

**TC - 018.049/2015-0**

**Natureza:** Representação (pedido de reexame)

**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Catingueira/PB

**Recorrente:** Odir Pereira Borges Filho (CPF 160.120.704-20)

**Advogado:** não há

**Sumário:** Representação do TCE/PB. Convênios e contratos de repasse firmados com o Município de Catingueira/PB. Determinação ao FNDE para instaurar tomada de contas especial. Descumprimento injustificado de diligências. Multas. Pedido de Reexame. Ausência de justificativa plausível para o não atendimento de diligência. Redução da multa. Considerações. Provimento parcial.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de pedido de reexame interposto por Odir Pereira Borges Filho (peça 36), atual prefeito de Catingueira/PB, pelo qual contesta o Acórdão 6.890/2018-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara (rel. Ministro Aroldo Cedraz), prolatado na Sessão Ordinária realizada em 31/7/2018 (peça 31).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. conhecer a presente Representação, eis que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103 da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, para no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. aplicar aos Srs. Albino Felix de Sousa Neto (CPF 084.013.004-01) e Odir Pereira Borges Filho (CPF 160.120.704-20), com fundamento no art. 58, inciso IV, da Lei 8443, de 16/7/1992, multa no valor individual de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até o dia do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, se não atendidas as notificações;

9.4. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.4.1. caso ainda não o tenha feito, instaure e conclua, no prazo de 90 (noventa) dias, a devida Tomada de Contas Especial relativamente ao Convênio 830450/2007, registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) sob o número 602443 e firmado com o Município de Catingueira-PB;

9.4.2. informe a este Tribunal, no mesmo prazo de 90 (noventa) dias, as medidas adotadas em cumprimento a esta deliberação;

9.5. dar ciência desta decisão ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e, nos termos do art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, ao Procurador-Chefe da Procuradoria naquele estado, para ajuizamento das ações cabíveis, remetendo-lhe cópia dos autos;

9.6. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

## HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de Representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB sobre possíveis irregularidades na execução de obras custeadas com recursos federais no Município de Catingueira/PB.
4. Análise inicial na Secex/PB (peças 9-10) concluiu que os convênios e contratos de repasse mencionados na Representação estavam sendo tratados em outros processos no TCU ou não mereciam maior apuração, com exceção do Convênio 830450/2017 (Siafi 602443), firmado pelo município com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE para a construção de escola do programa Proinfância.
5. A unidade técnica instrutora realizou diligências ao Banco do Brasil (peça 11) e à Prefeitura Municipal de Catingueira/PB; três vezes ainda no mandato do Sr. Albino Felix de Sousa Neto (peças 12, 18 e 32) e uma vez na gestão do Sr. Odir Pereira Borges Filho (peça 25), ora recorrente.
6. As diligências não foram atendidas, sendo proposta (peças 29-30) determinação ao FNDE para que instaurasse tomada de contas especial sobre o Convênio 830450/2007 caso ainda não o tivesse feito, além da aplicação de multas aos prefeitos destinatários das diligências, por não atendimento das mesmas. O relator *a quo* anuiu à tal proposta (peça 32-33), sendo proferido o Acórdão 6.890/2018-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara.
7. Irresignado, o Sr. Odir Pereira Borges Filho interpôs o recurso que se passa a analisar.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer o recurso de Odir Pereira Borges Filho (peças 57-58), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 6.890/2018-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara, o que foi ratificado por Despacho do Ministro Raimundo Carreiro (peça 60).

## EXAME DE MÉRITO

### 9. Delimitação do recurso

- 9.1. Constitui objeto do recurso de Odir Pereira Borges Filho definir se o não atendimento a officios de diligência foi justificável.

### 9.2. Do não atendimento a diligência

- 9.2.1. O recorrente argumenta que está no primeiro mandato de prefeito municipal e sua equipe ainda se ambientava com as rotinas administrativas dos diversos órgãos de controle quando recebeu o Ofício de Diligência 0005/2017-TCU-Secex/PB (peça 25).

9.2.2. Afirma que ocorreu um “lapso”, ou seja, não houve a intenção de não encaminhar os documentos solicitados, uma vez que foram determinadas buscas nos arquivos municipais a fim de atender a diligência. Assim é que, segundo o recorrente, foram encontrados apenas o termo de Convênio 830450/2007, uma planilha de engenharia e um relatório do FNDE cobrando a prestação de contas ao município.

9.2.3. Em consequência, prossegue o Sr. Odir, o Município de Catingueira/PB apresentou representação criminal junto ao Ministério Público Federal - MPF em desfavor do gestor responsável pelo convênio. Ainda, informou ao FNDE sobre tal representação, solicitando a abertura de tomada de contas especial, conforme o artigo 26-A da Lei 10.552, de 2002. E conclui afirmando que tão somente não houve o encaminhamento desses documentos ao TCU.

9.2.4. Por fim, alude aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, além de sua boa-fé, para requerer seja desconsiderada, ou, ao menos reduzida a multa aplicada, além de mencionar o Acórdão 1.822/2018-TCU-Plenário (rel. Aroldo Cedraz).

9.2.5. Por fim, alguns documentos foram anexados ao recurso, com destaque para os Ofícios 86/2017/GAPRE e 037/2017/GAPRE, além de uma certidão subscrita pelo Secretário de Administração de Catingueira/PB (peça 36, p. 10-15). O primeiro ofício retro citado foi protocolizado no FNDE em 4/4/2017 e, por esse documento, o município informou a localização apenas do termo do Convênio 830450/2007, uma planilha de engenharia e um relatório cobrando as contas, solicitando, ao final, a instauração de TCE, como anotado acima. O segundo ofício foi protocolizado no MPF em 2/3/2017, e trata da representação do município ao Parquet Federal, conforme comentado anteriormente. E a certidão versa justamente sobre a localização daqueles documentos referentes ao ajuste em comento.

### Análise

9.2.6. Pelo que se depreende do recurso em exame, o Ofício 0005/2017-TCU/SECEX-PB, de 3/1/2017, motivou a adoção de providências pela Prefeitura Municipal de Catingueira/PB. Houve a procura por documentos relativos ao Convênio 830450/2007 e, em consequência, a emissão de uma certidão, além de representação ao MPF e comunicação ao FNDE. Nesse cenário, não se afigura razoável que se tenha deixado de responder justamente à diligência do TCU, ainda que por um “lapso”, cabendo neste caso melhor controle da Administração municipal sobre suas comunicações.

9.2.7. Quanto à multa, esta foi aplicada com fulcro no artigo 58, IV, da Lei Orgânica/TCU. Nesta hipótese, o artigo 268, I e II, do Regimento Interno do TCU prevê que a sanção poderá variar de cinco a cinquenta por cento do valor máximo então vigente. A Portaria-TCU 46/2017, de 11/01/2017, fixou em R\$ 58.269,07 o valor máximo da multa a que se refere o artigo 58, *caput*, da Lei 8.443/1992 para o exercício de 2017, e os R\$ 5.000,00 aplicados ao recorrente correspondem a 8,5% (oito e meio por cento) daquele valor.

9.2.8. Ademais, a multa aplicada ao outro responsável no processo, Sr. Albino Felix de Sousa Neto, foi o dobro da sanção direcionada ao Sr. Odir. **Nota-se que aquele ex-prefeito deixou de responder a três ofícios de diligência, (peças 12, 18 e 21), enquanto o Sr. Odir não atendeu a um ofício. Considerando tão somente esse critério de proporcionalidade, mostra-se plausível a redução da multa imputada ao Sr. Odir**, cabendo observar que o *quantum* da multa ora questionada já corresponde, como visto, quase ao mínimo legal permitido (8,5% versus 5%).

9.2.9. Ainda, adotando-se como parâmetro multas aplicadas em processos que constatarem condutas em tese de maior gravidade, justificar-se-ia a redução da sanção em tela. Por exemplo, o Acórdão 1.142/2018-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara (rel. Marcos Bemquerer) aplicou multa com fulcro no artigo 58 da Lei Orgânica/TCU e no percentual de 8% do máximo possível, ou seja, praticamente o mesmo percentual do caso em exame, entretanto, em situação referente a execução insatisfatória de obras. E circunstância idêntica se observou no Acórdão 4.195/2017-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara (rel. Aroldo Cedraz), o qual versou sobre a aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde.

9.2.10. Relativamente ao Acórdão 1.822/2018-TCU-Plenário (rel. Aroldo Cedraz), mencionado no recurso, as considerações que ensejaram o provimento parcial do recurso então apreciado diferem em muito das circunstâncias do presente caso. Naquele processo concluiu-se que o débito então apurado seria apenas presumido, justificando a sua supressão, bem como o afastamento das multas impostas.

9.2.11. Por fim, é oportuno ressaltar que não cabe às unidades técnicas na Corte de Contas, ante a processualística adotada, propor algum valor nominal para as multas. A propósito, quanto aos critérios para a fixação de multas no TCU é oportuno transcrever o seguinte excerto do voto que

orientou o Acórdão 9.402/2015-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara (rel. André de Carvalho), que versou sobre situação similar ao presente processo:

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. [responsável], ex-prefeito do Município de Pacujá/CE (gestão: 2005-2008) em face do Acórdão 6.041/2015-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara, por meio do qual o TCU julgou irregulares as contas do ora embargante no âmbito do processo de tomada de contas especial que cuidou da não apresentação de documentação exigida para a prestação de contas do Convênio nº 516/2008 [...], promovendo a sua condenação em débito no valor de R\$ 100.000,00 [...], além de aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 40.000,00.

[...]

4. Como visto no Relatório, o embargante questiona suposta omissão em relação à fundamentação que teria levado à fixação da multa.

5. Como se sabe, é pacífico o entendimento de que o juízo de valor a respeito da gravidade das irregularidades não sanadas e da conduta do responsável é que orienta a determinação do valor da multa, assim como o de que há certa discricionariedade na sua estipulação entre os limites fixados legal e regimentalmente (v.g.: Acórdão 1.519/2009, da 1.<sup>a</sup> Câmara; Acórdãos 6.585/2009 e 3.544/2014, da 2.<sup>a</sup> Câmara; e Acórdãos 557/2006, 3.083/2010, 123/2014 e 795/2014, do Plenário).

6. Bem se sabe, ainda, que a possibilidade de aplicação de multa pela Corte de Contas possui previsão legal, nos termos dos art. 57 e 58 da Lei nº 8.443, de 1992, e que o quantum correspondente à sanção aplicada decorre do julgamento do TCU, na dosimetria da pena, em face da conduta do gestor responsável pela irregularidade no trato da coisa pública.

7. Assim, identificada a irregularidade, o Relator formula proposta, balizado em análise que considera, dentre outros aspectos, a natureza da irregularidade e a conformidade entre a atuação do responsável em face do comportamento que lhe é determinado pela lei, submetendo a sua proposta à deliberação do Colegiado, a quem compete a última palavra sobre o assunto.

8. De todo modo, a despeito de o Tribunal valorar as circunstâncias fáticas e jurídicas, quando da fixação da sanção, buscando uma maior adequação punitiva, a dosimetria da pena no TCU consiste em procedimento pautado por certa discricionariedade, como, aliás, ocorre nas sanções administrativas em que não se exige a dosimetria objetiva, comum à aplicação das normas de direito penal, destacando-se que no processo de contas não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido, a fim de possibilitar a alteração objetiva da pena prevista in abstracto.

9. Contudo, a despeito de toda essa discricionariedade, o TCU está adstrito, na dosimetria da sanção pecuniária, aos limites impostos nas cabeças dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443, de 1992, bem como, ainda, à gradação trazida pelos incisos I a VIII do art. 268 do RITCU.

9.2.12. Assim, as multas são decorrentes da gravidade da conduta, e dependem de um juízo do relator, em vista da natureza da irregularidade e de seu cotejamento frente ao que previa a legislação aplicável, o que deve ser confirmado pelo colegiado julgador (Acórdão 6.585/2009-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara; rel. André de Carvalho).

## **CONCLUSÃO**

10. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o não atendimento ao Ofício de Diligência 0005/2017-TCU-Secex/PB pelo Sr. Odir não restou suficientemente justificado;

b) o *quantum* da sanção aplicada ao recorrente é muito próximo do mínimo legal permitido;

c) pelo critério da proporcionalidade (o recorrente deixou de atender a um ofício e o outro responsável a três) e o cotejamento com outros acórdãos, mostra-se plausível a redução da multa, ressalvando-se que não cabe às unidades técnicas no Tribunal proporem valores definidos para essa espécie de sanção.

## **DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

11. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto por Odir Pereira Borges Filho contra o Acórdão 6.890/2018-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para reduzir a multa aplicada ao Sr. Odir Pereira Borges Filho;

b) dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados.

**TCU/Secretaria de Recursos, em 17/1/2020.**

**Roberto Orind**  
**Auditor Federal de Controle-Externo, mat. 3833-4.**