputações feitas pelo MP/TCU ao recorrente vão muito além das responsabilidades pelas quais um Ministro de Estado deve ser responsabilizado, o que já fora demasiadamente arguido por esta Defesa, e que, também, encontra respaldo na Doutrina especializa de Direito Administrativo. Cita excertos do documento RESPONSABILIDADE NO TCU: SUBJETIVA: DOLO OU CULPA (pp. 3-5; peça 400). Cita também excerto do Acórdão 1157/2008-Plenário (p. 5; peça 400).

114. Aduz que, a despeito da relevância deste tópico para a resolução da demanda, esta matéria já foi arguida suficientemente a fim de esclarecer este d. juízo, e por esta razão não é o foco de complementação das alegações de direito desta petição, que ora focará na responsabilidade dos Advogados Públicos enquanto consultores jurídicos de órgãos da Administração. Afirma que, no presente caso, o Advogado Público tinha o dever legal de examinar juridicamente os atos de gestão pública, que ora são imputados ao recorrente, isto é, as condutas que lhe foram imputadas, como demonstra o breve resumo das acusações acima, não são de competência de Ministros de Estado, e sim, do corpo administrativo do órgão, especificamente do Advogado Público.

115. Alega que a Lei Complementar n° 10 de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, traz as responsabilidades dos advogados públicos em relação a suas funções enquanto Consultores Jurídicos de órgãos administrativos, vinculando-os civilmente responsáveis pelas decisões que instruírem ou deixarem de examinar no exercício desta função. Assevera que, no presente caso, ficou evidenciado da própria inicial do MP/TCU que as supostas condutas do recorrente foram tomadas com base em pareceres jurídicos dos responsáveis técnicos. Informa que os Consultores Jurídicos também têm o dever legal de examinar os atos praticados pelo Ministro a fim de evitar erros materiais, especialmente no que se referem a licitações, nos moldes da Lei da Orgânica da Advocacia-Geral (art. 11 e incisos, pp. 6-7, peça 400).

116. Conclui que era obrigação do Advogado Público, no exercício do seu dever funcional, não permitir que o Ministro cometesse erro material no que se refere aos percentuais dos termos aditivos assinados por ele. Entretanto, esta matéria não foi suscitada na Defesa prévia do Senhor Altemir Gregolin nos autos dos da Toma de Contas Especial que ensejou a tentativa de reabertura desta Tomada de Contas. Aduz ser fato notório que o advogado que fez a resposta preliminar naquele processo era o mesmo incumbido de evitar erros na concretização das contratações feitas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, ou seja, a defesa do ex-Ministro é prejudicial a defesa do então Advogado da União, que também era réu à época no mesmo processo. Afirma que, a despeito da responsabilidade do Advogado Público, o corpo técnico administrativo do órgão é, ainda, incumbido de realizar a análise técnica de item a item do edital, tendo, por óbvio, o dever de alertar o Ministro de Estado sobre um erro material cometido em relação a percentuais contratuais.

117. Argumenta que, quando do julgamento da referida Tomada de Contas Especial, esta Egrégia Corte concluiu por julgar irregulares as contas do Recorrente, além de condená-lo ao pagamento de multa no valor de R$ 9.000,00 (nove mil reais), diante das supostas irregularidades identificadas no decorrer do processo. Aduz que, do acórdão que condenou o Recorrente foram opostos Embargos de Declaração, de forma a sanar eventuais erros ocorridos na redação da decisão colegiada. Alega que os Embargos opostos foram julgados na Sessão Ordinária do dia 5 de agosto de 2015, tendo o Plenário desta Corte conhecido dos mesmos e negado seu provimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

118. Afirma que, ainda naquele julgamento, os Secretários Executivos do Recorrente, quais sejam os senhores, Dirceu Lopes e Cleberson Carneiro Zavascki, que prestavam serviços eminentemente políticos, foram também condenados a pagar multa no montante de R$ 3.000 (três mil reis) e tiveram suas contas julgadas irregulares, em razão da mesma moldura fática aplicada ao Senhor Altemir Gregolin. Assevera que isso se demonstra por deveras desarrazoado, uma vez que não se pode atribui-lhes culpa por auxiliar o recorrente, uma vez que a conduta deste não enseja a possibilidade de responsabilização, não havendo, por esta razão, nexo de causalidade que sustente a condenação dos Secretários à época.

119. Alega que os atos que foram até agora escrutinados nesta peça referem-se às imputações feitas pelo MP/TCU ao Senhor Altemir Gregolin, à época Ministro de Estado. Entretanto, as mesmas imputações se repetiram em relação aos secretários executivos do recorrente, sendo que estes, por esta razão, também foram demandados neste processo. Conclui que também se aproveitam desta defesa aos Senhores Dirceu Lopes, CPF n° 276.574.930-20, e Cleberson Carneiro Zavascki, CPF n. 023.413.119-54, que como dito, eram Secretários Executivos do referido Ministério. Afirma que, diante da apresentação das razões de recurso por estes, deve-se conferir efeito suspensivo no tocante a execução das penalidades do acórdão recorrido.

120. Argumenta que, no referido Acórdão, ambos os Secretários Executivos foram condenados ao pagamento de multa no montante de R$ 3.000.00 (três mil reais). Aduz que, a despeito do valor aplicado por esta e. Corte de Contas, verifica-se desarrazoado em virtude da ausência de dolo ou culpa na conduta dos ocupantes de tais cargos de confiança, uma vez que o MP/TCU foi incapaz de desincumbir do ônus de provar o contrário. Afirma que este fato que impossibilita, também, que as contas de ambos sejam julgadas irregulares, haja vista as razões expostas nesta petição. Reafirma esta defesa que o aproveitamento deste Recurso aos Secretários Executivos é óbice formal a execução da multa aplicada no Acórdão recorrido, uma vez que o Código de Processo Civil disciplina o aproveitamento do recurso interposto aos litisconsortes quando suas defesas não forem conflitantes, nos moldes da legislação processual vigente (art. 1005 do CPC, citado à p. 11 da peça 400).

121. Conclui que, em vista do aproveitamento deste recurso aos réus Dirceu Lopes e Cleberson Carneiro Zavascki, que possuem razões de recorrer semelhantes às do Senhor Altemir Gregolin, é cristalino o direito daqueles ao aproveitamento deste recurso, e consequentemente, ao efeito suspensivo em relação à decisão do acórdão recorrido.

122. Menciona a questão que envolve a própria responsabilização de Gestores Políticos quando no exercício de suas funções. Aduz que, no acórdão recorrido, o E. Tribunal de Contas da União decide por julgar irregulares as contas dos Recorrentes, além de determinar o pagamento de multa no montante de R$ 3.000,00 (três mil reais), conforme podemos notar do trecho transcrito às pp. 11-12 da peça 400.

123. Argumenta que os recorrentes, na qualidade de Secretários Executivos, ocupando, portanto, cargo eminentemente político, não eram responsáveis pela análise das minúcias atinentes as matérias jurídicas dos contratos assinados, não podem ser, portanto, responsabilizado por eventuais erros que tenham ocorrido, quando observado o trâmite legal interno próprio. Aduzem que, inclusive, este é o entendimento deste e. Tribunal de Contas da União, sua jurisprudência é farta quanto a impossibilidade de se atribuir responsabilização ao dirigente máximo da unidade, que efetua controle geral do órgão público, como no caso do Ministério da Pesca e Aquicultura. Cita julgados do TCU às pp. 13-14 da peça 400.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

124. Assevera que não pode ser exigido de um Ministro de Estado que tenha domínio sobre todos os pormenores do ocorrido em um Ministério com abrangência em todo o território nacional e extenso rol de responsabilidades. Aduz que interpretação semelhante deve ser aplicada aos Secretários Executivos, haja vista que, da mesma forma, não exerciam cargos técnicos. Conclui que não podem, pelo que fora dito acima, serem responsabilizados por minúcias referentes a processos licitatórios, dos quais não possuem a incumbência de fiscalizar.

125. Aduz que, caso assim o fosse, a emissão de pareceres e as análises de viabilidade financeira e jurídica deveriam ser feitas todas pelos Ministros, não havendo a menor necessidade de considerações prévias já que seria essencialmente de sua competência direta assimilar todo o conteúdo referente a essas matérias. Neste mesmo sentido, pode-se notar o posicionamento desta E. Corte de Contas. Cita excertos dos Acórdãos 65/1997-Plenário (p. 15, peça 400) e 66/1998-Plenário (p. 16, peça 400).

126. Anota que a própria delegação de competências dentro do órgão é necessária para que ocorra o bom funcionamento da máquina pública. Afirma ser inviável, se não impossível, exigir dos chefes de cada um dos Ministérios, que exerçam atividades específicas de áreas eminentemente técnicas. Aduz que a Administração Pública é formada por um conjunto de repartições, cada uma com suas competências e atribuições, sendo de responsabilidade de cada uma delas tomar providências e decisões próprias de sua alçada. Assevera que tais descentralizações são feitas, justamente, para garantir melhor eficiência da Administração. Cita trechos dos Acórdãos 66/1998-Plenário, 372/2001-Segunda Câmara, 3778/2014-Primeira Câmara e 342/2007-Primeira Câmara como sustento (p. 17, peça 400).

127. Alega que, por esta razão, no desempenho de suas atividades, o dirigente deve embasar as suas decisões nas manifestações técnicas daqueles para os quais foram delegadas as competências. Ressalte-se que foi este o ocorrido no caso em comento. Aduz que, nas celebrações, tanto do contrato, quanto dos termos aditivos discutidos nos autos, havia pareceres favoráveis das unidades técnicas e jurídica do Ministério da Pesca e Aquicultura.

128. Afirma que, no caso dos Termos Aditivos 1° e 2° referentes ao Contrato n° 16/2008, o Parecer AJUR/SEAP/PR n° 597-B/2008 datado de 28 de dezembro de 2008 e o Parecer AJUR/SEAP/PR n° 73/2009, datado de 1° de abril de 2009, são favoráveis, respectivamente, à realização dos Termos Aditivos. Alega que, com base nestes pareceres, tomou-se como a opção mais razoável que fossem realizados os termos aditivos ao contrato, sem indícios de irregularidade que pudessem advir deste ato. Assevera que, com relação ao 3° Termo Aditivo celebrado pelo Recorrente, deve-se salientar que também havia parecer de unidade técnica competente afirmando a possibilidade jurídica do feito, razão pela qual optou-se pela Assinatura do Termo. Cita trecho do acórdão recorrido (p. 19, peça 400), no qual esta Corte se manifestou com relação à assinatura do 3° Termo Aditivo em comento.

129. Ressalta que, apesar de o 3° Termo Aditivo ter sido celebrado com reajuste de 100% do valor do Contrato Original, não cabe ao Ministro de Estado, nem a seus Secretários, efetuar os cálculos referentes a estes acréscimos, e sim à unidade técnica. Aduz que o próprio parecer que avaliou a possibilidade da realização do 3° Termo Aditivo ao Contrato n° 16/2008, indica que é atribuição do corpo técnico efetuar os cálculos sobre o montante que será adicionado ao contrato. Afirma que cabe à Consultoria Jurídica, a exposição de até que ponto o alargamento do valor pago é medida legalmente aceita, conforme podemos notar do Parecer AJUR/MPA n° 341/2009 (pp. 19.20, peça 400).

130. Conclui que não caberia ao Ministro de Estado, e nem tampouco aos seus secretários executivos, a responsabilidade sobre o excedente dos limites legais para a celebração dos contratos em comento. Aduz que isso caberia às instâncias técnicas a elaboração de proposta que se amoldasse aos limites explicitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Pesca e Aquicultura. No caso concreto,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

alega que seria de competência da Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional – órgão vinculado à Secretaria Adjunta/Executiva, a elaboração das minutas dos contratos, além do cálculo e fixação dos valores, que deveriam observar as recomendações da Consultoria Jurídica sobre a matéria.

131. Menciona o posicionamento expresso pelo professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, também no sentido de que não é possível a responsabilização do dirigente, quando referente às minúcias técnicas estranhas à sua função essencial de administrador. Acrescenta que, consonante com a jurisprudência do TCU que tem se consolidado no sentido de que, para a responsabilização do agente, deve ser identificada a responsabilidade subjetiva deste, e imprescinde da demonstração cabal de conduta do agente público diretamente relacionada com o resultado impugnado.

132. Afirma que não há que se falar em dolo ou culpa dos recorrentes. Não há nos autos elementos que possam comprovar o dolo do então Ministro da Pesca e Aquicultura. Aduz que inexistem, por certo, elementos para se afirmar que o recorrente agiu com o ânimo de lesar o erário, ou provocar qualquer dano com a sua conduta. Alega que também não se observam elementos capazes de determinar a culpa dos demais recorrentes, pois essencialmente a culpa caracteriza-se pela existência de negligência, imperícia ou imprudência no ato praticado pelo agente.

133. Conclui que, conforme comprovado pelos documentos já juntados aos autos, não houve negligência do recorrente pois, antes da assinatura dos contratos, foi desenvolvido o estudo técnico e jurídico necessário, que apontava, ressalte-se, para a possibilidade do negócio jurídico. Afirma que também não há que se falar em imperícia pois, conforme já exaustivamente exposto, não pode se exigir que o membro em cargo de chefia tenha conhecimento técnico sobre todas as atividades desenvolvidas pelos subordinados. Por esta mesma razão, argumenta que se delegam funções que são desenvolvidas por integrantes das áreas técnicas de forma a minimizar, senão extinguir, eventuais erros. Conclui que não há que se falar em imperícia, eis que as atividades dos recorrentes foram desempenhadas da melhor forma possível quando do desempenho de suas funções eminentemente administrativas.

34. Anota que, no caso em comento, conforme exaustivamente afirmado, a decisão de assinatura dos contratos foi tomada de forma devidamente embasada em parecer jurídico favorável anteriormente apresentado. Aduz que não há que se falar em culpabilidade, pois os recorrentes agiram com uma decisão administrativa calcada em opinião jurídica fundamentada da unidade técnica competente. Afirma ser clara a determinação da boa-fé dos recorrentes, pois, quando da assinatura dos contratos, embasava-se no entendimento de que, ante a existência de parecer jurídico favorável, a área técnica responsável pela redação dos termos contratuais observaria os limites legais ali descritos.

135. Argumenta que, ante todo o acima exposto, não há que se falar na possibilidade de responsabilização dos recorrentes quando na qualidade de Ministro da Pesca e Aquicultura, e de seus Secretário Executivos, eis que, no desempenho de suas funções, não caberia a eles analisar as minúcias técnicas dos projetos apresentados, além de sempre ter agido com boa-fé e sem culpa ou dolo que viessem a determinar dano ao erário. Reitera que os mesmos critérios de aferição de culpa demonstrados até aqui, aplicam-se, perfeitamente, aos Senhores Dirceu Lopes e Cleberson Carneiro Zavascki.

136. Observa, também, no presente recurso que, quando ocorridas as supostas irregularidades apontadas por esta Corte de Contas, o Ministério da Pesca e Aquicultura enfrentava dificuldades acerca da falta de pessoal e organização precária, haja vista até mesmo o fato de que o órgão acabara de ser alçado do patamar de Secretaria para Ministério. Afirma que a Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca foi criada por meio da Medida Provisória n° 103, mais tarde Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003. Posteriormente, a Medida Provisória n° 437, de 29 de julho de 2008 transformou a referida Secretaria em Ministério da Pesca e Aquicultura.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

137. Assevera que a Medida Provisória que transformava a Secretaria em Ministério foi revogada pela Medida Provisória n° 439, de 29 de agosto de 2008, sendo que a modificação da Secretaria em Ministério foi encaminhada por meio de projeto de lei, que culminou com a qualificação do Ministério da Pesca e Aquicultura através da Lei n° 11.958, de 26 de junho de 2009. Anota que o órgão vivia momento conturbado com a alçada de Secretaria à Ministério, além de contar com recorrentes problemas de pessoal, inclusive ressaltados por esta Egrégia Corte de Contas no Acórdão TCU n° 489/2008-Plenário (pp. 23-24 da peça 400).

138. Conforme se nota do trecho acima colacionado, afirma que havia até mesmo recomendação desta Casa para que fossem tomadas medidas de forma a solucionar a situação em que se encontrava a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. Observa que se amolda ao caso em debate o que já foi decidido por este E. Tribunal de Contas da União, quando assentou que não seria possível a condenação de dirigentes membros de Ministério recém-criado, notadamente com um quadro de servidores precário e reduzido, no Acórdão 341/2008, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer (p. 24 da peça 400).

139. Argumenta ser certo que a carência de pessoal deu azo às divergências ocorridas entre as minutas dos contratos ora em análise e os pareceres apresentados pela assessoria jurídica da então Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca. Conclui que não é possível, portanto, que sejam responsabilizados os recorrentes uma vez que, conforme podemos notar do trecho acima colacionado, a deficiência de servidores não poderia ser solucionada por este. Alega que deve esta E. Corte de Contas, analisar também a realidade fática vivida pelo órgão do Poder Executivo, à época dos fatos, sob o risco de prolatar decisão dissociada da realidade, incorrendo na condenação injusta do recorrente.

140. Ressalta as reiteradas tentativas da Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca – Seap, bem como do Ministério da Pesca e Aquicultura em realizar licitação para contratação de empresa de eventos. Argumenta que, entre fevereiro de 2008 e julho de 2009, foram publicados os editais de quatro pregões de forma a efetuar a licitação, entretanto, todos eles foram cancelados. Aduz que, dada a exiguidade de pessoal da antiga Seap, atual Ministério da Pesca e Aquicultura, tornava-se impossível a análise dos recursos e planilhas apresentados pelas empresas concorrentes de forma a se concretizarem as licitações.

141. Assevera que, às dificuldades de recursos humanos enfrentadas pela então Seap deve ser somada ainda a determinação, por Decreto Presidencial de 20 de janeiro de 2009, para realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, ocorrida entre os dias 3 de setembro e 2 de outubro de 2009. Alega que, com isso, a medida mais razoável que se apresentava à época, ante a dificuldade enfrentada pela Seap com a realização de licitação para contratação de empresa de eventos era, justamente, a realização de Termo Aditivo para que pudesse ser garantida a realização da referida Conferência, determinada por Decreto Presidencial. Conclui que, observado o caso em tela, deve-se notar que não seria cabível responsabilizar os Recorrentes pela situação enfrentada pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, posteriormente Ministério da Pesca e Aquicultura. Anota que fazer isto seria condená-los pela carência de pessoal que deu azo à impossibilidade de se completar ato licitatório que, por certo, teria impedido a assinatura dos Termos Aditivos ora em apreço.

142. Esclarece outra situação de cunho fático que prejudicou o bom andamento do Ministério da Pesca e Aquicultura. Informa que se intentou realizar por 4 vezes o certame licitatório a fim de contratar empresa especializada para realização dos eventos a nível nacional, o que não fora possível em razão da disputa pelos contratos dos certames entre empresas Aplauso e Dialog. Aduz que, no período compreendido entre fevereiro de 2008 e junho de 2009, ocorreram as referidas tentativas de se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

concluir o certame referente ao evento objeto desta Tomada de Contas Especial, o que não foi possível, em razão da batalha travada entre as duas empresas, fato de conhecimento notório desta Eg. Corte de Contas.

143. Diante desta situação, afirma que o órgão, por seus administradores e gestores, se viu obrigado a aderir ata de órgão da administração diverso a fim que pudesse concretizar a realização da 3a Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca. Informa que a explicação fática aqui apresentada foi objeto de defesa nos autos desta TCE, em que são detalhados todos os fatos concernentes à matéria. Quanto ao ponto, ressalta o quadro mostrado às pp. 27-28 da peça 400, extraído da defesa técnica complementar, anexa, apresentada pelos ora recorrentes nestes autos, pelo qual verifica-se em ordem cronológica todas as tentativas de realização por parte da equipe de licitações do Ministério da Pesca e Aquicultura, bem como da antiga Seap/PR a realização do processo licitatório de contratação de empresa de eventos.

144. Ante todo o exposto, requer seja o presente Recurso de Reconsideração conhecido e provido para:

a) Reconhecer a impossibilidade de responsabilização dos Recorrentes, uma vez que não cabia a eles a análise técnica dos contratos assinados quando na qualidade de chefe da Seap e do Ministério da Pesca e Aquicultura, devendo as suas contas serem julgadas regulares ou regulares com ressalva, sem a aplicação de multa ou ressarcimento ao erário. Utilizando-se, também, as Razões Complementares apresentadas neste feito a fim de elucidar questões de direito;

b) Caso não seja o entendimento desta Corte, seja reconhecida a impossibilidade de responsabilização dos recorrentes, uma vez que quando da celebração dos contratos, agiram de boa-fé, não podendo lhe ser imputada responsabilidade subjetiva por dolo ou culpa, devendo suas contas serem julgadas regulares ou regulares com ressalva, sem a aplicação de multa ou ressarcimento ao erário;

c) Ainda, subsidiariamente, seja reconhecida a impossibilidade de responsabilização do recorrente, pois os eventuais erros ocorridos foram causados pela carência de recursos humanos do órgão que chefiava, fato ao qual não deu causa ou concorreu para a ocorrência, devendo as suas contas ser julgadas regulares ou regulares com ressalva, sem a aplicação de multa ou ressarcimento ao erário;

d) Requer, por fim, que seja conferido efeito suspensivo em relação aos também requeridos nesta demanda, Dirceu Lopes, CPF n° 276.574.930-20, e Cleberson Carneiro Zavascki, a fim de que não haja execução das penalidades do Acórdão recorrido antes do julgamento do presente Recurso de Reconsideração.

Análise – peça 400

145. Como se concluirá após a análise a seguir, não devem prosperar os argumentos complementares do recorrente, devendo também esta peça recursal complementar ser conhecida e desprovida.

146. Em primeiro lugar, deve-se salientar que a peça 400, ora em análise, traz, também em relação aos Sres. Dirceu Lopes e Cleberson Carneiro Zavascki, argumentos praticamente idênticos aos já apresentados pelo Sr. Altemir Gregolin, os quais já foram devidamente analisados e rejeitados por meio dos subitens 103 a 111 da presente instrução. Por isso, ditos argumentos não necessitam ser objeto de nova análise.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

147. Em segundo lugar, conforme já analisado por meio do subitem 107 desta instrução, o recorrente cometeu um erro primário ao não perceber que estava assinando um aditivo contratual que incrementava ilegalmente o valor do contrato original em 100%, contrariando o limite legal máximo de 25% para tal reajuste (conforme disposto nos §§ 1° e 2° do art. 65 da Lei 8.666/1993). Destarte, por mais que o Advogado Público e o corpo técnico administrativo do órgão tivessem o dever de alertar o Ministro de Estado quanto a irregularidades como as que foram detectadas nos presentes autos, o recorrente não pode escudar-se em seus assessores para afastar a sua responsabilidade por não haver detectado um vício tão claro e evidente como o que foi relatado nestes autos e já analisado por meio dos subitens 105 a 108 e 111 da presente instrução.

148. Por outro lado, quanto à legitimação dos Sres. Dirceu Lopes e Cleberson Carneiro Zavascki como novos recorrentes, o Relator **ad quem**, mediante Despacho constante da peça 410, já se manifestou no sentido de que é inviável a legitimação de novos responsáveis em recurso alheio pendente de análise quando o exercício do seu direito recursal já se encontra temporalmente precluso. No entanto, o Exmo. Relator **ad quem** salientou, em seu Despacho que se aplica a todos os responsáveis, recorrentes ou não, o disposto no art. 281 do RI/TCU (transcrito a seguir), aproveitando-se lhes os argumentos que se refiram a eventuais circunstâncias objetivas.

> *Art. 281. Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.*

149. Logo, pode-se concluir que os argumentos dos Sres. Dirceu Lopes e Cleberson Carneiro Zavascki, a rigor, não deveriam ser objeto de análise na presente instrução, em virtude da preclusão do seu direito de interpor o recurso de reconsideração. Em razão disso, tampouco se lhes pode conceder o efeito suspensivo pretendido, pois o Relator **ad quem** não estendeu tal efeito suspensivo a todos os responsáveis condenados nestes autos em nenhum dos seus Despachos (peças 385 e 410).

150. Por oportuno, causa estranheza o fato de o recorrente argumentar que não foi possível concluir os certames licitatórios referentes ao evento objeto desta Tomada de Contas Especial em razão de uma suposta disputa pelos contratos dos certames entre as empresas Aplauso e Dialog, tendo sido justamente a empresa Dialog posteriormente contratada para realizar a 3ª CNAP mediante adesão à ata de registro de preços 15/2007 do Ministério das Cidades e assinatura do contrato 16/2008 e seus três termos aditivos.

151. Baseando-se apenas nessa argumentação do recorrente, percebe-se que havia um claro interesse de duas empresas especializadas em disputar a realização do evento em tela. Então é, no mínimo, curioso constatar que essa "disputa" não foi adequadamente resolvida no âmbito de um certame licitatório específico, do qual poderia ter-se originado uma proposta financeiramente mais vantajosa para a administração. Além disso, é fato notório que a legislação que rege as licitações e contratações públicas no Brasil prevê medidas administrativas para que os membros das comissões de licitação e os pregoeiros assegurem que os licitantes mantenham condutas adequadas durante a condução de todos os procedimentos administrativos previstos em lei.

152. Por outro lado, conforme se pode depreender do excerto transcrito a seguir do Voto da Relatora **a quo** (p. 16 da peça 262), a história real parece ter sido diferente do que relata o recorrente na sua peça recursal complementar (peça 400):

> *177. O argumento de que os aditivos teriam sido motivados pelo insucesso dos pregões abertos, além de inadequado ao dispositivo legal utilizado, não pode ser acolhido para*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

justificar um suposto enquadramento como contrato emergencial (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993).

178. As ações que teriam antecedido a celebração dos aditivos foram as seguintes:

	Vigência	*Insucesso que teria justificado o aditivo*
Contrato	*23/7/2008 a 31/12/2008*	*Insucesso que teria justificado o aditivo*
1º Termo Aditivo	*1/1/2009 a 1/4/2009*	*pregão 5/2008, aberto em 2/7, reaberto em 28/7 e cancelado em 29/12/2008; pregão 34/2008, lançado em 29/12/2008; aberto e cancelado em 13/1/2009*
2º Termo Aditivo	*2/4/2009 a 2/10/2009*	*pregão 1/2009, abertura das propostas 2/4/2009; cancelado em 1/4/2009*
3º Termo Aditivo	*3/10/2009 a 1/4/2010*	*pregão 10/2009, cancelado pelo TCU em 6/7/2009*

179. Nos três primeiros casos, os procedimentos adotados foram intempestivos, inclusive com abertura de pregões já na iminência de término da vigência do contrato. Isso ocorreu inclusive em relação ao 2º TA, oportunidade em que a unidade deveria ter adotado cautelas adicionais ante a já conhecida responsabilidade pela organização da 3ª Conferência Nacional e das conferências estaduais que deveriam antecedê-la.

180. No caso do 3º TA, não houve justificativa para a falta de providências para realizar novo pregão (sem as falhas apontadas pelo TCU) no período de quase três meses entre a determinação do Tribunal e o fim da vigência da contratual.

181. É sedimentada a jurisprudência do TCU de que a urgência decorrente de inércia administrativa ou da falta de providências tempestivas não caracteriza a emergência como pressuposto para utilização da contratação emergencial prevista na Lei de Licitações.

153. Apenas para fins de registro, ainda que não se trate de análise de argumentos recursais, haja vista a preclusão do direito de interpor o recurso de reconsideração por parte dos Sres. Dirceu Lopes e Cleberson Carneiro Zavascki, deve-se mencionar o posicionamento da Relatora **a quo** em seu Voto, quando analisou e rejeitou as razões de justificativa dos mesmos em sede de análise de audiência, o que motivou a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (pp. 12-14 e 17-18 da peça 262), **in verbis**:

135. Conforme detalhado no relatório que antecedeu este voto, a adesão a ata de registro de preços e os termos aditivos (TA) celebrados não foram precedidos de pesquisas válidas, que comprovassem a vantagem econômica dos preços praticados.

136. Foram chamados a responder especificamente por essa irregularidade: (i) o coordenador-geral de Gestão Interna, Antônio Chrisóstomo de Sousa (adesão, 1º TA e 3º TA); (ii) o diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional, Manoel Viana de Sousa (adesão e 1º TA); e (iii) o secretário adjunto substituto, Cleberson Carneiro Zavaski (adesão).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

(...)

151. Assim, sobre esse ponto, deve ser afastada a responsabilidade do diretor, Manoel Viana de Sousa, apenas quanto à pesquisa de mercado referente ao 1º TA, como proposto pela unidade técnica. Pela tramitação do processo, as pesquisas só teriam sido juntadas aos autos após sua análise. As demais alegações devem ser rejeitadas.

(...)

152. Também foram objeto de audiências a formalização de prorrogações indevidas do contrato, as quais estenderam a vigência original de cinco meses para um total de vinte meses e acresceram o valor original do contrato em 100%, em afronta à Lei de Licitações.

153. Sobre essas irregularidades foram chamados a responder: (i) o coordenador-geral de Gestão Interna, Antônio Chrisóstomo de Sousa (adoção de providências relativas ao 1º TA e ao 3º TA); (ii) o diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional, Manoel Viana de Sousa (aprovação de solicitação para 1º TA, dando causa às irregularidades posteriores); (iii) o assessor jurídico Antônio de Jesus da Rocha Freitas Jr. (emissão de pareceres jurídicos para os três TAs e assinatura do 3º TA); (iv) o subchefe adjunto para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, Francisco Luiz de Bessa Leite (aprovação de pareceres jurídicos 1º e 2º TAs); (v) titular da Seap, Altemir Gregolin (assinatura do 1º e 3º TA e acréscimo de valor de 100%); e (vi) secretário adjunto, Dirceu Silva Lopes (determinação para prorrogação do 3º TA).

(...)

162. Sobre a celebração dos aditivos, os responsáveis chamados trouxeram argumentos detalhadamente analisados pela unidade técnica, que demonstrou a insuficiência das alegações.

(...)

194. A responsabilidade do secretário-adjunto, Dirceu Lopes, está relacionada a celebração do 3º TA. Esse responsável determinou a adoção de providências para prorrogação do contrato pela terceira vez (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 13), apesar do parecer de subchefe de assuntos jurídicos da Casa Civil, que havia discordado do jurídico do MPA e havia se manifestado contrário à prorrogação (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 8).

195. Pela jurisprudência do TCU, a responsabilidade do gestor não pode ser afastada pela existência de pareceres, já que esses não vinculam os gestores, a quem cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo. No caso, o argumento do gestor de que teria agido com suporte jurídico (o parecer do assessor do MPA) fica ainda mais fragilizado ante a existência do parecer divergente. O encaminhamento para que o contrato fosse prorrogado pela terceira vez ocorreu sem que houvesse sido assegurada a legalidade e economicidade desse ato. Portanto, sua defesa não pode ser acolhida.

154. Pelo exposto, conclui-se que os argumentos complementares do recorrente não podem ser acolhidos, devendo o presente recurso ser conhecido, para, no mérito, ser desprovido, mantendo os exatos termos do acórdão recorrido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

155. Ademais, não é possível admitir os Sres. Cleberson Carneiro Zavaski e Dirceu Silva Lopes como recorrentes adicionais no recurso interposto pelo Sr. Altemir Gregolin (R007, peça 344), pois o exercício do seu direito recursal já se encontrava temporalmente precluso quando foi protocolada a peça 400 neste Tribunal.

EXAME TÉCNICO – Recurso de Antônio de Jesus da Rocha Freitas Junior (R008, peça 347)

Argumentos

156. Após fazer um breve histórico processual, o recorrente argumenta que a existência, no contrato, de valor distinto àquele referenciado no parecer jurídico em nenhuma hipótese representa negligência do Advogado Público. Aduz que o dever de zelar pela avença está claramente demonstrado no parecer jurídico elaborado. Alega que, como se reconheceu no Relatório que acompanha o Voto, a opinião jurídica do Advogado Público Federal recorrente manifestada por meio do Parecer Jurídico n° 324/2009, proferida no exercício de suas atribuições funcionais, limitou-se a alertar sobre o limite legal de 25% (vinte e cinco por cento). Cita trecho do Relatório à p. 3 da peça 347.

157. Ressalta que a boa-fé não pode ser afastada, senão em face de prova inequívoca em sentido contrário. Afirma que não se pode deduzir a má-fé do recorrente, pois, de fato, alertou expressamente para o limite legal de 25% (vinte e cinco por cento). Aduz que, caso o recorrente fosse a favor do aditivo de 100%, não haveria sentido na elaboração do parecer anterior que apontava o limite de 25%. Destaca a rotina usualmente seguida pelos Ministérios: em regra o Advogado Público elabora o parecer e faz todas as considerações jurídicas que entende cabíveis sobre a minuta dos termos aditivos, alterando com caneta de tinta vermelha as cláusulas equivocadas ou simplesmente nada alterando, porque a minuta pode estar adequada. Anota que, após a feitura dos apontamentos, o termo aditivo é alterado pela área técnica competente, especificamente na parte onde foi sugerida eventual alteração, e encaminhado diretamente para assinatura ou, a depender do gestor, pede-se uma nova visualização por parte do Advogado Público.

158. Assevera que, exatamente neste ponto é que surgiu todo o problema. Devido ao acúmulo de trabalho, alega que os Advogados Públicos de um modo geral, presumindo a boa-fé do gestor, analisam a nova minuta de termo aditivo encaminhada para verificar se está em conformidade com os apontamentos feitos anteriormente, se houver, ou seja, não se analisa cláusula por cláusula, mas apenas a correção daquelas defeituosas apontadas em caneta de tinta vermelha, dando maior celeridade à sua atuação. Afirma que, não havendo apontamento em tinta vermelha, significa que a minuta anterior já estava adequada e que fora desnecessário o encaminhamento à consultoria. Anota que, mesmo neste caso, deve o Advogado chancelar todas as páginas, nos termos do Manual de Boas Práticas Consultivas, como será explicado abaixo.

159. Aduz que, mais detalhadamente, diante do acúmulo de trabalho o Advogado Público apenas compara a minuta definitiva com a minuta anteriormente esboçada e que eventualmente contém apontamentos em tinta vermelha. Afirma que só se analisa na minuta definitiva a cláusula objeto de apontamento anterior no esboço, de forma que a chancela do advogado na minuta definitiva indica a conferência das cláusulas especificamente objeto de apontamento no esboço, não fazendo uma revisão de todas as cláusulas para evitar o desnecessário retrabalho em homenagem à eficiência.

160. Afirma que a peculiaridade do caso ocorreu na etapa acima indicada. Transcreve o trecho que trata do assunto no Relatório do acórdão recorrido (p. 5, peça 347). Explica que os apontamentos feitos em caneta de tinta vermelha simplesmente desapareceram dos autos. Em outros termos, argumenta que, não havendo nos autos nenhum documento apontando em tinta vermelha qualquer falha da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

minuta, ficou prejudicada a análise e o recorrente foi induzido a erro, ficando impossibilitado de fazer o cotejo entre os apontamentos e a nova minuta encaminhada.

161. Conclui que não há atuação culposa no proceder do recorrente, pois, se estivesse nos autos os apontamentos feitos em tinta vermelha, certamente seriam detectados os defeitos existentes no termo. Alega que a otimização da atividade do Advogado Público prevista na sistemática informada acima é medida de eficiência e não atuação culposa. Afirma que, como o recorrente não encontrou à época nos autos qualquer apontamento feito em tinta vermelha, presumiu, como é a praxe da atividade consultiva, que não havia pendência na anterior minuta modelo apresentada.

162. Anota que há prova nos autos demonstrando que, no período de 2003 a 2011 foram realizados mais de 5 mil (cinco mil) exames jurídicos por um reduzido quadro de advogados. Acrescenta que o Advogado Público cumpriu o seu papel e alertou não só o Ministro, mas também a administração sobre o limite de 25%. Aduz que o convencimento do julgador deve, portanto, observar que o recorrente foi induzido a erro e estava de boa-fé, além de analisar todo o acervo probatório constante nos autos.

163. Alega que o documento que o recorrente elaborou e sobre o qual efetivamente tem responsabilidade foi o parecer, enquanto que a minuta definitiva não foi elaborada pelo recorrente, que foi induzido a erro em sua análise pelo desaparecimento de documentos. Assevera que, de forma implícita, o próprio Tribunal reconhece, por lógica, que o recorrente foi levado a erro (cita trecho do Voto; p. 18, peça 262).

164. Anota que a decisão de ir além do limite legal de 25% (vinte e cinco por cento), conforme alertado pelo Advogado Público Federal recorrente em opinião jurídica manifestada através de Parecer Jurídico n° 324/2009, proferida no exercício de suas atribuições funcionais, não foi da Advocacia Pública. Portanto, como explicitamente reconheceu esta e. Corte de Contas no relatório que acompanha o voto da Excelentíssima Senhora Ministra relatora, *"a existência de parecer jurídico contrário à prorrogação, nesse contexto, em nada mudaria a decisão de formalizar esse termo aditivo"*, pois *"a decisão já havia sido tomada pela cúpula do órgão"* (cita trecho do Relatório à p. 7 da peça 347).

165. Acrescenta que o Ministério Público junto ao e. TCU em seu parecer opinou favoravelmente à acolhida dos argumentos de Justificativa do Advogado Público Federal ora recorrente (p. 8; peça 347). Assim, alega que, para o Ministério Público junto ao e. TCU a firma do Advogado Público *"não teria agregado efeitos jurídicos ao ato administrativo, exceto, quiçá o de testemunha..."*.

166. Acrescenta que o "Manual de Boas Práticas Consultivas", destinado a *"parametrizar a atuação das Instâncias Consultivas da AGU, a dissolver dúvidas e a espalhar procedimentos elogiáveis de índole gerencial, sem aprisionar a liberdade criativa dos Advogados Públicos Federais e dos servidores administrativos"*, em seu Enunciado n° 4, determina: *"O instituto da chancela de minutas de editais e contratos não substitui a elaboração da manifestação jurídica destinada ao seu exame e aprovação"*.

167. Conclui que a assinatura do Advogado Público Federal ora recorrente era imposição de determinação da Consultoria-Geral da União, órgão da Advocacia-Geral da União, não indicando que o Advogado Público concorda com a minuta. Aduz que a chancela significa apenas a delimitação do objeto de análise e não que o Advogado concorda com o objeto de estudo. Afirma que a verificação da concordância ou não do Advogado com a minuta deve ser observada por meio do seu parecer. Alega que a boa prática consultiva indicada acima é expressa nesse sentido e não deixa dúvida de que a chancela é *"mecanismo de certificação das folhas efetivamente apreciadas pelo Advogado Público"*, e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

que *"não substitui a elaboração da manifestação jurídica destinada ao seu exame e aprovação"*. Anota que a opinião jurídica do Advogado Público vem em seu parecer e não em uma simples chancela no objeto de análise.

168. Assevera que a leitura correta acerca do conjunto fático-probatório constante nos autos revela que só se pode extrair opinião jurídica diretamente do parecer elaborado pelo Advogado e não da chancela de qualquer minuta. Por isso, roga que o Egrégio TCU considere, analise e forme seu convencimento sob a ótica acima narrada e exclua qualquer responsabilidade do Advogado Público parecerista.

169. Aduz que há elementos nos autos que demonstram que a atuação do Advogado Público não foi relevante para a causação do dano. Afirma que, ao tratar de nexo de causalidade, seja adotando a teoria da causalidade direta e imediata ou adotando a teoria da causalidade adequada, é possível concluir que a atuação do Advogado Público não deu causa ao dano. Alega que isso se deu porque, suprimida a atuação do Advogado, mesmo assim o dano ocorreria, diante do contexto em que se desenvolveram os fatos. Mencionado consta do Relatório (pp. 10-11, peça 347). Menciona novamente a manifesta do MP/TCU (p. 11, peça 347). Conclui que, ausente o nexo de causalidade entre a conduta imputada ao Advogado Público e o dano, não se pode falar em responsabilidade.

170. Anota que, em respeito ao Princípio da Separação de Poderes, o controle que um Poder exerce sobre o outro deve se limitar ao disposto na Constituição da República. Afirma que o controle que o Poder Legislativo exerce sobre o Executivo é prévio no processo de trâmite da aprovação das leis orçamentárias, concomitante, ou posterior, por meio do poder de fiscalização e julgamento das comissões mistas, e ainda técnico-político, de natureza contábil-financeira, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme os artigos 70 e seguintes da Constituição Federal.

171. Aduz que a Constituição Federal, em seu art. 71, indica as competências do Tribunal de Contas da União. Anota que, dentre as competências previstas no citado dispositivo, verifica-se a de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (inciso II); e a de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (inciso VIII).

172. Alega que, da leitura dos dispositivos acima mencionados, extrai-se, claramente, que tais competências se restringem às contas analisadas e aos seus responsáveis. Acrescenta que o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal estabelece o seguinte: *"prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária"*. Assevera que cabe à Corte de Contas a apreciação das contas dos administradores públicos que ordenam despesas e utilizam, gerenciam, arrecadam, guardam ou administram bens, dinheiros ou valores públicos, e dos que possam causar perdas, extravios ou outros prejuízos ao erário. Afirma que, nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança n° 25.880, DF, na relatoria do Ministro Eros Grau, definiu que o Tribunal de Contas da União é competente para julgar as contas de todo agente público que der causa a danos ao erário público (trecho transcrito às pp. 13-14 da peça 347).

173. Agrega que o procedimento de apreciação das contas públicas pelo Tribunal de Contas, a Tomada de Contas Especial (TCE), é instrumento que não dispensa a verificação da ocorrência de dano, para que ocorra a responsabilização, como define e delimita o art. 2° da Instrução Normativa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

TCU n° 71, de 28 de novembro de 2012 (transcrito à p. 14 da peça 347). Anota que, uma vez que os membros da Advocacia-Geral da União, dentre os quais se encontram os Procuradores Federais, não são administradores públicos, não ordenam despesas e não utilizam, gerenciam, arrecadam (não no presente caso), guardam ou administram bens, dinheiros ou valores públicos, torna-se incabível, **a priori**, o controle externo do Tribunal de Contas da União sobre a atividade jurídica por eles desenvolvida, antes que haja uma expressa manifestação da Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

174. Anota que a competência do Tribunal de Constas da União para julgar regulares ou irregulares manifestações dos membros da Advocacia-Geral da União é uma questão que já necessita ser enfrentada nos processos sob julgamento na Corte de Contas no âmbito da União. Afirma que esta é a oportunidade ideal para que a instituição Advocacia-Geral da União traga à baila o presente tema, em razão na necessidade de que a competência disposta na Lei Complementar da AGU seja observada. Alega que a Corte de Contas é um Tribunal Administrativo, órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle externo das contas públicas da União e das entidades da Administração Federal, competindo-lhe a fiscalização, como visto, das contas dos administradores públicos que ordenam despesas e utilizam, gerenciam, arrecadam, guardam ou administram bens, dinheiros ou valores públicos, e dos que possam causar perdas, extravios ou outros prejuízos ao erário.

175. Acrescenta que, uma vez que os membros da Advocacia-Geral da União, dentre os quais se encontra o Procurador Federal, ora recorrente, não são administradores públicos, não ordenam despesas e não utilizam, gerenciam, arrecadam (não no presente caso), guardam ou administram bens, dinheiros ou valores públicos, torna-se incabível, **a priori**, o controle externo do Tribunal de Contas da União sobre a atividade jurídica por eles desenvolvida.

176. Agrega que, da mesma forma, consoante se observa do art. 5° da Lei n° 8.443, de 16 de julho de 1992, a qual dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, os Advogados Públicos, no exercício ordinário de seu mister constitucional, não se encontram no rol daquelas pessoas sujeitas à jurisdição da Corte de Contas. Por outro lado, argumenta que a Constituição da República assegura a intangibilidade por seus atos e manifestações no exercício da profissão, resguardando, dessa forma, a autonomia jurídica que se expressa na capacidade do profissional de compreender o direito e defender esse entendimento. Anota que, para o caso específico da Advocacia-Geral da União, o art. 131 da Constituição dispõe que seu funcionamento seguirá o disposto em Lei Complementar.

177. Afirma que a Lei Complementar n° 73, de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), nos termos do art. 5°, reservou, exclusivamente, à Corregedoria-Geral da Advocacia da União a competência para rever as convicções jurídicas dos Advogados da União (transcrito à p. 17 da peça 347). Acrescenta que a disposição foi reforçada pela Medida Provisória 2.229, de 6 de setembro de 2001, por meio do seu art. 75 (transcrito às pp. 17-18 da peça 347). Citando o Processo 2009.61.20.010251-9 do TJ/SP (à p. 18 da peça 347), recorda que o próprio Poder Judiciário reconheceu, em caso concreto, que nem mesmo a Ordem dos Advogado do Brasil está legitimada para fiscalizar os membros da AGU. Argumenta que o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a competência exclusiva da Corregedoria-Geral da Advocacia da União para julgar condutas cometidas por seus membros no exercício de suas funções (cita excerto às pp. 19-20 da peça 347).

178. Afirma pretender que o TCU siga os trâmites previstos em lei, ou seja, em havendo indícios de irregularidades cometidas por membros da AGU, o Tribunal deve representar ao órgão competente, nos termos do inciso III do art. 5° da Lei Orgânica da AGU. Alega que, constatada a existência de irregularidade que cause dano ao erário, o TCU estará apto a aplicar as medidas legais cabíveis. O parecer jurídico, por si só não gera dano ao erário. Ressalta que não se está querendo usurpar a competência do TCU de exercer as atribuições que lhe foram constitucionalmente atribuídas. Todavia,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

conclui que o que a Advocacia-Geral da União pretende é que sua Lei Orgânica seja observada, pois, havendo atuação não jurídica, o controle por parte do TCU é pleno.

179. Assevera que a doutrina há tempos afirma que a atuação do advogado é pautada pela sua consciência jurídica. Alega que é nesse sentido o próprio Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil. Aduz que, como a atividade do advogado se desenvolve no campo metafísico, é plausível a sua maior liberdade de atuação profissional, pois do surgimento de novas teses, não apenas o direito, a sociedade evolui. Acrescenta que há um sem número de posicionamentos jurídicos hoje consagrados que foram construídos a partir da livre análise do caso concreto e passaram a receber ampla adesão da comunidade jurídica. Anota ser justificada então essa maior autonomia no desempenho das funções. Anota que essa autonomia é sobrelevada na atuação dos Advogados Públicos pela peculiaridade que apresenta, que é a de representar o poder público judicial e extrajudicialmente. Conclui que tal pormenor é mais um elemento justificador da legislação que cuida das atribuições da Advocacia-Geral da União.

180. Alega que os novos tempos demonstram que a responsabilização do Advogado Público pelo desempenho de atividade jurídica é algo excepcional. Nesse sentido, cita o art. 184 do novo Código de Processo Civil, Lei 13.105 de março de 2015, que representa o que se tem de mais novo em tecnologia jurídica (p. 20; peça 347). Conclui que o novo CPC confirma uma tendência geral e crescente de valorização dá atuação do Advogado Público para a adequada representação do poder público, tendência essa que alcança a atuação de forma ampla, não só na seara processual, mas em relação a toda atuação jurídica. Cita excertos doutrinários de Teresa Arruda Alvim Wambier, Fredie Didier Jr., Eduardo Talamini, Bruno Dantas e Daniel Amorim Assumpção Neves (p. 21; peça 347), assim como de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (pp. 22-23; peça 347) como sustento.

181. Argumenta que o que a nova tendência afirma é a maior autonomia do Advogado Público no desempenho de suas funções jurídicas. Aduz que a nova interpretação do papel do Advogado Público não visa suprimir qualquer competência do TCU na avaliação da atuação do Advogado Público de um modo geral, notadamente em caso de atuação não-jurídica, conforme art. 70 e 71 da Constituição. Alega que, para o TCU analisar a atuação jurídica do Advogado Público, a situação deve completamente excepcional, ciente de que eventual responsabilização não pode mais derivar de atuação culposa, mas apenas derivada de atuação dolosa ou fraudulenta.

182. Ante o exposto, o recorrente requer o conhecimento e o provimento deste Recurso de Reconsideração para a exclusão de qualquer responsabilidade. Subsidiariamente, requer que seja a multa aplicada suspensa, juntamente com o processo, até que seja averiguado o desaparecimento de documentos apontado.

Análise – peça 347

183. Como se verá na análise a seguir, não merecem prosperar os argumentos do recorrente, devendo o seu recurso ser conhecido e desprovido.

184. Em primeiro lugar, esta Corte não questionou a produtividade do recorrente, tampouco a sua capacidade de detectar ou não apontamentos feitos com caneta vermelha nas minutas que o mesmo deveria examinar e aprovar. O que foi questionado foi a sua chancela a um acréscimo no valor contratual acima do limite máximo legal de 25% do valor original do contrato, assim como as sucessivas prorrogações de vigência cuja fundamentação legal estava equivocada. Nesse sentido, aparentemente, o recorrente fez uma pequena confusão em sua argumentação. O trecho transcrito por ele à p. 5 da peça 347 (cujo original se encontra à p. 33 da peça 363), na realidade se refere à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

transcrição das alegações de defesa do mesmo no juízo **a quo**, e não a conclusões desta Corte. Deve-se ressaltar que o trecho do Relatório que analisa e rejeita tais alegações é o seguinte (p. 38; peça 363):

> *241. Em relação às declarações acerca da adulteração do processo, com inclusão de novos documentos após a expedição do parecer jurídico relativo ao 3º Aditamento, ressalta-se que são fatos graves que merecem a devida apuração, mediante processo administrativo e oferecimento de denúncia perante o Ministério Público da União.*
>
> *242. Contudo, o fato de o assessor jurídico ter chancelado o 3º Termo Aditivo formalizado pelo então Ministro Altemir Gregolin chama novamente para si a responsabilidade como parecerista jurídico que examina a legalidade do instrumento contratual. O assessor jurídico argumenta que realizou mera chancela, correspondente à praxe de verificação de aspectos formais de minutas e originais a serem firmados pelas autoridades assistidas. No entanto, chancelar significa julgar bom, aprovar, sancionar.*
>
> *243. Adicionalmente, por meio da verificação entre minuta e originais que menciona, o advogado apuraria a disparidade de valores. No Parecer Jurídico 324/2009, o Sr. Antônio destaca que:*
>
> > *consoante o demonstrado na Minuta sugerida, o Aditivo em análise visa acrescer 25% ao valor do contrato e prorrogar o prazo de vigência... (TC 022.310.2009-3, Anexo 2, fl. 517 e peça 100, p. 133; grifo nosso)*
>
> *244. Ora, mediante a referida verificação, era possível averiguar a discrepância entre o que havia sido apresentado na minuta (25% de acréscimo) e o novo valor inserido (100% de acréscimo), tendo o assessor jurídico o dever de alertar o então Ministro sobre a ilegalidade a ser perpetrada. Salienta-se, ainda, que essa verificação era extremamente simples, pois implicava em confirmar se o novo valor seria ou não superior a R$ 2 milhões (25% do valor original, de R$ 8 milhões), e não há como o assessor jurídico se furtar a essa verificação, visto que era um aspecto diretamente ligado ao controle da juridicidade do termo aditivo, já que o percentual é determinado pela lei.*
>
> *245. A despeito das irregularidades relatadas que cercaram a análise da minuta do 3º Termo Aditivo, quando o Sr. Antônio de Freitas apõe sua chancela no documento contratual formalizado, necessariamente o faz após verificar a regularização das pendências anteriormente apontadas em seu parecer, atuando, conforme determina o Regimento Interno da entidade, no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados pelo Ministro.*
>
> *246. Caberia, portanto, ao Sr. Antônio de Freitas ter alertado sobre o acréscimo acima dos limites permitidos pela lei. A partir do momento que avalizou o referido documento, tornou-se conivente com as irregularidades decorrentes de sua formalização. Nesse sentido, não há como inferir boa-fé do responsável, que não somente foi omisso em apontar a mácula legal presente no termo aditivo, mas, ao chancelar o documento, atestou sua juridicidade.*
>
> *247. Posto isso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Antônio de Freitas, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades imputadas.*

185. Por seu turno, a Relatora **a quo** se pronunciou no mesmo sentido em seu Voto, quando analisou e rejeitou as alegações de defesa quanto às responsabilidades pela lavratura do Terceiro Termo Aditivo, como demonstra claramente o trecho transcrito a seguir (p. 38; peça 363):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

187. Os documentos que antecederam a celebração desse aditivo trataram basicamente da prorrogação da vigência. Apesar de a minuta de contrato incluir a alteração na cláusula oitava, no parecer 324/2009, o assessor jurídico mencionou apenas a possibilidade de alteração de valor de 25% (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 5).

188. A alteração de valor também não integrou o extrato publicado no DOU, em que constou apenas a prorrogação da vigência como motivadora do 3º TA (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 16).

189. Ainda assim, o acréscimo de 100%, em afronta aos dispositivos legais, constou do termo de aditivo assinado pelo titular e pelo assessor jurídico do MPA, o que motivou a audiência desses dois responsáveis.

190. No que concerne a essa irregularidade, acompanho o encaminhamento da unidade técnica, que rejeitou as razões apresentadas pelos dois responsáveis, sem afastar a responsabilidade do assessor jurídico pela assinatura do 3º TA, como foi proposto pelo MPTCU.

191. Embora o assessor não fosse competente para representar o Ministério, o que, para a validade jurídica do contrato, retirou a importância de sua assinatura, essa circunstância não é suficiente para eximi-lo de responsabilidade. Com sua assinatura, o assessor, na prática, avalizou os termos do aditivo com a cláusula que alterava em 100% o valor do contrato.

192. Sua alegação de que o processo administrativo foi alterado com a inserção de documentos antes de seu parecer – inclusive a minuta de aditivo com o acréscimo de 100% - deve ser apurada, como proposto pela unidade técnica, mas essa ocorrência reforça a importância da rubrica e das assinaturas apostas pelo assessor no contrato.

193. Como no parecer desse assessor sobre a celebração do aditivo não houve qualquer alusão a acréscimo de 100%, caberia a esse responsável não chancelar a assinatura do aditivo com cláusula que previa acréscimo ilegal e que não teria sido objeto de sua análise prévia. Sua assinatura não pode ser classificada como desprovida de significado e sua responsabilidade não pode ser afastada.

186. Por outro lado, o trecho do Voto citado pelo recorrente à p. 18 da peça 262 refere-se à responsabilidade do Sr. Altemir Gregolin, ex-Ministro de Estado e não à responsabilidade do recorrente enquanto parecerista jurídico. A sua responsabilidade está claramente caracterizada nos subitens 184 e 185 anteriores desta instrução.

187. Quanto à alegação de a decisão de assinar o Terceiro Termo Aditivo já ter sido tomada pela cúpula do órgão, o trecho citado do Relatório faz menção apenas à responsabilidade do ex-Ministro de Estado e não à responsabilidade o recorrente. A responsabilização do mesmo é claramente caracterizada em trecho anterior do Relatório, conforme se mostra a seguir (p. 78; peça 263):

80. Apesar da existência de parecer jurídico contrário da SAJ, o Sr. Altemir Gregolin decidiu por seguir com a formalização do 3º Aditivo. Na sequência, constam dos autos o 3º Termo Aditivo devidamente formalizado entre o representante legal da empresa Due e o Sr. Altemir Gregolin, incluindo o aumento de 100% do valor original. Em todas as páginas do documento, há a assinatura mediante carimbo do Sr. Antônio de Freitas Jr., parecerista jurídico do MPA, endossando os termos do documento (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 14-15). Verifica-se,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

portanto, que o aumento de valor não passou pelo crivo da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, pois a minuta analisada não detinha essa informação. O mesmo não pode ser afirmado para a Assessoria Jurídica do MPA, já que seu consultor jurídico rubricou as páginas do termo aditivo formalizado, com o acréscimo ilegal de valor.

188. Por oportuno, no tocante aos argumentos relativos ao entendimento do douto MP/TCU e ao trecho citado do "Manual de Boas Práticas Consultivas", também se equivoca do recorrente, pois a douta representante do Parquet propôs *"acolher as razões de justificativa do Senhor Antônio de Jesus da Rocha Freitas Júnior somente no tocante à assinatura do 3.° Termo Aditivo contratual"* e não no que concerne ao fato de o mesmo ter chancelado e aprovado o aludido termo aditivo antes da sua firma pelo Ministro de Estado e por ele próprio. Aliás, o fato de o recorrente ter firmado o mencionado Terceiro Termo Aditivo, ainda que fosse apenas na qualidade de testemunha, revela que o mesmo não se opôs formalmente ao acréscimo de valor superior ao limite legal, a menos que o recorrente admita, nestes autos, que firmou o aludido aditivo contratual sem sequer ler o seu conteúdo.

189. Por seu turno, é oportuno trazer à baila dois precedentes judiciais do Supremo Tribunal Federal – STF que versam sobre a responsabilização dos pareceristas jurídicos e a relação dos mesmos com a atuação desta Corte em casos envolvendo pareceristas jurídicos. Trata-se dos Mandados de Segurança n° 24.073/DF e n° 24.631/DF julgados pelo STF e que firmaram os seguintes entendimentos acerca de decisões deste Tribunal que responsabilizaram advogados, consultores jurídicos ou pareceristas de órgãos e entidades públicos por pareceres emitidos em processos administrativos:

a) MS n° 24.073/DF:

"O Advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticada com culpa, em sentido largo."

b) MS n° 24.631/DF:

"Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir."

b.1) Ademais, ainda no bojo do mencionado MS n° 24.631/DF, quanto à pretensão do TCU em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta, concluiu-se que:

"É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

190. Neste ponto, cabe ressaltar que o mencionado entendimento do STF, o qual é perfeitamente compatível com a jurisprudência atual desta Corte, não afasta a responsabilização dos advogados públicos em todas as hipóteses. Tal responsabilização continua sendo juridicamente possível, desde que *"decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticada com culpa, em sentido largo."* Ademais, esta Corte já firmou o entendimento de que é possível responsabilizar o parecerista quando de sua opinião jurídica vinculante resulte um dano ao erário (vide Acórdãos 1.964/2010-1ª Câmara, 1.161/2010-Plenário, 6.640/2009-1ª Câmara, 3.987/2009-2ª Câmara e 157/2008-1ª Câmara).

191. Logo, confrontando os dois julgados do STF citados e a jurisprudência desta Corte com o presente caso concreto, verifica-se que o recorrente emitiu pareceres cuja natureza era vinculante no que se refere à decisão final do ex-Ministro de Estado, com fulcro no art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/1993, os quais prorrogaram indevidamente a vigência do contrato com a empresa Dialog (conforme consta da p. 24 da peça 19 e da p. 47 da peça 19 do TC 022.310/2009-3). Por esse motivo, a Relatora **a quo** se manifestou no sentido de responsabilizar o recorrente (pp. 14-15, peça 262):

> *153. Sobre essas irregularidades foram chamados a responder: (...) (iii) o assessor jurídico Antônio de Jesus da Rocha Freitas Jr. (emissão de pareceres jurídicos para os três TAs e assinatura do 3º TA); (...).*
>
> *(...)*
>
> *156. A celebração desses aditivos foi fundamentada no inciso VI do § 1º do art. 57 da Lei 8.666/1993, que trata da prorrogação em caso de omissão ou atraso de providências a cargo da Administração que impeçam ou retardem a execução do contrato.*
>
> *157. O objeto do contrato – prestação de serviços de organização de eventos – era genérico por não conter indicação dos eventos a serem realizados, que seriam definidos em solicitações de serviço emitidas durante a execução contratual.*
>
> *158. Como destacado pela unidade técnica, as prorrogações foram solicitadas em decorrência do insucesso em concluir procedimentos licitatórios para contratar nova empresa de eventos. Não foram indicados atrasos de providências a cargo da administração na execução do contrato que pudessem justificar a subsunção ao inciso VI do § 1º do art. 57.*
>
> *159. Ao contrário disso, especialmente em relação ao 2º TA, a prorrogação foi utilizada para realizar outros eventos que se seguiram, inclusive a 3ª CNAP. Com a realização desses eventos adicionais, a empresa veio a auferir faturamento de mais R$ 12 milhões até o final da vigência desse aditivo, o que extrapolou ilegalmente o valor previsto no contrato (R$ 8 milhões).*
>
> *160. Cabe registrar que, no caso do 3º TA, o parecer jurídico do MPA, favorável à prorrogação do contrato, foi objeto de discordância em manifestação da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência (TC 022.310/2009-3, peça 20, p. 8).*
>
> *161. Nessa manifestação, destacou-se que a demora para realização de procedimentos licitatórios – utilizada pelos gestores como justificativa – não poderia ser enquadrada em nenhuma das hipóteses do art. 57 e que, caso fossem cumpridas as exigências legais, poderia ser celebrado contrato emergencial (art. 24 da Lei 8.666/1993). Esse parecer concluiu pela impossibilidade da prorrogação do contrato.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

162. Sobre a celebração dos aditivos, os responsáveis chamados trouxeram argumentos detalhadamente analisados pela unidade técnica, que demonstrou a insuficiência das alegações.

163. O assessor e o subchefe adjunto para Assuntos Jurídicos da Casa Civil apresentaram duas linhas principais de defesa: a imunidade de opinião dos pareceristas e a razoabilidade da tese defendida nos pareceres (peça 163, p. 36-41 e 45-46).

164. Como destacado na análise dos argumentos pela unidade técnica (peça 163, p. 41-45 e 46-48), a jurisprudência do TCU reconhece que os pareceristas podem ser responsabilizados por parecer vinculativo que contenha erro grosseiro. A possibilidade de responsabilização também é aceita pelo Supremo Tribunal Federal (MS 24.631/DF, de 9/8/2007 e MS 24.584/DF, de 9/8/2007) quando a consulta não é facultativa.

165. No caso, os pareceres foram emitidos em cumprimento à Lei 8.666/1993, que exige o prévio exame e aprovação das minutas de contrato pelas assessorias jurídicas (art. 38, parágrafo único).

166. Não é sustentável a alegação do assessor jurídico de que os pareceres foram exarados com base na Lei Orgânica da AGU (art. 11, inciso VI, alínea "a" da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União) que determinaria apenas o exame prévio e conclusivo das minutas de contrato, e não sua aprovação. Isso porque os pareceres integraram os processos administrativos que levaram a celebração dos aditivos e o próprio texto de dois dos pareceres questionados cita expressamente que a opinião ali exarada tem como fundamento o referido dispositivo da Lei de Licitações (TC 022.310/2009-3, peça 18, p. 47 e peça 19, p. 24).

167. O Regimento Interno da unidade, por sua vez, estabelecia que os textos de edital de licitação, bem como os dos respectivos contratos ou congêneres, deveriam ser previamente examinados pela Assessoria Jurídica da Seap para posterior análise pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil. Ou seja, os dois pareceres foram exarados também em cumprimento a normas internas, e, portanto, não podem ser considerados como consultas facultativas.

168. A tese defendida nos pareceres, de que a prorrogação era possível, contraria não só a jurisprudência, mas a intepretação mais direta do dispositivo legal utilizado como fundamentação: o inciso VI do § 1º do art. 57 da Lei 8.666/1993.

192. Por oportuno, para que não haja reste nenhuma dúvida em relação ao contexto fático no qual ocorreu a formalização do 3° Termo Aditivo, o qual, além de prorrogar indevidamente o prazo contratual pela terceira vez, incluiu o aumento ilegal de 100% do valor do contrato, reproduz-se o trecho do Relatório que trata do assunto a seguir (pp. 77-78, peça 263), **in verbis**:

75. Primeiramente, destacamos novamente que o evento ocorreu na vigência do 2º Termo Aditivo, entre 29/9/2009 e 2/10/2009. Entretanto, não havia saldo contratual suficiente para honrar as despesas realizadas com a 3ª CNAP, o que já configurava irregularidade grave. Tal problema já era de conhecimento do órgão desde junho daquele ano, quando o saldo contratual remanescente era de R$ 4,1 milhões, ou seja, valor já aquém do necessário para fazer frente às despesas do evento em tela, orçado em R$ 5,7 milhões. Ao fim de julho, o saldo contratual perfazia R$ 2,3 milhões. Ao fim de agosto, R$ 1,8 milhões, e, por fim, às vésperas do evento, R$ 1,1 milhões. A tabela a seguir destaca os dispêndios com os eventos promovidos pelo órgão durante a vigência de cada termo contratual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

(...)

76. Como se pode verificar, o MPA tinha conhecimento de que os recursos não seriam suficientes para atender aos gastos com o maior e mais importante evento realizado pelo ministério naquele ano. No entanto, a despeito dessa constatação, houve a decisão do órgão em realizar o evento com a empresa Due, nas condições relatadas. Assim, um dia após o final do evento, em 3/10/2009, foi formalizado o 3º Termo Aditivo, que, além de dilatar, indevida e novamente, o prazo contratual, aumentou em 100% o valor originalmente contratado, em clara afronta à legislação vigente. Outros agravantes a essa irregularidade referem-se à forma pouco transparente em que transcorreu o referido aumento de valor e ao fato de que havia parecer jurídico contrário à prorrogação pretendida, os quais serão novamente recapitulados.

193. Por outro lado, ressalta-se que o recorrente parece confundir os conceitos de processo administrativo disciplinar (para apuração de falta funcional dos advogados públicos) e processo de controle externo (inserto na jurisdição desta Corte de Contas). Para esclarecer essa aparente confusão de conceitos jurídicos, deve-se destacar que a atuação desta Corte, em relação aos seus jurisdicionados, não tem caráter disciplinar, como o recorrente aparentemente quer dar a entender. Neste particular, deve-se salientar que os processos de controle externo sob jurisdição deste Tribunal são regidos por lei específica, a saber, a Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), tendo os julgamentos deste Tribunal respaldo constitucional (art. 71 da Carta Magna).

194. Portanto, esta Casa exerce atividades de Controle Externo da Administração Pública Federal, tendo jurisdição e competência constitucional e legalmente estabelecidas, para proteger e defender o erário e o interesse público. Nesse sentido, não se pode confundir a atuação da Corregedoria-Geral da Advocacia da União (a qual detém o poder de fiscalizar disciplinarmente os Advogados da União) com a atuação deste Tribunal nos termos da Constituição Federal e da sua Lei Orgânica. Cabe ressaltar que a Lei Orgânica do TCU não colide com a Lei Complementar 73/1993 (que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), pois as duas leis versam sobre processos de natureza completamente distinta, não se confundindo sob nenhum ângulo. Por outro lado, deve-se ressaltar que a multa aplicada ao recorrente não pode ser suspensa, juntamente com o processo, até que seja averiguado o desaparecimento de documentos apontado, por absoluta falta de previsão legal para tanto. Portanto,

195. Por fim, ante todo o exposto, não merecem prosperar os argumentos do recorrente, devendo o seu recurso ser conhecido e, no mérito, desprovido.

EXAME TÉCNICO – Documento do Conselho Federal da OAB (*amicus curiae*, R008, peça 345)

Argumentos

196. Depois de fazer um breve histórico processual, o CFOAB afirma ser muito relevante a matéria de modo a justificar a sua admissão no feito, notadamente em razão da sua finalidade institucional. Alega que, em que pese a advocacia pública estar prevista nos artigos 131, 132 e 134 da Constituição Federal e contar com diplomas legais específicos, o ponto comum com os advogados particulares, é que todos tratam da atividade de advocacia. Aduz que a inteligência compreensiva do artigo 133 da Carta Magna, segundo o qual *"O advogado é indispensável à administração da Justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei"*.

197. Anota que a advocacia pública é espécie do gênero advocacia, porque integra a administração da justiça e não tem natureza e nem atribuições da Magistratura ou do Ministério Público. Assevera que, como os demais advogados, seus integrantes postulam em Juízo ou realizam serviços de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

consultoria, assessoria ou direção jurídicas, que são justamente as atividades de advocacia tipificadas no art. 1° do Estatuto da Advocacia e da OAB. Cita doutrina de Paulo Lôbo e o art. 3° do Estatuto da Advocacia e da OAB (p. 3; peça 345). Afirma que decidiu o Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 2.652 que, no exercício da advocacia, não existe diferença entre advogado público e particular. Conclui que resta demonstrada a possibilidade de atuação do CFOAB em favor da advocacia pública, pois o exercício público – a advocacia – é tutelado pelo Estatuto, sendo irrelevante a origem ou vínculo do profissional que a exerce. No tocante às finalidades deste Conselho Federal da OAB, cita os arts. 44 e 54, II, da Lei n° 8.906/94 (p. 4; peça 345).

198. Conclui que, além de legalmente possível, a participação do CFOAB na presente ação é salutar, recomendável, de interesse de toda a classe, porque envolvida discussão acerca da prerrogativa de advogado, no caso, o Advogado Público, apontado como responsável por irregularidade em contrato ao emitir pareceres jurídicos para termos aditivos. Conclui que, diante da repercussão da matéria no seio da advocacia, este Conselho Federal da OAB requer o ingresso, na condição de assistente.

199. O CFOAB requer o reconhecimento da impossibilidade de responsabilização do advogado público por emissões de pareceres no regular exercício de seu cargo. Aduz que, ainda que outras pessoas tenham supostamente utilizado indevidamente de seu trabalho técnico para cometer alguma irregularidade, o advogado não pode ser responsabilizado. Afirma que, sendo o profissional da advocacia indispensável à administração da justiça e inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, prerrogativa esta patentemente reafirmada pela Lei n° 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB) em seu art. 2°, § 3°, inconstitucional e ilegal se mostra eventual punição em desfavor dos advogados em virtude do mero exercício de seu mister.

200. Afirma que, num Estado Constitucional e Democrático, as prerrogativas desempenham uma importante missão com o escorreito desempenho das atividades funcionais, sendo que a preservação da liberdade de manifestação e exposição de argumentos, opiniões e teses pelos advogados, em hipótese alguma, podem sofrer mitigação. Aduz ser evidente que a responsabilização do Procurador Federal em razão de atuação em função do cargo – pela elaboração de parecer em processo licitatório e aditamento de contrato – não atende aos comandos constitucionais e legais acima mencionados, o que, na prática amesquinha direito e prerrogativa definida em lei. Alega que a inviolabilidade do advogado se ergue como poderosa garantia em prol do cidadão, sendo à cidadania que, em última análise, interessa a prerrogativa que se confere ao advogado.

201. Conclui que os direitos fundamentais consistem precisamente em limites ao desempenho de funções dos Poderes Públicos, descabendo impor restrições à liberdade profissional com medidas e condicionamentos que atentam contra a inviolabilidade dos advogados. Ressalta que referida inviolabilidade atinge os integrantes da Advocacia-Geral da União, nos termos do mencionado §1° do art. 3° da Lei n. 8.906/94. Alega que a OAB, como já dito, tem o dever de defender o direito dos advogados, seja ele público ou privado, de exercer a profissão, descabendo o cerceamento da liberdade profissional do Procurador Federal, em clara violência, repita-se, ao art. 2°, § 3°, da Lei n° 8.906/1994, que tutela a advocacia. Aduz que o CFOAB possui entendimento consagrado pela edição da Súmula de seu Conselho Pleno n. 05/2012/COP, acerca da impossibilidade de responsabilização criminal e civil do advogado por emissão de parecer técnico (pp. 5-6, peça 345).

202. Assevera que o advogado, público ou não, cuja função é essencial e elementar à administração da Justiça, está autorizado a exercer a advocacia com as prerrogativas a ela inerentes e tais prerrogativas profissionais *"não devem ser confundidas nem identificadas com meros privilégios de índole corporativa, pois se destinam, enquanto instrumentos vocacionados a preservar a atuação independente do advogado, a conferir efetividade às franquias constitucionais invocadas em defesa daqueles cujos interesses lhe são confiados. O Supremo Tribunal Federal, por isso mesmo,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

compreendendo a alta missão institucional que qualifica a atuação dos Advogados e tendo consciência de que as prerrogativas desses profissionais existem para permitir-lhes a tutela efetiva dos interesses e direitos de seus constituintes, construiu importante jurisprudência, que, ao destacar a vocação protetiva inerente à ação desses imprescindíveis operadores do Direito, tem a eles dispensado o amparo jurisdicional necessário ao desempenho integral das atribuições de que se acham investidos." (Trecho do voto do Ministro Celso de Mello no Habeas Corpus n. 98.237 São Paulo, 2ª Turma do STF).

203. Anota que a Constituição Federal e o Estatuto da Advocacia e da OAB, ao preceituar que o advogado é inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, outra coisa não está fazendo senão garantir-lhe uma atuação livre, independente, desassombrada, segura e eficaz. Salienta que não existe nos autos, a efetiva ou mesmo indireta comprovação de ato ou omissão praticado com dolo ou culpa pelo advogado público, o qual não pode ser presumido, e sim, devidamente provado. Acrescenta que não ficou comprovado, **in casu**, o erro grave por parte do procurador ao emitir os pareceres jurídicos, descabendo a sua responsabilização. Cita excerto do MS 24.073 à p. 7 da peça 345.

204. Assevera que a atividade do profissional da advocacia, ao emitir parecer de conteúdo jurídico, realizada, no caso em análise, pelo Procurador Federal, quando exercia o cargo de assessor jurídico do Ministério da Pesca e Aquicultura, não configura prática ilegal eis que se refere a ato desempenhado no exercício da profissão. Conclui que, tendo em vista que a conduta foi realizada em estrita observância à jurisprudência dos Superiores Tribunais e os fundamentos jurídicos ora oferecidos, imperioso seja reconhecida a boa-fé e legitimidade da conduta do Advogado Público Antônio de Jesus da Rocha Freitas Júnior, isentando-o de responsabilização pelo conteúdo de seus pareceres jurídicos.

205. Pelo exposto, dada a relevância da matéria, o CFOAB, requer:

a) com base no Art. 49, parágrafo único, da Lei n. 8.906/94, sua admissão no feito na condição de assistente na defesa dos interesses do Advogado Público, Procurador Federal Antônio de Jesus da Rocha Freitas Júnior, recebendo o processo no estado em que se encontra, sendo intimado regularmente dos próximos atos processuais para se manifestar, nos termos legais.

b) Pugna, por fim, pelo reconhecimento da impossibilidade de responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seus pareceres jurídicos, garantindo, assim, o livre exercício da advocacia.

c) Caso assim não se entenda, pede que, subsidiariamente, receba o presente instrumento na forma de memorial, a fim de que sejam respeitados os princípios e regramentos jurídicos que garantem o acesso à justiça a prestação jurisdicional e devido processo legal, vigentes no ordenamento jurídico brasileiro.

d) Requer seja intimado para os atos judiciais o Dr. Oswaldo P. Ribeiro Júnior, inscrito na OAB/DF sob o n° 16.275.

Análise – peça 345

206. Preliminarmente, cabe ressaltar que o Relator **ad quem** admitiu o CFOAB nos presentes autos como ***amicus curiae***, por meio do Despacho constante da peça 423. Dessa forma, os seus argumentos serão analisados sob esse prisma, em conjunto com o recurso de reconsideração apresentado pelo Sr. Antônio de Jesus da Rocha Freitas Júnior (peça 347).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

207. Inicialmente, deve-se registrar que a responsabilização do parecerista se deveu à formalização de prorrogações indevidas do contrato, as quais estenderam a vigência original de cinco meses para um total de vinte meses e acresceram o valor original do contrato em 100%, em clara afronta à Lei de Licitações (esta responsabilidade já foi analisada por meio dos subitens 184 a 194 desta instrução).

208. Por oportuno, deve-se salientar que a responsabilização do parecerista já foi adequadamente analisada por meio dos subitens 184-185 e 187-191 da presente instrução. No entanto, cabe também citar a delimitação de contexto feita pela Relatora **a quo**, no que se refere a essa responsabilização (trecho do Voto transcrito a seguir; p. 15, peça 262), pois os pareceres emitidos eram obrigatórios por força de lei (art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/1993) e, portanto, vinculantes e não meramente opinativos:

> *164. Como destacado na análise dos argumentos pela unidade técnica (peça 163, p. 41-45 e 46-48), a jurisprudência do TCU reconhece que os pareceristas podem ser responsabilizados por parecer vinculativo que contenha erro grosseiro. A possibilidade de responsabilização também é aceita pelo Supremo Tribunal Federal (MS 24.631/DF, de 9/8/2007 e MS 24.584/DF, de 9/8/2007) quando a consulta não é facultativa.*
>
> *165. No caso, os pareceres foram emitidos em cumprimento à Lei 8.666/1993, que exige o prévio exame e aprovação das minutas de contrato pelas assessorias jurídicas (art. 38, parágrafo único).*

209. Quanto à mencionada Súmula n° 05/2012/COP do Conselho Pleno da CFOAB, acerca da impossibilidade de responsabilização criminal e civil do advogado por emissão de parecer técnico, deve-se ressaltar que esta Corte tem competência e jurisdição privativas lastreadas no art. 71 da Constituição Federal e na Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), pautando a sua atuação com base no princípio da independência das instâncias e não se vinculando obrigatoriamente a nenhuma decisão de outros órgãos ou entidades, tanto na esfera administrativa, como na esfera judicial.

210. Por seu turno, é importante salientar que não há presunção de erro grave nos autos, mas sim a constatação fática de que o parecerista assinou o terceiro termo aditivo do contrato contendo o reajuste ilegal do valor contratual, além de ter avalizado as sucessivas prorrogações contratuais mediante tese jurídica ilegal e desprovida de fundamento aceitável, dadas as peculiaridades do caso concreto.

211. Por todo o exposto, e considerando que o Relator **ad quem** admitiu o CFOAB nos presentes autos como ***amicus curiae***, conclui-se que os argumentos esgrimidos pela referida entidade não lograram infirmar os fundamentos do julgamento **a quo**, os quais se encontram sedimentados nas provas constantes dos autos e na jurisprudência vigente nesta Corte.

EXAME TÉCNICO – Recurso de Sheila Maria Assis de Oliveira (R009, peça 368)

Argumentos

212. Depois de fazer um breve resumo do histórico processual, a recorrente destaca destacar a realidade pessoal da servidora no momento do evento, suas funções e competências, de modo a delinear, de forma correta, suas eventuais responsabilidades nesse feito, que se admite apenas para argumentar. Ressalta que a então Secretaria da Pesca funcionava, do ponto de vista da gestão administrativa, de forma bastante precária, com uma estrutura de pessoal extremamente deficiente numericamente, o que levava à sobrecarga da totalidade dos servidores na condução das relevantes missões daquele órgão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

213. Argumenta que era rotina, portanto, em função da deficiência administrativa, que não pode ser jamais imputada ao servidor, mas à própria Administração Pública, ao acúmulo de funções e ao acompanhamento simultâneo de várias demandas, tendo como resultado, uma natural deficiência no que diz respeito à excelência da prestação do serviço público, sem que o servidor, reitere-se, pudesse conduzir-se de forma diversa, diante da realidade aqui reafirmada. Reafirma que essa dificuldade de contratação de pessoal jamais levou à inércia dos Administradores da Secretaria. Aduz que vários pedidos de realização de concursos públicos foram formulados e não atendidos em função da conjuntura econômica ou da burocracia estatal e essa informação já foi levada ao descortino da Corte em outras ocasiões.

214. Alega que as deficiências administrativas da Secretaria eram públicas e notórias, de modo que a reduzida força de trabalho procurava, com esforços, atender a todas as altas e relevantes responsabilidades legais conferidas ao referido órgão. Acrescenta que essas públicas deficiências administrativas inevitavelmente levam os servidores a não conseguirem acompanhar com a qualidade devida todos os ajustes (contratos, convênios, acordos etc.) entabulados pela Secretaria, no cumprimento das suas funções legais, e não podem ser imputadas, como dito, aos servidores da Secretaria, a não ser que se demonstre, não por presunção, que se conduziram com dolo ou comprovada má-fé no trato e na gestão administrativo financeira da pasta. Conclui que essa realidade, brevemente reiterada, deve balizar todo o julgamento do Recurso ora interposto.

215. Assevera que deve ser excluída do polo passivo da presente tomada de contas especial, pois, na condição de Assessora Especial, muito embora tenha participado do planejamento e organização da Conferência (sem tê-la chefiado ou se responsabilizado pela sua ocorrência) e tenha, a partir de informações técnicas recebidas, da pessoa responsável pela fiscalização do contrato, assinado Nota Técnica abalizando a prestação e realização dos serviços, a recorrente não tinha e não tem qualquer responsabilidade pela Adesão à Ata de Registro de Preços e, consequentemente, não tinha qualquer controle ou ingerência nos termos contratuais, nos valores orçados ou nos serviços prestados, de modo que seu ateste, até mesmo pela deficiência numérica de pessoal para acompanhar um evento dessa magnitude, decorreu das informações recebidas e do acompanhamento geral realizado no evento, sem que tenha se imiscuído, pela impossibilidade já afirmada, em cada ponto dos serviços e itens contratados.

216. Argumenta que o papel da recorrente era apenas o de atestar a ocorrência geral do evento, como de fato ocorreu, sem se ocupar, diante da clara impossibilidade aqui afirmada, posto que não lhe cabia tal competência, em conferir, minuciosamente, item a item, os valores praticados, as divergências de preços, as realizações a menores etc. Aduz que havia, ademais, uma Coordenação Geral organizadora do Evento, com atribuições diversas da Recorrente e com a responsabilidade pelo total acompanhamento e realização da Conferência. Conclui que a recorrente tinha a função apenas de assessorar os gestores que efetivamente conduziram a Conferência, não podendo ser responsabilizada, mesmo porque suas ações foram pautadas por informações de terceiros (Nota Técnica) por divergências ligadas às questões relacionadas à hospedagem, seguranças, aluguel de toalhas de mesa, pontos de internet etc.

217. Afirma que é jornalista, com larga experiência em assessoria de imprensa, e ocupou o Cargo de Assessora Especial no Ministério da Pesca e Aquicultura. Alega que, enquanto Assessora Especial sua função, inclusive na realização da 3a Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, nunca foi de fiscalizar contratos ou atestar a prestação de qualquer serviço ou a entrega de qualquer bem contratado. A propósito, mostra as atribuições da Assessoria Especial constante do Regimento Interno do MPA (Portaria n 2 178/2003; pp. 6-7, peça 368).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

218. Afirma que está sendo responsabilizada unicamente pelo fato de ter aposto seu carimbo – desnecessariamente, diga-se de passagem, uma vez que esta nunca foi sua atribuição funcional – em Nota Técnica (NT n° 44/2009) da Coordenadora-Geral de Relações Públicas do Ministério que declarou a prestação de serviços nos termos contratados. Anota que, como se pode ver, nada mais fez ela, do que inadvertidamente e sem necessidade ter aposto um "de acordo", na condição de Assessora Especial, em Nota Técnica redigida e assinada por quem detinha competência para tanto.

219. Alega que a instrução conclui, em seu item 139, acolhido pelo Acórdão recorrido, que *"a Sra. Sheila Oliveira foi citada por meio do Ofício 40/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 42) e pelo Ofício 42/2011-TCU/SECEX-8, de 31/1/2011 (peça 48), por ter, na qualidade de Assessora Especial, declarado em nota técnica que os serviços foram devidamente prestados conforme orçamento prévio, dando causa ao pagamento por serviços não prestados"*. Alega que, como melhor será explicado adiante, não é correto afirmar que o descuidado e inadvertido "de acordo" aposto por ela teve o condão de atestar *"que os serviços foram devidamente prestados"*. Alega que, se em vez dela, o mencionado *"de acordo"* fosse aposto pela secretária do Ministro (então secretário), seria ela também responsabilizada solidariamente. Afirma que evidentemente não, por uma razão simples, porque seria incompetente para atestar a realização do serviço.

220. Afirma ser esse o caso. Alega que, enquanto Assessora Especial, lotada em coordenação diversa daquela responsável pela realização da Conferência, era absolutamente incompetente para atestar (ainda que efetivamente NÃO tenha feito) a efetiva execução do contrato. Questiona se estariam os responsáveis pelo atesto e pelo pagamento vinculados a uma manifestação, por adesão, de um servidor sem competência para manifestar aquela opinião. Anota que a resposta é negativa. Observa que, dentre suas atribuições funcionais, não consta nenhuma que permita concluir que fosse competente para fiscalizar contrato ou atestar a realização de atividades ou o fornecimento de bens por parte da contratante, tampouco, como já dito, a Portaria n° 10/2009 atribuiu-lhe competência específica e individualizada para tanto.

221. Por outro lado, aduz que o item 140 da Instrução e consequentemente o Acórdão recorrido afirma que a recorrente seria responsável por ter *"colaborado na concepção, planejamento, organização das atividades e execução da conferência, participando, inclusive, da coordenação do evento."* Formula diversas perguntas. Afirma que a primeira seria se os demais membros da coordenação instituída pela Portaria n° 10 não agiram assim, pois, afinal, foram nomeados para isso. Questiona o motivo pelo qual, se todos estavam na mesma condição na Portaria, por que não são responsabilizados. Assevera que o mesmo item 140 atribui a ela a *"realização do planejamento"*, utilizando como prova de tal ação o briefing juntado por ela em sua defesa (peça 127).

222. Assevera que não é esta a conclusão mais sensata a tirar do contexto e do referido documento. Aduz que o mencionado briefing apresentado à fl. 3 de sua primeira defesa (peça 127), não leva seu nome e nem ela afirma que foi ela quem o redigiu. Alega que, ao contrário, tal documento é apresentado apenas, como ela mesma diz, para explicar seu "interesse" em acompanhar tudo e verificar – enquanto assessora especial, e não operadora administrativa – o bom funcionamento da Conferência "com serviços prestados de qualidade e com satisfação do público". Afirma que, mesmo que se admitisse, por hipótese, que o briefing apresentado fosse de sua autoria, ainda assim não poderia servir para lhe imputar responsabilidade, uma vez que se tratava de um documento de planejamento e não execução. Observa que se trata de previsões de materiais e equipamentos necessários para o bom funcionamento do evento e não significava atesto de que tudo o que nele continha foi apresentado.

223. Argumenta que, mesmo não tendo sido feitos por ela, os tais *"diversos ajustes nas quantidades previamente definidas"* encontram-se na fase anterior à execução. Alega que, mesmo admitindo, por hipótese, que fosse dela a autoria do referido briefing, questiona como poderia ser ela responsabilizada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

pela execução em razão de ter previsto na fase de planejamento algo que seria necessário e que não foi eventualmente apresentado ou fornecido pela contratada. Aduz que outro ponto fundamental em sua defesa é a responsabilidade decorrente de sua presença na Comissão Organizadora Nacional da Conferência, na condição de representante do MPA (não única), instituída pela Portaria n° 10, de 4/2/2009 (trecho transcrito às pp. 8-9 da peça 368).

224. Observa que ela não foi designada pessoalmente para autorizar, verificar e conferir produtos. Aduz que sua função foi de integrante da Comissão, assim como todos os demais membros representantes dos demais órgão públicos e das entidades da sociedade civil. Afirma não ser razoável concluir, pela leitura do briefing acima comentado, que ela, diferentemente dos demais membros atuou autorizando, verificando e conferindo produtos. Alega que isso é uma ilação, uma dedução. Assevera que não há nenhum documento nos autos que atesta esta conclusão. Conclui que se trata de uma conclusão tirada de trás para frente, ou seja, a partir da anotação inadvertida aposta por ela ("de acordo") na Nota Técnica n° 44/2009, passou-se a buscar elementos que fundassem a dedução de que ela teria atuado como coordenadora e atestadora/fiscal do contrato.

225. Argumenta que, pela documentação existente nos autos é impossível chegar a esta conclusão (ilação), mormente para lhe atribuir responsabilidade solidária por algo eventualmente não atendido pela contratada. Por outro lado, alega que faz parte do mesmo exercício de imaginação dedutiva a afirmação constante do item 141 da Instrução, acolhido pelo acórdão, de que ela teria afirmado que teria auxiliado na fiscalização e gestão dos serviços. Cita o que consta de sua defesa (p. 10, peça 368). Conclui que o checklist citado pela ASCOM é um *"instrumento que auxilia e muito ao executor (não ela) na organização do seu trabalho e antecipação de problemas e prevenção aos imprevistos e pode até auxiliar na fiscalização e gestão dos serviços (não por ela, evidentemente)."*

226. Argumenta que sua função no Ministério era de Assessora Especial e não coordenadora ou executora das atividades previstas para serem realizadas na Conferência. Aduz que tampouco era sua atribuição fiscalizar a execução do contrato. Afirma que, mesmo na condição de integrante da Coordenação do Evento, não foi além das atividades desempenhadas por todos os demais membros tanto dos órgãos governamentais quanto das entidades da sociedade civil. Assevera ser demasiado forte, e sem base nos documentos dos autos, afirmar, como faz a instrução no item 142 de que *"sua responsabilidade no presente processo deriva do fato de ter atestado oficialmente, mediante nota técnica que fundamentou o processo de pagamento das notas fiscais da empresa Due."*

227. Afirma que a Nota Técnica referida não era de sua responsabilidade funcional, nem tampouco foi por ela redigida e assinada. Aduz que nela só contou o ingênuo, inadvertido e malfadado "de acordo" já citado. Acrescenta que, além de absolutamente desnecessário, tal "de acordo" significou gesto de boa-fé e crença nas equipes compostas para garantir a realização e o bom funcionamento do evento, bem como em cada um dos servidores que possuíam atribuições específicas de controle e fiscalização sobre a execução do contrato, atividades estas que nunca foram por ela desempenhadas. Salienta que a requerente não consta dentre os responsáveis por atividades específicas da Conferência. Informa que, em anexo segue a lista (anexo 1; pp. 32-38, peça 368) de nomes e funções, agora recuperada por ela junto a quem detinha de fato a coordenação do evento, e seu nome está ausente. No mesmo sentido, agrega que o e-mail ora juntado (anexo 2; p. 39, peça 368) também demonstra que a requerente sequer era copiada na comunicação sobre organização da hospedagem nos hotéis.

228. Assevera que outro documento fundamental para afastar a sua responsabilidade é um segundo checklist (anexo 3; pp. 40-43, peça 368) com as atribuições de cada servidor na Conferência. Anota que, mais uma vez, seu nome não consta como responsável específica por qualquer área, sendo a prova definitiva de que sua função na Conferência era de um acompanhamento generalista e mais político do que técnico ou administrativo. Aduz que que não se poderia tirar dessa condição, responsabilidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

solidária por condutas por ela não praticadas e por omissões que não lhe dizem respeito, mormente quando inexiste qualquer norma ou ato administrativo que lhe tenha atribuído tais funções. Requer, portanto, a exclusão da recorrente do rol de responsáveis nesse processo administrativo.

229. Caso a preliminar exposta acima não seja aceita, o que se admite apenas para argumentar, conclui que se deve atentar para a necessidade de atendimento do princípio da segurança jurídica, como ora se expõe. Aduz que a recorrente era servidora pública por ocasião dos fatos, percebendo módicos vencimentos, que nem de longe podem fazer face aos débitos que lhe são imputados nesse feito (multa e devolução de valores). Alega que precisaria economizar, usando os parâmetros dos vencimentos que percebia na função pública no momento do evento, a totalidade de seus proventos por mais de 25 anos, o que demostra a inviabilidade da cobrança indicada pela Corte.

230. Argumenta que, ao exercer suas funções legais há 05 anos, tinha plena convicção de que tudo que fora realizado atendia aos desideratos da Administração, de modo que estava segura e tranquila em relação ao trabalho desenvolvido e, nessa perspectiva, contava com necessária segurança jurídica que permeia toda a atividade administrativa. Aduz que o revolvimento dessa realidade, depois de decorridos 05 anos, macula essa segurança jurídica e inviabiliza, como dito, qualquer possibilidade de a recorrente fazer face à eventual manutenção da condenação, o que se admite apenas para argumentar. Alega que o direito de a Administração invalidar ou modificar atos administrativos não é eterno, nem tampouco arbitrário, na medida em que a invalidação cede passo diante de situações jurídicas já consolidadas em decorrência da boa-fé e do decurso do tempo em atenção ao princípio da segurança e estabilidade das relações jurídicas. Cita doutrina de Lúcia Valle Figueiredo como sustento (p. 12, peça 368).

231. Argumenta que, na esfera do decisório do Colendo Tribunal de Contas da União, a recorrente entendia ter satisfeito suas obrigações, não compreendendo ser mais possível à Administração apreciar ou reapreciar essa realidade ocorrida há mais de 05 anos, em nome da estabilidade das relações jurídicas. Aduz que esse Colendo Tribunal de Contas da União, por diversas vezes tem decidido pela manutenção de vínculos estabelecidos por atos ilegais, que não é o caso dos presentes autos, mas que encontram sustentação em bases que alicerçam todo o ordenamento jurídico, com amparo no próprio texto constitucional. Invoca, em tais situações, os princípios da boa-fé, da isonomia, da segurança jurídica e da estabilidade das relações constituídas. Cita doutrina de Márcio Nunes Aranha como sustento (p. 13, peça 368).

232. Enfatiza que o TCU, em inúmeras oportunidades, tem dado prevalência ao princípio da estabilidade das relações jurídicas em detrimento da legalidade estrita. Conclui que não se vislumbra óbice a que o TCU, na presente situação, adote idêntico posicionamento. Alega que, em circunstâncias como as dos presentes autos, o Tribunal de Contas da União tem agido com ponderação e razoabilidade, como se divisa dos Acórdãos 2565/2010-2ª Câmara e 2363/2010-1ª Câmara (excertos citados às pp. 13-14 da peça 368). Conclui que, em decorrência do quanto afirmado, requer que nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei n2 8.443, de 18 de julho de 1992, seja o presente feito arquivado, diante da impossibilidade fática e jurídica de liquidação das contas. Requer, dessa forma, o arquivamento dos autos, em função da impossibilidade de liquidação das contas diante da realidade apresentada e dos precedentes invocados ou, noutra esteira, o julgamento pela regularidade das ações da recorrente, ainda que com ressalvas e recomendações.

233. Aduz que a pretensão buscada pelo Tribunal de Contas da União, nos presentes autos, está fulminada pelo instituto da prescrição. Afirma que a conferência foi realizada em setembro de 2009, e a primeira decisão da Corte somente ocorreu em 2015, quando já havia transcorrido um lapso temporal superior a 05 anos desde o evento questionado. Conclui que, ainda que houvesse qualquer procedência em relação às irregularidades apontadas ou regularidade na dívida solidária que ora lhe é imputada,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

não poderia o Tribunal de Contas da União ou a Administração Pública proceder à cobrança de tais débitos, em virtude da ocorrência da prescrição na pretensão administrativa. Alega que, nesse sentido, a Constituição Federal, no § 5° do art. 37, dispõe que: *"A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento."* Afirma que a Lei n° 8.443/92 (TCU) não regula a prescrição no âmbito do Tribunal de Contas. Cita doutrina de Ely Lopes Meirelles como sustento (p. 15, peça 368).

234. Assevera que a prescrição que ora se argui, por se tratar de um procedimento administrativo, encontra justificativa na estabilidade das relações entre a Administração e os seus jurisdicionados. Anota não ser crível que um processo administrativo de apuração sobre fatos ocorridos há mais de 05 anos, não esteja prescrito, principalmente quando o tempo não mais permite, inclusive, o exercício do devido processo legal, na perspectiva assegurada pela Constituição Federal. Conclui que extrapolado se acha, em muito, o prazo de cinco anos desde o evento e a primeira decisão do Tribunal, pede-se a essa Colenda Corte que declare, desde logo, a prescrição ora arguida e, por via de consequência, determine o arquivamento dos presentes autos.

235. Alega que os Acórdãos recorridos imputam à recorrente a devolução, em solidariedade com outros gestores e com a empresa beneficiária dos recursos, a devolução de vultosa quantia, sem que a mesma tenha contribuído, como dolo ou má-fé, pela ocorrência dos supostos prejuízos. Argumenta que a solidariedade, embora fixada legalmente na Lei Orgânica do Tribunal e no Regimento Interno, não pode estar dissociada da necessária razoabilidade, razão pela qual não deve ser tratada como absoluta. Suscita a inconstitucionalidade de qualquer interpretação legal, nas normas de regência utilizada por esse Tribunal de Contas da União, que leve ao entendimento de que a solidariedade nos débitos apurados pode ser imputada indistintamente aos efetivos beneficiários dos recursos e aos servidores públicos que atuaram no respectivo processo, sem que se tenha delineado, de forma clara, dolo ou má-fé (que não pode ser presumida) do servidor.

236. Afirma que a empresa Dialog, posteriormente Due, foi a única beneficiária dos recursos que o Tribunal afirma, serem em parte, indevidos, sem que esteja demonstrado nos autos, qualquer conluio, aferição de benefícios pessoais, dolo ou má-fé da recorrente nessa percepção apontada como indevida de valores, de modo que, como dito, não pode vir a ser chamada a ressarcir aquilo que não percebeu, sob pena de enriquecimento indevido da Administração e, principalmente, da empresa contratada, única beneficiária. Assevera que a solidariedade não se aplica de forma objetiva em quaisquer situações de eventuais prejuízos experimentados pela Administração, devendo ser demonstrado, no caso do servidor que atuou no feito, que ele de alguma forma agiu em conluio ou se conduziu de forma dolosa no sentido de beneficiar, em detrimento do erário, o ente privado, de modo que se assegure, tanto quanto possível, a observância, nessa realidade, dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

237. Argumenta que, estando claro que as supostas irregularidades somente beneficiam a empresa privada que contratou com a Administração, somente esta deve responder pelas supostas dívidas imputada. Reafirma e suscita, portanto, a inconstitucionalidade, como dito, de qualquer interpretação que leve à recorrente a responder de forma solidária por eventuais ressarcimentos ao erário, quando não restar sobejamente demonstrado que a servidora agiu em conluio, dolo, má-fé ou quiçá tenha aferido benefícios pessoais, financeiros ou equivalentes.

238. Reafirma que, na condição de Assessora Especial do Ministro, a recorrente não tinha e não tem qualquer responsabilidade pela Adesão à Ata de Registro de Preços e, consequentemente, não tinha qualquer controle ou ingerência nos termos contratuais, nos valores orçados ou nos serviços prestados, de modo que seu ateste (inadvertido), até mesmo pela deficiência numérica de pessoal para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

acompanhar um evento dessa magnitude, decorreu das informações recebidas e do acompanhamento geral realizado no evento, sem que tenha se imiscuído, pela impossibilidade já afirmada, em cada ponto dos serviços e itens contratados. Aduz que o papel da recorrente era apenas o de atestar a ocorrência geral do evento, como de fato o fez, sem se ocupar, diante da clara impossibilidade aqui afirmada, posto que não lhe cabia tal competência, em conferir, minuciosamente, item a item, os valores praticados, as divergências de preços, as realizações a menores etc.

239. Anota que havia, ademais, uma Coordenação Geral organizadora do Evento e outros gestores responsáveis, com atribuições diversas da Recorrente e com a responsabilidade pelo total acompanhamento e realização da Conferência. Alega que tinha a função apenas de assessorar os gestores que efetivamente conduziram a Conferência, não podendo ser responsabilizada, mesmo porque suas ações foram pautadas por informações de terceiros (Nota Técnica), por divergências ligadas as questões relacionadas à hospedagem, seguranças, aluguel de toalhas de mesa, pontos de internet etc. Afirma que a recorrente não deu causa a quaisquer das irregularidades apontadas nos Acórdãos recorridos, de modo que suas razões de justificativas devem ser acatadas, ainda que com ressalvas.

240. Afirma ser inconstitucional qualquer interpretação que leve à caracterização da solidariedade na responsabilidade pela dívida imputada nesses autos, sem que se tenha efetivamente demonstrado, dentro da quadra da razoabilidade, que o gestor público auferiu benefícios ou agiu de modo doloso para prejudicar a Administração Pública. Alega que, se os pontos inquinados pelo Tribunal beneficiaram financeiramente apenas a empresa Due Promoções e Eventos Ltda., somente ela deve ser chamada a responder por esses eventuais débitos, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração e, principalmente, da empresa beneficiária. No presente caso, afirma que não se aponta, em nenhum momento, que quaisquer dos gestores tenham auferido algum benefício pessoal indevido ou, dolosamente dado causa a prejuízos ao erário ou o que seria mais grave, associado se à pessoa jurídica contratada em detrimento da defesa da Administração Pública.

241. Nessa perspectiva, conclui que determinar à recorrente que promova a devolução da exorbitante quantia indicada nos Acórdãos recorridos importaria, no mínimo, no enriquecimento sem causa da Administração e da própria empresa contratada, que usufruiu, respectivamente, dos serviços prestados e dos recursos recebidos, sendo esta, a única beneficiária dos valores. Assevera que o enriquecimento sem causa, que será configurado com a manutenção da solidariedade no débito apontado pela Corte, caracteriza realidade repudiada pelo Direito e que não deve encontrar conforto nestes autos. Cita doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello como sustento (pp. 18-21, peça 368). Requer a exclusão da Recorrente da responsabilidade pela devolução de eventuais valores considerados como pagamento indevido, de modo que apenas a empresa beneficiária de tais montantes possa responder por esses supostos débitos.

242. Afirma que o valor da multa aplicada à recorrente – que se espera sejam desconstituída com o presente recurso – não se pautou por um juízo de ponderação e razoabilidade. Alega que, com efeito, além do suposto prejuízo não está devidamente mensurado, em nenhum momento dos autos se tem qualquer alegação de que a gestora recebeu benefícios pessoais ou agiu de má-fé ou não adotou os cuidados necessários para a proteção do interesse público, de modo que a aplicação da multa em montante superior ao mínimo estabelecido na legislação de regência, ou seja, mais de 100 mil reais, se mostra flagrantemente incompatível com a realidade do processo. Argumenta que, em situações da espécie, quando se tem meras irregularidades formais - o que se admite apenas para argumentar - o Tribunal tem reiteradamente, quando rejeita as justificativas iniciais ou recursais, aplicado multas em patamares mínimos, o que também, ressalte-se, não é e nem será a realidade deste feito.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

243. Conclui que a multa aplicada viola os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, hoje de larga aplicação na administração pública e nas decisões administrativas. Alega que o princípio da proporcionalidade quer significar que o Estado, representado na atuação de seus agentes públicos, não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na consecução dos seus objetivos. Afirma que a violação à proporcionalidade ocorre quando a Administração Pública, tendo dois valores legítimos a sopesar, prioriza um em detrimento ou sacrifício exagerado do outro. Aduz que o erro está em realizar o sacrifício excessivo de um direito na aplicação de outro. Assevera que a razão de ser deste princípio é justamente criar mecanismos para que estes direitos, igualmente fundamentais, possam coexistir, sem que um seja eliminado para que o outro possa ser implementado, ou seja, o Administrador Público está obrigado a sacrificar o mínimo para preservar o máximo dos direitos, compatibilizando-os, sempre.

244. Aduz que o princípio da proporcionalidade exige ponderação e racionalidade prudente do administrador na interpretação e aplicação da legislação, razão pela qual, no caso em análise, não se pode admitir a possibilidade de apenação exagerada daqueles cujas falhas (que se admite apenas para fins de raciocínio) sequer estão demonstradas de forma individualizada nos autos. Alega que a razoabilidade não possui nada de extravagante, não é um empecilho para o desempenho da função estatal nem dificulta o alcance do interesse coletivo pelos agentes públicos, mas tão-somente um princípio básico e elementar que exige coerência, moderação e bom senso por parte dos executores da vontade do Estado. Afirma que a utilização de critérios aceitáveis e a adoção de medidas adequadas em função das circunstâncias é o mínimo que se espera dos órgãos administrativos, legislativos e jurisdicionais. Acrescenta que a coerência de atitudes e a proporcionalidade entre meios e fins constituem os componentes por excelência do princípio da razoabilidade, que funciona como limite ao exercício da discricionariedade do administrador, do legislador e do juiz.

245. Argumenta que o princípio que proíbe o excesso deve pautar todos os atos do poder público em suas diversas manifestações, não sendo privativo de determinado órgão constitucional nem exclusivo do Direito Administrativo. Aduz que a Administração, no uso da discricionariedade, deverá sempre obedecer a critérios aceitáveis na prática de seus atos. A respeito dessa liberalidade do administrador público, cita doutrinas de Celso Antônio Bandeira de Mello e José dos Santos Carvalho Filho (p. 23, peça 368).

246. Conclui que, se um ato for praticado sem a devida prudência e sensatez necessárias ao administrador, aquele será perfeitamente invalidável, visto ser eivado de nulidade. Aduz que a pena de multa deve ser totalmente afastada ou, no limite revisada. Afirma que inexiste nos Acórdãos recorridos qualquer fundamentação que valide a aplicação das penas de multa nos valores ora inquinados. Observa que, dessa forma, os Acórdãos recorridos não observam a necessidade de fundamentação das penas aplicadas. Cita o inciso X, do art. 93 da Constituição Federal e o art. 50, da Lei 9.784/1999 (p. 23, peça 368).

247. Observa que a fundamentação é garantia política que corresponde à vocação democrática do poder de julgar e não pode ser olvidada, mesmo nas decisões interlocutórias, sob pena de nulidade. Aduz que fundamentar é justificar, dizer dos motivos que formaram o convencimento. Alega que a motivação, ou seja, a explicitação das razões de decidir constitui garantia das partes, sendo indispensável ao controle dos órgãos recursais. Argumenta que não há, nos Acórdãos recorridos, qualquer justificativa que valide a aplicação da pena de multa, nos patamares apresentados. Informa que, no julgamento do Mandado de Segurança n° 23.452/RJ – DJ 12.05.2000, p. 20, o Ministro Celso de Mello, fazendo alusão às decisões administrativas adotadas em CPI, asseverou de forma expressa que: *"as deliberações de qualquer CPI, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal". Cita doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello como sustento (p. 24, peça 368).

248. Alega que a motivação, como forma de controle da atividade administrativa, é de extrema importância. Afirma que a motivação atende às duas faces do *"due process of law"*: a formal, porque está expressa no texto constitucional básico; e a substancial. Aduz que, sem a motivação não há possibilidade de aferição da legalidade ou ilegalidade declarada, da justiça ou da injustiça de uma decisão administrativa. Conclui que outra não pode ser a conclusão, senão a de que os Acórdãos recorridos, também nesse ponto, devem ser reformados. Requer que isso seja reconhecido.

249. Assevera que atuou com total boa-fé no caso em exame. Nesse sentido, indica que cabe buscar no próprio TCU os ensinamentos sobre o fato de que a responsabilidade do administrador deve ser sempre aferida subjetivamente e comprovada em concreto, como se vê na transcrição do fragmento do Acórdão prolatado no TC 003.121/2001-8 (p. 25, peça 368). De outro lado, argumenta que não se tem nos autos, uma efetiva individualização da conduta de cada servidor, de modo que todos os gestores estão sendo responsabilizados por todas as ocorrências identificadas, como se não houve diferenças entre as funções e respectivas responsabilidades públicas.

250. Afirma que se deve indicar, até mesmo para permitir o contraditório e a ampla defesa, quem efetivamente tinha a responsabilidade por: (i) selecionar ou aprovar a empresa que foi contratada; (ii) analisara capacidade ético-profissional da empresa e dos seus dirigentes; (iii) analisar ou aprovar os preços dos serviços a serem contratados; (iv) elaborar os termos de referência do contrato; (v) definir os produtos a serem apresentados pela contratada; (vi) ajustar a forma de pagamento dos serviços contratados; (vii) fazer os ateste dos serviços prestados; (viii) exercer a fiscalização do contrato; (ix) decidir sobre o encerramento do contrato.

251. Conclui que a individualização das condutas de cada um dos gestores, a partir dos postulados da boa-fé e das responsabilidades funcionais se impõe até mesmo para permitir, num juízo de razoabilidade, o afastamento do polo passivo de todos aqueles que efetivamente não devem figurar como responsáveis nesse feito. Traz à baila os seguintes precedentes do Tribunal de Contas da União, no sentido de que a responsabilização dos dirigentes não pode ser genérica, impondo-se a demonstração efetiva e objetiva de que agiram ou se omitiram na prática de ato ou dever de ofício, o que evidentemente não é o caso retratado nestes autos: Acórdãos 89/2000-Plenário, 7/1999-Segunda Câmara, 594/2005-Plenário, 143/2003-Segunda Câmara e 308/2003-Segunda Câmara (excertos citados às pp. 26-28, peça 368).

252. Anota que o Egrégio Tribunal de Contas da União, seguindo e aplicando os princípios que decorrem do Estado Democrático de Direito, tem conferido especial relevo às falhas não orientadas por má-fé ou dolo, que no caso concreto, admite-se apenas para argumentar. Cita os Acórdãos 87/2007-Plenário, 34/2005-Plenário, 57/2002-Segunda Câmara, 682/2006-Plenário e 1066/2004-Plenário (excertos citados às pp. 28-30, peça 368). Afirma que o mesmo entendimento versado nos precedentes deve ser aplicado à recorrente, de modo a reconhecer a boa-fé da gestora e afastar todas as consequências decorrentes desse eventual não reconhecimento.

253. Alega que era apenas uma assessora especial (geral) do Ministro, não era ordenadora de despesa e não ordenou qualquer despesa no MPA. Afirma que seu DAS não permitia gestão de rubrica ou recursos, e o objeto deste processo sequer era gerido pela Coordenação onde era lota, mas gestado em outra coordenação. Aduz que o contrato tinha fiscal, que não era a recorrente, que não era necessário o seu *"de acordo"* em qualquer documento para se efetuar o pagamento de qualquer valor contratado. Anota que havia outros coordenadores com a mesma atribuição que a sua, havia um coordenador geral da Conferência. Argumenta que a sua posição de coordenadora dos trabalhos da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

mesa não permitia o controle exigido nem era sua essa atribuição. Conclui ser evidente a sua ilegitimidade passiva e/ou a ausência de responsabilidade.

254. Face ao exposto, postula a recorrente:

a) O acolhimento das preliminares de ilegitimidade passiva da recorrente e, na eventualidade da superação desta, seja declarado à impossibilidade de liquidação das contas;

b) No mérito, em função de todos os tópicos trazidos à baila, seja dado provimento ao presente Recurso, para reformar os Acórdãos recorridos e julgar regulares, ainda que com ressalvas, a gestão da Recorrente;

c) Não acatado o pedido supra seja, de qualquer forma, afastada a solidariedade na dívida apurada e reduzida, a patamares mínimos, inferiores a R$ 5.000,00 (cinco mil reais) a multa aplicada.

Análise – peça 368

255. Como se observará por meio da análise a seguir, não merecem ser acolhidos os argumentos da recorrente, devendo o seu recurso ser conhecido e, no mérito, desprovido.

256. Em primeiro lugar, quanto ao argumento relativo à precariedade da gestão administrativa do órgão, deve-se ressaltar que esse aspecto não deve servir de desculpa para legitimar o mal uso do dinheiro público. Caso a recorrente sentisse que não contava com a estrutura administrativa adequada para desempenhar adequadamente as suas funções, por prudência, a mesma não deveria ter aceitado a missão que lhe foi confiada. Assim o fazendo, assumiu os riscos inerentes ao exercício da função pública.

257. Em segundo lugar, deve-se salientar que a responsabilidade da recorrente, nos presentes autos, decorreu da aposição do seu *"de acordo"* junto com seu carimbo e assinatura na Nota Técnica n° 044/2009/COGERP/MPA, de 27/10/2009 (TC 022.310/2009-3, peça 15, p. 48), a qual declarou que *"a empresa Dialog Comunicação e Eventos prestou serviços de organização e apoio logístico para a realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca realizada no período de 30/09, 01 e 02/10/09, em Brasília – DF, conforme solicitação do Ministério da Pesca e Aquicultura e de acordo com a proposta comercial apresentada"*, atestando também *"que os serviços prestados atenderam à demanda solicitada, não havendo nenhuma reclamação ou pendência de qualquer natureza."*

258. Em terceiro lugar, cabe ressaltar que a recorrente foi condenada solidariamente com outros responsáveis por duas parcelas de débito, a saber: (i) R$ 590.932,87 (data da ocorrência: 4/12/2009; subitem 9.3.1 do acórdão recorrido), correspondente a serviços não executados a preços de mercado; e (ii) R$ 218.261,76 (data da ocorrência: 4/12/2009; subitem 9.3.3 do acórdão recorrido), correspondente a sobrepreço dos serviços não executados. Em que pese o fato de a recorrente argumentar que não pode ser responsabilizada pelos aludidos valores de débito, vê-se que, ao atestar por escrito a prestação dos serviços pela empresa Dialog conforme proposta comercial apresentada, chamou para si a responsabilidade pelas duas parcelas de débito que se referem a serviços não executados no âmbito do contrato em análise.

259. Logo, como signatária de documento que embasaria as etapas posteriores do processo administrativo relativo ao contrato em tela, o mínimo que se esperaria da recorrente teria sido a verificação de que o que estava atestando mediante a já mencionada nota técnica correspondia à realidade dos fatos. Tendo sido parte da cadeia de atos administrativos que culminaram com o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

pagamento de uma quantidade significativa de serviços não executados, não se pode afastar a sua responsabilização pelas duas parcelas do débito mencionadas anteriormente.

260. Por outro lado, se a recorrente, na qualidade de Assessora Especial do Ministro, declara-se incompetente para atestar a realização do serviço, deve-se perguntar por que motivo ela firmou a mencionada nota técnica e afirmou estar de acordo com o teor de tal documento. Por oportuno, deve-se ressaltar que os atos de um processo administrativo são atos formais e não podem ser praticados *"inadvertidamente e sem necessidade"*. Por isso, as pessoas que atuam nos aludidos processos normalmente identificam claramente a si próprias, assim como o cargo que ocupam, e assinam os documentos.

261. Ademais, contrariando a tese recursal esgrimida pela recorrente, constam dos autos documentos que comprovam a sua designação formal como membro da Comissão Organizadora Nacional da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (Portaria n° 10, de 04/02/2009; peça 115, pp. 34-44) e também que a mesma foi a responsável pela aprovação da Proposta Comercial 2140 da empresa Dialog (pp. 37-44; peça 4 do TC 022-310/2009-3), a qual definiu cada produto e serviço que seria fornecido para a consecução do citado evento, assim como os preços de cada item (trecho do Relatório transcrito a seguir, p. 21, peça 263). Logo, pode-se concluir que a recorrente não era incompetente para atestar a realização do serviço.

> *119. A Portaria Seap 10, de 4/2/2009, que aprovou o Regimento da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (peça 115, p. 34-44), instituiu a Comissão Organizadora Nacional, cujo objetivo era propor medidas e ações necessárias para a consecução da referida conferência. Eram membros da comissão a Sra. Sheila Oliveira e o Sr. Cleberson Zavaski. Segundo o normativo, era dever da Comissão Organizadora Nacional organizar, acompanhar e avaliar a realização do evento em tela, atendendo aos aspectos técnicos, políticos e também administrativos. Assim, não merece prosperar o argumento da Sra. Sheila de que não seria sua atribuição dar autorização de serviço, verificar a adequação e realizar a conferência dos produtos entregues e serviços executados durante a conferência.*
>
> *120. Sobre a autorização de serviço, verifica-se que a Sra. Sheila foi a responsável pela aprovação da Proposta Comercial 2140, que definiu cada produto e serviço que seria fornecido para a consecução do evento em análise, inclusive com as respectivas quantidades de cada item (TC 022.310/2009-3, Principal, fls. 187-194).*

262. No mesmo sentido, sem fazer referência a presunções e sim a fatos concretos e provas constantes dos autos, a responsabilidade da recorrente restou devidamente esclarecida pela Relatora **a quo** no trecho transcrito a seguir do seu Voto (pp. 5-6, peça 262), **in verbis**:

> *53. As responsáveis pela nota técnica que atestou a prestação dos serviços conforme orçamento prévio (TC 022.310/2009-3, peça 15, p. 48) – Mariângela de Souza (coordenadora-geral de Relações Públicas) e Sheila Maria Assis de Oliveira (assessora especial) – também não trouxeram justificativas suficientes. A nota técnica por elas assinada atestou que os serviços haviam sido prestados conforme orçamento prévio e que não havia nenhuma pendência. Esse documento foi usado para autorizar os pagamentos feitos.*
>
> *54. Essas responsáveis buscaram se eximir da responsabilidade alegando que a nota técnica apenas declarou que as condições para realização do evento teriam sido satisfeitas. Não teriam autorizado pagamentos, já que haveria gestor designado para essa tarefa e que caberia a esse responsável a conferência item a item efetivamente utilizado. A coordenadora-geral alegou que seu trabalho seria restrito a atividades de cerimonial e protocolo, que teria*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

assumido a coordenação após exoneração da gestora anterior em 10/6/2009 e que não teria participado das etapas anteriores de preparação. Sobre os itens específicos questionados, foram trazidos esclarecimentos genéricos, que nem inovaram, nem justificaram as diferenças de quantitativos questionadas.

(...)

57. A assessora Sheila Maria Assis de Oliveira também afirmou que a nota técnica teria atestado apenas que o serviço fora prestado e estaria na proposta apresentada. Esse documento por ela endossado não deveria ser entendido como resultado de conferência item a item.

58. Contrapõem-se a esses argumentos várias constatações. A nota técnica contemplou declaração expressa de que a Dialog havia prestado serviços de organização e apoio logístico para realização da conferência "conforme solicitação do Ministério da Pesca e Aquicultura e de acordo com a proposta comercial apresentada". A proposta comercial fixava os quantitativos que definiram o valor dos serviços (TC 022.310/2009-3, peça 4, p. 37- 44). E a nota serviu de fundamento para as etapas posteriores que culminaram no pagamento à contratada por quantitativos não executados.

59. Sobre a natureza da responsabilidade dessas gestoras, a unidade técnica destacou os termos da Portaria 10 de 4/2/2009, que instituiu a comissão do evento, da qual fazia parte a última servidora mencionada. A comissão ficou encarregada de organizar, acompanhar e avaliar a realização do evento, inclusive quanto aos aspectos administrativos. Nessas condições, a validade do "de acordo" dessa servidora não pode ser subestimada ou considerada meramente formal.

263. Além do mais, para que não reste a menor dúvida de que a citada Portaria 10, de 04/02/2009 (peça 115, pp. 34-44) atribuía responsabilidades administrativas à Comissão Organizadora da qual recorrente era membro, a seguir, transcreve-se o inciso I do art. 5° daquela norma (peça 115, p. 37), **in verbis**:

Art. 5° - À Comissão Organizadora Nacional da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca compete:
I – Organizar, acompanhar e avaliar a realização da 3ª Conferência Nacional, atendendo aos aspectos técnicos, políticos e administrativos.
(...)

264. Por seu turno, a Portaria 178, de 28/08/2003 (anexo 4, pp. 44-71 da peça 368) que aprovou o Regimento Interno da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, define, em seu art. 7°, inciso VIII (transcrito a seguir, p. 49 da peça 368), que à Assessora Especial compete exercer outras funções que lhe forem determinadas pelo seu superior, como, por exemplo, as que lhe foram atribuídas por meio da Portaria 10, de 04/02/2009 (peça 115, pp. 34-44).

Art. 7°. A Assessoria Especial do Secretário Especial, compete:
(...)
VIII - exercer outras funções que lhe forem determinadas pelo Secretário Especial de Aquicultura e Pesca.

265. Quanto aos argumentos da prescrição e da segurança jurídica em relação a atos administrativos praticados há mais de cinco anos invocados pela recorrente, deve-se ressaltar que é pacífico o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

entendimento jurisprudencial desta Casa no sentido de que as ações de ressarcimento no âmbito do TCU são imprescritíveis, de acordo com os termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, do Enunciado 282 da Súmula de Jurisprudência do TCU, de reiterado entendimento do Supremo Tribunal Federal (MS 26210/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, julg. 04/09/2008, DJe 09/10/2008, dentre outros), assim como de acordo com reiteradas decisões deste Tribunal (Acórdão 2.709/2008-Plenário; Relator Min. Benjamin Zymler, entre outros). Ademais, saliente-se que este Tribunal tem atuado em relação ao contrato desde o período em que o mesmo ainda estava vigente (até abril de 2010), inclusive com a adoção de medida cautelar para suspender a sua execução, não sendo possível falar em *"dar sobrevida àquilo que se perpetuou no tempo"*.

266. Por oportuno, deve-se observar que a hipótese de contas iliquidáveis não se amolda ao presente caso, pois não restou configurado, nos autos, caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, que tenha tornado materialmente impossível o julgamento de mérito, ordenando-se o respectivo trancamento e o arquivamento do processo, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992. Ademais, a aludida hipótese não guarda relação alguma com a situação econômica ou financeira dos responsáveis com contas julgadas irregulares com a imposição de débito solidário. A propósito, deve-se salientar que a jurisprudência deste Tribunal tem aplicado essa hipótese principalmente nos casos em que o longo decurso de prazo desde a instauração do processo de tomada de contas especial compromete o exercício pleno do contraditório e dificulta o acesso do responsável aos meios e recursos inerentes à ampla defesa (cf. Acórdãos 5105/2010-1ª Câmara, 6585/2010-1ª Câmara, 7693/2010-1ª Câmara, 3983/2010-1ª Câmara, 1717/2010-2ª Câmara, 761/2011-2ª Câmara, 7451/2011-2ª Câmara e 1929/2011-2ª Câmara entre outros). É óbvio não ser esse o caso da recorrente, pois não há motivo algum para que este Tribunal não possa julgar o mérito desta tomada de contas especial.

267. Deve-se esclarecer que, conforme jurisprudência pacífica desta Corte, para que se imponha a obrigação de repor um dano ao erário, não é necessário caracterizar enriquecimento ilícito, locupletamento, dolo ou má-fé por parte dos responsáveis, já que uma conduta culposa, por imperícia, imprudência ou negligência, também pode resultar num dano ao erário, passível de ressarcimento à luz da Lei 8.443/1992 e da Constituição Federal. Basta identificar o responsável pelos atos ilícitos e pelo dano ocasionado, quantificar o mencionado dano e estabelecer o nexo de causalidade entre o citado dano e os atos omissivos ou comissivos praticados pelo responsável. Como se pode observar nos subitens anteriores desta análise, tudo isso está claramente demonstrado nos autos, não podendo ser aceitos os argumentos da recorrente no sentido de afastar a sua responsabilização ou a solidariedade do débito.

268. Por outro lado, no que concerne ao argumento sobre um possível enriquecimento sem causa da Administração Pública, cabe ressaltar que o ressarcimento de danos ocasionados ao erário tem sede constitucional e legal, além do fato de que a imposição de débito solidário não gerará cobrança em duplicidade, pois a solidariedade implica em que os devedores solidários são responsáveis, em conjunto, pela totalidade do débito. Ressalte-se que todos os servidores que atuaram na cadeia de atos administrativos que culminaram nos pagamentos indevidos ora questionados devem ser responsabilizados pelo débito solidário.

269. Por seu turno, no que tange à multa aplicada à recorrente com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, deve-se esclarecer que o fundamento legal da sua aplicação é tão-somente a existência de débito, não tendo que ser demonstrados o dolo ou a má-fé do responsável. Ressalte-se que é perfeitamente legal aplicar a aludida multa sempre que se verifique a ocorrência de débito, e o valor da mesma pode ser de até cem por cento do valor do dano ao erário, conforme estabelecido pelo já citado art. 57 da Lei 8.443/1992, e de acordo com a dosimetria estabelecida dentro do livre convencimento do Relator do feito, levando em consideração os elementos probatórios constantes dos autos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

270. Por oportuno, salienta-se que a Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) não se aplica aos processos no âmbito desta Corte de Contas, tendo em vista que os processos de controle externo sob jurisdição deste Tribunal são regidos por lei específica, a saber, a Lei 8.443/1992, tendo os julgados deste Tribunal respaldo constitucional (art. 71 da Carta Magna).

271. Por outro lado, deve-se registrar que a leitura do extenso e detalhado voto da Relatora **a quo** (peça 262) não deixa nenhuma dúvida quanto ao fato incontestável de que houve uma clara e efetiva individualização da conduta de cada servidor arrolado neste processo, por meio da referência a fatos concretos e elementos probatórios constantes dos autos. Incabível também esse argumento da recorrente. Apenas como exemplo ilustrativo, no caso da recorrente, restou comprovado que a mesma foi a responsável pela aprovação da Proposta Comercial 2140 da empresa Dialog (pp. 37-44; peça 4 do TC 022-310/2009-3), a qual definiu cada produto e serviço que seria fornecido para a consecução do citado evento, assim como os preços de cada item.

272. Por todo o exposto, pode-se concluir que não merecem ser acatados os argumentos da recorrente, devendo o seu recurso ser conhecido e desprovido.

EXAME TÉCNICO – Recurso de Manoel Viana de Sousa (R010, peça 371)

Argumentos

273. Após fazer um breve histórico processual, o recorrente alega que, antes de demonstrar a improcedência da sua condenação, é importante destacar mais uma vez, a realidade pessoal do servidor no momento do evento, suas funções e competências, de modo a delinear, de forma correta, suas eventuais responsabilidades nesse feito, que se admite apenas para argumentar. Destaca que a então Secretaria da Pesca funcionava, do ponto de vista da gestão administrativa, de forma bastante precária, com uma estrutura de pessoal extremamente deficiente numericamente, o que levava à sobrecarga da totalidade dos servidores na condução das relevantes missões daquele órgão.

274. Aduz que era rotina, portanto, em função da deficiência administrativa, que não pode ser jamais imputada ao servidor, mas à própria Administração Pública, ao acúmulo de funções e ao acompanhamento simultâneo de várias demandas, tendo como resultado, uma natural deficiência no que diz respeito à excelência da prestação do serviço público, sem que o servidor, reitere-se, pudesse conduzir-se de forma diversa, diante da realidade aqui reafirmada. Informa também que essa dificuldade de contratação de pessoal jamais levou à inércia dos Administradores da Secretaria. Alega que vários pedidos de realização de concursos públicos foram formulados e não atendidos em função da conjuntura econômica ou da burocracia estatal e essa informação já foi levada ao descortino da Corte em outras ocasiões.

275. Conclui que as deficiências administrativas da Secretaria eram públicas e notórias, de modo que a reduzida força de trabalho procurava, com esforços, atender a todas as altas e relevantes responsabilidades legais conferidas ao referido órgão. Assevera que essas públicas deficiências administrativas, que inevitavelmente levam os servidores a não conseguirem acompanhar com a qualidade devida todos os ajustes (contratos, convênios, acordos etc.) entabulados pela Secretaria, no cumprimento das suas funções legais, não podem ser imputadas, como dito, aos servidores da Secretaria, a não ser que se demonstre, não por presunção, que se conduziram com dolo ou comprovada má-fé no trato e na gestão administrativo financeira da pasta. Afirma que essa realidade, brevemente reiterada, deve balizar todo o julgamento do recurso ora interposto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

276. Alega que o recorrente deve ser excluído do polo passivo da presente Tomada de Contas. Argumenta que, na condição de Diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional e muito embora tenha, a partir de informações técnicas recebidas de subordinados atuado na contratação, aditivos e dado andamento aos termos do contrato, o recorrente não tem qualquer responsabilidade pelas irregularidades apontadas, na medida em que agiu respaldado pelos pareceres e atestes formulados pelos demais servidores diretamente vinculados à execução do contrato. Aduz que as impropriedades administrativas apontadas pelo Tribunal como sustentáculo para a aplicação das penas de multa e devolução de recursos, dizem respeito, essencialmente, a questões administrativas não afetas à esfera de deliberação, acompanhamento e decisão desse gestor.

277. Afirma que não competia à sua Diretoria, no âmbito das complexas e demasiadas responsabilidades que detinha no cargo que ocupava, afetar-se do controle diário das questões que na estrutura administrativa da Instituição, estavam descentralizadas e com claras indicações acerca de quem deveria conduzir todos os processos. Conclui que o exercício do cargo de Diretor, nessa perspectiva, não conduz automaticamente à responsabilidade dos gestores, quando se tem ciência de que todas as suas decisões pressupunham um anterior procedimento administrativo tecnicamente instruído, pelas pessoas que efetivamente se ocuparam da realização do evento e da declaração de sua ocorrência, como e nas condições em que contratado. Afirma que o recorrente não pode ser responsabilizado apenas e tão somente pelo cargo que ocupava, pois não há respaldo na legislação pátria para a responsabilidade objetiva.

278. Alega que a responsabilidade atribuída ao recorrente não pode prosperar, pois se trata de responsabilidade delegada que redunda em isenção da autoridade delegante por força do que dispõe o art. 80, § 2° do Decreto-Lei 200/67. Cita também a Súmula n° 510 do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Cita, ainda, os Acórdãos 66/98-Plenário, 89/2000-Plenário, 7/1999-Segunda Câmara, 594/2005-Plenário, 143/2003-Segunda Câmara, 308/2003-Segunda Câmara como sustento (pp. 9-12, peça 371).

279. Observa que, diante da complexidade e da gama de atribuições que possuía o recorrente, não se pode imputar-lhe objetivamente quaisquer das ocorrências que dão suporte aos Acórdãos recorridos. Cita, como sustento, os Acórdãos 372/2001-Segunda Câmara e 65/1997-Plenário (p. 12, peça 371). Aduz que havia, ademais, uma Coordenação Geral organizadora do Evento, com atribuições diversas do recorrente e com a responsabilidade pelo total acompanhamento e realização da Conferência. Requer, portanto, a exclusão do recorrente do rol de responsáveis nesse processo administrativo.

280. Assevera que o recorrente era servidor público por ocasião dos fatos, percebendo vencimentos insuficientes para fazer frente a tamanha responsabilidade e que nem de longe podem fazer face aos débitos que lhe são imputados nesse feito (multa e devolução de valores). Alega que o recorrente precisaria economizar, usando os parâmetros dos vencimentos que percebia na função pública no momento do evento, a totalidade de seus proventos por quase três décadas, o que demostra a inviabilidade da cobrança indicada pela Corte. Aduz que, ao exercer suas funções legais há 05 anos, tinha plena convicção de que tudo que fora realizado atendia aos desideratos da Administração, de modo que estava seguro e tranquilo em relação ao trabalho desenvolvido e, nessa perspectiva, contava com necessária segurança jurídica que permeia toda a atividade administrativa.

281. Afirma que o revolvimento dessa realidade, depois de decorridos 05 anos, macula essa segurança jurídica e inviabiliza como dito, qualquer possibilidade do recorrente fazer face à eventual manutenção da condenação, o que se admite apenas para argumentar. Aduz que o direito de a Administração invalidar ou modificar atos administrativos não é eterno, nem tampouco arbitrário, na medida em que a invalidação cede passo diante de situações jurídicas já consolidadas em decorrência

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

da boa-fé e do decurso do tempo em atenção ao princípio da segurança e estabilidade das relações jurídicas. Cita doutrina de Lúcia Valle Figueiredo como sustento (p. 13, peça 371).

282. Salienta que, que na esfera do decisório do Colendo Tribunal de Contas da União, o Recorrente entendia ter satisfeito suas obrigações, não compreendendo ser mais possível à Administração apreciar ou reapreciar essa realidade ocorrida há mais de 05 anos, em nome da estabilidade das relações jurídicas. Na verdade, afirma que esse Colendo Tribunal de Contas da União, por diversas vezes tem decidido pela manutenção de vínculos estabelecidos por atos ilegais, que não é o caso dos presentes autos, mas que encontram sustentação em bases que alicerçam todo o ordenamento jurídico, com amparo no próprio texto constitucional. Alega que se invocam, em tais situações, os princípios da boa-fé, da isonomia, da segurança jurídica e da estabilidade das relações constituídas. Cita doutrina de Márcio Nunes Aranha como sustento (p. 14, peça 371).

283. Enfatiza que o TCU, em inúmeras oportunidades, tem dado prevalência ao princípio da estabilidade das relações jurídicas em detrimento da legalidade estrita. Cita os Acórdãos 2565/2010-2ª Câmara e 2363/2010-1ª Câmara como sustento (pp. 14-16, peça 371). Argumenta que, em decorrência do afirmado, postula o Recorrente que nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei n° 8.443, de 18 de julho de 1992, seja o presente feito arquivado, diante da impossibilidade fática e jurídica de liquidação das contas. Requer, dessa forma, o arquivamento dos autos, em função da impossibilidade de liquidação das contas diante da realidade apresentada e dos precedentes invocados ou, noutra esteira, o julgamento pela regularidade das ações do recorrente, ainda que com ressalvas e recomendações.

284. Afirma que a pretensão buscada pelo Tribunal de Contas da União nos presentes autos está fulminada pelo instituto da prescrição. Alega que a Conferência foi realizada em setembro de 2009, e a primeira decisão da Corte somente ocorreu em 2015, quando já havia transcorrido um lapso temporal superior a 05 anos desde o evento questionado. Conclui que, ainda que houvesse qualquer procedência em relação às irregularidades apontadas ou regularidade na dívida solidária que ora lhe é imputado, não poderia o Tribunal de Contas da União ou a Administração Pública proceder à cobrança de tais débitos, em virtude da ocorrência da prescrição na pretensão administrativa. Aduz que a Constituição Federal, no § 5° do art. 37, dispõe que: *"A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento."* Assevera que a Lei 8.443/92 (TCU) não regula a prescrição no âmbito do Tribunal de Contas. Cita doutrina de Ely Lopes Meirelles (pp. 17-18, peça 371).

285. Afirma que a prescrição que ora se argui, por se tratar de um procedimento administrativo, encontra justificativa na estabilidade das relações entre a Administração e os seus jurisdicionados. Aduz que não é crível que um processo administrativo de apuração sobre fatos ocorridos há mais de 05 anos, não esteja prescrito, principalmente quando o tempo não mais permite, inclusive, o exercício do devido processo legal, na perspectiva assegurada pela Constituição Federal. Conclui que, extrapolado que se acha, em muito, o prazo de cinco anos desde o evento e a primeira decisão do Tribunal, e pede a essa Colenda Corte que declare, desde logo, a prescrição ora arguida e, por via de consequência, determine o arquivamento dos presentes autos.

286. Alega que os Acórdãos recorridos imputam ao recorrente a devolução, em solidariedade com outros gestores e com a empresa beneficiária dos recursos, a devolução de vultosa quantia, sem que o mesma tenha contribuído, como dolo ou má-fé, pela ocorrência dos supostos prejuízos. Aduz que a solidariedade, embora fixada legalmente na Lei Orgânica do Tribunal e no Regimento Interno, não pode estar dissociada da necessária razoabilidade, razão pela qual não deve ser tratada como absoluta. Afirma que se suscita, nesse momento, a inconstitucionalidade de qualquer interpretação legal, nas normas de regência utilizadas por esse Tribunal de Contas da União, que leve ao entendimento de que a solidariedade nos débitos apurados pode ser imputada indistintamente aos efetivos beneficiários dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

recursos e aos servidores públicos que atuaram no respectivo processo, sem que se tenha delineado, de forma clara, dolo ou má-fé (que não pode ser presumida) do servidor.

287. Afirma que a empresa Dialog, posteriormente Due, foi a única beneficiária dos recursos que o Tribunal afirma, serem em parte, indevidos, sem que esteja demonstrado nos autos, qualquer conluio, aferição de benefícios pessoais, dolo ou má-fé do recorrente nessa percepção apontada como indevida de valores, de modo que enriquecimento indevido da Administração e, principalmente, da empresa contratada, única beneficiária. Anota que, em outras palavras, a solidariedade não se aplica de forma objetiva em quaisquer situações de eventuais prejuízos experimentados pela Administração, devendo ser demonstrado, no caso do servidor que atuou no feito, que ele de alguma forma agiu em conluio ou se conduziu de forma dolosa no sentido de beneficiar, em detrimento do erário, o ente privado, de modo que se assegure, tanto quanto possível, a observância, nessa realidade, dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

288. Argumenta que está claro que as supostas irregularidades somente beneficiaram a empresa privada que contratou com a Administração, somente esta deve responder pelas supostas dívidas imputada. Reafirma e suscita, portanto, a inconstitucionalidade, como dito, de qualquer interpretação que leve o recorrente a responder de forma solidária por eventuais ressarcimentos ao erário, quando não restar sobejamente demonstrado que o servidor agiu em conluio, dolo, má-fé ou quiçá tenha aferido benefícios pessoais, financeiros ou equivalentes.

289. Assevera que, na condição de Diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional e muito embora tenha, a partir de informações técnicas recebidas de subordinados atuado na contratação e nos aditivos, além de dar andamento aos termos do contrato, o recorrente não tem qualquer responsabilidade pelas irregularidades apontadas, na medida em que agiu respaldado pelos pareceres, atestes e declarações formuladas pelos demais servidores diretamente vinculados à execução do contrato. Aduz que as impropriedades administrativas apontadas pelo Tribunal como sustentáculo para a aplicação das penas de multa e devolução de recursos, dizem respeito, essencialmente, a questões administrativas não afetas à esfera de deliberação, acompanhamento e decisão desse gestor. Afirma que não competia à sua Diretoria, no âmbito das complexas e demasiadas responsabilidades que detém no cargo que ocupa afetar-se do controle diário das questões que na estrutura administrativa da Instituição, estavam descentralizadas e com claras indicações acerca de quem deveria conduzir todos os processos.

290. Conclui que o exercício do cargo de Diretor, nessa perspectiva, não conduz automaticamente à responsabilidade dos gestores, quando se tem ciência de que todas as suas decisões pressupunham um anterior procedimento administrativo tecnicamente instruído, pelas pessoas que efetivamente se ocuparam da realização do evento e da declaração de sua ocorrência, como e nas condições em que contratado. Alega que o recorrente não pode ser responsabilizado apenas e tão somente pelo cargo que ocupava, pois não há respaldo na legislação pátria para a responsabilidade objetiva. Aduz que a aplicação de normas de caráter restritivo a direitos fundamentais deve observar, além do princípio da taxatividade (ou do mandato de certeza), como exigência constitucional que se estende à cominação das penas, seja elas penais, civis ou administrativas, o necessário nexo de causalidade entre os fatos inquinados e a ação ou omissão (culpa ou dolo) do apontado como responsável.

291. Afirma que, em obediência as esses postulados, que se revestem de garantia dos cidadãos, não se pode ampliar as hipótese de incidência e/ou de aplicação de sanções sob pena de grave violação dos direitos constitucionais dos jurisdicionados. Alega que a ação punitiva da Corte de Contas está adstrita, no campo específico da aplicação de penas, à expressa previsão legal, não havendo, à toda evidência, espaço para interpretação ou alargamento das hipóteses de restrição aos direitos constitucionais dos jurisdicionados, como ocorreu na espécie. Assevera que as penas de multas e a devolução de recursos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

só devem ser aplicadas quando efetivamente se demonstrar que o apenado subjetivamente incorreu em falhas, por ação ou omissão que estavam sob sua esfera de responsabilidade.

292. Informa que os autos não apontam nenhuma irregularidade de responsabilidade direta e muito menos exclusiva do Recorrente, tendo o Tribunal de Contas da União se conduzido em face de juízo de responsabilidade objetiva pelo só fato do exercício do cargo de Diretor que ocupava. Afirma que sempre pautou suas ações e decisões pela observância das normas legais e na perspectiva do atendimento ao interesse público. Alega que, para ilidir essa realidade e manter as multas aplicadas e a condenação solidária, deve-se demonstrar que ele agiu movido por interesses escusos ou desonestos, com dolo ou culpa. Anota que, ao contrário de presumir a omissão ou quiçá a má-fé do recorrente, deveria o Tribunal partir do pressuposto objetivo de que os atos administrativos adotados por ele foram legítimos e praticados em estrita observância ao princípio da legalidade, ou, de outra forma, demonstrar que efetivamente se conduziu de maneira contrária às normas e aos interesses da Secretaria. Cita doutrina de Seabra Fagundes como sustento (pp. 20-21, peça 371).

293. Argumenta que, do mesmo modo, ao tratar da invalidade dos atos administrativos, Celso Antônio Bandeira de Melo também recorre a Seabra Fagundes, apresentando a conclusão do pensamento deste, de que a gravidade do vício deve ser apurada concretamente em face da repercussão sobre o interesse público. Alega que o Acórdão recorrido não se pauta pela observância dos princípios da legalidade e da razoabilidade positivados na Carta Federal e reproduzidos, pela sua importância, no texto da Lei n° 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que estabelece que a Administração Pública deva se pautar pela observância dos princípios enunciados em seus artigos 1° e 2° (pp. 21-22, peça 371).

294. Afirma que a responsabilidade do recorrente não independe de culpa. Aduz que ele somente poderia ser apenado se tivesse atuado pessoal e culposamente para a concretização dos atos dito irregulares, o que efetivamente não é o caso dos presentes autos. Assevera que a responsabilidade exclusivamente objetiva deve ser rechaçada. A respeito do que afirma, traz à baila trechos do voto proferido pelo Ministro Dias Toffoli do Supremo Tribunal Federal, nos autos do Inquérito 3367, onde o referido Magistrado, deixou assentado o entendimento que **mutatis mutandis** também pode ser aplicado à hipótese vertente (pp. 22-24, peça 371). Informa que, nos autos do Inquérito 2027/RO, o Ministro Gilmar Mendes também demonstrou sua preocupação com a responsabilidade objetiva dos gestores máximos de determinados órgãos ou entes federados, o que muito embora divisasse responsabilidade penal, pode como dito, ser aplicado à hipótese vertente. Nesse sentido, destaca alguns trechos do voto de sua Excelência (pp. 24-27, peça 371).

295. Afirma ser inconstitucional qualquer interpretação que leve à caracterização da solidariedade na responsabilidade pela dívida imputada nesses autos, sem que se tenha efetivamente demonstrado, dentro da quadra da razoabilidade, que o gestor público auferiu benefícios ou agiu de modo doloso para prejudicar a Administração Pública. Aduz que, se os pontos inquinados pelo Tribunal beneficiaram, financeiramente apenas a empresa Due Promoções e Eventos Ltda., somente ela deve ser chamada a responder por esses eventuais débitos, sob pena, como afirmado, de enriquecimento ilícito da Administração e, principalmente, da empresa beneficiária. No presente caso, alega que não se aponta em nenhum momento que quaisquer dos gestores tenham auferido algum benefício pessoal indevido ou, dolosamente dado causa a prejuízos ao erário ou o que seria mais grave, associado se à pessoa jurídica contratada em detrimento da defesa da Administração Pública.

296. Conclui que determinar ao recorrente que promova a devolução da exorbitante quantia indicada nos Acórdãos recorridos importaria, no mínimo, no enriquecimento sem causa da Administração e da própria empresa contratada, que usufruiu, respectivamente, dos serviços prestados e dos recursos recebidos, sendo esta, a única beneficiária dos valores. Aduz que o enriquecimento sem causa, que será configurado com a manutenção da solidariedade no débito apontado pela Corte, caracteriza realidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

repudiada pelo Direito e que não deve encontrar conforto nestes autos. Cita doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello como sustento (pp. 28-31, peça 371). Requer, portanto, a exclusão do recorrente da responsabilidade pela devolução de eventuais valores considerados como pagamento indevido, de modo que apenas a empresa beneficiária de tais montantes possa responder por esses supostos débitos.

297. Afirma que os valores das multas aplicadas ao recorrente – que se espera sejam desconstituída com o presente recurso – não se pautou por um juízo de ponderação e razoabilidade. Alega que, além do suposto prejuízo não está devidamente mensurado, em nenhum momento dos autos se tem qualquer alegação de que o gestor recebeu benefícios pessoais ou agiu de má-fé ou não adotou os cuidados necessários para a proteção do interesse público, de modo que a aplicação da multa em montante superior ao mínimo estabelecido na legislação de regência, ou seja, se mostra flagrantemente incompatível com a realidade do processo. Argumenta que, em situações da espécie, quando se tem meras irregularidades formais – o que se admite apenas para argumentar – o Tribunal tem reiteradamente, quando rejeita as justificativas iniciais ou recursais, aplicado multas em patamares mínimos, o que também, ressalte-se, não é e nem será a realidade deste feito.

298. Conclui que as multas aplicadas violam os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, hoje de larga aplicação na administração pública e nas decisões administrativas. Alega que o princípio da proporcionalidade quer significar que o Estado, representado na atuação de seus agentes públicos, não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na consecução dos seus objetivos. Aduz que a violação à proporcionalidade ocorre quando a Administração Pública, tendo dois valores legítimos a sopesar, prioriza um em detrimento ou sacrifício exagerado do outro. Argumenta que o erro está em realizar o sacrifício excessivo de um direito na aplicação de outro. Assevera que a razão de ser deste princípio é justamente criar mecanismos para que estes direitos, igualmente fundamentais, possam coexistir, sem que um seja eliminado para que o outro possa ser implementado, ou seja, o Administrador Público está obrigado a sacrificar o mínimo para preservar o máximo dos direitos, compatibilizando-os, sempre.

299. Aduz que o princípio da proporcionalidade exige ponderação e racionalidade prudente do administrador na interpretação e aplicação da legislação, razão pela qual, no caso em análise, não se pode admitir a possibilidade de apenação exagerada daqueles cujas falhas (que se admite apenas para fins de raciocínio) sequer estão demonstradas de forma individualizada nos autos. Alega que a razoabilidade não possui nada de extravagante, não é um empecilho para o desempenho da função estatal nem dificulta o alcance do interesse coletivo pelos agentes públicos, mas tão-somente um princípio básico e elementar que exige coerência, moderação e bom senso por parte dos executores da vontade do Estado. Afirma que a utilização de critérios aceitáveis e a adoção de medidas adequadas em função das circunstâncias é o mínimo que se espera dos órgãos administrativos, legislativos e jurisdicionais. Anota que a coerência de atitudes e a proporcionalidade entre meios e fins constituem os componentes por excelência do princípio da razoabilidade, que funciona como limite ao exercício da discricionariedade do administrador, do legislador e do juiz.

300. Argumenta que o princípio que proíbe o excesso deve pautar todos os atos do poder público em suas diversas manifestações, não sendo privativo de determinado órgão constitucional nem exclusivo do Direito Administrativo. Afirma que a Administração, no uso da discricionariedade, deverá sempre obedecer a critérios aceitáveis na prática de seus atos. A respeito dessa liberalidade do administrador público, cita doutrina de Celso Antônio Bandeira de Melo (p. 32, peça 371) e de José dos Santos Carvalho Filho (pp. 32-33, peça 371).

301. Anota que, se um ato for praticado sem a devida prudência e sensatez necessárias ao administrador, aquele será perfeitamente invalidável, visto ser eivado de nulidade. Conclui que as penas de multas devem ser totalmente afastadas ou, no limite revisadas. Afirma que inexiste nos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

Acórdãos recorridos qualquer fundamentação que valide a aplicação das penas de multa nos valores ora inquinados. Alega que se tem, dessa forma, que os Acórdãos recorridos não observam a necessidade de fundamentação das penas aplicadas. Cita o inciso X, do art. 93 da Constituição Federal e o art. 50, da Lei n° 9.784/1999 (p. 33, peça 371). Aduz que não é nula a decisão com fundamentação sucinta, mas o é a que carece, como na espécie, de devida motivação, essencial ao processo democrático. Cita doutrina de Barbosa Moreira como sustento (p. 33, peça 371).

302. Observa que a fundamentação é garantia política que corresponde à vocação democrática do poder de julgar. Afirma que não pode ser olvidada, mesmo nas decisões interlocutórias, pena de nulidade. Assevera que fundamentar é justificar, dizer dos motivos que formaram o convencimento. Alega que a motivação, ou seja, a explicitação das razões de decidir, constitui garantia das partes, sendo indispensável ao controle dos órgãos recursais. Argumenta que não há, nos Acórdãos recorridos, qualquer justificativa que valide a aplicação da pena de multa, nos patamares apresentados.

303. Anota que, no julgamento do Mandado de Segurança n° 23.452/RJ – DJ 12.05.2000, p. 20, o Ministro Celso de Mello, fazendo alusão às decisões administrativas adotadas em CPI, asseverou de forma expressa que: *"as deliberações de qualquer CPI, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal"*. Cita doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello como sustento (p. 34, peça 371).

304. Conclui que a motivação, como forma de controle da atividade administrativa, é de extrema importância e atende às duas faces do *"due process of law"*: a formal – porque está expressa no texto constitucional básico; e a substancial – sem a motivação não há possibilidade de aferição da legalidade ou ilegalidade declarada, da justiça ou da injustiça de uma decisão administrativa. Afirma que outra não pode ser a conclusão, senão a de que os Acórdãos recorridos, também nesse ponto, devem ser reformados. Requer que isso seja reconhecido.

305. Argumenta que atuou com total boa-fé no caso em exame. Nesse sentido, indica que cabe buscar no próprio TCU os ensinamentos sobre o fato de que a responsabilidade do administrador deve ser sempre aferida subjetivamente e comprovada em concreto, como se vê na transcrição do fragmento do Acórdão prolatado na TC 003.121/2001-8 (p. 35, peça 371). De outro lado, argumenta que não se tem nos autos, uma efetiva individualização da conduta de cada servidor, de modo que todos os gestores estão sendo responsabilizados por todas as ocorrências identificadas, como se não houve diferenças entre as funções e respectivas responsabilidades públicas.

306. Afirma que se deve indicar, até mesmo para permitir o contraditório e a ampla defesa, quem efetivamente tinha a responsabilidade por: (i) selecionar ou aprovar a empresa que foi contratada; (ii) analisara capacidade ético-profissional da empresa e dos seus dirigentes; (iii) analisar ou aprovar os preços dos serviços a serem contratados; (iv) elaborar os termos de referência do contrato; (v) definir os produtos a serem apresentados pela contratada; (vi) ajustar a forma de pagamento dos serviços contratados; (vii) fazer os ateste dos serviços prestados; (viii) exercer a fiscalização do contrato; (ix) decidir sobre o encerramento do contrato.

307. Conclui que a individualização das condutas de cada um dos gestores, a partir dos postulados da boa-fé e das responsabilidades funcionais se impõe até mesmo para permitir, num juízo de razoabilidade, o afastamento do polo passivo de todos aqueles que efetivamente não devem figurar como responsáveis nesse feito. Traz à baila os seguintes precedentes do Tribunal de Contas da União, no sentido de que a responsabilização dos dirigentes não pode ser genérica, impondo-se a demonstração efetiva e objetiva de que agiram ou se omitiram na prática de ato ou dever de ofício, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

que evidentemente não é o caso retratado nestes autos: Acórdãos 89/2000-Plenário, 7/1999-Segunda Câmara, 594/2005-Plenário, 143/2003-Segunda Câmara e 308/2003-Segunda Câmara (excertos citados às pp. 36-38, peça 371).

308. Anota que o Egrégio Tribunal de Contas da União, seguindo e aplicando os princípios que decorrem do Estado Democrático de Direito, tem conferido especial relevo às falhas não orientadas por má-fé ou dolo, que no caso concreto, admite-se apenas para argumentar. Cita os Acórdãos 87/2007-Plenário, 34/2005-Plenário, 57/2002-Segunda Câmara, 682/2006-Plenário e 1066/2004-Plenário (excertos citados às pp. 38-40, peça 371). Afirma que o mesmo entendimento versado nos precedentes deve ser aplicado à recorrente, de modo a reconhecer a boa-fé da gestora e afastar todas as consequências decorrentes desse eventual não reconhecimento.

309. Face ao exposto, postula o recorrente:

a) O acolhimento das preliminares de ilegitimidade passiva e de impossibilidade de liquidação das contas;

b) No mérito, em função de todos os tópicos trazidos à baila, seja dado provimento ao presente Recurso, para reformar os Acórdãos recorridos e julgar regulares, ainda que com ressalvas, a gestão do recorrente;

c) Não acatado o pedido supra, seja de qualquer forma, afastada a solidariedade na dívida apurada e reduzida, a patamares mínimos, inferiores a R$ 5.000,00 (cinco mil reais) as multas aplicadas.

Análise – peça 371

310. Como se observará por meio da análise a seguir, não merecem ser acolhidos os argumentos do recorrente, devendo o seu recurso ser conhecido e desprovido.

311. Em primeiro lugar, conforme já analisado por meio do subitem 256 desta instrução, quanto ao argumento relativo à precariedade da gestão administrativa do órgão, deve-se ressaltar que esse aspecto não deve servir de desculpa para legitimar o mal uso do dinheiro público. Caso o recorrente sentisse que não contava com a estrutura administrativa adequada para desempenhar adequadamente as suas funções, por prudência, o mesmo não deveria ter aceitado a missão que lhe foi confiada. Assim o fazendo, assumiu os riscos inerentes ao exercício da função pública.

312. Em segundo lugar, deve-se esclarecer que o presente caso não versa sobre responsabilidade objetiva do recorrente, mas sim sobre responsabilidade subjetiva. Ademais, conforme jurisprudência pacífica desta Corte, para que se imponha a obrigação de repor um dano ao erário, não é necessário caracterizar enriquecimento ilícito, locupletamento, dolo ou má-fé por parte dos responsáveis, já que uma conduta culposa, por imperícia, imprudência ou negligência, também pode resultar num dano ao erário, passível de ressarcimento à luz da Lei 8.443/1992 e da Constituição Federal. Basta identificar o responsável pelos atos ilícitos e pelo dano ocasionado, quantificar o mencionado dano e estabelecer o nexo de causalidade entre o citado dano e os atos omissivos ou comissivos praticados pelo responsável. Como se verá na análise a seguir, tudo isso está claramente demonstrado nos autos, não podendo ser aceitos os argumentos do recorrente no sentido de afastar a sua responsabilização.

313. Em terceiro lugar, sem fazer referência a presunções e sim a fatos concretos e provas constantes dos autos, a responsabilidade do recorrente restou devidamente esclarecida pela Relatora **a quo** no trecho transcrito a seguir do seu Voto (pp. 6-8, peça 262), por meio do qual se pode observar que a sua

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

responsabilidade advém da aprovação da pesquisa de mercado e da solicitação da prorrogação do contrato (subitem 84 à p. 8, peça 262), **in verbis**:

> *60. Os responsáveis das unidades administrativas que atuaram nas etapas subsequentes de autorização também não podem ser eximidos de responsabilidade. Embora o coordenador-geral de Gestão Interna (Antônio Chrisóstomo de Sousa) e o diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional (Manoel Viana de Sousa) tenham solicitado o pagamento com base nas informações da nota técnica, a responsabilidade desses gestores não pode ser afastada.*
>
> *61. As alegações de que agiram com base em nota técnica poderiam ser consideradas como atenuantes em caso de baixa materialidade e diferenças menores em quantitativos de itens pouco relevantes.*
>
> *62. Não foi o caso. Os cinco itens questionados eram itens relevantes no valor total do contrato.*
>
> *63. Apenas dois deles (hospedagem e degravação) representavam mais de 18% do total contratado, o que justificaria um cuidado maior no controle dos quantitativos.*
>
> *64. No total, os serviços não executados corresponderam a mais de 14% do valor total contratado.*
>
> *65. A discrepância entre o executado e o pago também foi significativa. O valor pago pelos serviços não executados nesses cinco itens correspondeu a mais do dobro (145%) do valor efetivamente executado:*
>
> *(...)*
>
> *66. Destaco, ainda, a representatividade do contrato no conjunto das despesas diretas da Seap. Consulta ao Portal da Transparência indica que, no exercício de 2009, os gastos diretos da Seap perfizeram R$ 131,92 milhões.*
>
> *67. Desse total, apenas duas contratadas receberam valores anuais que ultrapassaram R$ 10,00 milhões, sendo a Dialog umas dessas favorecidas (valor total de R$ 14,19 milhões, correspondentes a mais de 10% do valor total de despesas diretas no exercício). A 3ª CNAP, evento que durou apenas quatro dias, custou isoladamente R$ 5,96 milhões, ou 4,5% do total de despesas diretas realizadas pela unidade em 2009.*
>
> *(...)*
>
> *73. Nesse quadro, não é razoável considerar a fiscal do contrato como única responsável. Era esperado dos responsáveis pelas demais unidades incumbidas dos procedimentos administrativos uma atitude diligente e proativa para assegurar a regularidade dos pagamentos. Assim, não pode ser afastada a responsabilidade dos titulares da Coordenação-Geral de Gestão Interna (Cogin), Antônio Chrisóstomo de Sousa, e da Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional (Digeai), Manoel Viana de Sousa.*
>
> *(...)*
>
> *84. Pelo débito decorrente do sobrepreço, foram citados inicialmente a empresa Dialog e os gestores da unidade responsáveis pela celebração do 2º TA, que resultou nos pagamentos para*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

realização da 3ª Conferência: Antônio Chrisóstomo de Sousa, coordenador-geral de gestão interna (realização de pesquisa de mercado); Manoel Viana de Sousa, diretor de gestão estratégica e articulação institucional (aprovação da pesquisa de mercado e solicitação da prorrogação do contrato); e Altemir Gregolin, ex-ministro (formalização do 2º TA).

314. Por oportuno, conforme já analisado detalhadamente por meio do subitem 266 desta instrução, deve-se salientar que a hipótese de contas iliquidáveis tampouco se amolda ao presente caso, pois não restou configurado, nos autos, caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, que tenha tornado materialmente impossível o julgamento de mérito, ordenando-se o respectivo trancamento e o arquivamento do processo, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992.

315. Por seu turno, como já analisado por meio do subitem 265 desta instrução, no que tange aos argumentos da prescrição e da segurança jurídica em relação a atos administrativos praticados há mais de cinco anos invocados pelo recorrente, deve-se ressaltar que é pacífico o entendimento jurisprudencial desta Casa no sentido de que as ações de ressarcimento no âmbito do TCU são imprescritíveis, de acordo com os termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

316. Cabe ressaltar que é pacífico na jurisprudência desta Corte que, ainda que um gestor público delegue funções aos seus subordinados, o mesmo permanece responsável pelas consequências dos atos praticados por aqueles, cabendo ao gestor que delegou as funções o dever de supervisar e fiscalizar a atuação dos seus subordinados e os resultados obtidos pela atuação dos mesmos. No caso concreto, restou comprovado, nos autos, o recorrente praticou diretamente atos de gestão com base em atos que delegou a subordinados. Então, além da responsabilidade subjetiva direta (pela aprovação da pesquisa de mercado e pela solicitação da prorrogação do contrato), recaem sobre o recorrente a **culpa in vigilando** e **culpa in eligendo**, ainda que o mesmo afirme que não pode ser responsabilizado sem comprovação de culpa e nem por atos equivocados de seus subordinados.

317. Por seu turno, conforme já mencionado no subitem 270 da presente instrução, a Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) não se aplica aos processos no âmbito desta Corte de Contas, tendo em vista que os processos de controle externo sob jurisdição deste Tribunal são regidos pela Lei 8.443/1992, tendo os julgados deste Tribunal respaldo constitucional (art. 71 da Carta Magna).

318. Além disso, como já analisado por meio do subitem 268 desta instrução, no que tange ao argumento sobre um possível enriquecimento sem causa da Administração Pública, cabe ressaltar que o ressarcimento de danos ocasionados ao erário tem sede constitucional e legal, além do fato de que a imposição de débito solidário não gerará cobrança em duplicidade, pois a solidariedade implica em que os devedores solidários são responsáveis, em conjunto, pela totalidade do débito. Ressalte-se que todos os servidores que atuaram na cadeia de atos administrativos que culminaram nos pagamentos indevidos ora questionados devem ser responsabilizados pelo débito solidário.

319. Por oportuno, como já ressaltado por meio do subitem 269 desta instrução, no que tange à multa aplicada ao recorrente com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, deve-se esclarecer que o fundamento legal da sua aplicação é tão-somente a existência de débito, não tendo que ser demonstrados o dolo ou a má-fé do responsável. Ressalte-se que é perfeitamente legal aplicar a aludida multa sempre que se verifique a ocorrência de débito, e o valor da mesma pode ser de até cem por cento do valor do dano ao erário, conforme estabelecido pelo já citado art. 57 da Lei 8.443/1992, e de acordo com a dosimetria estabelecida dentro do livre convencimento do Relator do feito, levando em consideração os elementos probatórios constantes dos autos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

320. Por outro lado, como já salientado no subitem 271 desta instrução, deve-se registrar que a leitura do extenso e detalhado voto da Relatora **a quo** (peça 262) não deixa nenhuma dúvida quanto ao fato incontestável de que houve uma clara e efetiva individualização da conduta de cada servidor arrolado neste processo, por meio da referência a fatos concretos e elementos probatórios constantes dos autos. Incabível também esse argumento da recorrente. Apenas como exemplo ilustrativo, no caso do recorrente, restou comprovado que o mesmo foi o responsável pela aprovação da pesquisa de mercado e pela solicitação da prorrogação do contrato.

321. Por fim, deve-se esclarecer que, conforme jurisprudência pacífica desta Corte, para que se imponha a obrigação de repor um dano ao erário, não é necessário caracterizar enriquecimento ilícito, locupletamento, dolo ou má-fé por parte dos responsáveis, já que uma conduta culposa, por imperícia, imprudência ou negligência, também pode resultar num dano ao erário, passível de ressarcimento à luz da Lei 8.443/1992 e da Constituição Federal. Basta identificar o responsável pelos atos ilícitos e pelo dano ocasionado, quantificar o mencionado dano e estabelecer o nexo de causalidade entre o citado dano e os atos omissivos ou comissivos praticados pelo responsável. Como se pode observar nos subitens anteriores desta análise, tudo isso está claramente demonstrado nos autos, não podendo ser aceitos os argumentos da recorrente no sentido de afastar a sua responsabilização ou a solidariedade do débito.

322. Por todo o exposto, pode-se concluir que não merecem ser acolhidos os argumentos do recorrente, devendo o seu recurso ser conhecido e desprovido.

EXAME TÉCNICO – Recurso de Antônio Chrisóstomo de Sousa e Mariângela de Souza (R011, peça 380)

Argumentos

323. Preliminarmente, deve-se salientar que a Sra. Mariângela de Souza apresentou individualmente um recurso de reconsideração (R005, peça 325), o qual já foi devidamente analisado, tendo sido os seus argumentos recursais rejeitados por meio dos subitens 45 a 50 desta instrução. Nesse sentido, apenas no que concerne a ela, a peça 380 será analisada como peça recursal complementar.

324. Após fazer um breve resumo do histórico processual, os recorrentes destacam a realidade pessoal dos servidores no momento do evento, suas funções e competências, de modo a delinear, de forma correta, suas eventuais responsabilidades nesse feito, que se admite apenas para argumentar. Ressaltam que a então Secretaria da Pesca funcionava, do ponto de vista da gestão administrativa, de forma bastante precária, com uma estrutura de pessoal extremamente deficiente numericamente, o que levava à sobrecarga da totalidade dos servidores na condução das relevantes missões daquele órgão.

325. Afirmam que era rotina, portanto, em função da deficiência administrativa, que não pode ser jamais imputada ao servidor, mas à própria Administração Pública, ao acúmulo de funções e ao acompanhamento simultâneo de várias demandas, tendo como resultado, uma natural deficiência no que diz respeito à excelência da prestação do serviço público, sem que o servidor, reitere-se, pudesse conduzir-se de forma diversa, diante da realidade aqui reafirmada. Reafirmam também que essa dificuldade de contratação de pessoal jamais levou à inércia dos Administradores da Secretaria. Aduzem que vários pedidos de realização de concursos públicos foram formulados e não atendidos em função da conjuntura econômica ou da burocracia estatal e essa informação já foi levada ao descortino da Corte em outras ocasiões.

326. Argumentam que as deficiências administrativas da Secretaria eram públicas e notórias, de modo que a reduzida força de trabalho procurava, com esforços, atender a todas as altas e relevantes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

responsabilidades legais conferidas ao referido órgão. Entretanto, essas públicas deficiências administrativas, que inevitavelmente levam os servidores a não conseguirem acompanhar com a qualidade devida todos os ajustes (contratos, convênios, acordos etc.) entabulados pela Secretaria, no cumprimento das suas funções legais, não podem ser imputadas, como dito, aos servidores da Secretaria, a não ser que se demonstre, não por presunção, que se conduziram com dolo ou comprovada má-fé no trato e na gestão administrativo financeira da pasta. Alegam que essa realidade, brevemente reiterada, deve balizar todo o julgamento do recurso ora interposto.

327. Os recorrentes alegam que eram servidores públicos por ocasião dos fatos, percebendo módicos vencimentos, que nem de longe podem fazer face aos débitos que lhes são imputados nesse feito (multa e devolução de valores). De outro lado, afirmam que, ao exercerem suas funções legais há 05 anos, tinham plena convicção de que tudo que fora realizado atendia aos desideratos da Administração, de modo que estavam seguros e tranquilos em relação ao trabalho desenvolvido e, nessa perspectiva, contavam com necessária segurança jurídica que permeia toda a atividade administrativa. Aduzem que o revolvimento dessa realidade, depois de decorridos 05 anos, macula essa segurança jurídica e inviabiliza como dito, qualquer possibilidade de os recorrentes fazerem face à eventual manutenção da condenação, o que se admitem apenas para argumentar.

328. Asseveram que o direito de a Administração invalidar ou modificar os administrativos não é eterno, nem tampouco arbitrário, na medida em que invalidação cede passo diante de situações jurídicas já consolidadas em decorrência da boa-fé e do decurso do tempo em atenção ao princípio da segurança e estabilidade das relações jurídicas. Citam doutrina de Lúcia Valle Figueiredo como sustento (p. 5, peça 380).

329. Argumentam que, que na esfera do decisório do Colendo Tribunal de Contas da União, os recorrentes entendiam ter satisfeito suas obrigações, não compreendendo ser mais possível à Administração apreciar ou reapreciar essa realidade ocorrida há mais de 05 anos, em nome da estabilidade das relações jurídicas. Aduzem que esse Colendo Tribunal de Contas da União, por diversas vezes, tem decidido pela manutenção de vínculos estabelecidos por atos ilegais, que não é o caso dos presentes autos, mas que encontram sustentação em bases que alicerçam todo o ordenamento jurídico, com amparo no próprio texto constitucional. Afirmam que se invocam, em tais situações, os princípios da boa-fé, da isonomia, da segurança jurídica e da estabilidade das relações constituídas. Cita doutrina de Márcio Nunes Aranha como sustento (p. 5, peça 380).

330. Enfatizam que o Tribunal de Contas da União – TCU, em inúmeras oportunidades, tem dado prevalência ao princípio da estabilidade das relações jurídicas em detrimento da legalidade estrita. Afirmam que não se vislumbra óbice a que o TCU, na presente situação, adote idêntico posicionamento. Reafirmam que, em circunstâncias como as dos presentes autos, o Tribunal de Contas da União tem agido com ponderação e razoabilidade, como se divisa dos julgados que cita: Acórdãos 2565/2010-2ª Câmara e 2363/2010-1ª Câmara (excertos citados à p. 6 da peça 380). Em decorrência disso, postulam os recorrentes que nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei n° 8.443, de 18 de julho de 1992, seja o presente feito arquivado, diante da impossibilidade fática e jurídica de liquidação das contas, diante da realidade apresentada e dos precedentes invocados ou, noutra esteira, o julgamento pela regularidade das ações dos recorrentes, ainda que com ressalvas e recomendações.

331. Aduzem que a pretensão buscada pelo Tribunal de Contas da União, nos presentes autos, está fulminada pelo instituto da prescrição. Afirmam que a conferência foi realizada em setembro de 2009, e a primeira decisão da Corte somente ocorreu em 2015, quando já havia transcorrido um lapso temporal superior a 05 anos desde o evento questionado. Concluem que, ainda que houvesse qualquer

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

procedência em relação às irregularidades apontadas ou regularidade na dívida solidária que ora lhe é imputada, não poderia o Tribunal de Contas da União ou a Administração Pública proceder à cobrança de tais débitos, em virtude da ocorrência da prescrição na pretensão administrativa. Alegam que, nesse sentido, a Constituição Federal, no § 5° do art. 37, dispõe que: *"A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento."* Afirmam que a Lei n° 8.443/92 (TCU) não regula a prescrição no âmbito do Tribunal de Contas. Cita doutrina de Ely Lopes Meirelles como sustento (p. 7, peça 380).

332. Asseveram que a prescrição que ora se argui, por se tratar de um procedimento administrativo, encontra justificativa na estabilidade das relações entre a Administração e os seus jurisdicionados. Anota não ser crível que um processo administrativo de apuração sobre fatos ocorridos há mais de 05 anos, não esteja prescrito, principalmente quando o tempo não mais permite, inclusive, o exercício do devido processo legal, na perspectiva assegurada pela Constituição Federal. Concluem que extrapolado se acha, em muito, o prazo de cinco anos desde o evento e a primeira decisão do Tribunal, pede-se a essa Colenda Corte que declare, desde logo, a prescrição ora arguida e, por via de consequência, determine o arquivamento dos presentes autos.

333. Argumentam que os Acórdãos recorridos imputam aos recorrentes a devolução, em solidariedade com outros gestores e com a empresa beneficiária dos recursos, a devolução de vultosas quantias, sem que os mesmos tenham contribuído, com dolo ou má-fé, pela ocorrência dos supostos prejuízos. Aduzem que a solidariedade, embora fixada legalmente na Lei Orgânica do Tribunal e no Regimento Interno, não pode estar dissociada da necessária razoabilidade, razão pela qual não deve ser tratada como absoluta. Suscitam a inconstitucionalidade de qualquer interpretação legal, nas normas de regência utilizadas por esse Tribunal de Contas da União, que leve ao entendimento de que a solidariedade nos débitos apurados pode ser imputada indistintamente aos efetivos beneficiários dos recursos e aos servidores públicos que atuaram no respectivo processo, sem que se tenha delineado, de forma clara, dolo ou má-fé (que não pode ser presumida) do servidor.

334. Afirmam que a empresa Dialog, posteriormente Due, foi a única beneficiária dos recursos que o Tribunal afirma, serem em parte, indevidos, sem que esteja demonstrado nos autos, qualquer conluio, aferição de benefícios pessoais, dolo ou má-fé dos recorrentes nessa percepção apontada como indevida de valores, de modo que, como dito, não podem vir a ser chamados a ressarcir aquilo que não percebeu, sob pena de enriquecimento indevido da Administração e, principalmente, da empresa contratada, única beneficiária. Alegam que a solidariedade não se aplica de forma objetiva em quaisquer situações de eventuais prejuízos experimentados pela Administração, devendo ser demonstrado, no caso dos servidores em foco, que de alguma forma agiram em conluio ou se conduziram de forma dolosa no sentido de beneficiar, em detrimento do erário, o ente privado, de modo que se assegure, tanto quanto possível, a observância, nessa realidade, dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

335. Concluem que, estando claro que as supostas irregularidades somente beneficiaram a empresa privada que contratou com a Administração, somente esta deve responder pelas supostas dívidas imputada. Reafirmam e suscitam, portanto, a inconstitucionalidade, como dito, de qualquer interpretação que leve os Recorrentes a responderem de forma solidária por eventuais ressarcimentos ao erário, quando não restar sobejamente demonstrado que o servidor agiu em conluio, dolo, má-fé ou quiçá tenha aferido benefícios pessoais, financeiros ou equivalentes.

336. O recorrente Antônio Chrisóstomo de Sousa, na condição de Coordenador Geral de Gestão Interna, foi um dos responsáveis pela Adesão à Ata de Registro de Preços n° 17, de 2007, do Ministério das Cidades e participou, ademais, das tratativas dos termos aditivos firmados no bojo da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

contrafação. Afirma que essa realidade não conduz, automaticamente, à responsabilização do Recorrente pelos achados identificados pela Corte. Reafirma que muito embora pudessem existir Atas de Registro de Preços mais econômicas para a Administração naquele momento, não havia qualquer ressalva administrativa (seja do TCU ou da Controladoria Geral da União ou da Controladoria Interna da Presidência da República) em relação à Ata aderida junto ao Ministério das Cidades, não tendo este, aliás, apontado qualquer ressalva na adesão do outro ente da Administração Federal.

337. Assevera que havia e há presunção de que o ente administrativo primeiro (Ministério das Cidades) promoveu a contratação que melhor atendia aos ditames da Administração, de modo que a continuidade desse contrato, pelo Ministério da Pesca, não podia também ser questionada. Afirma, por outro lado, que o recorrente, embora tenha sido um dos responsáveis pela Adesão à inquinada Ata, não tinha qualquer responsabilidade pela verificação **in loco** do cumprimento do objeto do contrato, de modo que havia servidores especialmente designados para essa tarefa. Alega que eventual omissão e/ou deficiência destes, não pode ser atribuída ao recorrente.

338. Acrescenta que tanto a adesão à Ata, quanto os aditivos firmados foram respaldados exclusivamente em pareceres técnicos e jurídicos da Advocacia-Geral da União e da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, de modo que o recorrente, com esse respaldo, não poderia jamais agir de modo diverso. Afirma que havia, ademais, uma Coordenação Geral organizadora do Evento e outros gestores responsáveis, com atribuições diversas da do recorrente e com a responsabilidade pelo total acompanhamento e realização da Conferência, em todos os seus termos.

339. Reafirma que, tanto a adesão à Ata de Registro de Preços inquinada, quanto os aditivos firmados, foram todos respaldadas em pareceres técnicos e jurídicos de órgãos da Administração Pública. Aduz que o objetivo da assessoria técnica e jurídica é justamente instrumentalizar as decisões dos gestores, dando-lhes suporte e segurança jurídica, motivo pelo qual é inaceitável suas responsabilizações caso tenham decidido com amparo em parecer jurídico. Cita doutrina de João Carlos Macêdo Monteiro como sustento (p. 10, peça 380). Menciona também doutrina de Antônio Roque Citadini (pp. 10-11, peça 380) e de Márcio Cammarosano (p. 11, peça 380). Cita, ainda, as seguintes decisões deste Tribunal: Decisão 074/1997-Plenário, Decisão 176/1992-Plenário, Decisão 324/1994-2a Câmara, Decisão 82/1992-Plenário e Decisão 122/1993-Plenário (pp. 11-12, peça 380). Conclui que, tendo agido o primeiro recorrente exclusivamente com base nas orientações técnicas e jurídicas, a exclusão de sua responsabilidade nos autos se impõe e é o que se requer.

340. Afirma ser fato público e notório que a segunda recorrente havia assumido a titularidade da Coordenadora Geral de Relações Públicas pouco tempo antes da realização do evento (menos de 04 meses), de modo que não se ocupara de praticamente nada ligada a essa Conferência e, muito embora tenha a partir de informações técnicas recebidas, da pessoa responsável pela fiscalização do contrato, assinado Nota Técnica abalizando a prestação e realização dos serviços, a recorrente não tinha e não tem quaisquer responsabilidades pelas supostas irregularidades identificadas pela Corte, haja vista que distante do seu rol de atribuições, ou seja, única e exclusivamente o cerimonial. Alega que o seu papel era apenas o de atuar na organização geral do evento, sem se ocupar com conferências de material, quantidade, planilhas, orçamentos, de modo que atuava apenas na área de cerimonial e protocolo.

341. Alega que, diante do pouco tempo em que ela ocupava a função, nenhuma tratativa acerca da contratação lhe foi deferida, de modo que eventuais diferenças de preços praticados, da mesma forma, não lhe podem ser atribuída. Conclui que, ao atestar a ocorrência geral do evento, como de fato ocorreu, sem se ocupar, diante da clara impossibilidade aqui afirmada, posto que não lhe cabia tal competência, em conferir, minuciosamente, item a item, os valores praticados, as divergências de preços, as realizações a menores etc., a recorrente apenas cumpriu uma formalidade, que não pode à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

toda evidência ser considerada vinculativa de responsabilidade. Argumenta que havia, ademais, além da pessoa responsável pela verificação minuciosa do cumprimento das várias etapas da Conferência (Fiscal do Contrato), uma Coordenação Geral organizadora do Evento, com atribuições diversas da Recorrente e com a responsabilidade pelo total acompanhamento e realização do encontro.

342. A segunda recorrente aduz que tinha a função apenas de cuidar da parte relativa ao cerimonial, não podendo ser responsabilizada, mesmo porque suas ações foram pautadas por informações de terceiros (Fiscal do Contrato), por divergências ligadas as questões relacionadas à hospedagem, seguranças, aluguel de toalhas de mesa, pontos de internet etc. Afirma que ela não deu causa a quaisquer das irregularidades apontadas nos Acórdãos recorridos, de modo que suas razões de justificativas devem ser acatadas, ainda que com ressalvas.

343. Reafirmam ser inconstitucional qualquer interpretação que leve à caracterização da solidariedade na responsabilidade pela dívida imputada nesses autos, sem que se tenha efetivamente demonstrado, dentro da quadra da razoabilidade, que o gestor público auferiu benefícios ou agiu de modo doloso para prejudicar a Administração Pública. Aduzem que, se os pontos inquinados pelo Tribunal beneficiaram financeiramente apenas a empresa Due Promoções e Eventos Ltda., somente ela deve ser chamada a responder por esses eventuais débitos, sob pena, como afirmado, de enriquecimento ilícito da Administração e, principalmente, da empresa beneficiária.

344. Argumentam que, no presente caso, não se aponta em nenhum momento que quaisquer dos gestores tenham auferido algum benefício pessoal indevido ou, dolosamente dado causa a prejuízos ao erário ou o que seria mais grave, associado se à pessoa jurídica contratada em detrimento da defesa da Administração Pública. Nessa perspectiva, alegam que determinar aos recorrentes que promovam a devolução da exorbitante quantia indicada nos Acórdãos recorridos importaria, no mínimo, no enriquecimento sem causa da Administração e da própria empresa contratada, que usufruiu, respectivamente, dos serviços prestados e dos recursos recebidos, sendo esta, a única beneficiária dos valores. Afirmam que o enriquecimento sem causa, que será configurado com a manutenção da solidariedade no débito apontado pela Corte, caracteriza realidade repudiada pelo Direito e que não deve encontrar conforto nestes autos. Cita doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello como sustento (pp. 14-17, peça 380). Por fim, requerem a exclusão dos recorrentes da responsabilidade pela devolução de eventuais valores considerados como pagamento indevido, de modo que apenas a empresa beneficiária de tais montantes possa responder por esses supostos débitos.

345. Afirmam que os valores das multas aplicadas aos recorrentes – que se espera sejam desconstituídas com o presente recurso – não se pautaram por um juízo de ponderação e razoabilidade. Argumentam que, além do suposto prejuízo não está devidamente mensurado, em nenhum momento dos autos se tem qualquer alegação de que o gestor recebeu benefícios pessoais ou agiu de má-fé ou não adotou os cuidados necessários para a proteção do interesse público, de modo que a aplicação da multa em montantes superiores ao mínimo estabelecido na legislação de regência, ou seja, se mostra flagrantemente incompatível com a realidade do processo. Alegam que, em situações da espécie, quando se tem meras irregularidades formais – o que se admite apenas para argumentar – o Tribunal tem reiteradamente, quando rejeita as justificativas iniciais ou recursais, aplicado multas em patamares mínimos, o que também, ressalte-se, não é e nem será a realidade deste feito.

346. Asseveram que as multas aplicadas violam os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, hoje de larga aplicação na administração pública e nas decisões administrativas. Com efeito, o princípio da proporcionalidade quer significar que o Estado, representado na atuação de seus agentes públicos, não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na consecução dos seus objetivos. Aduzem que a violação à proporcionalidade ocorre quando a Administração Pública, tendo dois valores legítimos a sopesar, prioriza um em detrimento ou sacrifício exagerado do outro. O erro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

está em realizar o sacrifício excessivo de um direito na aplicação de outro. Alegam que a razão de ser deste princípio é justamente criar mecanismos para que estes direitos, igualmente fundamentais, possam coexistir, sem que um seja eliminado para que o outro possa ser implementado, ou seja, o Administrador Público está obrigado a sacrificar o mínimo para preservar o máximo dos direitos, compatibilizando-os, sempre.

347. Acrescentam que o princípio da proporcionalidade exige ponderação e racionalidade prudente do administrador na interpretação e aplicação da legislação, razão pela qual, no caso em análise, não se pode admitir a possibilidade de apenação exagerada daqueles cujas falhas (que se admite apenas para fins de raciocínio) sequer estão demonstradas de forma individualizada nos autos. Agregam que a razoabilidade não possui nada de extravagante, não é um empecilho para o desempenho da função estatal nem dificulta o alcance do interesse coletivo pelos agentes públicos, mas tão-somente um princípio básico e elementar que exige coerência, moderação e bom senso por parte dos executores da vontade do Estado. Afirmam que a utilização de critérios aceitáveis e a adoção de medidas adequadas em função das circunstâncias é o mínimo que se espera dos órgãos administrativos, legislativos e jurisdicionais. Em outras palavras, aduzem que a coerência de atitudes e a proporcionalidade entre meios e fins constituem os componentes por excelência do princípio da razoabilidade, que funciona como limite ao exercício da discricionariedade do administrador, do legislador e do juiz.

348. Concluem que o princípio que proíbe o excesso deve pautar todos os atos do poder público em suas diversas manifestações, não sendo privativo de determinado órgão constitucional nem exclusivo do Direito Administrativo. Alegam que a Administração, no uso da discricionariedade, deverá sempre obedecer a critérios aceitáveis na prática de seus atos. A respeito dessa liberalidade do administrador público, cita doutrinas de Celso Antônio Bandeira de Mello e de José dos Santos Carvalho Filho (p. 18, peça 380).

349. Argumentam que, se um ato for praticado sem a devida prudência e sensatez necessárias ao administrador, aquele será perfeitamente invalidável, visto ser eivado de nulidade. Aduzem que as penas de multas devem ser totalmente afastadas ou, no limite revisadas. Afirmam que inexiste nos Acórdãos recorridos qualquer fundamentação que valide a aplicação das penas de multa nos valores ora inquinados. Anotam que os Acórdãos recorridos não observam a necessidade de fundamentação das penas aplicadas. Citam o inciso X, do art. 93 da Constituição Federal e o art. 50, da Lei n° 9.784/1999 (p. 19, peça 380). Aduzem que não é nula a decisão com fundamentação sucinta, mas o é a que carece, como na espécie, de devida motivação, essencial ao processo democrático. Cita doutrina de Barbosa Moreira como sustento (p. 19, peça 380).

350. Anotam que, no julgamento do Mandado de Segurança n° 23.452/RJ – DJ 12.05.2000, p. 20, o Ministro Celso de Mello, fazendo alusão às decisões administrativas adotadas em CPI, asseverou de forma expressa que: *"as deliberações de qualquer CPI, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal"*. Cita doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello como sustento (p. 20, peça 380).

351. Concluem que a motivação, como forma de controle da atividade administrativa, é de extrema importância e atende às duas faces do *"due process of law"*: a formal – porque está expressa no texto constitucional básico; e a substancial – sem a motivação não há possibilidade de aferição da legalidade ou ilegalidade declarada, da justiça ou da injustiça de uma decisão administrativa. Afirmam que outra não pode ser a conclusão, senão a de que os Acórdãos recorridos, também nesse ponto, devem ser reformados. Requerem que isso seja reconhecido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

352. Argumentam que atuaram com total boa-fé no caso em exame. Nesse sentido, indicam que cabe buscar no próprio TCU os ensinamentos sobre o fato de que a responsabilidade do administrador deve ser sempre aferida subjetivamente e comprovada em concreto, como se vê na transcrição do fragmento do Acórdão prolatado na TC 003.121/2001-8 (p. 21, peça 380). Alegam que não se tem, nos autos, uma efetiva individualização da conduta de cada servidor, de modo que todos os gestores estão sendo responsabilizados por todas as ocorrências identificadas, como se não houvesse diferenças entre as funções e respectivas responsabilidades públicas.

353. Afirmam que se deve indicar, até mesmo para permitir o contraditório e a ampla defesa, quem efetivamente tinha a responsabilidade por: (i) selecionar ou aprovar a empresa que foi contratada; (ii) analisara capacidade ético-profissional da empresa e dos seus dirigentes; (iii) analisar ou aprovar os preços dos serviços a serem contratados; (iv) elaborar os termos de referência do contrato; (v) definir os produtos a serem apresentados pela contratada; (vi) ajustar a forma de pagamento dos serviços contratados; (vii) fazer os ateste dos serviços prestados; (viii) exercer a fiscalização do contrato; (ix) decidir sobre o encerramento do contrato.

354. Concluem que a individualização das condutas de cada um dos gestores, a partir dos postulados da boa-fé e das responsabilidades funcionais se impõe até mesmo para permitir, num juízo de razoabilidade, o afastamento do polo passivo de todos aqueles que efetivamente não devem figurar como responsáveis nesse feito. Trazem à baila os seguintes precedentes do Tribunal de Contas da União, no sentido de que a responsabilização dos dirigentes não pode ser genérica, impondo-se a demonstração efetiva e objetiva de que agiram ou se omitiram na prática de ato ou dever de ofício, o que evidentemente não é o caso retratado nestes autos: Acórdãos 89/2000-Plenário, 7/1999-Segunda Câmara, 594/2005-Plenário, 143/2003-Segunda Câmara e 308/2003-Segunda Câmara (excertos citados às pp. 21-23, peça 380).

355. Anotam que o Egrégio Tribunal de Contas da União, seguindo e aplicando os princípios que decorrem do Estado Democrático de Direito, tem conferido especial relevo às falhas não orientadas por má-fé ou dolo, que no caso concreto, admite-se apenas para argumentar. Cita os Acórdãos 87/2007-Plenário, 34/2005-Plenário, 57/2002-Segunda Câmara, 682/2006-Plenário e 1066/2004-Plenário (excertos citados às pp. 23-25, peça 380). Concluem que o mesmo entendimento versado nos precedentes deve ser aplicado aos recorrentes, de modo a reconhecer a boa-fé e afastar todas as consequências decorrentes desse eventual não reconhecimento.

356. Face ao exposto, postulam os recorrentes:

a) O acolhimento da preliminar de impossibilidade de liquidação das contas;

b) No mérito, em função de todos os tópicos trazidos à baila, seja dado provimento ao presente Recurso, para reformar os Acórdãos recorridos e julgar regulares, ainda que com ressalvas, a gestão dos recorrentes;

c) Não acatado o pedido supra, seja de qualquer forma, afastada a solidariedade na dívida apurada e reduzida, a patamares suportáveis, considerando a capacidade financeira dos recorrentes.

Análise – peça 380

357. Como se observará por meio da análise a seguir, os argumentos recursais dos recorrentes não merecem ser acolhidos, devendo o seu recurso ser conhecido e, no mérito, desprovido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

358. Em primeiro lugar, conforme já analisado por meio dos subitens 256 e 311 desta instrução, quanto ao argumento relativo à precariedade da gestão administrativa do órgão, deve-se ressaltar que esse aspecto não deve servir de desculpa para legitimar o mal uso do dinheiro público. Caso os recorrentes sentissem que não contavam com a estrutura administrativa adequada para desempenharem adequadamente as suas funções, por prudência, os mesmos não deveriam ter aceitado as missões que lhes foram confiadas. Assim o fazendo, assumiram os riscos inerentes ao exercício da função pública.

359. Em segundo lugar, deve-se esclarecer que, conforme jurisprudência pacífica desta Corte, para que se imponha a obrigação de repor um dano ao erário, não é necessário caracterizar enriquecimento ilícito, locupletamento, dolo ou má-fé por parte dos responsáveis, já que uma conduta culposa, por imperícia, imprudência ou negligência, também pode resultar num dano ao erário, passível de ressarcimento à luz da Lei 8.443/1992 e da Constituição Federal. Basta identificar o responsável pelos atos ilícitos e pelo dano ocasionado, quantificar o mencionado dano e estabelecer o nexo de causalidade entre o citado dano e os atos omissivos ou comissivos praticados pelo responsável. Como se verá na análise a seguir, tudo isso está claramente demonstrado nos autos, não podendo ser aceitos os argumentos dos recorrentes no sentido de afastar as suas responsabilidades e os débitos que lhes foram impostos.

360. Por seu turno, deve-se frisar que a responsabilidade da recorrente Mariângela de Souza, nos presentes autos, restou devidamente comprovada e decorreu da assinatura de declaração (Nota Técnica n° 044/2009/COGERP/MPA, de 27/10/2009, TC 022.310/2009-3, peça 15, p. 48) sobre os serviços prestados pela empresa Dialog no contrato em análise, conforme já analisado por meio dos subitens 46 e 47 desta instrução. Nesse diapasão, deve-se ressaltar que os seus argumentos recursais foram rejeitados por meio dos subitens 45 a 50 desta instrução, decorrendo a sua responsabilização de fatos concretos e provas constantes dos autos e não de meras presunções.

361. Também cabe ressaltar que a segunda recorrente foi condenada solidariamente com outros responsáveis por duas parcelas de débito, a saber: (i) R$ 590.932,87 (data da ocorrência: 4/12/2009; subitem 9.3.1 do acórdão recorrido), correspondente a serviços não executados a preços de mercado; e (ii) R$ 218.261,76 (data da ocorrência: 4/12/2009; subitem 9.3.3 do acórdão recorrido), correspondente a sobrepreço dos serviços não executados. Em que pese o fato de a recorrente argumentar que não pode ser responsabilizada pelos aludidos valores de débito, vê-se que, ao atestar por escrito a prestação dos serviços pela empresa Dialog conforme proposta comercial apresentada, chamou para si a responsabilidade pelas duas parcelas de débito que se referem a serviços não executados no âmbito do contrato em análise.

362. Por outro lado, sem fazer referência a presunções e sim a fatos concretos e provas constantes dos autos, a responsabilidade do recorrente Antônio Chrisóstomo de Sousa restou devidamente esclarecida pela Relatora **a quo** no trecho transcrito a seguir do seu Voto (pp. 6-8, peça 262), por meio do qual se pode observar que a sua responsabilidade advém da realização de pesquisa de mercado (subitem 84 à p. 8, peça 262). Além disso, ele mesmo reconhece ter sido um dos responsáveis pela Adesão à Ata de Registro de Preços n° 17, de 2007, do Ministério das Cidades (p. 9, peça 380).

> *60. Os responsáveis das unidades administrativas que atuaram nas etapas subsequentes de autorização também não podem ser eximidos de responsabilidade. Embora o coordenador-geral de Gestão Interna (Antônio Chrisóstomo de Sousa) e o diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional (Manoel Viana de Sousa) tenham solicitado o pagamento com base nas informações da nota técnica, a responsabilidade desses gestores não pode ser afastada.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

61. As alegações de que agiram com base em nota técnica poderiam ser consideradas como atenuantes em caso de baixa materialidade e diferenças menores em quantitativos de itens pouco relevantes.

62. Não foi o caso. Os cinco itens questionados eram itens relevantes no valor total do contrato.

63. Apenas dois deles (hospedagem e degravação) representavam mais de 18% do total contratado, o que justificaria um cuidado maior no controle dos quantitativos.

64. No total, os serviços não executados corresponderam a mais de 14% do valor total contratado.

65. A discrepância entre o executado e o pago também foi significativa. O valor pago pelos serviços não executados nesses cinco itens correspondeu a mais do dobro (145%) do valor fetivamente executado:

(...)

66. Destaco, ainda, a representatividade do contrato no conjunto das despesas diretas da Seap. Consulta ao Portal da Transparência indica que, no exercício de 2009, os gastos diretos da Seap perfizeram R$ 131,92 milhões.

67. Desse total, apenas duas contratadas receberam valores anuais que ultrapassaram R$ 10,00 milhões, sendo a Dialog umas dessas favorecidas (valor total de R$ 14,19 milhões, correspondentes a mais de 10% do valor total de despesas diretas no exercício). A 3ª CNAP, evento que durou apenas quatro dias, custou isoladamente R$ 5,96 milhões, ou 4,5% do total de despesas diretas realizadas pela unidade em 2009.

(...)

73. Nesse quadro, não é razoável considerar a fiscal do contrato como única responsável. Era esperado dos responsáveis pelas demais unidades incumbidas dos procedimentos administrativos uma atitude diligente e proativa para assegurar a regularidade dos pagamentos. Assim, não pode ser afastada a responsabilidade dos titulares da Coordenação-Geral de Gestão Interna (Cogin), Antônio Chrisóstomo de Sousa, e da Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional (Digeai), Manoel Viana de Sousa.

(...)

84. Pelo débito decorrente do sobrepreço, foram citados inicialmente a empresa Dialog e os gestores da unidade responsáveis pela celebração do 2º TA, que resultou nos pagamentos para realização da 3ª Conferência: Antônio Chrisóstomo de Sousa, coordenador-geral de gestão interna (realização de pesquisa de mercado); Manoel Viana de Sousa, diretor de gestão estratégica e articulação institucional (aprovação da pesquisa de mercado e solicitação da prorrogação do contrato); e Altemir Gregolin, ex-ministro (formalização do 2º TA).

363. Por oportuno, conforme já analisado detalhadamente por meio dos subitens 266 e 314 desta instrução, deve-se salientar que a hipótese de contas iliquidáveis tampouco se amolda ao presente caso, pois não restou configurado, nos autos, caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade dos responsáveis, que tenha tornado materialmente impossível o julgamento de mérito,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

ordenando-se o respectivo trancamento e o arquivamento do processo, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992.

364. Por seu turno, como já analisado por meio dos subitens 265 e 315 desta instrução, no que tange aos argumentos da prescrição e da segurança jurídica em relação a atos administrativos praticados há mais de cinco anos invocados pelos recorrentes, deve-se ressaltar que é pacífico o entendimento jurisprudencial desta Casa no sentido de que as ações de ressarcimento no âmbito do TCU são imprescritíveis, de acordo com os termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

365. Ademais, como já analisado por meio dos subitens 268 e 318 desta instrução, no que tange ao argumento sobre um possível enriquecimento sem causa da Administração Pública, cabe ressaltar que o ressarcimento de danos ocasionados ao erário tem sede constitucional e legal, além do fato de que a imposição de débito solidário não gerará cobrança em duplicidade, pois a solidariedade implica em que os devedores solidários são responsáveis, em conjunto, pela totalidade do débito. Ressalte-se que todos os servidores que atuaram na cadeia de atos administrativos que culminaram nos pagamentos indevidos ora questionados devem ser responsabilizados pelo débito solidário.

366. Especificamente no que se refere à irregularidade da adesão à Ata de Registro de Preços n° 17, de 2007, do Ministério das Cidades, e a consequente responsabilidade do recorrente Antônio Chrisóstomo de Sousa por este fato, cabe citar o entendimento firmado pela Relatora **a quo** no trecho do seu Voto transcrito a seguir (pp. 9-10, peça 262), **in verbis**:

> *97. A suposta ausência de contestação aos valores registrados na ata do Ministério das Cidades, que foi alegada pelos responsáveis, não é suficiente para justificar os preços abusivos praticados pela Dialog em diversos itens.*
>
> *98. A argumentação de que, em caso de suspeita de sobrepreço, caberia ao Ministério da Cidades ter negado autorização à adesão também não é válida para afastar a responsabilidade dos gestores do Ministério da Pesca e Aquicultura.*
>
> *99. O art. 8º do Decreto 3.931/2001 estabelecia que a adesão à ata deveria ser precedida de consulta ao órgão gerenciador, "desde que devidamente comprovada a vantagem". Essa comprovação é de interesse e de responsabilidade do interessado em aderir à ata, e não do órgão gerenciador.*
>
> *100. A própria característica da ata, formada de preços unitários de vários itens, pode apresentar composições de preço muito diferenciadas a depender dos itens e dos quantitativos a serem utilizados. Em tese, os valores constantes na ata poderiam ser vantajosos para um tipo de evento e desvantajosos para outro.*
>
> *101. Não há como exigir do órgão gerenciador a verificação da vantagem da adesão para cada interessado. Cabe ao carona utilizar os preços previstos na ata combinados com os quantitativos do evento que pretende realizar para avaliar a economicidade da adesão.*
>
> *102. Não se justifica, portanto, o descumprimento dos normativos vigentes que condicionavam a utilização da ata (para adesão ou para celebração de aditivos) à comprovação da vantagem dos serviços contratados.*

367. Por seu turno, em relação ao argumento de que os atos praticados pelo primeiro recorrente foram todos respaldadas em pareceres técnicos e jurídicos de órgãos da Administração Pública, cabe salientar o entendimento plasmado pela Relatora **a quo** em seu Voto (p. 17, peça 262), **in verbis**:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

195. Pela jurisprudência do TCU, a responsabilidade do gestor não pode ser afastada pela existência de pareceres, já que esses não vinculam os gestores, a quem cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo. No caso, o argumento do gestor de que teria agido com suporte jurídico (o parecer do assessor do MPA) fica ainda mais fragilizado ante a existência do parecer divergente. O encaminhamento para que o contrato fosse prorrogado pela terceira vez ocorreu sem que houvesse sido assegurada a legalidade e economicidade desse ato. Portanto, sua defesa não pode ser acolhida.

368. Por outro lado, o mínimo que se esperaria da segunda recorrente, como signatária de documento que embasaria as etapas posteriores do processo administrativo relativo ao contrato em tela, teria sido a verificação de que o que estava atestando mediante a Nota Técnica n° 044/2009/COGERP/MPA, de 27/10/2009 (TC 022.310/2009-3, peça 15, p. 48) correspondia à realidade dos fatos. Tendo sido parte da cadeia de atos administrativos que culminaram com o pagamento de uma quantidade significativa de serviços não executados, não se pode afastar a sua responsabilização pelas duas parcelas do débito mencionadas anteriormente.

369. Por oportuno, como já ressaltado por meio dos subitens 269 e 319 desta instrução, no que tange à multa aplicada aos recorrentes com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, deve-se esclarecer que o fundamento legal da sua aplicação é tão-somente a existência de débito, não tendo que ser demonstrados o dolo ou a má-fé do responsável. Ressalte-se que é perfeitamente legal aplicar a aludida multa sempre que se verifique a ocorrência de débito, e o valor da mesma pode ser de até cem por cento do valor do dano ao erário, conforme estabelecido pelo já citado art. 57 da Lei 8.443/1992, e de acordo com a dosimetria estabelecida dentro do livre convencimento do Relator do feito, levando em consideração os elementos probatórios constantes dos autos.

370. Por seu turno, conforme já mencionado nos subitens 270 e 317 da presente instrução, a Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) não se aplica aos processos no âmbito deste Tribunal, tendo em vista que os processos de controle externo sob jurisdição deste Tribunal são regidos pela Lei 8.443/1992, tendo os julgados deste Tribunal respaldo constitucional (art. 71 da Carta Magna).

371. Por outro lado, como já salientado nos subitens 271 e 320 desta instrução, deve-se ressaltar que a leitura do extenso e detalhado voto da Relatora **a quo** (peça 262) não deixa nenhuma dúvida quanto ao fato incontestável de que houve uma clara e efetiva individualização da conduta de cada servidor arrolado neste processo, por meio da referência a fatos concretos e elementos probatórios constantes dos autos. Incabível também esse argumento dos recorrentes.

372. Por todo o exposto, vê-se que não merecem prosperar os argumentos dos recorrentes, devendo o seu recurso ser conhecido e desprovido.

CONCLUSÃO

373. Por fim, ante todo o exposto, entende-se que não podem ser acolhidos os argumentos trazidos aos autos pelos recorrentes. Portanto, os presentes recursos de reconsideração (peças 324, 325, 331, 344, 400, 345, 347, 368, 371 e 380) devem ser conhecidos e desprovidos, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão 1151/2015-Plenário (Relatora Min. Ministra Ana Arraes; peça 264), dando-se posterior ciência aos recorrentes e ao Ministério da Pesca e Aquicultura.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

374. Dado o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.

a) admitir o Conselho Federal da OAB como ***amicus curiae*** nos presentes autos (peça 345);

b) não admitir os Sres. Cleberson Carneiro Zavaski e Dirceu Silva Lopes como recorrentes adicionais no recurso interposto pelo Sr. Altemir Gregolin (R007, peça 344), pois o exercício do seu direito recursal já se encontrava temporalmente precluso quando foi protocolada a peça 400 neste Tribunal;

c) conhecer dos presentes recursos de reconsideração (peças 324, 325, 331, 344, 400, 345, 347, 368, 371 e 380), nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU;

d) no mérito, negar provimento aos recursos de reconsideração (peças 324, 325, 331, 344, 400, 345, 347, 368, 371 e 380), mantendo-se inalterados os termos do Acórdão 1151/2015-Plenário (Relatora Min. Ministra Ana Arraes; peça 264);

e) comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida aos recorrentes e ao Ministério da Pesca e Aquicultura.

Secretaria de Recursos, 08 de fevereiro de 2018.
(assinado eletronicamente)
Fábio Diniz de Souza
AUFC, Mat. 3518-1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58786167.