

TC 010.405/2006-1

Apenso: TC-007.761/2009-0

Natureza: Recurso de Revisão.

Unidade: Prefeitura Municipal de Apicum-Açu/MA.

Recorrente: Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10).

Advogada constituída nos autos: Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro (OAB/DF 25.341), procuração à peça 16.

Sumário: Tomada de contas especial. Recurso de revisão. O recorrente se utiliza do argumento de insuficiência de documentos em que se fundamentou a decisão recorrida para, em verdade, rediscutir o mérito do julgado combatido. Além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes. Não conhecimento. Na remota possibilidade de este Tribunal vir a conhecer deste recurso, propõe-se a negativa de provimento. Ciência ao recorrente e aos demais interessados.

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Sebastião Lopes Monteiro (peça 12), ex-prefeito de Apicum-Açu/MA, contra o Acórdão 118/2009–TCU–1ª Câmara, que assim dispôs (peça 8, p. 2-3):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial de responsabilidade do Sr. Sebastião Lopes Monteiro, instaurada pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente - SRH/MMA, em decorrência da não-aprovação de prestação de contas de recursos do Convênio MMA/SRH nº 092/00, celebrado com o Município de Apicum-Açu/MA, cujo objeto era a perfuração de poços artesianos no bairro do Mangueirão e no Povoado Boa Esperança.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, as presentes contas irregulares e condenar o Sr. Sebastião Lopes Monteiro ao pagamento da quantia de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 30/6/2000 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.1. aplicar ao Responsável a multa prevista art. 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida a notificação; e

9.3. encaminhar cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, tendo em vista o disposto no § 3º do artigo 16 da Lei nº 8.443/92.

FUNDAMENTOS DA DECISÃO RECORRIDA

2. O Excelentíssimo Senhor Ministro Relator *a quo* pinçou com argúcia as irregularidades que fundamentaram o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito e aplicação de multa ao recorrente (peça 7, p. 50):

4. Tendo em vista que não foram construídos os chafarizes, que apenas entre 30 e 40% da população foi beneficiada com as obras e que não é potável a água distribuída para os habitantes do Bairro Mangueirão, devo admitir que os recursos do Convênio foram aplicados de forma antieconômica e que o Responsável descumpriu termos do Convênio e normas regulamentadoras dessa espécie de ajuste, alterando na essência, por sua conta e risco, o objeto do Convênio.

5. Além do que, a falta da relação de pagamentos e de demonstrativos de movimentação financeira impedem o estabelecimento de nexos entre os recursos do Convênio e os pagamentos efetuados à Hidro Vale e Construções e Comércio, construtora Responsável pelas obras em questão.

ADMISSIBILIDADE

3. O Excelentíssimo Senhor Ministro Relator Raimundo Carreiro, mediante despacho de peça 24, ante a possibilidade de o acórdão recorrido ter se fundado em documentação insuficiente, admitiu o presente recurso de revisão e restituiu o processo à Serur para fins de instrução.

4. Com a devida vênia, não há falar-se em fundamentação em documentação insuficiente do acórdão *a quo*, vez que o recorrente não trouxe aos autos nenhum documento novo que pudesse infirmar o juízo condenatório da deliberação recorrida.

5. O recorrente se utiliza do argumento de insuficiência de documentos em que se fundamentou a decisão recorrida para, em verdade, rediscutir o mérito do julgado combatido.
6. Por conseguinte, reitera-se o exame preliminar de admissibilidade realizado pela Serur (peça 18), que concluiu pelo não conhecimento do presente recurso, eis que não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 35 da Lei 8.443/1992.
7. Na remota possibilidade de este Tribunal vir a conhecer deste apelo, e por dever de ofício, serão examinados os argumentos de mérito do recorrente.

MÉRITO

8. Seguem os argumentos de mérito do recorrente (peça 12) acompanhados da devida análise.

1º Argumento:

9. O ponto fulcral da decisão questionada diz respeito à suposta existência de impropriedades na execução das obras (p. 13).
10. Não há dolo, não há má-fé, não há desvio de finalidade das verbas obtidas por convênio. Nada disso. Houve, isto sim, uma alteração nos meios de alcance das metas de convênio. Alteração essa fundada em total boa-fé por parte do ora recorrente (p. 17).
11. Daí porque, com todas as vênias, não se mostra admissível, razoável ou mesmo proporcional a condenação do recorrido em razão de mera irregularidade formal, que não comprometeu os objetivos do convênio e que não trouxe qualquer prejuízo ao erário (p. 18).
12. Não há dúvidas de que o julgamento proferido por este Tribunal de Contas baseou-se em elementos de prova que se mostram insuficientes a lastrear a rejeição das contas apresentadas pelo requerente, até porque sequer há no relatório apresentado (18/2003 - que embasa o acórdão impugnado) nomes ou atas indicando quais ou quantos foram os moradores que se mostraram insatisfeitos com as obras realizadas no município, para fins de comprovação de que os termos do convênio não teriam sido observados (p. 21).
13. Por conseguinte, a fragilidade das provas constantes do relatório de fiscalização, que embasa o acórdão recorrido e que se qualifica como elemento fundamental à condenação do recorrente, impede sua utilização como instrumento de confrontação dos laudos técnicos apresentados pelo ex-prefeito que, repise-se, foram elaborados por expertos oficiais da Caema. Portanto, apenas por meio de provas técnicas elaboradas por órgãos oficiais seria possível elidir as conclusões apresentadas pela municipalidade, no tocante à profundidade dos poços, à potabilidade da água e à amplitude de sua distribuição (p. 22).
14. Diante desse contexto, mostra-se evidente a insuficiência dos elementos de prova que embasam o acórdão recorrido. Evidente, ainda, a ausência de má-fé do requerente, que despendeu todos os valores constantes do convênio para a realização das obras programadas, que se apressou em fornecer aos órgãos de controle todas as informações por eles pedidas e que se limitou a proceder a uma alteração formal no meio de melhor alcance das metas conveniadas (substituição do chafariz por rede de canalização (p. 26).
15. O que resta, portanto, neste feito, é a questão atinente à substituição dos chafarizes por uma rede de distribuição de água. Isso e apenas isso. Substituição feita de total boa-fé pelo

recorrente, que não gerou qualquer prejuízo ao erário e que não fugiu ao objeto do convênio, devendo ser considerada, portanto, como irregularidade meramente formal, tal como consignado pelo próprio laudo da CGU (p. 28).

Análise do 1º Argumento:

16. Para o deslinde da presente questão, traz-se à colação os seguintes excertos do Relatório de Supervisão RR 18/2003 (peça 3, p. 21):

Foi efetuada visita ao povoado Boa Esperança e ao bairro Mangueirão na companhia de um motorista da prefeitura, por ordem da Sra. Lêda, Secretária de Ação Social, onde constatou-se o seguinte:

POVOADO BOA ESPERANÇA (...): Pôde-se constatar *in loco* a existência de um poço profundo com a laje de proteção sanitária. Segundo informações dos moradores, a profundidade do poço é de 80,00m. Observou-se ainda a existência de uma torre em concreto armado com 6,00m de altura para apoio de uma caixa d'água em fibra de vidro com capacidade para armazenar 11.000,00 litros de água. Na parte inferior desta torre e aproveitando a sua estrutura, foi construído o abrigo de proteção dos equipamentos, que foi executado em alvenaria rebocada, pintada e com porta. Esta torre apresenta boas condições de conservação. O equipamento de recalque instalado trata-se de um compressor elétrico com quadro de comando, que estava em perfeitas condições de funcionamento. O chafariz que estava previsto em projeto não foi construído. **A água chega em apenas onze casas do povoado por meio de rede de distribuição, ou seja, aproximadamente 30% da população do povoado foi beneficiada com o SSAA.** Segundo informações da população, a água é boa e adequada para o consumo humano. O sistema está cercado. Com a visita pôde-se constatar que as obras foram executadas conforme descrito acima e atendem a um número limitado de pessoas. Portanto, consideramos que a meta de atender 100% do povoado não foi alcançada.

BAIRRO MANGUEIRÃO (...): Pôde-se constatar *in loco* a existência de um poço profundo com laje de proteção sanitária. Segundo informações dos moradores, a profundidade do poço é de 90,00m. Observou-se ainda a existência de uma torre em estrutura metálica com 6,00m de altura para apoio de uma caixa d'água em fibra de vidro com capacidade para armazenar 11.000,00 litros de água. Foi construído um abrigo de proteção dos equipamentos, com estrutura em concreto armado, fechado em alvenaria de bloco cerâmico, rebocada, pintada e com porta. Estas estruturas apresentam boas condições de conservação. O equipamento de recalque instalado trata-se de um compressor elétrico com quadro de comando que estava em perfeitas condições de funcionamento. O chafariz que estava previsto em projeto não foi construído. **A água chega em apenas 40% das residências do bairro, através de rede de distribuição.** Segundo informações da população, a água não é de boa qualidade e serve apenas para serviços domésticos, não é apropriada para beber. O sistema não está cercado. Com a visita pôde-se constatar que as obras foram executadas conforme descrito acima e atendem a um número limitado de pessoas. Portanto, consideramos que a meta de atender 100% do bairro não foi alcançada, com o agravante da água não possuir qualidade necessária para o consumo humano (grifos acrescidos).

17. Observa-se que as afirmações de que apenas parte do povoado Boa Esperança (30%) e do bairro Mangueirão (40%) foram beneficiadas com o Convênio em apreço não foram fundamentadas em informações dos moradores, mas em vistoria *in loco* realizada pelo consultor Rodrigo Mafra Gonçalves Ribeiro. Não há razões para infirmar as suas conclusões.

18. Entende-se que a informação oriunda da população de que de que a água extraída do bairro Mangueirão não seria potável careceria de um exame técnico. No entanto, é de se observar que restou incólume a seguinte motivação do acórdão ora recorrido:

Tendo em vista que não foram construídos os chafarizes, que apenas entre 30 e 40% da população foi beneficiada com as obras (...), devo admitir que os recursos do Convênio foram aplicados de forma antieconômica e que o Responsável descumpriu termos do Convênio e normas regulamentadoras dessa espécie de ajuste, alterando na essência, por sua conta e risco, o objeto do Convênio.

19. *Ad argumentandum tantum*, ainda que se entenda que o objeto do Convênio MMA/SRH nº 092/00 tenha sido executado de forma satisfatória, o recorrente, em nenhuma passagem de seu recurso, se preocupou em demonstrar o nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos federais e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Irregularidade essa que ficou consignada no voto do Ministro-Relator *a quo* como um dos motivos determinantes para o julgamento pela irregularidade das contas do recorrente.

20. Sobre o tema, é sobremodo importante trasladar as lúcidas considerações expendidas no voto condutor da Decisão 225/2000 – 2ª Câmara, da lavra do eminente Ministro Adylson Motta, proferido nos autos do TC-929.531/1998-1:

A não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, *verbis*: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’.

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes (grifos acrescidos).

21. No mesmo diapasão, assim se pronunciou o preclaro Ministro Walton Alencar Rodrigues, no voto condutor no Acórdão 2.082/2005 – 2ª Câmara:

(...) Há de se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas dos recursos públicos recebidos, deve o gestor demonstrar o liame entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto do ajuste.

A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova. Esse entendimento está assentado nos seguintes julgados: Acórdãos TCU 11/1997 - Plenário; 87/1997 - Segunda Câmara; 234/1995 - Segunda Câmara; 291/1996 - Segunda Câmara; 380/1995 - Segunda Câmara; e Decisões 200/1993 - Plenário; 225/1995 - Segunda Câmara; 545/1992 - Plenário; e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, o qual

dispõe que: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes.’

Essa exigência é essencial para confirmar a liceidade da aplicação de recursos no convênio, pois, do contrário, estaria a União assumindo o risco de aceitar despesas custeadas com outras fontes de recursos, que não a do convênio em exame (...).

22. Nessa ordem de ideias, opina-se no sentido de que a ausência de comprovação do nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos federais e os comprovantes de despesas realizadas na execução do convênio em testilha é irregularidade grave, que não foi elidida pelo recorrente, e, por via de consequência, justifica a manutenção do acórdão recorrido.

23. Posta assim a questão, é de se rejeitar o 1º argumento apresentado.

2º Argumento (p. 30):

24. Ainda que este Tribunal decida pelo não arquivamento deste processo, o que se pede é que, reconhecida a boa-fé do recorrente, fixe novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/92 e art. 202, §§ 3º, 4º e 5º do Regimento Interno, para que o recorrente efetue e comprove, perante o tribunal, o recolhimento da quantia devida (referentes aos chafarizes).

Análise do 2º Argumento:

25. A boa-fé do recorrente não ficou caracterizada conforme se observa do seguinte excerto de voto do ministro relator *a quo*:

A boa-fé do responsável não ficou caracterizada, vez que desrespeitou deliberadamente disposições do termo do Convênio e do projeto básico, a partir da alteração não autorizada das metas físicas.

26. Daí porque não há como se acolher o 2º argumento.

3º Argumento (p. 30-31):

27. Nos termos do disposto no art. 35 da Lei 8.443/1992, bem assim do Regimento Interno do TCU, o recurso de revisão, via de regra, não será recebido com efeito suspensivo.

28. Todavia, em casos de urgência e constatado o perigo de lesão grave e de difícil ou impossível reparação, permite-se a concessão desse efeito a recurso que não o possua originalmente, porquanto ao Relator, ao Presidente do Tribunal ou ao Plenário, são concedidos poderes gerais de cautela, para o fim de suspender o ato ou o procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão em debate (art. 276 do Regimento Interno do TCU).

29. No caso dos autos, evidencia-se o perigo de lesão grave e de difícil reparação, bem assim o risco da ineficácia da decisão de mérito do presente recurso de revisão.

30. Os efeitos da decisão proferida na tomada de contas especial que ora se impugna atingiram não apenas a esfera patrimonial do recorrente, mas também, e especialmente, a esfera de seu direito fundamental ao exercício pleno de seus direitos políticos.

31. Lamentavelmente, em razão do acórdão ora questionado, figurou o ora recorrente (que é candidato a prefeito nas presentes eleições) na lista de inelegíveis encaminhada por esta Corte à Justiça Eleitoral.

32. Daí o *periculum in mora* necessário à atribuição da eficácia suspensiva ora pretendida, pois, a se aguardar o provimento final desta corte de Contas, restará ao ora recorrente o impedimento de concorrer e de se eleger ao cargo de prefeito municipal.

33. O *fumus boni iuris*, por sua vez, está exaustivamente demonstrado, refletido na flagrante insuficiência do elemento de prova que embasa o acórdão recorrido (Relatório de Supervisão 18/2003, a se valer como elemento de convicção de singela oitiva de moradores não identificados).

Análise do 3º Argumento:

34. Sobre a possibilidade de este Tribunal atribuir efeito suspensivo ao recurso de revisão, traz-se à colação as lúcidas considerações do Auditor responsável pelo exame preliminar de admissibilidade:

Por fim, o responsável requer a concessão de efeito suspensivo, em face de risco de lesão irreparável e fumaça do bom direito.

De início, é de se notar que o artigo 35 da Lei 8.443/1992 regulamentou o recurso de revisão e expressamente dispôs que não cabe a concessão de efeito suspensivo para esta modalidade recursal. Nesse sentido:

Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, **sem efeito suspensivo**, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta lei, e fundar-se-á: I - em erro de cálculo nas contas; II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida; III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. (grifos acrescidos)

Tal dispositivo legal foi corroborado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sede de Mandado de Segurança (MS 22.371/PR, Relator Ministro Moreira Alves), conforme a seguinte ementa:

Mandado de segurança. Efeito suspensivo a recurso de revisão interposto perante o Tribunal de Contas da União. – Pela disciplina desse recurso de revisão, faz ele as vezes, no plano administrativo, da ação rescisória no terreno jurisdicional, com relação à qual jurisprudência desta Corte tem entendido inadmissível a outorga cautelar de eficácia suspensiva ao ajuizamento dela, para obstar os efeitos decorrentes da coisa julgada (vejam-se, a propósito, os acórdãos na RTJ 54/454 e na RTJ 117/1). Mandado de segurança indeferido (grifou-se).

Dessa forma, não seria possível a concessão de efeito suspensivo.

Ademais, não há que se falar em concessão de efeito suspensivo com base em *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, quando não se verifica condições de admissibilidade para o próprio recurso interposto.

35. Por conseguinte, ante o entendimento do Pretório Excelso *supra*, ganha corpo óbice intransponível à concessão de efeito suspensivo ao recurso de revisão.

36. Assim, não há como se acolher o 3º argumento apresentado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, propõe-se que o Tribunal de Contas da União:



- a) não conheça do presente recurso de revisão interposto pelo Sr. Sebastião Lopes Monteiro contra o Acórdão 118/2009-TCU-1ª Câmara e, na eventualidade de vir a conhecê-lo, que se lhe negue provimento;
 - b) mantenha em seus exatos termos o acórdão recorrido;
 - c) dê ciência ao recorrente, bem como aos demais interessados, do acórdão que for prolatado, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem.
- À consideração superior.

Secretaria de Recursos, 1ª Diretoria, em 11/10/2012.

(Assinado Eletronicamente)

Alexandre César Bastos de Carvalho
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 2744-8