

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Benedito Francisco Silveira Figueiredo contra o Acórdão 2.838/2017-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal não conheceu do recurso de revisão por ele interposto em face do Acórdão 2.164/2015-Segunda Câmara, que julgou suas contas irregulares e o condenou ao pagamento de débito e multa em razão de irregularidades na execução do Convênio 487/2007, celebrado entre o Ministério do Turismo (MTur) e o município de Codó/MA para execução do projeto “II Festival Gospel – Louva Codó/MA”.

2. Nesta oportunidade, o embargante alega que: a) a deliberação recorrida estaria eivada de omissão por não ter considerado na análise da admissibilidade do recurso de revisão documento novo apresentado capaz de alterar o julgado recorrido; b) a ausência do documento ora apresentado (contrato celebrado com a empresa JOB Eventos e Locações Ltda.), obtido recentemente pelo embargante, foi o principal motivo do não acolhimento de sua defesa nestes autos, de forma que sua análise tem o condão de alterar o mérito da decisão recorrida; c) estão sendo providenciados novos documentos junto à prefeitura que, em nome do princípio da verdade material, poderão ser juntados aos autos; d) entre as provas ora apresentadas, destaca-se o contrato celebrado com a JOB Eventos e Locações Ltda. bem como a comprovação de que o embargante forneceu ao Mtur os documentos comprobatórios do nexo de causalidade entre os recursos advindos do convênio e a execução do objeto, os quais, por não terem sido juntados aos autos na fase interna, deixaram de ser devidamente analisados em momento oportuno; e) o recurso de revisão, de natureza similar à da ação rescisória, tem como um de seus pressupostos justamente a “apresentação de documento novo do qual não pode fazer uso”, capaz, por si só, de alterar o mérito do julgado; f) em atenção aos princípios do formalismo moderado e da verdade material, que regem os processos administrativos, inclusive os processos de controle, a análise de admissibilidade do recurso de revisão merece ser suavizada, conforme pacífica jurisprudência dessa e. Corte.; g) no Acórdão 2.807/2013-Plenário este tribunal acolheu embargos considerando, notadamente, a necessidade de análise de provas que não foram consideradas na decisão embargada, o que, pelo princípio da verdade material e da economicidade processual, permitiram o julgamento imediato do processo.

3. Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

4. Preliminarmente, acerca da natureza dos embargos declaratórios, julgo relevante transcrever o seguinte excerto do Acórdão 1.218/2015-TCU-Plenário:

“Antes de tratar especificamente dos argumentos trazidos pelos embargantes, lembro que essa espécie recursal, cujo objetivo é sanar eventuais omissões, obscuridades ou contradições, não deve ser manejada para rediscussão de mérito, o que representa, na prática, a possibilidade de repetição de um mesmo recurso, ferindo os princípios da singularidade, da isonomia e da celeridade processual. Os embargos declaratórios devem ter como fundamentação a obscuridade (falta de clareza na redação do julgado), contradição (existência de proposições inconciliáveis entre si) e omissão (falta de pronunciamento judicial sobre matéria que deveria ter sido apreciada pelo juiz).”

5. Dito isso, observo que os argumentos do embargante não merecem ser acolhidos. Esclareço que a suposta omissão por ele apontada diz respeito a documentos trazidos aos autos somente agora, junto com os presentes embargos de declaração. O recurso de revisão ao qual a decisão embargada negou conhecimento foi protocolado apenas com a peça das razões recursais (peça 65), não tendo sido acompanhado de qualquer documento, conforme expressamente consignado no exame de admissibilidade da Serur que fundamentou o Acórdão 2.838/2017-TCU-Plenário (peça 67):

“Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão (peça 65), em que argumenta que:

- a. a relação contratual com a empresa JOB Eventos e Locações Ltda. ocorreu mediante o Contrato 064/2007, originado de procedimento licitatório, conforme documento anexado ao recurso (p. 8);
- b. embora não se tenha observado *ipsis literis* o plano de trabalho do convênio, as exigências formais ali estabelecidas constaram do contrato firmado com a empresa JOB, que as cumpriu (p. 8-9);
- c. a jurisprudência do TCU apresenta julgados que, apesar de apreciarem falhas idênticas às apuradas nestes autos, concluíram pela regularidade, ainda que com ressalvas, das contas (p. 9-12).

Não colaciona documentos ao recurso.

O recurso de revisão constitui-se em uma espécie recursal em sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa.

Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos – tempestividade, singularidade e legitimidade –, o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do artigo 35 da Lei 8.443/92: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Do exame do recurso constata-se que o recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente.

Registre-se que, apesar de o Sr. Benedito Francisco Silveira Figueiredo mencionar em seu recurso que encaminha o Contrato 064/2007, firmado com a empresa JOB para realização do objeto conveniado, tal documento não foi acostado ao expediente apelativo.” (grifos acrescidos)

6. Ora, por óbvio, inexistiu vício algum na decisão que deixa de se pronunciar sobre documento que não constava nos autos no momento da sua prolação. Como já mencionado, entende-se por omissão a ausência de pronunciamento judicial sobre matéria que deveria ter sido apreciada pelo juiz, mas não foi. Isso não ocorreu, pois não se pode exigir que o julgador se pronuncie sobre documento que até então não constava nos autos.

7. Ademais, especificamente em relação ao contrato celebrado com a empresa JOB Eventos e Locações Ltda., observa-se que, conforme o trecho acima transcrito, ele foi expressamente mencionado no exame de admissibilidade da Serur que fundamentou a decisão embargada, onde ficou consignado que “apesar de o Sr. Benedito Francisco Silveira Figueiredo mencionar em seu recurso que encaminha o Contrato 064/2007, firmado com a empresa JOB para realização do objeto conveniado, tal documento não foi acostado ao expediente apelativo”.

8. Ressalto que a posterior apresentação de tal documento pelo embargante não tem o poder de tornar omissa decisão já proferida no momento da oposição dos embargos, nem de satisfazer os requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão anteriormente interposto e já apreciado.

9. Como se sabe, o recurso de revisão é espécie recursal similar à ação rescisória do processo judicial, razão pela qual só é cabível em situações excepcionais, devendo preencher, além dos pressupostos comuns a todos os recursos, os requisitos específicos previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992. Uma vez interposto e não conhecido por não preenchimento dos pressupostos específicos, não se pode admitir que, em sede de embargos, a parte apresente novos elementos com vistas a satisfazer esses requisitos, sob pena de se descaracterizar a natureza excepcional do recurso de revisão.

10. Pelo mesmo motivo, considero incabível a aplicação dos princípios do formalismo moderado e da verdade material para flexibilizar a análise de admissibilidade do recurso de revisão como pleiteia o embargante, mormente no que diz respeito ao preenchimento dos requisitos específicos

anteriormente mencionados, visto serem justamente esses requisitos que diferenciam o recurso de revisão de recursos comuns como o recurso de reconsideração, já manejado pela parte.

11. Ainda no que diz respeito à aplicação dos princípios do formalismo moderado e da verdade material, ressalto que o precedente invocado pelo embargante (Acórdão 2.807/2013-TCU-Plenário) não se amolda em nada ao caso em exame, pois não dizia respeito à aplicação dos mencionados postulados e menos ainda à flexibilização da admissibilidade de recurso de revisão. Na realidade, sequer há menção especificamente ao formalismo moderado e à verdade material ao longo do referido julgado. Consta apenas proposta da Serur de, em sede de embargos ao acórdão condenatório, acolher o argumento de que teria havido omissão na análise de documentos já constantes nos autos e alterar o provimento do julgado, para, em nome da racionalidade administrativa, da economia e da celeridade processual, evitar a reanálise da matéria em sede de recurso de reconsideração. Contudo, o Plenário, na linha do voto do relator, que acompanhou o parecer divergente do Ministério Público, não acolheu a proposta da Serur. O provimento daqueles embargos se deu por outro motivo e não teve relação com os citados princípios processuais.

12. Outrossim, observo que a condenação do embargante nestes autos decorreu da ausência de outros documentos além do contrato firmado com a empresa promotora do evento, considerados essenciais para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos referente ao Convênio 487/2007 e requisitados pelo Ministério do Turismo na fase interna desta TCE, os quais não foram trazidos aos autos pelo embargante. Nesse sentido, cabe trazer à baila o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 2.164/2015-Segunda Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes:

“11. Quanto ao mérito, não procede a alegação do responsável de que remeteu todos os documentos previstos na prestação de contas. O termo de convênio expressamente previu a exigência dos seguintes documentos, não remetidos:

‘k) cópia dos termos de contratos firmados com terceiros para a consecução do objeto conveniado; e

1) cópia das faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios das despesas com hospedagens em estabelecimento hoteleiro ou similar e com aquisições de passagens de qualquer meio de transporte, bem como dos respectivos bilhetes utilizados, evidenciando em demonstrativo à parte e de forma correlacionada aos valores parciais e totais dessas despesas da seguinte forma, se for o caso: 1 - no caso de despesas com aquisições de passagens: o nome completo do usuário do bilhete, sua condição de participante no evento, conforme previamente definida no respectivo Plano de Trabalho, número de sua Carteira de Identidade e CPF, endereço residencial completo, o trecho utilizado e as datas de embarque e desembarque, conforme indicadas no respectivo bilhete utilizado; 2 - no caso de despesas com hospedagens: o nome completo do hóspede, sua condição de participante no evento, conforme previamente definida no respectivo Plano de Trabalho, o número de sua Carteira de Identidade, CPF e endereço residencial completo.’

12. Assiste razão ao Ministério Público quando afirma que a ausência do contrato firmado com a empresa JOB – Eventos e Locações Ltda. impede saber se o escopo contratado abarcou todos os serviços previstos no convênio. Aliás, sequer se pode afirmar ter existido aquela contratação.

13. Da mesma forma, a prestação de contas não atendeu à obrigação referida na alínea ‘I’ (acima reproduzida), apesar de o Plano de Trabalho indicar a realização de dispêndios com o pagamento de transporte de ônibus leito para as bandas e o pagamento de hospedagem.

14. Não houve, portanto, o pleno cumprimento das exigências relacionadas à apresentação da prestação de contas.

15. Ademais, a Cláusula Terceira do convênio exigia a fornecimento ao concedente de todos os documentos relacionados à execução do convênio, quando solicitados, ‘especialmente no que se refere à documentação relativa a licitações e contratos’. **Apesar dessa previsão, não foram apresentados ao Ministério do Turismo os documentos relacionados à licitação. Inexistem nos autos documentos que consigam comprovar a existência do suposto certame que deu origem à**

contratação da firma JOB: recibos de expedição dos convites e/ou publicação em jornais ou no mural da prefeitura, propostas apresentadas pelos competidores, mapa de apuração de preços, ata do certame etc. Somente foram remetidos o ‘relatório’ da Comissão Permanente de Licitação noticiando que a empresa JOB sagrou-se vencedora e o despacho homologatório da licitação. Não se sabe sequer: (i) qual foi o objeto do convite; (ii) quais foram as empresas que participaram do certame; (iii) o teor da proposta da JOB.

16. Prosseguindo na análise, o Relatório de Execução Físico-Financeira descreve a execução dos seguintes itens: (i) apresentação da banda gospel ‘Kleber Lucas’; (ii) apresentação da banda gospel ‘Novo Som’; (iii) Locação de ônibus; (iv) hospedagem/alimentação; (v) divulgação/televisão; (vi) divulgação/rádio; (vii) sonorização; (viii) iluminação; (ix) aluguel palco; (x) aluguel carro de som; (xi) confecção panfletos; (xii) decoração. **À luz dessa informação, o parecer técnico emitido pelo Ministério do Turismo destacou que a documentação encaminhada não permitia analisar o cumprimento do convênio e solicitou ao conveniente o encaminhamento: (i) de fotografias ou filmagens que comprovassem a contratação de sonorização, de iluminação, de palco e de decoração; (ii) de fotografias ou filmagens que comprovassem a contratação da Banda Kléber Lucas e da Banda Novo Som; (iii) de panfletos, publicação em jornais, revistas ou anúncios televisivos que comprovassem a divulgação do evento; (iv) de fotografias ou filmagens que comprovassem o uso correto da logomarca do MTur associada ao evento; (v) um exemplar de cada insumo utilizado como material promocional; (vi) de cópia do anúncio do rádio em CD-ROM ou MP3, do pedido de inserção com a programação prevista e o mapa de irradiação assinado pelas partes, demonstrando a realização das 350 inserções previstas no Plano de Trabalho; (vii) de cópia do DVD, VCD ou VHS do anúncio televisivo e o mapa de mídia com a programação prevista assinado pelas partes demonstrando a realização de 75 inserções previstas no Plano de Trabalho; (viii) de cópias das passagens em que constassem os nomes e CPFs dos usuários; (ix) dos comprovantes de hospedagem previstas no Plano de Trabalho; (x) de fotografias que comprovassem o aluguel do carro de som; (xi) de declaração de autoridade local atestando a realização do evento.**

17. Tais documentos não foram encaminhados, em que pese o Parágrafo Terceiro da Cláusula Nona do convênio deixar clara a obrigação do conveniente de manter em arquivo todos os documentos comprobatórios de despesas, pelo prazo de cinco anos, ‘contados da aprovação da prestação de contas do concedente, pelo Tribunal de Contas da União, relativa ao exercício em que ocorreu a concessão’.

18. A defesa apresentada pelo responsável em resposta à citação trouxe cópia de um folder de divulgação do evento em que é destacada a apresentação do cantor Kleber Lucas. Não há qualquer menção à Banda Novo Som e, como destacou o Ministério Público, o folder não faz referência ao apoio prestado pelo Ministério do Turismo ao evento.

19. De outro prisma, contrariamente ao que afirmou a unidade técnica, as declarações juntadas pelo ex-prefeito não se prestam a substituir àquela solicitada pelo Ministério do Turismo. **Ao invés de declaração emitida por autoridade local, foram juntadas declarações de pastores evangélicos, os quais não se revestem daquela qualificação.**”

13. Por essa razão, ainda que se aplicasse os princípios do formalismo moderado e da verdade material para admitir a análise dos novos documentos trazidos pelo embargante, tais documentos (cópia do contrato firmado com a empresa promotora do evento e de ofício no qual a prefeitura afirmar estar encaminhando os documentos adicionais solicitados pelo Mtur), por si só, não seriam suficientes para alterar o mérito do acórdão condenatório.

14. Nesse contexto, entendo que os argumentos apresentados pelo embargante não merecem prosperar, inexistindo a suposta omissão por ele apontada no acórdão embargado, devendo-se, assim, rejeitar os presentes embargos.

15. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de abril de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator