

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 044.045/2012-3

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Prefeitura Municipal de Boa Esperança/MG

Responsáveis: Adrienne Silvestre (049.785.556-98); Construtora JRN Ltda. (00.501.041/0001-61); Deivison Resende Monteiro (027.461.046-95); Evandro de Tarso Rossi Vilela (353.114.876-15); Fabrício Aparecido da Fonseca (077.334.416-09); Jair Alves de Oliveira (286.710.586-20); Marluce Martins Ribeiro Neves (935.390.296-72); Paulo Roberto de Rezende (215.118.886-87); Sérgio Carlos Silva (466.992.286-68); Sérgio Henrique de Moraes (046.314.116-43); Vânio Tadeu de Figueiredo (312.922.166-20)

Interessados: Superintendência Estadual da Funasa em Minas Gerais (26.989.350/0021-60)

Representação legal: Edilene Lôbo (74.557/OAB-MG) e outros, representando Jair Alves de Oliveira; André Luis Garoni de Oliveira (15.786/OAB-DF) e outros, representando Construtora Jrn Ltda., Deivison Resende Monteiro e Jair Alves de Oliveira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA EM DECORRÊNCIA DE AUDITORIA. CELEBRAÇÃO DE TERMO ADITIVO SEM A MANUTENÇÃO DO MESMO DESCONTO OFERECIDO NA PROPOSTA DA CONTRATADA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ELEMENTOS INCAPAZES DE ENSEJAR A MODIFICAÇÃO DO ACÓRDÃO IMPUGNADO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. NÃO CONHECIMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório instrução elaborada por auditora da Secretaria de Recursos (peça 148), com a qual manifestaram-se de acordo os dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 149 e 150):

“

### 2. EXAME PRELIMINAR

#### 2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

*O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 1114/2014-Primeira Câmara pela primeira vez?*

**Sim**

#### 2.2. TEMPESTIVIDADE

*O recurso de revisão foi interposto dentro do prazo previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU?*

<i>NOME DO RECORRENTE</i>	<i>DATA DOU</i>	<i>INTERPOSIÇÃO</i>	<i>RESPOSTA</i>
<i>Jair Alves de Oliveira</i>	<i>02/03/2015</i>	<i>04/08/2015 - MG</i>	<i>Sim</i>

*Impende ressaltar que foi considerada, para efeito de contagem de prazo, a data de publicação no D.O.U. do acórdão que julgou o último recurso com efeito suspensivo, a saber, Acórdão 1153/2015 - 1ª Câmara (peça 116).*

### **2.3. LEGITIMIDADE**

<i>Trata-se de recurso interposto por responsável/interessado habilitado nos autos, nos termos do art. 144 do RI-TCU?</i>	<i>Sim</i>
---	------------

### **2.4. INTERESSE**

<i>Houve sucumbência da parte?</i>	<i>Sim</i>
------------------------------------	------------

### **2.5. ADEQUAÇÃO**

<i>O recurso indicado pelo recorrente é adequado para impugnar o Acórdão 1114/2014-Primeira Câmara?</i>	<i>Sim</i>
---	------------

*No início da peça recursal consta que o recurso de revisão seria contra o acórdão proferido no âmbito de Recurso de Reconsideração (peça 140, p. 1). No entanto, verifica-se que o recorrente interpõe recurso contra a decisão que o condenou originalmente, a saber Acórdão 1114/2014-TCU-1ª Câmara (peça 63), tendo em vista que no final de seu recurso solicita o provimento de seu apelo e sua absolvição das penalidades impostas (peça 140, p. 24).*

### **2.6. REQUISITOS ESPECÍFICOS**

<i>Foram preenchidos os requisitos específicos para o recurso de revisão?</i>	<i>Não</i>
---	------------

*Para análise do presente requisito, verifica-se oportuno a realização de breve histórico dos autos.*

*Cuidam os autos de tomada de contas especial convertida a partir de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Boa Esperança/MG, TC 020.192/2011-8, decorrente de irregularidades na condução do Convênio 55/2000, firmado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Boa Esperança/MG, apreciado pelo Acórdão 1114/2014-TCU-1ª Câmara (peça 63) que julgou irregulares as contas do então prefeito, Sr. Jair Alves de Oliveira, e lhe aplicou débito solidário e multa.*

*Em essência, restou configurado nos autos a responsabilidade do ex-prefeito pelo débito apurado, decorrente da assinatura do 2º termo aditivo ao Contrato LICI 037/2010, sem a manutenção da proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela administração e o valor global contratado (peça 61, p. 1).*

*Conforme consta de Parecer do MP/TCU (peça 55, p. 4), a Construtora JRN Ltda., ao apresentar sua proposta e assinar o contrato de prestação de serviço, assumiu que poderia realizar os serviços previstos com o preço apresentado em sua proposta, ou seja, com um desconto de 30,199% sobre o custo estimado pela Administração. Ao continuar a realizar o mesmo objeto com o acréscimo de serviços, seria forçoso a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial para não prejudicar nenhuma das partes, com a aplicação do desconto pactuado contratualmente, pois o desconto não resultaria em novos investimentos, encargos ou desembolso que desequilibrassem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Tratava-se de serviços semelhantes aos previstos originalmente, além disso, os equipamentos e o pessoal já se encontravam mobilizados. Salientou-se ainda que o Contrato LICI 37/2010 foi assinado em 11/6/2010 (TC 020.192/2011-8, peça 12, p. 2-6) e o Termo de Aditivo 2 foi firmado em 14/6/2011 (TC 020.192/2011-8, peça 9, p. 33), ou seja, somente um ano após a assinatura do contrato, o que não ocasionaria uma defasagem de preços que pudesse comprometer a execução do aditivo contratual. Ademais, o termo aditivo foi fundamentado (peça 9, p. 28-29) na Lei 8.666/1993, art. 65, § 1º, que determina que o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos de até 25% do valor inicial atualizado do contrato.*

*Contra a decisão condenatória, o recorrente (peça 98) e os demais responsáveis (peças 96 e 97) interpuseram recursos de reconsideração que foram conhecidos e rejeitados no mérito pelo Acórdão 1153/2015-TCU-1ª Câmara (peça 116).*

*Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão (peça 140), em que se pode depreender os seguintes argumentos:*

*i. após realizar histórico dos autos, alega que cabe a revisão destes autos, pois a discussão que se trava envolve a nova avença, contendo novo objeto, autorizada na forma de aditivo pelo § 3º do art. 65 da Lei 8.666/93 (p. 12-13);*

*ii. o interceptor final não estava previsto na licitação originária, restando bem esclarecido pelo engenheiro responsável que, quando da solicitação, existia uma instalação semelhante construída há muitos anos, o que permitia funcionalidade ao sistema, mas apresentava falhas significativas que seriam corrigidas com a construção do novo, produto do aditivo (p. 14);*

*iii. ressalta que a construção do referido interceptor não foi contemplada no projeto inicial, uma vez que os recursos federais obtidos pelo Município junto à FUNASA não eram suficientes, o que somente foi possível com a assinatura de novo convênio com a referida Fundação, requerido pelo ofício 070/2011, firmado pelo engenheiro responsável (p. 14);*

*iv. afirma que a construção do interceptor final poderia ser acrescida ao projeto original, modificando-o sem desfigurá-lo, para atender ao interesse público, e foi evitado o desnecessário dispêndio de recursos públicos com o novo procedimento licitatório (p. 15);*

*v. não cabe a manutenção de eventuais descontos individuais constantes da proposta originária, quando se tratar de alteração qualitativa do projeto licitado originariamente porque sem referência aos preços e itens inicialmente pactuados, ou seja, não seria exigível o desconto se não havia correspondência entre o objeto inicial e o interceptor (p. 17);*

*vi. no que tange à proposta mais vantajosa, ao se aditar o contrato original incluindo o interceptor final, se evitou realizar nova e dispendiosa licitação, que atrasaria, e muito, a conclusão do sistema de esgotamento sanitário (p. 17);*

*vii. não há que se falar em manutenção de descontos lineares da Lei 12.309, de agosto de 2010, porque, no momento em que realizada a licitação e assinado o contrato,*

referida norma sequer existia, conforme se tem dos autos, o contrato foi assinado em 11/6/2010 e a publicação dessa lei só se deu em 9/8/2010 (p. 18);

viii. que é inadmissível a imputação de “jogo de planilhas” e que a fundamentação do acórdão condenatório baseou-se em presunções, (p. 18);

ix. ausência de dolo e/ou desvio de conduta, pois o que teria ocorrido seria a cadeia de atos administrativos antecedendo a assinatura do termo aditivo, não se tendo a aludida falta relevante do Prefeito, homem comum do povo, leigo sem qualquer formação acadêmica, se apoiou nos técnicos responsáveis que conferiram custos, solicitaram os serviços, explicaram a necessidade da alteração qualitativa e deram a base legal para a contratação, não havendo dolo específico ou genérico, voltado para a finalidade de burlar a norma legal - o que leva à conclusão de que a pena foi aplicada por suposta responsabilidade objetiva, (p. 19);

x. o ato do recorrente não importou enriquecimento ilícito, dano ao erário ou prejuízo de quem quer que seja, ocorrendo impossibilidade de devolução de quantia que não fora recebida (p. 21);

xi. impossibilidade de se manter a multa, devido ao elevado valor, violando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (p. 22);

xii. houve indevida atribuição de responsabilidade objetiva a agente público, o que violaria a Constituição (p. 11); e

xiii. dada a plausibilidade jurídica e a iminente possibilidade de rescisão do julgado, requer a antecipação da tutela para sustar a cobrança em curso, suspendendo o prazo dado para pagamento, até julgamento de seu recurso (p. 23).

Ato contínuo, colaciona os seguintes documentos, seguidos de sua localização entre parênteses, se apresentados no recurso, e entre colchetes, se já constarem destes autos ou do TC 020.192/2011-8:

a) Atestado do caráter definitivo do julgado (peça 140, p. 26-29) [peças 133 a 135];

b) Relatório, Voto e Acórdão 6516/2012-TCU-1ª Câmara, relativo ao Relatório de Auditoria, que converteu o processo em tomada de contas especial e determinou a realização de citação (peça 140, p. 31-34, e peça 141, p. 1-18) [peça 1, p. 1-19];

c) Edital da Concorrência 01/2010 e proposta consistente de planilha orçamentária apresentada pela Construtora JRN Ltda. (peça 141, p. 20-29, 32-34, e peça 142, p. 1-22) [TC 020.192/2011-8, peça 14, p. 27-35, e peça 17];

d) Contrato de Prestação de Serviços LICI-037/2010 (peça 142, p. 29-34, peça 143, p. 1-28) [TC 020.192/2011-8, peça 12, p. 2-6, e peça 17];

e) Termo Aditivo nº 02 ao Contrato nº LICI-037/2010 (peça 143, p. 32-34, peça 144, p. 1-5) [TC 020.192/2011-8, peça 9, p. 33-39];

f) Ofício SAAE-BES-069/2011, Estimativa de Custo, Laudo e Justificativa Técnica (peça 144, p. 12-21) [TC 020.192/2011-8, peça 9, p. 1-2, 34-39, e peça 12, p. 85-86];

g) Ofício SAAE-BES-070/2011, Estimativa de Custo, Especificações Técnicas e ART (peça 144, p. 23-34, e peça 145, p. 1-17) [TC 020.192/2011-8, peça 12, p. 41-69];

h) Parecer da Procuradoria Geral do Município (peça 145, p. 20-25) [TC 020.192/2011-8, peça 12, p. 70-76];

i) Relatório, Voto, Acórdão, Instrução da Unidade Técnica e Parecer do MP/TCU

relativos à decisão condenatória, e Relatório, Voto, Acórdão e Instrução da Unidade Técnica, Parecer do MP/TCU relativo ao recurso de reconsideração (peça 145, p. 27-34, peças 146 e 147) [peças 62, 61, 63, 52-54, 55, 112-114, 115, 116 a 118].

*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.*

*Meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no artigo 33 da Lei 8.443/1992, e já utilizada pelo recorrente. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.*

*Os documentos colacionados ao recurso já constavam do processo e foram examinados em sede de defesa e apreciação de recursos de reconsideração.*

*Superado este exame, resta prejudicado o pedido para antecipação da tutela, pois não se verificam condições de admissibilidade para o próprio recurso interposto. Por óbvio, como o recurso não merece conhecimento, não há que se falar em antecipação de tutela.*

*Ante o exposto, o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no artigo 35 da Lei 8.443/1992.*

### **3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR**

---

*Em virtude do exposto, propõe-se:*

**3.1 não conhecer do recurso de revisão, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;**

**3.2 encaminhar os autos ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso;**

**3.3 à unidade técnica de origem dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada”.**

2. O representante do Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica. Transcrevo parecer do **Parquet**:

*“Cuidam os autos de tomada de contas especial convertida a partir de auditoria realizada no município de Boa Esperança/MG (TC-020.192/2011-8), decorrente de irregularidades na execução do Convênio 55/2000, celebrado com a Fundação Nacional de Saúde - Funasa.*

*Nesta feita, examina-se recurso de revisão interposto pelo sr. Jair Alves de Oliveira (peças 140 a 147), ex-prefeito, contra o Acórdão 1.114/2014 – 1ª Câmara (peça 63), por meio do qual o Tribunal deliberou nos seguintes termos:*

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Jair Alves de Oliveira e Deivison Resende Monteiro, condenando-os, em solidariedade com a empresa Construtora JRN Ltda., ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas de ocorrência até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a partir da ciência, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Fundação Nacional de Saúde:

Valor (R\$)	Data Ocorrência
179.765,71	22/7/2011
90.051,02	3/8/2011
165.461,06	6/10/2011
62.589,89	18/5/2012

9.2. aplicar aos responsáveis Jair Alves de Oliveira e Deivison Resende Monteiro e à empresa Construtora JRN Ltda. a multa prevista no art. 57, da Lei nº 8.443/1992, no valor individual de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das multas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

9.4. remeter cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, nos termos do art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para ajuizamento das ações cabíveis.”

A Secretaria de Recursos - Serur, no âmbito de exame de admissibilidade do apelo, pronunciou-se, em pareceres unânimes, no sentido de (peças 148 a 150):

“3.1 não conhecer do recurso de revisão, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 288 do RI/TCU;

3.2 encaminhar os autos ao **gabinete do relator competente para apreciação do recurso;**

3.3 à **unidade técnica de origem** dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada.”

## II

O Ministério Público de Contas aquiesce à proposição da Serur.

Consoante bem destacou a unidade técnica especializada:

a) 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 8.443/1992: 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;*

*b) do exame do recurso, verifica-se que o recorrente limitou-se a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente;*

*c) meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no artigo 33 da Lei 8.443/1992, já utilizada pelo recorrente. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil;*

*d) os documentos colacionados ao recurso já constavam do processo e foram examinados em sede de defesa e de apreciação de recursos de reconsideração.*

*Ainda conforme a Serur, o recorrente (peça 148):*

*“colaciona os seguintes documentos, seguidos de sua localização entre parênteses, se apresentados no recurso, e entre colchetes, se já constarem destes autos ou do TC 020.192/2011-8 (que trata de auditoria que originou esta TCE):*

*a) Atestado do caráter definitivo do julgado (peça 140, p. 26-29) [peças 133 a 135];*

*b) Relatório, Voto e Acórdão 6.516/2012-TCU-1ª Câmara, relativo ao Relatório de Auditoria, que converteu o processo em tomada de contas especial e determinou a realização de citação (peça 140, p. 31-34, e peça 141, p. 1-18) [peça 1, p. 1-19];*

*c) Edital da Concorrência 01/2010 e proposta consistente de planilha orçamentária apresentada pela Construtora JRN Ltda. (peça 141, p. 20-29, 32-34, e peça 142, p. 1-22) [TC 020.192/2011-8, peça 14, p. 27-35, e peça 17];*

*d) Contrato de Prestação de Serviços LIC1-037/2010 (peça 142, p. 29-34, peça 143, p. 1-28) [TC 020.192/2011-8, peça 12, p. 2-6, e peça 17];*

*e) Termo Aditivo nº 02 ao Contrato nº LIC1-037/2010 (peça 143, p. 32-34, peça 144, p. 1-5) [TC 020.192/2011-8, peça 9, p. 33-39];*

*f) Ofício SAAE-BES-069/2011, Estimativa de Custo, Laudo e Justificativa Técnica (peça 144, p. 12-21) [TC 020.192/2011-8, peça 9, p. 1-2, 34-39, e peça 12, p. 85-86];*

*g) Ofício SAAE-BES-070/2011, Estimativa de Custo, Especificações Técnicas e ART (peça 144, p. 23-34, e peça 145, p. 1-17) [TC 020.192/2011-8, peça 12, p. 41-69];*

*h) Parecer da Procuradoria Geral do Município (peça 145, p. 20-25) [TC 020.192/2011-8, peça 12, p. 70-76];*

*i) Relatório, Voto, Acórdão, Instrução da Unidade Técnica e Parecer do MP/TCU relativos à decisão condenatória, e Relatório, Voto, Acórdão e Instrução da Unidade Técnica, Parecer do MP/TCU relativo ao recurso de reconsideração (peça 145, p. 27-34, peças 146 e 147) [peças 62, 61, 63, 52-54, 55, 112-114, 115, 116 a 118].”*

*Sobre o tema, vale citar os seguintes julgados:*

#### ***Acórdão 2.135/2015 Plenário (Boletim de Jurisprudência 97)***

*“Para fins de admissibilidade de recurso de revisão, considera-se documento novo todo aquele ainda não examinado no processo.”*

#### ***Acórdão 3.251/2012 - Plenário***

*“1. Documento novo, no processo de controle externo, é todo aquele cujo conteúdo ainda não foi examinado no processo.*

*2. Indispensável, para conhecimento do recurso de revisão fundamentado no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, que o documento novo tenha eficácia sobre a prova produzida.*

*3. Para que tenha eficácia sobre a prova produzida, o documento novo tem de ser de tal modo relevante que, se tivesse sido juntado aos autos anteriormente, poderia ter gerado pronunciamento favorável ao recorrente.*

*4. Rejeita-se, de imediato, qualquer tentativa de apresentação de documento apenas como pretexto para ensejar a rediscussão do mérito com amparo nas provas já examinadas.”*

#### ***Acórdão 426/2014 – Plenário***

*“Entendo que o exame do documento novo apresentado, para fins de admissão [do recurso de revisão], deve se restringir à verificação de sua existência à época da prolação do acórdão recorrido (...) e de sua vinculação com a matéria tratada nos autos.”*

*No caso, como bem demonstrou a Serur, não houve incidência de nenhuma das hipóteses previstas no art. 35 da Lei 8.443/1992 para o conhecimento de recurso de revisão. Os elementos ora trazidos pelo recorrente não podem ser considerados documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, pois, repita-se, já constavam destes autos ou do TC-020.192/2011-8, tendo sido, pois, já examinados pelo Tribunal. Assim, “a tentativa de provocar a pura e simples rediscussão de deliberações do TCU fundada tão somente na discordância e no descontentamento do recorrente com as conclusões deste Tribunal não constitui fato ensejador do conhecimento do recurso de revisão.” (Acórdão 1.220/2014 – Plenário).*

### ***III***

*Ante o exposto, em atenção à oitiva propiciada por Vossa Excelência (peça 152), manifesta-se o Ministério Público de Contas de acordo com a proposta da Serur (peças 148 a 150), pelo não conhecimento do recurso de revisão interposto pelo sr. Jair Alves de Oliveira”.*

*É o Relatório.*