

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos por força do art. 152 do RI/TCU.

2. Em exame recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 1.151/2015-TCU-Plenário pelas Sras. Edileuza Silva Neiva (peça 324), Mariângela de Souza (peças 325 e 380) e Sheila Maria Assis de Oliveira (peça 368), pela sociedade Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. (atual Due Promoções e Eventos Ltda.) (peça 331), e pelos Srs. Altemir Gregolin (peça 344), Antônio de Jesus da Rocha Freitas Junior (peça 347), Manoel Viana de Sousa (peça 371) e Antônio Chrisóstomo de Sousa (peça 380).

3. Quanto à admissibilidade, ratifico o posicionamento adotado pelo então relator, Ministro José Múcio Monteiro (peça 385), para conhecer dos recursos de reconsideração, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do RI/TCU.

4. Com relação, todavia, ao pedido formulado na peça 400, para que fossem incluídos dois novos recorrentes (os Srs. Cleberson Carneiro Zavaski e Dirceu Silva Lopes) ao recurso interposto pelo Sr. Altemir Gregolin (peça 344), reitero, como já destacado na instrução contida na peça 404 e no despacho do então relator, Ministro José Múcio Monteiro, contido à peça 410, 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 modo que, no tocante aos referidos petionantes (Cleberson Carneiro Zavaski e Dirceu Silva Lopes), não reconheço a qualidade de recorrentes aos mesmos, sem prejuízo de que os argumentos referentes a eventuais circunstâncias objetivas sejam analisados, nos termos do art. 281 do RI/TCU.

5. Ratifico, ainda, os termos do despacho do então relator, Ministro José Múcio Monteiro (peça 423), que admitiu o Conselho Federal da OAB como *amicus curiae* nos presentes autos, em atenção à petição apresentada à peça 345.

6. Quanto ao mérito, adianto que acompanho, em essência, os posicionamentos uniformes proferidos pela Secretaria de Recursos (Serur) e pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as considerações abaixo, as quais conduzem à solução parcialmente diversa da alvitrada pela Serur.

7. A deliberação recorrida apreciou Tomada de Contas Especial, instaurada com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992 e no art. 252 do Regimento Interno-TCU, em razão de diversas irregularidades observadas na realização da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, evento patrocinado pelo extinto Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Esse evento foi realizado no Centro de Convenções Ulysses Guimarães (CCUG), em Brasília, entre os dias 30/9/2009 e 2/10/2009, e custou aos cofres públicos o valor de R\$ 5.696.047,79. Para sua realização foi celebrado, com uma das recorrentes - a sociedade Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. (atual Due Promoções e Eventos Ltda.), o Contrato 16/2008, que tinha por objeto a prestação de serviços de organização, serviços correlatos e de suporte (planejamento operacional, organização, execução e acompanhamento) para a realização de eventos em todo o território nacional.

8. Em síntese, por meio do acórdão recorrido, foram julgadas irregulares as contas dos responsáveis, dentre os quais os ora recorrentes, em decorrência de dois conjuntos de irregularidades constatados no contrato celebrado com a Dialog: (i) débito decorrente da constatação de sobrepreço e de pagamento por serviços não realizados e (ii) irregularidades no processo de contratação e na celebração de aditivos.

9. Aos citados pelo primeiro conjunto de irregularidades foram imputados débitos solidários de acordo com as respectivas responsabilidades e aplicadas multas individuais com fundamento no art.

57 da Lei 8.443/1992. As irregularidades na contratação e execução do contrato (que não envolviam débito) ensejaram a imputação de multas individuais com fundamento no art. 58, inciso II, da mesma Lei.

10. Não resignados, os responsáveis interpuseram os recursos de reconsideração ora em análise, cujos argumentos foram minuciosamente analisados e devidamente refutados pela Serur, nos termos da instrução colacionada em meu relatório. De fato, os recorrentes não trouxeram qualquer elemento apto a infirmar os fundamentos constantes da deliberação recorrida.

11. De início, cabe refutar a alegação de ocorrência de prescrição das pretensões desta Corte de Contas, argumentação essa apresentada por alguns recorrentes, que, caso acolhida, poderia se estender aos demais.

12. No tocante à imputação de débito (pretensão ressarcitória), é pacífico o entendimento desta Corte de Contas no sentido de que a pretensão de ressarcimento ao erário é imprescritível, nos termos do art. 37, §5º, da CF/88. Nesse sentido foi firmado o Enunciado de Súmula n. 282 do TCU.

13. Quanto à aplicação de multa (pretensão punitiva), segundo entendimento do TCU expresso no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (Relator Benjamin Zymler), a prescrição é regida pelo Código Civil. No caso concreto, praticadas as irregularidades no exercício de 2009, iniciou-se o transcurso do prazo de 10 anos, estabelecido pelo Código Civil de 2002. Esse prazo foi interrompido com a prolação do Acórdão 64/2011-TCU-Plenário (Relator Ubiratan Aguiar), em 19/01/2011, que converteu o processo original em Tomada de Contas Especial e determinou a citação / audiência dos responsáveis, tendo ocorrido a condenação dos responsáveis em 13/05/2015, por meio do Acórdão 1.151/2015-TCU-Plenário (Relatora Ana Arraes), ora recorrido. Logo, em nenhum momento o prazo decenal foi extrapolado, ainda que desconsiderada a interrupção do prazo prescricional.

14. Considero, ademais, que a dosimetria das penas de multa aplicadas aos recorrentes encontra-se adequada, mostrando-se razoável e proporcional às gravidades apontadas, bem como ter sido devidamente individualizada na pessoa de cada um dos recorrentes, além de se inserir perfeitamente na margem discricionária legalmente conferida a esta Casa para a realização efetiva do controle externo no âmbito da Administração Pública Federal. Como a seguir será tratado, apenas faço pequena ressalva em relação ao Sr. Antônio de Jesus da Rocha Freitas Junior.

15. Dito isso, passo ao exame individualizado dos recursos em questão.

16. A **Sra. Edileuza Silva Neiva**, que atuou como fiscal do contrato em análise, em síntese, aduziu, em sua peça recursal (peça 324), que teria agido de forma esboçada dentro de suas atribuições, que havia vários outros superiores na hierarquia da gestão do contrato, que o próprio TCU teria realizado acompanhamento prévio e concomitante, e que, portanto, não teria dado causa a superfaturamento de preços ou pagamento por serviços não executados, razão pela qual sua condenação deveria ser reformada.

17. Nenhuma razão, todavia, lhe assiste, pois, na qualidade de fiscal do contrato, a recorrente deveria ter agido de forma diligente e cautelosa a fim de garantir a perfeita execução da avença. A fiscalização contratual está prevista na Lei das Licitações e é o mecanismo conferido à Administração justamente para, como dito, garantir a perfeita execução do contrato administrativo.

18. Ademais, a Lei de Licitações, em seu Art. 67, faculta à Administração, quando há necessidade, a contratação de terceiros para assistir e subsidiar o fiscal de informações pertinentes a sua atribuição, de modo que, não tendo a recorrente tomado ou solicitado qualquer providência nesse sentido, não se justificam suas alegações no sentido de que não teria dado causa às irregularidades a ela apontadas, pois não trouxe aos autos um único elemento capaz de demonstrar que tenha exercido sua função de fiscal contratual com zelo e eficiência.

19. Cabe aqui lembrar, aliás, que ao fiscal, como bem ensina Di Pietro, compete anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados ou, se as decisões ultrapassarem sua competência, solicitá-las a seus superiores (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22ª Ed. Ed. Atlas, pags. 271/272).
20. Nenhuma dessas providências, contudo, foi adotada pela recorrente no caso em tela, tendo ela se limitado a tentar transferir uma responsabilidade que, em verdade, está diretamente atrelada a sua própria função.
21. Além disso, como bem anotou a Serur, a recorrente foi condenada a duas parcelas de débito correspondentes a serviços não executados, não havendo que se falar em condenação por sobrepreço de serviços executados.
22. Tivesse sido a recorrente diligente em sua função, o mínimo que teria feito, portanto, seria apontar que os serviços que deram ensejo aos pagamentos em questão não haviam sido executados, de modo que, aí sim, poderia alegar não ter contribuído para o dano, se tivesse, em tempo, avisado seus superiores a respeito.
23. Nesse contexto, rejeito, por conseguinte, as alegações recursais da recorrente Edileuza Silva Neiva.
24. O recurso da **Sra. Mariângela de Souza** (peça 325), uma das responsáveis pela nota técnica que atestou a prestação dos serviços, por sua vez, traz preliminar de suposta nulidade e, quanto ao mérito, busca demonstrar que a função por ela exercida não guardaria ligação com atividades de logística, infraestrutura, administração e execução de eventos, bem como gestão de contratos.
25. Sem razão, contudo, a recorrente em tela.
26. Quanto à preliminar suscitada, a suposta nulidade por ela invocada não tem o condão de amparar uma pretensa violação aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, como quer.
27. Ora, plenamente desarrazoado o raciocínio jurídico da recorrente ao alegar a nulidade do acórdão condenatório em razão de suposta ausência de base legal para a autorização da realização do evento em questão.
28. Com efeito, ainda que o evento tivesse sido realizado sem fundamento legal para tanto, o que aqui se admite apenas a título argumentativo, a consequência seria, como bem demonstrou a Serur, a responsabilização daqueles que autorizaram a realização do evento sem justificativa legal para tanto, mas jamais criaria qualquer óbice à responsabilização dos agentes públicos que não atuaram de forma diligente e esmerada quando da contratação e da execução do indigitado evento, dando causa a comprovado dano ao erário.
29. Nesse contexto, a eventual nulidade da realização do evento em si não tem o condão de caracterizar violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório quanto à recorrente, primeiro porque as ocorrências apontadas à recorrente não guardam relação com a autorização ou não para a realização do evento propriamente dito, e segundo porque a recorrente foi regularmente citada para se manifestar acerca das ocorrências e dos débitos a ela imputados, tendo lhe sido conferida ampla oportunidade de defesa e contraditório.
30. Já com relação ao mérito, a recorrente também não logrou elidir a sua responsabilidade diante das irregularidades que resultaram comprovado dano ao erário.

31. De fato, sua responsabilidade restou muito bem delineada, tendo decorrido da assinatura de declaração (Nota Técnica nº 044/2009/COGERP/MPA, de 27/10/2009, TC 022.310/2009-3, peça 15, p. 48) sobre os serviços prestados, onde atestou que os serviços haviam sido prestados conforme orçamento prévio e que não havia nenhuma pendência. A esse respeito, conforme bem asseverado no relatório condutor do acórdão recorrido, *“A partir do momento que assina tal declaração, a gestora se responsabiliza pelas informações por ela prestadas, e não há como afastar os efeitos decorrentes de sua conduta, quais sejam, os de fundamentar o pagamento por serviços não-prestados, inclusive relativo a itens com sobrepreço, dando causa aos prejuízos ao erário relatados no presente processo”*.

32. Finalmente, cumpre salientar que a Sra. Mariângela de Souza aderiu ao recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Chrisóstomo de Sousa (peça 380), sendo tal petição, no tocante à Sra. Mariângela de Souza, recebida como razões complementares, conforme consta da instrução de admissibilidade de recursos à peça 383. Tais alegações foram devidamente analisadas e refutadas pela Serur quando do exame técnico do aludido recurso.

33. O recurso da **Sra. Sheila Maria Assis de Oliveira** (peça 368), que, juntamente com a Sra. Mariângela de Souza, atestou a prestação dos serviços por meio da referida nota técnica, também não merece prosperar.

34. Com efeito, não trouxe a recorrente aos autos um único argumento ou elemento de prova que pudesse infirmar, justificar ou desconstituir a prova produzida, que demonstra que sua responsabilização se deu justamente porque após o seu *“de acordo”* junto com seu carimbo e assinatura na aludida nota técnica, por meio da qual declara 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”*.

35. Ora, veja que ao atestar a prestação de serviços que, em verdade, não foram prestados, a servidora deu causa direta ao dano questionado neste feito, que a ela foi imputado.

36. Oportuno lembrar, nesse sentido, 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. Ou seja, as parcelas a ela imputadas se referem justamente a serviços que, embora não executados, foram atestados por ela como se tivessem sido.

37. Saliente-se, ademais, que a responsabilidade da recorrente restou devidamente apontada no voto condutor do acórdão recorrido, conforme excerto abaixo colacionado, *verbis*:

“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.”

38. Nesse contexto, rejeito o recurso interposto pela referida servidora, salientando, mais uma vez, que foram incorporadas às minhas razões de decidir os fundamentos constantes da instrução da Serur, os quais bem refutaram todas as alegações apresentadas pela recorrente.

39. O recurso interposto pela sociedade **Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda.** (atual Due Promoções e Eventos Ltda.) (peça 331), por seu turno, também não encontra sustentáculo que lhe permita provimento.

40. Referida sociedade foi responsabilizada em virtude de ter recebido por serviços não executados e ainda por ter recebido por itens de serviços com valor superior ao de mercado, irregularidades essas que não logrou elidir em sua peça recursal.

41. No que concerne aos serviços não executados, a recorrente não demonstrou porque houve itens do contrato que foram executados em quantidades inferiores ao que foi pago pelo órgão. Em sentido oposto, o relatório e o voto condutores da deliberação recorrida delineiam de maneira clara e objetiva a quantidade de itens pagos e a quantidade de itens cuja execução foi efetivamente comprovada.

42. A mera alegação, portanto, de que haveria nos autos documentos fiscais que comprovariam a execução total dos serviços não é suficiente para elidir as conclusões do acórdão *a quo*, mesmo porque, por ocasião da análise das alegações de defesa da recorrente, ela própria admitiu a não execução de diversos itens que, ao cabo, acabaram sendo pagos, justificando, contudo, esse pagamento numa suposta disponibilização do serviço/item, o que efetivamente não restou comprovado.

43. Outrossim, no que que concerne ao sobrepreço, a recorrente se limita a trazer situações supostamente paradigmas, que, contudo, não se aplicam ao caso em debate, cujas especificidades obviamente se apresentam distintas.

44. Como bem demonstrado no voto condutor da deliberação recorrida (itens 78 a 123), para verificar a compatibilidade dos preços praticados pela Dialog com os preços de mercado, a unidade técnica considerou os preços registrados em atas de outros órgãos da administração federal válidas à época da realização do evento.

45. A recorrente, por sua vez, busca demonstrar a suposta plausibilidade dos preços por ela apontados, sem, contudo, lograr êxito em infirmar os robustos fundamentos constantes da decisão recorrida, como bem esclarecido pela Serur ao analisar o recurso em questão.

46. Dessa forma, rejeito o recurso interposto pela referida empresa.

47. Quanto ao recurso interposto pelo **Sr. Altemir Gregolin** (peça 344), então ministro de Estado da pasta em questão nestes autos, aduz em suas razões recursais, inclusive trazendo acórdãos paradigmas para subsidiar seus argumentos, que teria exercido cargo meramente político, não enfrentado minúcias atinentes a matérias jurídicas e contratos. Diz que não se poderia dele exigir domínio sobre todos os pormenores ocorridos no Ministério, que havia pareceres e notas técnicas favoráveis aos atos ora impugnados, que não teve dolo ou culpa nos eventuais danos causados ao

erário e que o Ministério não detinha recursos humanos suficientes, de modo que eventuais erros teriam decorrido dessa deficiência de pessoal.

48. Não assiste razão ao recorrente em comento, pois, como bem destacou o voto condutor da deliberação recorrida, ao assinar aditivos com irregularidades, o recorrente assumiu a responsabilidade por sua celebração. A esse respeito, cumpre salientar especial gravidade na celebração do 3º Termo Aditivo ao Contrato 16/2008, no qual houve acréscimo de valor de 100%, em desacordo com o art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993.

49. A alegação de que pareceres e notas técnicas eximiriam a responsabilidade do recorrente, aliada aos julgados por ele trazidos à baila, outrossim, também não milita em seu favor.

50. Nessa toada, manifesto plena concordância à fundamentação constante do voto condutor do acórdão recorrido; ao salientar a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas no sentido de que a responsabilidade do gestor não pode ser afastada pelo fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos, uma vez que cabe a ele, em última instância, decidir sobre a prática dos atos administrativos, notadamente aqueles que geram dispêndios de recursos públicos; e ao destacar, quanto à possibilidade de responsabilização do dirigente máximo do órgão, que “*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 [Relator Guilherme Palmeira], 190/2001 [Relator Walton Alencar Rodrigues] e 1.132/2007-Plenário [Relator Benjamin Zymler])*”.

51. A eventual ausência de dolo ou má-fé também não lhe beneficia, pois, na qualidade de Ministro de Estado e gestor do contrato que ele próprio assinou, era obrigação do recorrente ser atento e diligente, valendo destacar que, dentre outras, compete ao Ministro de Estado a atribuição de “*exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência*” (conforme art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal). Contudo, sua atuação descuidada restou evidenciada de forma incontestada, em especial no que toca ao aditivo que majorou em 100% o valor do contrato original discutido neste feito.

52. Eventual deficiência de recursos humanos também não tem o condão de lhe retirar a responsabilidade, mas sim o contrário, pois, se não tinha pessoal suficiente para assumir a realização do evento objeto dos autos, não deveria tê-lo feito ou autorizado. Ainda no tocante à questão da deficiência de recursos humanos, cumpre destacar a análise constante do relatório condutor do acórdão recorrido, que refutou os mesmos argumentos ora apresentados, com a qual manifesto plena anuência, *verbis*:

“294. Quanto à alegação de escusa de responsabilidade devido à carência de pessoal do órgão, baseado na decisão proferida no âmbito do Acórdão 341/2008-TCU-Plenário [Relator Marcos Bemquerer], deve-se salientar que o presente caso não é semelhante ao julgado no referido acórdão. Este analisou a Prestação de Contas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), relativa ao exercício 2004. O acórdão registrou que as metas do Fundo para o exercício foram parcialmente atingidas, e foram julgadas regulares com ressalva as contas de parte dos responsáveis devido a impropriedades e falhas de natureza formal de que não resultaram dano ao erário. Os demais responsáveis tiveram suas contas julgadas regulares.

295. Cabe esclarecer o contexto em que se deu a decisão relativa aos recursos humanos do órgão. Na instrução, a Unidade Técnica relata como falha, para efeito do mérito das contas, a precariedade do quadro de pessoal do Ministério das Cidades e manifesta-se por que seja considerada como de natureza formal essa impropriedade, julgando-se regulares com ressalva as contas dos responsáveis. Posteriormente, em seu

voto, o Ministro-Relator propõe que, especificamente, essa constatação não seja considerada como ressalva nas contas dos responsáveis, pois não se poderia imputar responsabilidade aos gestores pela precária estrutura de pessoal do Ministério. Cabe asseverar que o acórdão trazido não deixou de apontar as diversas falhas de natureza formal e impropriedades apuradas, mesmo que decorrentes do reduzido quadro de recursos humanos do órgão, julgando regulares com ressalvas as contas dos respectivos gestores.

296. Muito diferente é a interpretação dada na defesa do ex-ministro, que sugere que: *No Acórdão TCU nº 341/2008 — Plenário, de relatoria do Excelentíssimo Senhor Ministro MARCOS BEMQUERER, o Egrégio Tribunal de Contas já reconheceu a impossibilidade de se cobrar de um Ministério recém criado, e, por conseguinte, com um quadro de pessoal precário, in verbis:*

‘Voto do Ministro Relator

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO...’ (peça 129, p. 27).

297. A carência de quadro de pessoal não pode ser considerada como escusa para justificar as irregularidades em análise. Além disso, a argumentação trazida sugere que a única opção do órgão, diante de suas dificuldades operacionais, era, então, postergar o contrato em tela. No entanto, poderia a entidade ter aderido a outra ata de registro de preços disponível à época, com preços mais vantajosos, resolvendo seu impasse de forma célere, mais econômica e dentro dos parâmetros legais exigidos para a Administração Pública.”

53. É bom que se diga, ainda, que **o recorrente em tela não foi condenado em débito**, mas apenas em multa por conta de sua conduta que, comprovadamente, violou norma legal, nos termos do Art. 16, III, “b”, da Lei 8.443/1992.

54. Isso posto, considerando que o recorrente em questão não trouxe aos autos elementos capazes de elidir sua responsabilidade, limitando-se apenas a reproduzir os mesmos argumentos de suas alegações de defesa, tentando, assim, transferir sua responsabilidade para agentes outros que lhe assessoraram na ocasião do evento questionado nestes autos, é igualmente imperiosa a rejeição do seu recurso.

55. Quanto ao recurso interposto pelo **Sr. Antônio de Jesus da Rocha Freitas Junior** (peça 347), não obstante manifeste anuência aos fundamentos apresentados no âmbito da Serur, que bem refutaram todas as alegações recursais, entendo necessário tecer os seguintes comentários, os quais conduzem a solução parcialmente diversa da proposta por aquela Unidade Técnica.

56. O Sr. Antônio de Jesus da Rocha Freitas Junior, na qualidade de Assessor Jurídico do MPA, foi responsabilizado por ter proferido pareceres jurídicos contrários à literal disposição de lei, que motivaram a celebração dos 1º, 2º e 3º Termos Aditivos ao Contrato 16/2008, em desacordo com o art. 57 da Lei de Licitações, bem como por ter assinado, conjuntamente com o ex-Ministro da Pesca, o 3º Termo Aditivo ao Contrato 16/2008, com acréscimo de valor acima dos limites legais, contrariando o art. 65, § 1º, da Lei de Licitações.

57. Em suas alegações recursais, com efeito, tece longo arrazoado buscando demonstrar que agiu de forma diligente e de boa-fé, alegando, no essencial, a ausência de nexo de causalidade entre sua conduta e o dano constatado e a incompetência desta Corte de Contas para responsabilizar parecerista jurídico.

58. Especificamente em relação à aposição de sua assinatura ao 3º Termo Aditivo ao Contrato 16/2008, que majorou em 100% o objeto originalmente contratado, busca afastar a sua responsabilidade, alegando ter sido induzido a erro em sua análise pelo desaparecimento de documentos dos autos daquele processo administrativo e que a aposição de sua assinatura no aludido

termo aditivo se deu por mera imposição regulamentar, consistindo em simples chancela (sem qualquer conteúdo opinativo acerca da minuta).

59. Conforme já acima adiantado, a análise procedida pela Serur, incorporada às minhas razões de decidir, refuta de forma minuciosa todos os argumentos apresentados pelo recorrente, não havendo como elidir a sua responsabilidade diante dos fatos que lhe foram atribuídos, em relação aos pareceres jurídicos emitidos em afronta à literal disposição de lei.

60. De início, cumpre salientar que não foi imputado débito solidário ao recorrente em questão, tendo o mesmo sido responsabilizado tão somente pela prática de atos com grave infração à norma legal, razão pela qual suas contas foram julgadas irregulares com aplicação de multa. Logo, descabida a argumentação do recorrente acerca da ausência de nexo de causalidade entre a sua conduta e o débito constatado nos autos.

61. Quanto à responsabilização de parecerista jurídico por esta Corte de Contas, a jurisprudência do TCU há muito consolidou o entendimento sobre a sua possibilidade, como pode ser verificado, por exemplo, nos Acórdãos 512/2003 (Relator Walton Alencar Rodrigues), 226/2004 (Relator Adylson Motta), 1.674/2008 (Relator Ubiratan Aguiar), 1.019/2010 (Relator Valmir Campelo), 1.656/2015 (Relator Marcos Bemquerer), 702/2016 (Relator Augusto Nardes), 2.980/2018 (Relator Augusto Nardes), todos do Plenário da Corte.

62. De fato, a responsabilização de autor de parecer jurídico que embasa ato administrativo ilegal praticado pelo Administrador é possível não só na hipótese de comprovado dolo, mas também no caso de vir a ser apurada negligência, imprudência ou imperícia por parte do advogado parecerista, como ocorreu no caso vertente.

63. Essa linha de entendimento encontra guarida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por meio da qual resta asseverado que, ainda que a natureza opinativa do parecer jurídico afaste, em regra, a responsabilidade de seu emitente, essa subsiste, caso se demonstre culpa ou erro grosseiro. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou, quando do julgamento do Mandado de Segurança 24.073/DF, deixando expresso na ocasião que “(...) 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 praticado com culpa, em sentido largo**: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32” (grifou-se).

64. Mais especificamente em relação aos pareceres de advogados públicos em processos de licitação, vale anotar o seguinte precedente, também do Plenário da Suprema Corte, *verbis*:

“ADVOGADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/93 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS. **Prevedo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos.**” (MS nº 24.584/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, in DJE 20/6/2008) (grifou-se)

65. No caso concreto, como bem demonstrado no corpo dos autos, os pareceres jurídicos proferidos pelo recorrente, acerca da celebração dos termos aditivos ao contrato, realmente apresentam-se contrários à literal disposição legal (art. 57 da Lei de Licitações). Dessa forma, reputo adequada a aplicação da pena de multa ao recorrente, diante da gravidade de sua conduta, que se deu de forma reiterada, ao se manifestar em três oportunidades pela celebração indevida dos termos

aditivos ao contrato. Há, ainda, que se destacar o caráter pedagógico da multa como instrumento para coibir infrações da mesma natureza.

66. Pelo exposto, não se justificam os argumentos estampados pelo CFOAB, em sua manifestação como *amicus curiae*, pois, ao contrário do que quer fazer crer, o recorrente não está sendo responsabilizado pela interpretação que deu, no exercício de sua função, a determinada norma legal, mas sim por ter flagrantemente desconsiderado literal disposição legal, ao ter proferido os pareceres jurídicos que motivaram a celebração dos termos aditivos ao referido contrato.

67. No tocante à chancela do recorrente ao 3º Termo Aditivo do Contrato 16/2008, peço vênias para dissentir dos posicionamentos da Relatora *a quo* e da Serur. A esse respeito, na mesma linha do asseverado pelo *Parquet* especializado, em sua primeira manifestação (peça 239), entendo que as alegações apresentadas pelo recorrente, quanto a esse tópico, merecem ser acolhidas.

68. Realmente, conforme bem esclarecido pelo *Parquet*, o recorrente não tinha competência ou poderes para representar o órgão consultivo ou o próprio Ministério da Pesca e Agricultura, bastando para a validade do instrumento de celebração a firma do titular daquela pasta. Logo, considerando que a aposição de sua assinatura ao referido termo aditivo não agregou qualquer valor jurídico ao ato administrativo, não vejo como imputar-lhe responsabilidade por tal fato.

69. Em assim sendo, dou provimento parcial ao recurso em questão, para reduzir a multa aplicada ao Sr. Antônio de Jesus da Rocha Freitas Junior, originalmente fixada em R\$ 9.000,00 (nove mil reais), para R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

70. Ademais, **entendo que deve ser afastado o julgamento pela irregularidade das contas do recorrente, mantendo-se, apenas, a multa que lhe foi imposta (agora reduzida).** Ressalte-se, a responsabilização do recorrente decorre tão somente da emissão de pareceres jurídicos, sem qualquer envolvimento na execução do contrato, e sem o recorrente ter sido arrolado em débito solidário com outros responsáveis.

71. A esse respeito, cabe destacar que esta Corte de Contas vem se manifestando pela aplicação de multa, sem julgamento de contas, em casos semelhantes. Citem-se, nesse sentido, o Acórdão 3.134/2012-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, e o Acórdão 2.980/2018-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, ambos proferidos em processos de contas, nos quais a responsabilização dos pareceristas jurídicos ensejou somente a aplicação de multa, sem ter sido proferido o julgamento de suas contas.

72. Isso posto, divergindo do encaminhamento proposto pela Serur, para vênias para dar provimento parcial ao recurso interposto pelo Sr. Antônio de Jesus da Rocha Freitas Junior, a fim de afastar o julgamento pela irregularidade das contas do recorrente, mantendo-se, contudo, a multa que lhe foi imposta (agora reduzida).

73. Pelas mesmas razões, nos termos do art. 281 do RI/TCU, considerando-se tratar de circunstância objetiva envolvendo o **Sr. Francisco Luiz de Bessa Leite (já falecido)**, subchefe adjunto para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, que aprovou os pareceres jurídicos lançados pelo Sr. Antônio de Jesus da Rocha Freitas Junior referentes aos dois primeiros termos aditivos ao contrato, também há que se afastar o julgamento pela irregularidade de suas contas.

74. Por fim, com relação aos recursos dos **Srs. Manoel Viana de Sousa**, Diretor de Gestão Estratégica e Articulação Institucional (peça 371), e **Antônio Chrisóstomo de Sousa**, Coordenador-Geral de Gestão Interna (peça 380), esses também não merecem prosperar, eis que lograram afastar as diversas irregularidades que lhes foram imputadas, algumas das quais inclusive deram causa ao dano em questão.

75. A esse respeito, cumpre salientar que o voto condutor da deliberação recorrida destacou de forma detalhada a falta de zelo dos servidores em questão, explicitando a responsabilização de cada um dos responsáveis de forma individualizada, com evidente nexo de causalidade entre as suas condutas desidiosas e as irregularidades contatadas pelo TCU.

76. Não há, pois, que se acolher as razões apresentadas pelos recorrentes, conforme igualmente asseverado pela Serur, cujos fundamentos, consoante já afirmado, incorporo as minhas razões de decidir.

Em razão do exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de maio de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator