



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5003676-92.2019.4.04.7100/RS

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

APELANTE: JA PORTO ALEGRE EDITORES LTDA (EMBARGANTE)

ADVOGADO: EDUARDO FINARDI RODRIGUES (OAB RS018978)

APELADO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (EMBARGADO)

RELATÓRIO

Trata-se, na origem, de Embargos à Execução ajuizados por **JA Porto Alegre Editores Ltda** ajuizada contra a **União** (Execução de Título Extrajudicial n.º 5056326-87.2017.4.04.7100) objetivando o afastamento de multa imposta pelo Tribunal de Contas da União e a extinção da execução. Afirma que a multa é indevida, considerando que restou provado nos autos da Tomada Especial de Contas TC 016.293/2013-4 que os valores referentes ao projeto de captação de recursos iniciado no ano de 2005 junto ao Ministério da Cultura, destinado à edição de obra sobre o perfil biográfico e seleção de contos do escritor gaúcho Darcy Azambuja (1901- 1970), e seu romance, Romance Antigo foram devidamente aplicados, com o que restou excluída a condenação para devolução dos valores. Com isso, entende que a manutenção da multa se revela descabida.

Sobreveio sentença de improcedência (ev. 17 originário).

O autor apelou (evento 23). Afirma que a decisão do TCU fere os princípios constitucionais da proporcionalidade, da razoabilidade, e da individualização da pena, em afronta ao art. 2º, VI da Lei n.º 9.784/99. Afirma que a execução embargada fora distribuída por dependência à execução n.º 5056131-05.2017.4.04.7100, na qual era executado o valor mencionado no item 9.1. da decisão do TCU, a qual foi julgada extinta em função da insubsistência da dívida por decisão da Corte de Contas. Afirma que o projeto foi realizado em todas as suas etapas, e que houve apenas a prestação de contas a destempo, em função do extravio de documentos. Refere que ao analisar pedido de reconsideração, a Corte de Contas reconheceu a correta aplicação dos recursos públicos, mas manteve a penalidade de multa, alterando a fundamentação para o

dispositivo legal previsto nos arts. 19, parágrafo único, e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. Afirma que a penalidade, mantida no mesmo valor se revela desproporcional, e que não há comprovação de dano ao erário. Requer a reforma da sentença, com a extinção do processo de execução.

Apresentadas contrarrazões (ev. 27 originário), subiram os autos a esta Corte.

É o relatório.

VOTO

Conforme consta dos autos, o apelante teve as contas referentes a recursos captados na forma da Lei n.º 8.313/1991 julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União, sendo condenado ao pagamento de R\$ 160.000,00, e multa de R\$ 20.000,00 ([processo 5003676-92.2019.4.04.7100/RS, evento 1, OUT3](#)).

Após a interposição de pedido de reconsideração, a Corte de Contas considerou que a documentação apresentada era suficiente para comprovar a execução física e financeira do convênio, aceitando as justificativas para a omissão inicial na prestação de contas. Consequentemente, foi afastada a condenação à devolução dos valores utilizados. Todavia, foi mantida a pena de multa, com fundamento no art. 19, parágrafo único e art. 58, I, da Lei n.º 8.443/92 ([processo 5003676-92.2019.4.04.7100/RS, evento 1, OUT10](#)), que assim dispõem:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei.

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

O art. 16, ao qual remete o art. 19, assim prevê:

Art. 16. As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Entretanto, do que consta dos autos, é possível concluir que as contas foram efetivamente prestadas, ainda que a destempo, com manifestação expressa do TCU pela regularidade de toda a documentação apresentada. O objeto do contrato foi cumprido na sua totalidade, sem que qualquer prejuízo ao erário.

Nesse contexto, a responsabilização com a imposição de multa se revela desproporcional. Conforme demonstrado nos autos, a omissão (posteriormente suprida), ainda que tenha ocorrido por negligência do demandado e demais participantes na execução do contrato, não teve por objetivo sonegar valores ou o desvio de verbas.

Não havendo comprovação de apropriação ilícita do valor pelo apelante, se revela desproporcional a sua condenação ao pagamento de multa. Em que pese que não tenha havido inicialmente a prestação de contas, os valores foram utilizados na execução do projeto.

Ressalto que, no presente caso, não há que se falar em intromissão indevida do Poder Judiciário. O princípio da inafastabilidade do controle judicial permite a revisão de qualquer ato administrativo, inclusive oriundo de julgamento de contas. A análise, contudo, não é meritória, mas pode interferir na conclusão da Administração quando haja ofensa à razoabilidade, como no caso dos autos. Nesse sentido:

EMBARGOS À EXECUÇÃO. UNIÃO FEDERAL. ACÓRDÃO DO TCU. CERCEAMENTO DE DEFESA. PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA ENTRE A SENTENÇA E O PEDIDO. LITISPENDÊNCIA. COISA JULGADA. REVISÃO JUDICIAL DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. PENHORA. EXCESSO DA CONSTRICÇÃO. CRITÉRIOS DE ATUALIZAÇÃO DO DÉBITO APÓS O AJUIZAMENTO DA AÇÃO. (...) 5. Sem embargo da efetiva proibição constitucional de interferência entre os poderes, é permitido ao Judiciário rever as decisões administrativas de outros órgãos se e quando demonstrado que ela foi tomada ao arrepio da lei, sem que se ingresse em aspectos intrínsecos de razoabilidade ou proporcionalidade do ato questionado. (AC 2006.70.00.030312-8, 3ª T., Rel. Des. Fed. Gebran Neto, 16-11-2011).

Não desconheço o entendimento jurisprudencial acerca da possibilidade de intervenção do Poder Judiciário apenas quando verificada ilegalidade ou grave irregularidade na decisão administrativa.

Porém, no caso dos autos, a aplicação de multa em função de atraso na prestação de contas configura, a meu ver, irregularidade sanável pela intervenção do Poder Judiciário, na medida em que a prestação das contas, ainda que intempestiva, acabou por atender a finalidade do procedimento, revelando-se apta a demonstrar a correta aplicação dos recursos.

Nesse contexto, tenho que não se revela razoável a imposição de multa. Nesse sentido, veja-se o seguinte julgado do TRF da 3ª Região:

PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. CONTROLE DOS ATOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PELO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. IRREGULARIDADE FORMAL E/OU MANIFESTA ILEGALIDADE. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E ACÓRDÃO DO TCU. OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO VERIFICADA. APRESENTAÇÃO A DESTEMPO. REGULARIDADE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS CONVENIADOS. VERBA HONORÁRIA REDUZIDA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. - Os atos dos Tribunais de Contas sujeitam-se ao controle jurisdicional nos casos de ocorrência de irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade, em obediência ao princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional, previsto no art. 5º, XXXV, da CF, hipótese em que a natureza da decisão do Poder Judiciário é rescindente, mas não substitutiva, porquanto a Constituição Federal reservou somente ao Tribunal de Contas da União a competência para o julgamento de contas. - A despeito da competência exclusiva, todos os aspectos da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União podem ser revistos pelo Poder Judiciário, não apenas em seu aspecto puramente formal, como também em seu mérito, a fim de verificar se a decisão não viola as leis e, principalmente, os princípios e normas constitucionais. Precedentes do C. STJ. - O fundamento de "omissão na prestação das contas", adotado pelo TCU, na verdade, não ocorreu, pois as contas do Convênio acabaram sendo prestadas, ainda que intempestivamente, durante o procedimento de tomada de contas especial. - Não se olvida aqui da inércia do apelado em prestar as contas oportunamente em 1999, no prazo previsto no convênio firmado, seja pela desorganização dos serviços municipais, seja por qualquer outra razão. E mesmo em 2003 depois de instado pelo FNDE, quando já não detinha livre acesso aos documentos para prestar as contas porque já não era Prefeito do Município. - Fato é que com a prestação das contas no procedimento do TCU, repita-se, ainda, que intempestivamente, o fundamento da imposição das penalidades "contas julgadas irregulares e aplicação de multa", na verdade não mais subsistia quando da finalização e julgamento do processo pelo Tribunal de Contas da União. - Inegável que os documentos fornecidos a título de prestação de contas foram úteis para análise e conclusão dos fatos, tanto assim que as provas colacionadas ao feito demonstram que mesmo tardiamente o recorrido prestou as contas devidas relativas aos recursos repassados ao

*município administrado, como bem reconhecido na sentença recorrida, as quais, inclusive, foram aprovadas pelo TCU. - A classificação das contas como irregulares, nos termos do inc. III, do art. 16 da Lei nº 8.443/92, somente se justificaria em situações de extrema gravidade, como as previstas nas alíneas 'b', 'c' e 'd' do referido dispositivo legal, referindo-se aos casos em que constatada "prática de atos de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, ou dano ao Erário ou desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos". - A equiparação da "omissão no dever de prestar contas", que consta da alínea 'a', somente se mostra razoável quando o responsável, mesmo após citado pelo TCU no procedimento próprio, mantém-se inerte e sem justificativa, caso em que não se teria qualquer demonstração da utilização ou do destino das verbas públicas por uma atitude deliberada do responsável, contrária aos princípios gerais que regem a administração pública e especialmente à finalidade própria da prestação de contas como controle dos gastos de verbas públicas, somente assim legitimando-se a classificação da conduta como grave. - A prestação de contas, ainda que intempestiva, fornece ao administrador os meios para o controle da utilização dos recursos públicos. Por critério de razoabilidade e proporcionalidade, não se pode enquadrar aquele que, mesmo em atraso, presta contas das verbas públicas demonstrando a total regularidade de seu emprego (como na espécie, em que a única irregularidade constatada foi exatamente o atraso na prestação de contas), com aquele outro agente que não apresente qualquer prestação de contas. - **A apresentação tardia dos documentos, não configura omissão do dever de prestar contas, mas tão somente demonstra a inabilidade na administração das obrigações municipais.** - **A situação do apelado não pode ser enquadrada, juridicamente, para os fins do julgamento das contas apresentadas ao TCU, como de omissão prevista na alínea 'a', do inc. III, do art. 16 da Lei nº 8.443/1992, mas de mero cumprimento tardio de sua obrigação de prestar contas.** Isso porque, a referida Lei nº 8.443/1992 não prevê a situação da intempestiva prestação de contas como hipótese típica de julgamento das contas como irregulares e nem como causa de aplicação de multa pecuniária ao responsável, que são apenas aquelas previstas nas alíneas do inciso III do artigo 16. - O acórdão do TCU que teve em sua fundamentação a consideração da existência de omissão na prestação de contas, não apresentou fundamentação válida para o julgamento que proferiu, sujeitando-se à invalidação. - Quanto ao percentual fixado, o Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de que, "vencida a Fazenda Pública, a fixação dos honorários não está adstrita aos limites percentuais de 10% e 20%, podendo ser adotado como base de cálculo o valor dado à causa ou à condenação, nos termos do art. 20, § 4º, do CPC, ou mesmo um valor fixo, segundo o critério de equidade". - O entendimento firmado pelo C. STJ, adotado por esta Quarta Turma, é no sentido de que não podem ser arbitrados em valores inferiores a 1% do valor da causa, nem em percentual excessivo (EDcl no REsp 792.306/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 23/06/2009, DJe 06/08/2009). - Na hipótese dos autos, considerando o valor da causa (R\$ 1.121,60 - mil, cento e vinte e um reais e sessenta centavos - 16/04/2010 - fl. 03-verso do apenso), bem como a*

matéria discutida nos autos, reduzo os honorários advocatícios para R\$ 2.000,00 (dois mil reais), devidamente atualizados, conforme a regra prevista no § 4º do art. 20 do CPC/1973. Note-se que, de acordo com os enunciados aprovados pelo Plenário do C. STJ, na sessão de 09/03/2016, a data do protocolo do recurso é parâmetro para aplicação da honorária de acordo com as regras do então vigente CPC/1973, como na espécie. - Apelação parcialmente provida.(APELAÇÃO CÍVEL - 1673074 ApCiv 0001809-18.2010.4.03.6123 - TRF3 - QUARTA TURMA, DATA:08/05/2018 - DESEMBARGADORA FEDERAL MÔNICA NOBRE)

Conclusão

A análise procedida pelo Tribunal de Contas revelou irregularidades formais, sem afirmativa de que o projeto não foi executado, razão pela qual a responsabilização do apelado ao pagamento de multa se revela desproporcional.

Dispositivo

Ante o exposto, voto por dar provimento à apelação.

Documento eletrônico assinado por **ROGERIO FAVRETO, Desembargador Federal Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40002696033v2** e do código CRC **ab35e9b9**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ROGERIO FAVRETO
Data e Hora: 10/8/2021, às 18:28:5

5003676-92.2019.4.04.7100

VOTO DIVERGENTE

Pede-se vênia para divergir do eminente relator.

É verdade que as contas foram prestadas, com manifestação expressa do Tribunal de Contas da União pela regularidade da documentação apresentada. Mas o foram a destempo, e contas prestadas fora do prazo são consideradas irregulares pela Lei 8.443/92. Ao não prestá-las a tempo, a parte apelante incorreu na situação descrita no artigo 16, inciso III, mais especificamente na hipótese da alínea "a":

Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

(...)

Para tal caso, a lei prevê a aplicação da multa do artigo 58, inciso I, ainda que não haja débito, consoante determina o parágrafo único do artigo 19:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei.

Eis a base legal da penalidade imposta pelo Tribunal de Contas da União em desfavor da parte recorrente:

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

(...)

De fato, o Tribunal de Contas considerou que não foram apresentadas no prazo ajustado as devidas justificativas pela parte apelante, obrigação que incumbe a todos os responsáveis pela gestão de recursos públicos independentemente de qualquer intimação ou notificação do órgão repassador. A propósito colaciona-se trecho da sentença integrando-o a este voto-divergente:

Os fundamentos fáticos e jurídicos que lastrearam a imposição da multa aplicada pelo TCU em desfavor da ora embargante não se caracterizam como manifestamente ilegais, eis que devidamente fundamentados tando fática e juridicamente.

Isso porque, como apontado pela União, em sede de sua impugnação (ev. 09), entendeu a Corte de Contas que:

"Quanto aos motivos para a omissão no dever de prestar contas, adoto os argumentos apresentados pelo Diretor da Serur/DI à peça 101 para rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis. As alegadas dificuldades operacionais e financeiras não constituem argumento suficiente para descaracterizar a conduta omissiva e negligente dos responsáveis, conduta essa que acabou por movimentar, injustificadamente, a máquina administrativa e de controle do Ministério da Cultura e do Tribunal de Contas da União. Ademais, tais alegações não estão acompanhadas de provas, o que, por si só, as tornam demasiadamente frágeis. Sendo assim, a multa aplicada no subitem 9.2 do Acórdão combatido passa a ter como fundamento o art. 19, parágrafo único, c/c o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. Mantenho o valor da multa aplicada originalmente, de R\$ 20.000,00. (Destacou-se)

Como se vê, o suporte fático para a aplicação da multa concretizou-se perfeitamente, o que por si só afasta a alegação de desproporcionalidade da sanção aplicada.

Logo, não estando demonstrada qualquer ilegalidade ou mesmo irregularidade formal grave no processamento do processo de tomada de contas que originou o acórdão do TCU nº 5.159/2015, conclui-se que a apelação não merece prosperar, devendo ser mantida por seus próprios fundamentos a sentença que rejeitou os embargos.

Diante do desprovimento da apelação, majora-se os honorários advocatícios em 2% em razão da atuação dos patronos da parte recorrida na instância recursal, observada a gratuidade de justiça deferida na origem à parte recorrente.

Ante o exposto, voto por negar provimento à apelação.

Documento eletrônico assinado por **VÂNIA HACK DE ALMEIDA**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40002752093v2** e do código CRC **b341523f**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): VÂNIA HACK DE ALMEIDA
Data e Hora: 10/8/2021, às 16:26:4

5003676-92.2019.4.04.7100

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO VIRTUAL DE 02/08/2021 A 10/08/2021

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5003676-92.2019.4.04.7100/RS

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

PRESIDENTE: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

PROCURADOR(A): THAMEA DANELON VALIENGO

APELANTE: JA PORTO ALEGRE EDITORES LTDA (EMBARGANTE)

ADVOGADO: EDUARDO FINARDI RODRIGUES (OAB RS018978)

APELADO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (EMBARGADO)

Certifico que este processo foi incluído na Pauta da Sessão Virtual, realizada no período de 02/08/2021, às 00:00, a 10/08/2021, às 14:00, na sequência 504, disponibilizada no DE de 22/07/2021.

Certifico que a 3ª Turma, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, proferiu a seguinte decisão:

APÓS O VOTO DO DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO NO SENTIDO DE DAR PROVIMENTO À APELAÇÃO, DA DIVERGÊNCIA INAUGURADA PELA DESEMBARGADORA FEDERAL VÂNIA HACK DE ALMEIDA NO SENTIDO DE NEGAR PROVIMENTO À APELAÇÃO, E O VOTO DA DESEMBARGADORA FEDERAL MARGA INGE BARTH TESSLER ACOMPANHANDO A DIVERGÊNCIA, O JULGAMENTO FOI SOBRESTADO NOS TERMOS DO ART. 942 DO CPC/2015.

VOTANTE: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

VOTANTE: DESEMBARGADORA FEDERAL VÂNIA HACK DE ALMEIDA

VOTANTE: DESEMBARGADORA FEDERAL MARGA INGE BARTH TESSLER

GILBERTO FLORES DO NASCIMENTO
Secretário

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO VIRTUAL DE 18/10/2021 A 26/10/2021

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5003676-92.2019.4.04.7100/RS

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

PRESIDENTE: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

PROCURADOR(A): LUIZ CARLOS WEBER

APELANTE: JA PORTO ALEGRE EDITORES LTDA (EMBARGANTE)

ADVOGADO: EDUARDO FINARDI RODRIGUES (OAB RS018978)

APELADO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (EMBARGADO)

Certifico que este processo foi incluído na Pauta da Sessão Virtual, realizada no período de 18/10/2021, às 00:00, a 26/10/2021, às 14:00, na sequência 19, disponibilizada no DE de 06/10/2021.

Certifico que a 3ª Turma, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, proferiu a seguinte decisão:

PROSEGUINDO NO JULGAMENTO, APÓS OS VOTOS DOS DESEMBARGADORES FEDERAIS VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS E LUÍS

ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE ACOMPANHANDO A DIVERGÊNCIA, A 3ª TURMA AMPLIADA DECIDIU, POR MAIORIA, VENCIDO O RELATOR, NEGAR PROVIMENTO À APELAÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DA DESEMBARGADORA FEDERAL VÂNIA HACK DE ALMEIDA QUE LAVRARÁ O ACÓRDÃO.

RELATORA DO ACÓRDÃO: DESEMBARGADORA FEDERAL VÂNIA HACK DE ALMEIDA

VOTANTE: DESEMBARGADOR FEDERAL VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS

VOTANTE: DESEMBARGADOR FEDERAL LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE

GILBERTO FLORES DO NASCIMENTO

Secretário