

Proc. TC-012.391/2018-2
Tomada de Contas Especial (recurso de revisão)

PARECER

Cuidam os autos de recurso de revisão interposto em face do Acórdão nº 5.109/2019 – TCU – 1ª Câmara por José Maurício Carneiro Fernandes, ex-Prefeito de São Benedito do Rio Preto/MA.

Esse aresto foi prolatado em tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em face de José Creomar de Mesquita Costa, ex-Prefeito (gestões 2005/2008 e 2009/2012) do Município de São Benedito do Rio Preto/MA e do ora recorrente, José Maurício Carneiro Fernandes, ex-Prefeito sucessor (gestões 2013/2016 e 2017/2020), em razão da omissão no dever de prestar contas do Convênio 658670/2009, cujo objeto era a “Construção de escola(s), no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância”.

Os responsáveis tiveram suas contas julgadas pela irregularidade com condenação em débito e multa por meio do Acórdão nº 5.109/2019 – TCU – 1ª Câmara. O Ministro-Relator assentou a não apresentação da prestação de contas e a ausência de justificativas acerca dessa conduta omissiva. Em acréscimo, segmentou a responsabilidade de cada ex-Prefeito em relação ao montante gerido em cada gestão:

10. Diante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, da ausência de justificativa pela não apresentação da prestação de contas e da não caracterização da boa-fé, a SecexTCE formulou proposta de julgamento pela irregularidade das contas dos gestores, condenação em débito solidário, aplicação da multa do art. 57 da LOTCU a ambos e imposição da sanção do art. 58, inciso II, da mesma lei ao Sr. José Maurício.

11. O MP/TCU anuiu a esse encaminhamento.

12. Embora concorde com as linhas gerais da análise efetuada pela unidade técnica, bem assim com as propostas de irregularidade das contas e de aplicação de multa, devo divergir da solidariedade pelo débito atribuída aos responsáveis.

13. Segundo avalio, não há como o Sr. José Creomar ser responsabilizado pelos recursos geridos por seu sucessor. Em consequência, ele deve responder apenas pela não comprovação da parcela recebida e despendida durante sua gestão, ou seja, R\$ 622.620,33, conforme indicação da alínea "a" do item 7 retro e da peça 14.

14. No caso do José Maurício, penso que também não cabe imputar a esse responsável o montante gerido pelo Sr. José Creomar. Como demonstrado nas fls. 05, 08, 10, 15 e 16 da peça 07, o ex-Prefeito José Maurício ajuizou ação de improbidade, ofereceu *notitia criminis* e instaurou TCE contra o antecessor em face das irregularidades constatadas no ajuste. Por outro lado, ele deve responder pela não comprovação do restante dos recursos que transitaram na conta específica a partir do início de seu mandato, o que equivale à segunda parcela do convênio recebida do FNDE (R\$ 622.610,33) em 3 de janeiro daquele ano (item 7, "b", retro e peça 14).

15. Considerando ainda que permanece a omissão no dever de prestar contas atribuída ao Sr. José Maurício Carneiro Fernandes, não há sentido em aplicar multa pelo descumprimento do respectivo prazo conforme arguido em audiência, eis que essa irregularidade acessória se encontra abarcada pela irregularidade principal, que já é objeto de proposta de sanção. Por conseguinte, deixo de acolher a sugestão de aplicar-se, a esse responsável, a medida prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Na sequência, José Maurício Carneiro Fernandes interpôs recurso de reconsideração. Naquela oportunidade, alegou que havia impossibilidade de prestar contas apenas dos recursos sob sua gestão. Dessa forma, optou por ingressar com ação judicial em face de seu antecessor. Em acréscimo, asseverou que “determinou a abertura de tomada de preços, da qual sagrou-se vencedora a construtora Freitas Veloso, cujos pagamentos foram realizados conforme a legislação, com prévio empenho, liquidação e pagamento propriamente dito. Aduz que o objeto do convênio foi concluído, mas restou pendente a prestação de contas, pois, como recebeu apenas a segunda metade dos recursos, não lhe foi possível prestar contas do total (peça 63, p. 3-4)” (excerto do Relatório que acompanhou o Acórdão nº 2.309/2022 – TCU – 1ª Câmara).

A unidade técnica refutou a alegação de impossibilidade de prestar contas, pois o “gestor poderia ter apresentado uma prestação de contas parcial, com a explicação dos motivos impeditivos da apresentação da prestação total. A diligência ao FNDE, já citada, mostrou que é possível incluir uma prestação de contas parcial: conforme resposta do órgão, o recorrente incluiu uma prestação de contas parcial no sistema em 21/1/2020, ou seja, após a data do ofício de diligência (peça 115)”.

Após a realização de medidas saneadoras junto ao Banco do Brasil e ao FNDE, a então Secretaria de Recursos analisou os documentos apresentados pelo recorrente a título de prestação de contas e concluiu que o objeto constante desses elementos probatórios “diverge daquele pactuado no convênio, o qual consiste em uma escola completa pelo valor de R\$ 1.257.818,85. Dentre as obrigações do concedente, estava a de fornecer a planta da escola e a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do projeto padrão, registrada no Conselho Regional de Engenharia (Crea) (peças 19, p. 1, e 20, p. 2).”

Em outro excerto, assenta que não existiria de dúvida que se trata de objeto diverso em relação ao conveniado. Entretanto, poderia configurar eventual desvio de objeto, o que levaria à conclusão de falha formal. Ocorre que os elementos probatórios não foram considerados aptos a demonstrar a correta execução dos recursos.

Essa análise foi acolhida pelo Ministro-Relator *ad quem* conforme excerto do voto condutor do Acórdão nº 2.309/2022 – TCU – 1ª Câmara:

O recorrente não logrou justificar a omissão no dever de prestar contas. Além de não comprovar a impossibilidade de acesso e envio ao FNDE da documentação de despesa alusiva à parcela do convênio gerida pelo prefeito antecessor, o responsável deixou de remeter à autarquia a prestação de contas referente aos recursos do ajuste recebidos em sua gestão.

Ao contrário do que alega a defesa, o FNDE confirmou ser viável, à época, a inclusão da prestação de contas parcial no sistema SIGPC da autarquia, o que, de fato, veio a ser feito de forma extemporânea pelo recorrente em 21/1/2020.

Compulsando os elementos de despesa trazidos pelo responsável nesta etapa recursal, verifico haver evidente incongruência entre as características da obra de edificação de creche, declarada pelo recorrente, e as especificações do objeto do convênio.

Foram apresentadas três notas fiscais emitidas pela Construtora Freitas Veloso Ltda. - EPP, no valor total de R\$ 620.349,00, tendo a empresa sido contratada pela prefeitura após a realização de tomada de preços, em que participou como única licitante. (peça 66, p. 31-65 e 69-70; peça 67, págs 79-86)

Os documentos enfileirados pela defesa referem-se à "execução de obras e serviços de engenharia de conclusão da creche pró-infância tipo 'B' no bairro mutirão", orçada em R\$ 623.034,65 (peça 66, págs. 2 e 8 a 27).

Ocorre que o objeto do convênio previa a edificação de escola completa pelo valor de R\$ 1.257.818,85. Obrigou-se o FNDE a fornecer a planta da escola e a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do projeto padrão, registrada no Conselho Regional de Engenharia, os quais se encontram nos autos (Crea) (peças 19, págs. 1 e 2). Conforme planta elaborada pela autarquia, a escola completa composta de salas para creche e pré-escola, salas administrativas, play-ground, lavanderia, refeitório, anfiteatro, entre outros itens

No entanto, além da extensão e características da edificação diferirem das especificações do objeto do convênio, a ART registrada pela conventente também é irregular por ter sido emitida após o início das obras.

Poder-se-ia cogitar em desvio de objeto, uma vez que a construção da creche, mesmo sendo de menor extensão e distinta característica da aprovada pelo convênio, ainda, estaria dentro da finalidade do programa. Todavia, há indícios que depõem contra a fidedignidade dos documentos de despesa e contra a verossimilhança de construção da escola.

Os documentos anexados pela defesa nesta etapa recursal não foram inclusos na prestação de contas parcial encaminhada ao FNDE, cuja cópia foi anexada a esses autos (peça 120). Também não há evidências de que os serviços tenham sido fiscalizados e acompanhados por servidor designado. De acordo com o instrumento do contrato firmado entre a prefeitura e a construtora, os pagamentos deveriam ser precedidos de medição dos serviços assinados pelos responsáveis.

A primeira nota fiscal destina-se ao pagamento da conclusão de uma creche no bairro Mutirão. No entanto, o boletim de medição foi assinado apenas pelo sócio administrador da construtora (peça 85, pág. 10). Além disso, conforme contrato, o pagamento da primeira medição estava condicionado à apresentação de ART, de alvará da construção e de comprovante de instalação da placa da obra. À exceção da ART, os demais documentos não foram localizados na prestação de contas.

As duas outras notas fiscais não foram acompanhadas por boletim de medição, apesar de também se referirem aos mesmos serviços descritos na primeira nota, o que as tornam inadmissíveis como comprovantes regulares de despesa (peças 86, pag. 3, e 87, pág. 4)

Também não foram identificados os termos circunstanciados de recebimento provisório e definitivo das obras, em desacordo com a cláusula nona da avença (peça 67, pág. 82).

Tais lacunas e contradições fragilizam a prova produzida. Além disso, não há especificação exata do local da obra, tendo sido indicado endereço genérico como sendo "bairro Mutirão", sem número.

Por fim, com relação ao débito residual decorrente dos rendimentos de aplicação financeira dos recursos do convênio, apurados em diligência realizada pela Unidade Técnica e não computados no acórdão condenatório, o Ministério Público de Contas, diante da proposta da instrução, declina do interesse de interpor recurso de revisão contra

deliberação original, em homenagem à racionalidade administrativa e à economia processual

Observa que são ínfimos os valores das parcelas imputáveis a cada gestor municipal, em relação ao total da dívida, além de o estágio avançado do processo não recomendar, do ponto de vista que se postergue a efetividade da decisão.

Com esses fundamentos, o recurso de reconsideração foi conhecido e não provido por meio Acórdão nº 2.309/2022 – TCU – 1ª Câmara.

Desta feita, analisa-se recurso de revisão interposto pelo ex-Prefeito José Maurício Carneiro Fernandes. Seus argumentos foram sintetizados pelo Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 154):

- a) as contas foram prestadas ao FNDE em 21/1/2020 através do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIAFI) e que comprovou que não houve irregularidades ou ilegalidades na consecução do objeto conveniado nos autos da prestação de contas (peça 153, p. 9 e 11);
- b) o objeto do convênio foi executado, conforme se depreende dos documentos juntados na prestação de contas e dos dados extraídos do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) (peça 153, p. 11 e 17);
- c) deve ser aplicado o princípio da verdade material, pois comprovou-se a ausência de irregularidades, tendo sido a obra totalmente concluída e entregue à população (peça 153, p. 17 a 20);
- d) ausência de conduta ímproba e de dolo (peça 153, p. 20 a 27); e e) ausência de dano ao erário (peça 153, p. 27 a 31).

Como documentos, foram apresentados dados do Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SIGPC, já constantes do processo e analisados pelo TCU; dados extraídos do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC e imagens de rede social.

A unidade técnica concluiu que o recorrente não satisfaz a hipótese legal invocada no recurso de revisão. Os documentos novos não teriam o condão, sequer potencial, de “demonstrar o nexo causal entre os recursos repassados e a execução física da obra”. Assim, propôs o não conhecimento do recurso.

De fato, os argumentos utilizados no recurso de revisão já foram analisados na deliberação recorrida. No acórdão que apreciou o recurso de reconsideração já consta a análise acerca do registro intempestivo de prestação de contas parcial no SIGPC e dos documentos apresentados a título de prestação de contas.

É pertinente acrescentar que a “prestação de contas” se deu 21/01/2020 quando esta TCE já havia sido autuada no TCU, ou seja, de fato, ao contrário do alegado pelo recorrente, a TCE foi instaurada devidamente pela omissão no dever de prestar contas.

Em acréscimo, embora o recorrente defenda que houve a consecução das obras, que teriam sido postas à disposição da população, a condenação decorreu do fato de que a obra que constava na prestação de contas não correspondia àquela do objeto do convênio, além de inconsistências nos documentos comprobatórios apresentados.

Dessa forma, assiste razão à unidade técnica ao afirmar que o recorrente não preencheu o requisito de admissibilidade do recurso de revisão de apresentação de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, nos termos da jurisprudência desta Corte:

Boletim de jurisprudência 461

Acórdão 1680/2023 Plenário (Recurso de Revisão, Relator Ministro Aroldo Cedraz)
Direito Processual. Recurso de revisão. Documento novo. Admissibilidade. Requisito.
Para o conhecimento do recurso de revisão com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 é indispensável que os novos documentos apresentados possam, ao menos em tese, ter eficácia sobre o julgamento de mérito proferido, de forma a desconstituir o julgado anterior.

É importante frisar que o recurso de revisão não constitui terceira oportunidade de análise de alegação já analisadas, seja no acórdão condenatório, seja naquele que não deu provimento a recurso de reconsideração:

Boletim de jurisprudência 116

Acórdão 422/2016 Plenário (Recurso de Revisão, Relator Ministro Benjamin Zymler)
Direito Processual. Recurso de revisão. Admissibilidade. Requisito. Natureza jurídica.
Ação rescisória.

O recurso de revisão constitui instância excepcional, semelhante à ação rescisória no processo civil, destinada à correção de erro de cálculo, falsidade ou insuficiência de documentos ou análise de documentos novos, **não se admitindo o mero reexame de argumentos e teses jurídicas expostas no julgamento das contas e no recurso de reconsideração.**

Feitas essas considerações, manifestamos anuência à proposta da unidade técnica de não conhecimento do recurso de revisão.

Ministério Público de Contas, em 15 de maio de 2024.

(assinatura digital)

MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO
Procurador