GRUPO I – CLASSE I – 2ª Câmara
TC 025.297/2016-3
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade: Município de Axixá do Tocantins - TO
Responsáveis: Ruberval Gomes da Silva (158.213.741-20); Ruidiard de Sousa Brito (344.103.843-68)
Interessado: Superintendência Regional do Incra No Estado de Tocantins (00.375.972/0095-40)
Representação legal: Vinicius Pinheiro Marques (4140-A/OAB-TO) e outros, representando Ruberval Gomes da Silva.

SUMÁRIO: TCE. CONVÊNIOS INCRA. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. CONTAS IRREGULARES. MULTA. CONTAS REGULARES DOS DEMAIS GESTORES. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONHECIDO. ELEMENTOS INCAPAZES DE MODIFICAR O JUÍZO FORMADO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução subscrita pelo Auditor Federal de Controle Externo Bernardo Leiras Matos (peça 72), a qual contou com o endosso do corpo diretivo da Secretaria de Recursos (Serur) (peça 73):

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Ruberval Gomes da Silva (R001-peça 62), ex-superintendente regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), contra o Acórdão 10.267/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. O Acórdão recorrido foi prolatado na sessão de julgamento do dia 23/10/2018-Ordinária e inserto na Ata 39/2018-2ª Câmara (peça 61).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra em desfavor, originalmente, do Sr. Ruidiard de Sousa Brito, como então prefeito de Axixá do Tocantins – TO (gestão: 2009-2012), diante da execução apenas parcial dos Convênios 11.000/2009 e 25.000/2010 destinados à implantação de estradas vicinais em projetos de assentamentos, tendo a vigência dos ajustes sido fixada, respectivamente, para o período de 13/10/2009 a 17/10/2010 e de 31/12/2010 a 1º/2/2013, com a previsão do aporte de R$ 587.470,00 em recursos federais e de R$ 21.805,36 em recursos da contrapartida, para o primeiro ajuste, e do aporte de R$ 373.063,96 em recursos federais e de R$ 7.613,63 em recursos da contrapartida, para o segundo convênio;
>
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:
>
> 9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Ruidiard de Sousa Brito e Ruberval Gomes da Silva;
>
> 9.2. julgar irregulares as contas de Ruidiard de Sousa Brito e de Ruberval Gomes da Silva, nos termos dos arts. 16, III, "c", e 19, caput, da Lei n.º 8.443, de 1992, para condená-los, solidariamente, ao pagamento do débito apurado nestes autos, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora calculados desde as datas indicada até o efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência deste Acórdão, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da correspondente importância em favor do Instituto Nacional de Colonização e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61745073.

Reforma Agrária, nos termos do art. 23, III, "a", da citada lei e do art. 214, III, "a", do Regimento Interno do TCU (RITCU), sob as seguintes condições:

Data	Valor	Natureza
03/09/2010	30.009,41	Débito
30/03/2012	3.681,86	Crédito
30/04/2012	3.681,86	Crédito
30/05/2012	4.086,84	Crédito
02/07/2012	4.149,95	Crédito
30/07/2012	4.149,95	Crédito
28/09/2012	8.691,34	Crédito
25/10/2012	69.932,42	Débito

9.3. aplicar ao Sr. Ruidiard de Sousa Brito e ao Sr. Ruberval Gomes da Silva, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 1992, sob o valor de R$ 60.000,00 (sessenta mil reais) e de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), respectivamente, com a fixação do prazo de quinze dias, contados da ciência deste Acórdão, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do RITCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas fixadas por este Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações; e

9.6. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis. (ênfases acrescidas).

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Incra em desfavor, originalmente, de Ruidiard de Sousa Brito, então prefeito de Axixá do Tocantins – TO (gestão: 2009-2012), diante da execução apenas parcial do Convênio 11.000/2009 (Siconv 703.405/2009) e do Convênio 25.000/2010 (Siconv 752.969/2010) destinados à implantação de estradas vicinais em projetos de assentamentos. A vigência dos ajustes foi fixada, respectivamente, para o período de 13/10/2009 a 17/10/2010 e de 31/12/2010 a 1º/2/2013, com a previsão do aporte de R$ 587.470,00 em recursos federais e de R$ 21.805,36 em recursos da contrapartida, para o primeiro ajuste, e do aporte de R$ 373.063,96 em recursos federais e de R$ 7.613,63 em recursos da contrapartida, para o segundo convênio.

2.1. No âmbito do TCU, a Secex-TO promoveu a citação solidária do ex-prefeito e do recorrente, que, na condição de titular da SR-TO/Incra, viabilizou novos repasses de recursos federais a quem já estava inadimplente financeiramente com o concedente (peça 7, 4-7). As alegações de defesa (peças 28-29 e 16) foram apresentadas tempestivamente, sendo analisadas pela unidade técnica e pelo MPTCU, que pugnaram por sua rejeição, com o consequente julgamento pela irregularidade das respectivas contas, em virtude das seguintes irregularidades (peça 36, p. 1):

(i) não prorrogação do termo de vigência do Convênio 11.000/2009 destinado à implantação de estradas vicinais nos projetos de assentamentos (PA) em Boa Sorte II, Buritis, Grotão e Babaçu, diante do atraso na execução da obra, figurando o referido município como inadimplente no Cadastro Único de Convênios (CAUC) em relação a convênios anteriores, com a indicação aí de outros responsáveis;

(ii) subsistência de débito sob o valor de R$ 30.009,41 em relação ao Convênio 11.000/2009, correspondendo a 9% do montante de recursos federais repassados, em face da execução a menor dos itens em escavação e aterro no PA Babaçu, tendo o parcelamento desse valor sido requerido pelo município e autorizado em 10 prestações pelo titular da SR-TO/Incra (Peça 1, fls. 176/177);

(iii) não pagamento das três últimas prestações do aludido parcelamento, com o registro da inadimplência do convenente e do ex-gestor no Siafi em relação ao saldo devedor;

(iv) celebração temerária do Convênio 25.000, em 31/12/2010, com o mesmo ente municipal para a implantação de estradas vicinais nos PA em Boa Sorte II e Buritis, a despeito de já estarem incluídas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61745073.

> no Convênio 11.000/2009, mas não executadas, estando esse primeiro convênio ainda na fase de análise diante do atraso na execução das obras, sem a previsão, contudo, de prorrogação;
> (v) prorrogações indevidas para o Convênio 25.000/2010 a partir da emissão de pareceres discordantes por parte da Procuradoria Federal junto à SR-TO/Incra; e
> (vi) execução apenas parcial do Convênio 25.000/2010 sob o patamar de 82% do volume de recursos federais repassados, com o débito final apurado sob o montante de R$ 69.932,42.

2.2. O Relator *a quo*, Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, por sua vez, incorporou, com as devidas considerações, a instrução da Secex/TO as suas razões de decidir, ressaltando que o recorrente prorrogou o Convênio 11.000/2009, embora com parecer contrário emitido pela Procuradoria Federal especializada, e celebrou o Convênio 25.000/2010 para complementar o objeto do Convênio 11.000/2009, apesar deste ter sido executado parcialmente, além de autorizar outras prorrogações, em sua maioria, sem a concordância do referido órgão de assessoramento jurídico.

2.3. Propôs, por conseguinte, o julgamento pela irregularidade das contas de Ruberval Gomes da Silva, ora recorrente, e de Ruidiard de Sousa Brito, nos termos do art. 16, III, "c", da Lei 8.443/1992, para condená-los solidariamente ao pagamento do débito apurado nos autos, aplicando-lhes, ainda, a subsequente multa legal, no que foi acompanhado pelos Membros do Colegiado.

2.4. Irresignado, o ex-gestor interpôs o presente recurso de reconsideração, que se fundamenta nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Secretaria (peça 64), ratificado pelo Exmo. Ministro Aroldo Cedraz (peça 67), que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração, nos termos dos art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão recorrido, efeito suspensivo que se estende ao outro responsável condenado em solidariedade com o ora recorrente por se tratarem de circunstâncias objetivas, com fulcro no art. 281 do RI/TCU.

EXAME DE MÉRITO

4. **Delimitação.**

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) parecer jurídico vincula a atuação do gestor;

b) houve violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da multa.

5. **Do parecer jurídico.**

5.1. Contesta a decisão, alegando que os pareceres jurídicos eram do tipo "facultativo", ou no máximo "obrigatório", e não detinham força vinculante em relação a sua atuação como superintendente do Incra, com fundamento nos seguintes argumentos (peças 62, p. 2-4):

a) objeta que "não cometeu qualquer tipo de irregularidade ao deferir os pedidos de celebração e renovação solicitados pelo Convenente, pois tais medidas são plenamente possíveis por se tratar de ato discricionário";

b) alterca que não atuou com dolo ou culpa "ao não-acatar os pareceres emitidos pela Procuradoria Especializada junto ao INCRA/TO".

Análise:

5.2. Cumpre relembrar, inicialmente, que esta Corte de Contas formou juízo de valor no sentido de condenar solidariamente o recorrente, em primeira instância administrativa, ao verificar que o recorrente, na condição de titular da SR-TO/Incra, viabilizou novos repasses de recursos federais a quem já estava inadimplente financeiramente com o concedente, contrariando pareceres jurídicos e colocando o Erário federal sob risco inequívoco, o que contribuiu diretamente para ocorrência do dano ao Erário quantificado nestes autos (peça 36, p. 2):

> 8. Ocorre, assim, que o então superintendente regional assumiu os elevados riscos de prejuízo nos aludidos ajustes, contribuindo diretamente para a ocorrência do suscitado dano ao erário, a despeito de, posteriormente, ter sido levado a adotar as medidas legais cabíveis para a instauração da presente tomada de contas especial.

5.3. Realmente, este Tribunal possui entendimento firmado no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada no caso dele decidir com respaldo de parecer jurídico e/ou técnico, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao Erário (Acórdãos 2.540/2009-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, Acórdão 2.753/2008-2ª Câmara, rel. Ministro Ubiratan Aguiar, Acórdão 1.801/2007–Plenário, rel. Ministro Raimundo Carreiro, todos do TCU). O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos e/ou jurídicos não tem força para impor ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61745073.

administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a procedimentos licitatórios, que vão gerar pagamentos.

5.4. Logo, os pareceres não detinham força vinculante, assim como discordar deles quando da tomada de decisão por parte do gestor não é motivo, de *per si*, para que essa Casa admoeste a conduta do agente público.

5.5. Insta ressalvar, no entanto, que, no caso em exame, os referidos pareceres reforçaram e alertaram para a ausência da necessária justificativa para a autorização e a realização das prorrogações solicitadas pelo Convenente e até mesmo pelo próprio Incra/TO, nos termos do art. 57, §2º da Lei 8.666/1993, além da ausência de acompanhamento da execução escorreita do ajuste, conforme apurado nos presentes autos e sintetizado no Relatório que acompanha o Acórdão recorrido à peça 37, p. 1-3.

5.6. Em uma das oportunidades em que a Procuradoria Federal especializada opinou pela não prorrogação do prazo de vigência e de execução do convênio, o parecerista jurídico foi claro em ressaltar que a negativa advinha das "inúmeras irregularidades detectadas neste procedimento, não se mostrando a Convenente um parceiro idôneo para gerir verbas públicas federais" (peça 2, p. 122-125).

5.7. Destarte, a conduta censurada nos autos é a ação manifestamente irregular do recorrente, que prorrogou reiteradamente os convênios a despeito de todas as irregularidades encontradas na execução ao arrepio do art. 57, §2º da Lei 8.666/1993, o que possibilitou um dano ao Erário ainda maior do que já havia ocorrido na primeira transferência de recursos federais.

5.8. Nessa linha, a decisão tomada, apesar dos alertas apresentados pela Procuradoria Federal, reforça o juízo de valor de que o recorrente tinha ciência das irregularidades na execução dos convênios, mas, ainda assim, optou por prorrogá-los, atitude esta que difere de creditar sua condenação ao fato de discordar dos aludidos pareceres.

5.9. Ao restar comprovado que o recorrente não se cercou dos devidos cuidados no exercício regular de suas funções ficou configurado o elemento subjetivo da culpa por imprudência, o que independe da comprovação de má-fé por parte do gestor.

5.10. Desse modo, não há como acolher os argumentos apresentados.

6. **Da violação aos princípios da individualidade, da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da multa.**

6.1. Requer, alternativamente, a redução da multa, pois teria notificado e inserido "as restrições junto ao sistema SIAFI/SINCOV, cumprindo com seu dever de Superintendente Regional e que parte dos débitos foram quitados em razão desta atuação diligente" (peça 62, p. 4).

Análise:

6.2. Cabe ressaltar que a sanção de multa aplicada, cujo valor foi de R$ 30.000,00, teve por fundamento o art. 57 da Lei 8.443/1992, normativo este que se amolda com perfeição ao caso concreto, onde houve o julgamento em débito do responsável, o que independe da atuação extemporânea do gestor para tentar minimizar os danos que deu causa.

6.3. Preconiza o normativo em questão que a multa será valorada em até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário, o que, no caso concreto, perfazia o montante de R$ 125.362,02, conforme atualização realizada em 9/3/2018 (peça 30). Nesse sentido, o valor aplicado de R$ 30.000,00 corresponde a pouco menos do que 24 % do valor máximo retrocitado.

6.4. Logo, a referida conduta foi punida com um valor menor do que ¼ do limite máximo aplicável consignado na legislação, o que, por sua vez, se encontra dentro dos parâmetros estabelecidos pela Lei Orgânica do TCU e, por consectário lógico, dentro dos propósitos dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo legal e regimentalmente embasado.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a conduta censurada nos autos é a ação manifestamente irregular do recorrente, que prorrogou reiteradamente os convênios a despeito de todas as irregularidades encontradas na execução ao arrepio do art. 57, §2º da Lei 8.666/1993, o que possibilitou um dano ao Erário ainda maior do que já havia ocorrido na primeira transferência de recursos federais, atitude esta que difere de creditar sua condenação ao fato de discordar dos pareceres jurídicos;

b) a dosimetria da multa aplicada se mostra bastante razoável e proporcional a gravidade da conduta apontada, bem como foi devidamente individualizada na pessoa do recorrente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61745073.

7.1. Ante o exposto, em sede recursal, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 10.267/2018-TCU-2ª Câmara, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos termos dos art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Ruberval Gomes da Silva (CPF 158.213.741-20) e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência do Acórdão que for prolatado ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins e aos órgãos/entidades interessados, ressaltando-se que o Relatório e o Voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização."

2. Em sua cota de participação, o Ministério Público junto ao TCU, nestes autos representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 74), apresentou parecer anuindo à proposta da Serur nos seguintes termos:

"Em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secretaria de Recursos, no sentido de:

a) conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo sr. Ruberval Gomes da Silva contra o contra o Acórdão 10.267/2018-TCU-2ª Câmara;

b) no mérito, negar provimento a esse recurso;

c) dar ciência do Acórdão que for prolatado ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins e aos órgãos/entidades interessados, ressaltando-se que o Relatório e o Voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61745073.