

## VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Guilherme Cyrino Carvalho, Paulo Sérgio Miguez Urbano e Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais (Fepaf) em face do Acórdão 3.530/2019-TCU-1ª Câmara, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas dos recorrentes, os condenou, solidariamente, ao pagamento do débito apurado e aplicou-lhes multa com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. Originalmente, os autos cuidam de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), em razão da impugnação parcial de despesas realizadas no âmbito do Contrato CRT/SP 6/2008 (peça 1, p. 316-334), celebrado entre a entidade e a Fepaf.

3. O acordo tinha por objeto a prestação de serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates), de forma continuada, a famílias assentadas nos Projetos de Reforma Agrária sob a jurisdição da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo. Sua vigência abarcou o período entre 2/7/2008 e 31/1/2011.

4. O contrato CRT/SP 6/2008 teve origem em pregão eletrônico do tipo menor preço por família/ano. O objeto foi adjudicado à Fepaf, única participante do certame, a qual apresentou proposta no valor de R\$ 540,00 por família/ano, para atendimento de 7.946 famílias. Na época, esse valor coincidia com o limite máximo definido para tal despesa pela Norma de Execução Incra n. 72.

5. No terceiro mês de vigência do ajuste, foi celebrado o primeiro aditivo ao contrato. O termo, firmado em 30/10/2008, contemplou o aumento do número de família atendidas, que passou a ser de 8.627, e alterou o valor unitário de R\$ 540,00 família/ano para R\$ 796,00 família/ano.

6. A justificativa para o reajuste foi a atualização da Norma de Execução Incra n. 72, que alterou o limite máximo de despesas de Ates nesses exatos valores. Ou seja, ao ser elevado o limite máximo definido pelo normativo de R\$ 540,00 família/ano para R\$ 796,00 família/ano, o contrato foi reajustado pelo mesmo valor (peça 1, p. 356-360).

7. O reajuste de preço ainda no primeiro ano de execução contratual foi tido como irregular por este Tribunal, pois não estava previsto nas cláusulas acordadas, nem respaldado na Lei 8.666/1993. Dessa forma, o TCU considerou como pagamento indevido o total relativo à diferença entre o valor definido quando da assinatura do contrato (R\$ 540,00 família/ano) e o valor reajustado após assinatura do aditivo (R\$ 796,00 família/ano), durante o primeiro ano de contrato. Considerando o número total de famílias atendidas, foram contabilizadas nove parcelas de R\$ 184.042,67 pagas indevidamente, correspondentes ao período do quarto ao décimo segundo mês de execução contratual.

8. Do décimo segundo mês de vigência da avença em diante, os pagamentos foram considerados regulares por esta Corte de Contas que, conservadoramente, acatou o incremento no valor pago por família beneficiada como reajuste contratual.

9. Em acréscimo, o TCU entendeu serem indevidos os pagamentos realizados a título de ressarcimento pela cessão de veículos, no total de R\$ 138.000,00, uma vez que os carros, por definição contratual, deveriam ser fornecidos pela Fepaf.

10. Para a devolução do prejuízo total apurado, foram citados:

i) a Fepaf, beneficiária dos valores pagos indevidamente;

ii) o Sr. Raimundo Pires Silva, então superintendente regional do Incra-SP, por ter assinado o 1º Termo Aditivo ao Contrato CRT/SP 6/2008;

iii) o Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, então chefe da divisão administrativa do Incra-SP, que participou da elaboração do 1º Termo Aditivo e ordenou os pagamentos dele decorrentes; e

iv) o Sr. Paulo Sérgio Miguez Urbano, que, na qualidade de Procurador Regional do Inkra-SP, emitiu parecer jurídico favorável à aprovação do aditivo, sem abordar a incidência dos dispositivos legais que o exame da matéria exigia.

11. Todos foram condenados por meio do Acórdão 3.530/2019-TCU-1ª Câmara, sendo que apenas a Fundação respondeu pela parcela de débito relativa à cessão de veículos. Nesta fase processual, a Fepaf e os Srs. Guilherme Cyrino Carvalho e Paulo Sérgio Miguez Urbano retornam aos autos para apresentar recursos de reconsideração contra decisão.

12. Os recorrentes argumentam, em síntese, que teria ocorrido violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois não foram ouvidos pelo Inkra, e que o débito estaria prescrito. Alegam que os pagamentos realizados foram regulares, de modo que não houve dano ao erário. Assim, o ressarcimento de qualquer valor implicaria enriquecimento ilícito da União.

13. Cada qual intenta ainda demonstrar que não foi responsável pelos fatos. O Sr. Guilherme Cyrino Carvalho alega que o termo aditivo foi respaldado por parecer jurídico e tenta, dessa forma, excluir sua responsabilidade.

14. A Fepaf, por sua vez, afirma que as verbas recebidas no âmbito do referido contrato foram todas aplicadas em sua execução, exatamente como avençado e de acordo com as regras impostas pelo contratante, que inclusive passaram pelo crivo da procuradoria competente, a qual se manifestou a respeito do reajuste no valor por família/ano. De acordo as alegações de defesa, a Fundação teria agido de boa-fé, pois não solicitou o reajuste questionado.

15. Já o Sr. Paulo Sérgio Miguez Urbano reclama que foi incluído no processo no último momento, de forma arbitrária. Esclarece que seus pareceres avaliavam questões eminentemente jurídicas, não sendo de sua competência os aspectos de conveniência e oportunidade.

16. O parecerista alega que justificam sua conduta o relatório produzido pela equipe técnica do Inkra (Peça 47, p. 9-10) e o parecer da AGU (Peça 47, p. 10). No primeiro, a equipe técnica justificou a necessidade de incremento do número de famílias atendidas. No segundo, outro parecerista, em situação semelhante, opinou pela possibilidade de majorar o valor pago por famílias, considerando as especificidades do caso concreto e visando evitar maiores prejuízos à política pública realizada em benefícios dos assentados, uma vez que as “tabelas de valores máximos eram, na verdade, valores mínimos e defasados”.

17. Por fim, os recorrentes reclamam que haveria valores devidos pelo Inkra à Fepaf, relacionados a notas fiscais não pagas no âmbito do Contrato CRT/SP 6/2008, os quais deveriam ser pagos com juros de mora.

18. No entendimento da Secretaria de Recurso (Serur), peças 85-87, e do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), peça 88, os argumentos trazidos aos autos não se prestam a modificar o julgado de origem. Isto porque permanecem as responsabilidades atribuídas e a irregularidade motivadora do presente processo de contas, qual seja, os valores pagos a maior em função de reajuste indevido do valor contratual.

19. Por tais razões, Serur e MPTCU propõem conhecer dos recursos de reconsideração, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se inalterados os termos da decisão combatida.

## II

20. De início, reitero os exames preliminares de admissibilidade (peças 52 e 81). Quanto ao mérito, informo que acompanho, parcialmente, as propostas da Serur e do MPTCU, cujas análises adoto como minhas razões de decidir, naquilo que não contradizem as considerações que passo a tecer.

21. Inicialmente, reforço entendimento do relator *a quo* de que o reajuste contratual em questão só poderia ser realizado após doze meses de vigência do acordo, conforme definição trazida no próprio contrato (peça 1, p. 318):

“Descrição complementar: o preço ofertado refere-se a contratação **para o período de 12 meses** sendo que **no caso de prorrogação superior ao prazo inicial os preços deverão ser reajustados** de acordo com a legislação vigente.” (grifos acrescidos)

22. Ao contrário do alegado pelos recorrentes, não é possível o enquadramento do caso em análise como reequilíbrio econômico-financeiro. O art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, refere-se a situações imprevisíveis, de força maior, de caso fortuito ou de fato do príncipe, o que não ocorreu na avença em exame. A razão para o reajuste foi tão somente a atualização do normativo que estabelecia um teto máximo e não um valor fixo para o serviço. Logo, deveria ter sido mantido o preço oferecido na proposta da licitante contratada, ao menos durante o primeiro ano de execução.

23. Quanto a um possível prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, relembro que os recorrentes tiveram oportunidade para exercê-los no âmbito deste Tribunal, na fase externa da TCE. Todos eles apresentaram suas alegações de defesa. Assim, qualquer falha ocorrida na fase interna da TCE encontra-se superada.

24. No caso do Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, concordo com a Serur quando afirma que a existência de parecer jurídico não é suficiente para afastar a responsabilidade do gestor. Isto porque a falha identificada em tal parecer não se constitui de matéria extremamente técnica, de modo que lhe seria difícil a detecção do problema.

25. Era de se esperar que o responsável, então chefe da divisão administrativa do Incra-SP e substituto do Superintendente Regional, tivesse ciência de que o reajuste de 47,4% no preço unitário do contrato, procedido em menos de doze meses de vigência, estava em desconformidade com as cláusulas contratuais e com o art. 40, inc. XI, da Lei 8.666/1993.

26. Todavia, o Sr. Guilherme Cyrino Carvalho encaminhou o 1º Termo Aditivo ao Contrato CRT/SP 6/2008 para assinatura, conforme memorando de sua autoria, de 28/10/2008 (peça 3, p. 102), e como ordenador de despesas do órgão, autorizou todos os pagamentos efetuados a maior à empresa contratada decorrentes do reajuste ilegal (peça 3, p. 104-196). Assim sendo, deve ser mantida sua condenação.

27. Também não há argumentos suficientes para rever a condenação solidária da Fepaf. A alegação de que não solicitou a alteração do valor contratual não minimiza a responsabilidade da Fundação, que decorre da irregularidade no recebimento de benefício indevido.

28. Além disso, esta Corte de Contas tem assente o entendimento de que:

O exame da boa-fé, para fins de concessão de novo prazo para o recolhimento do débito sem a incidência de juros de mora (art. 202 do Regimento Interno/TCU), quando envolver pessoa jurídica de direito privado, será feito, em regra, em relação à conduta de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo do ente (art. 47 do Código Civil). (Boletim de Jurisprudência 57 da Secretaria das Sessões do TCU)

29. Desse modo, a boa-fé de pessoa jurídica de direito privado não pode ser presumida, como intentam os recorrentes. Deve sim ser demonstrada a partir da conduta de seus administradores, conforme Acórdãos: 1.915/2015-Plenário, da Exma. Min. Ana Arraes e 5.664/2014-1ª Câmara, do Exmo. Min. Bruno Dantas.

30. No tocante aos valores devidos pelo Incra à Fepaf, relativos ao pagamento das três últimas faturas do contrato no total de R\$ 1.334.773,01, já foi esclarecido nos autos que os créditos referentes a tais parcelas retidas foram computados para fins de cálculo do débito. A tais valores não foram

aplicados os juros de mora requeridos nas alegações recursais, pois, do mesmo modo, não foram aplicados juros nos valores pagos a maior. Na citação, em atenção ao art. 202, § 1º, do Regimento Interno do TCU, as parcelas de débito e crédito sofreram apenas atualização monetária.

31. Somente após a condenação pelo Tribunal e não constatada a boa-fé é que o débito apurado é acrescido dos juros de mora. Dessa forma, por simetria, também não seria pertinente a aplicação de juros de mora sobre o valor retido pelo Incra-SP nas citações.

32. Por fim, no tocante à uma possível prescrição do direito de a Administração Pública buscar o ressarcimento dos prejuízos apurados, aplico a jurisprudência atual deste Tribunal sobre a matéria, no sentido da imprescritibilidade do débito, com fundamento no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, e na Súmula TCU 282.

33. Mesmo conhecendo a decisão recente do STF (RE 636886/AL, no âmbito do Tema 899), registro que uma conclusão possível a respeito do referido julgado da suprema corte é no sentido de que ele não tratou da prescrição do processo de controle externo no âmbito deste Tribunal de Contas, mas sim da prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório do TCU. Desta forma, não há repercussão daquele julgado na presente TCE, cujo título executivo extrajudicial ainda não se formou.

34. De todo modo, ainda que interpretação diferente venha a ser esposada pelo STF, necessário consignar que o mencionado Recurso Extraordinário ainda não transitou em julgado naquela Corte, em razão de embargos de declaração opostos recentemente pela Advocacia-Geral da União, justamente com o intuito de esclarecer o alcance da decisão proferida.

35. Por tais razões, opto por continuar a seguir a jurisprudência dominante nesta Corte de Contas, sedimentada na Súmula TCU 282, segundo a qual é imprescritível a pretensão de ressarcimento por parte da União.

36. Note-se ainda que recentes decisões deste Tribunal, adotadas após o que restou deliberado pelo STF no Tema 899, também abraçaram a tese da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória no âmbito do controle externo, a exemplo dos Acórdãos 5.236/2020-TCU-1ª Câmara, 6.171/2020-TCU-2ª Câmara, 6.084/2020-TCU-1ª Câmara, 5.681/2020-TCU-2ª Câmara, 6.846/2020-TCU-2ª Câmara, 6.676/2020-TCU-2ª Câmara, 6.707/2020-TCU-2ª Câmara, 6.473/2020-TCU-1ª Câmara, 6.466/2020-TCU-1ª Câmara, 6.465/2020-TCU-1ª Câmara, entre outros.

37. Nesse cenário, acompanho as propostas da Serur e do MPTCU de conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Guilherme Cyrino Carvalho e Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais, para, no mérito, negar-lhes provimento.

### III

38. Minha única discordância em relação à proposta da Secretaria de Recursos refere-se ao encaminhamento sugerido quanto ao Sr. Paulo Sérgio Miguez Urbano, Procurador Regional do Incra-SP, que emitiu parecer jurídico favorável à aprovação do aditivo.

39. A condenação do responsável é decorrente justamente de sua omissão ao não abordar, em tal parecer, aspectos jurídicos que inviabilizariam a assinatura do 1º Termo Aditivo (peça 3, p. 100). Como dito, o reajuste questionado não encontrava guarida nas cláusulas contratuais, nem na Lei 8.666/1993.

40. A conduta permitiu que o acordo fosse assinado e a fundação recebesse valores superiores aos previstos no contrato. Sua responsabilização não foi, portanto, arbitrária, como intentou demonstrar.

41. Todavia, em consulta aos julgados deste Tribunal, percebo que a condenação em débito de parecerista jurídico pela emissão de pareceres vinculantes com erros grosseiros não é usual. Pelo

contrário, quando responsabilizados por tais condutas, os pareceristas foram apenados tão somente com multa, sem imputação de débito.

42. Os próprios acórdãos mencionados pela Secretaria de Recursos estão nesse sentido, a exemplo do Acórdão 3.024/2013, do Exmo. Min. Benjamin Zymler, e o do Acórdão 1.337/2011-TCU-Plenário, do Exmo. Min. Walton Alencar Rodrigues. Nessas duas decisões, os pareceristas jurídicos tiveram suas contas julgadas irregulares e foram aplicadas penalidades pecuniárias em decorrência de erros grosseiros quando da elaboração dos laudos, mas não foram responsabilizados solidariamente por prejuízo ao erário.

43. Nesse sentido, posiciono-me por acolher, em parte, as alegações recursais do Sr. Paulo Sérgio Miguez Urbano, de modo a afastar sua condenação em débito. Por outro lado, proponho retificar os fundamentos da responsabilização, mantendo-se o julgamento das contas como irregulares e a penalidade pecuniária, uma vez que a reprovabilidade da conduta não foi afastada.

44. Não verifico prejuízo à defesa do recorrente diante de tal ajuste, uma vez que a citação do parecerista foi feita pela exata conduta que embasa minha proposta, qual seja:

Na qualidade de Procurador Regional do Incra em São Paulo, emitiu parecer manifestando-se pela regularidade do 1º Termo Aditivo ao contrato/CRT/SP/6/2008 sem abordar aspectos jurídicos relevantes que demonstrariam a inviabilidade legal de conceder à empresa contratada, após o terceiro mês de vigência, reajuste do preço mensal contratado, em desconformidade com o art. 40, inc. XI, art.55, inc. III, da Lei 8.666/1993 e arts. 2º e 3º da Lei 10.192/2001 (peças 18 e 34).

45. Proponho então, com fundamento nos art. 16, inciso III, alínea “b”, 19, § único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Paulo Sérgio Miguez Urbano e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

46. Nesses termos, divergindo apenas pontualmente das propostas da Serur e do MPTCU, proponho conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Paulo Sérgio Miguez Urbano, Guilherme Cyrino Carvalho e Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais, para, no mérito, conceder provimento parcial ao primeiro deles e negar provimento aos dois últimos.

Diante do exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de deliberação que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de setembro de 2020.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator