GRUPO I – CLASSE ___ – Segunda Câmara
TC 018.049/2015-0
Natureza(s): I - Pedido de reexame (Representação)
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Catingueira - PB
Recorrente: Odir Pereira Borges Filho (160.120.704-20)
Interessado: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (09.283.110/0001-82)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: Representação do TCE/PB. Convênio FNDE. Proinfância. Construção de escola no Município de Catingueira/PB. Descumprimento injustificado de diligências. Multas. Pedido de Reexame. Justificativas suficientes para afastamento da multa do atual prefeito. Considerações. Provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Akiyama S.A. Indústria e Comércio de Equipamentos Eletrônicos e Sistemas, em face de supostas irregularidades relacionadas à anulação do Pregão Eletrônico(PE) 92/7066-2017 promovidos pela Caixa Econômica Federal, cujo objeto consistia na contratação de empresa para aquisição de solução de biometria para clientes, composta de 11.000 dispositivos biométricos,

2. Por meio do Acórdão 2.696/2017-TCU-Plenário (rel. Min. José Múcio Monteiro), a referida representação foi apreciada, conhecida, e, no mérito, considerada improcedente, além de indeferido o pedido de medida cautelar, rejeitada a solicitação de ingresso da representante como parte. Ademais, foi determinado à Caixa Econômica Federal que apresentasse a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências que estavam sendo adotadas para a implantação de identificação biométrica nas suas agências, bem como o envio de cópia do novo edital que viesse a ser redigido para a aquisição dos sistemas e serviços relacionados a essa demanda.

3. Irresignada, a empresa Akiyama apresentou pedido de reexame, não conhecido pelo Acórdão 910/2018 -TCU -Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), em virtude da ausência de legitimidade e de interesse recursal.

4. Conforme as informações fornecidas pela Caixa em cumprimento à determinação do Acórdão 2.696/2017-TCU-Plenário (rel. Min. José Múcio Monteiro), o PE 92/7066-2017 foi substituído pelo PE 67/7066-2018, com objeto similar (peça42, p.6, item1.1): contratação de empresa para o fornecimento e entrega de 9.300 conjuntos de Dispositivos Biométricos.

5. Entretanto, a Sefti identificou duas questões pendentes de esclarecimento, as quais ensejaram proposta de diligência para que a empresa pública enviasse cópia do processo administrativo relativo ao PE 67/7066-2018, além da respectiva oitiva, o que foi autorizado pelo Relator anterior (peça 47):

a) razão de ter ocorrido, frente à licitação anterior (PE 92/7066-2017), significativo incremento nos valores unitários orçados para o leitor de impressões digitais (65,02%, de R$ 2.089,50 para R$ 3.448,00) e para a câmera de registro fotográfico (82,34%, de R$ 1.393,00 para R$ 2.540,00);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64396311.

b) ausência de disputa na licitação, com duas empresas apresentando propostas e somente a CIS Eletrônica da Amazônia Ltda. (CNPJ 10.206.543/0001-13) participando da fase de lances, o que resultou numa contratação por valor apenas 0,45% abaixo do estimado.

6. A Unidade Técnica, ao analisar as respostas da diligência e da oitiva, considerou necessário realizar audiência dos gestores, por terem elaborado, no âmbito do Pregão Eletrônico (PE) 67/7066-2018, pesquisa de preços contemplando apenas cotações com fornecedores, abstendo-se de realizarem ampla pesquisa de mercado (peça 61).

7. Na presente fase processual, a Unidade Instrutiva analisa as razões de justificativa apresentada pelos gestores da Caixa Econômica Federal. Com fulcro no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443/92, transcrevo a instrução, acorde, da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti, a qual propõe o acolhimento das razões de justificativa e o arquivamento do processo (peças 98 a 100):

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.ª 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64396311.

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.ª 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.ª 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 ofícios 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64396311.

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 constataram condutas em tese de maior gravidade, justificar-se-ia a redução da sanção em tela. Por exemplo, o Acórdão 1.142/2018-TCU-2.ª 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.ª 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.ª 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-2ª 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64396311.

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 1ª Câmara; Acórdãos 6.585/2009 e 3.544/2014, da 2ª 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 aná lise 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 abstrato.

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.ª 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.ª 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;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64396311.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64396311.