

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Clério Benildo Back, ex-prefeito do município de Palmital/PR, contra o Acórdão 574/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro André Luís de Carvalho (peça 10, p. 9-10), que, em relação ao recorrente, julgou suas contas irregulares, condenou-o ao pagamento das quantias especificadas no subitem 9.2 da deliberação combatida, aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e inabilitou-o pelo prazo de 5 (cinco) anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, em decorrência da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos federais repassados ao referido município.

2. Em resumo, o recorrente foi responsabilizado porque não conseguiu demonstrar a execução integral e regular do Convênio CRT/PR 19.000/2003, celebrado em 16/12/2003 entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e o município de Palmital/PR, que teve por objeto o repasse de recursos financeiros federais, no montante de R\$ 50.000,00, destinados à instalação de sistema de abastecimento de água encanada nos assentamentos de Barra Grande e Nova Aliança localizados no citado município paranaense, englobando a perfuração de dois poços, tratamento de água, armazenagem em reservatório elevado e distribuição mediante ligações domiciliares.

3. A deliberação atacada foi confirmada pelo Acórdão 1.053/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro (peça 11, p. 8-9), o qual conheceu dos Recursos de Reconsideração interpostos pelos então recorrentes, Sr. Clério Benildo Back e sociedade empresária Iguaçu Poços Artesianos, para, no mérito, negar-lhes provimento.

4. Contra essa última decisão, esses mesmos recorrentes opuseram embargos de declaração, os quais foram, respectivamente, não conhecido por ser intempestivo e conhecido e rejeitado, conforme Acórdão 254/2012-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro (peça 27).

5. No tocante à análise de admissibilidade do presente recurso de revisão, ratifico meu entendimento preliminar (peça 83) no sentido de que merece ser conhecido porque preenche os requisitos aplicáveis à espécie, sem a atribuição de efeitos suspensivos, por falta de amparo legal.

6. Quanto ao mérito (peça 84), a especializada analisou os argumentos apresentados pelo recorrente, conforme itens 4 a 6 da instrução transcrita no relatório precedente, e concluiu que:

“a) O não atingimento dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos federais transferidos, ainda que parte dos recursos repassados tenha sido aplicada no objeto do ajuste;

b) Fotos e declarações possuem restrito valor probatório, não constituindo, por si só, prova suficiente do estabelecimento de vínculo entre a execução do objeto e os recursos transferidos com a finalidade específica; e

c) A existência de indícios variados que convirjam no sentido de evidenciar ação combinada entre empresas e gestores públicos com o objetivo de frustrar certames licitatórios constituem prova suficiente para ensejar a punição dos envolvidos”.

7. Diante disso, a Serur entendeu que os argumentos apresentados pelo Sr. Clério Benildo Back e os elementos de prova juntados aos autos não afastam as irregularidades a ele atribuídas, mantendo-se intacto o julgado recorrido. Assim, propõe essa unidade especializada o conhecimento do recurso de revisão em análise e, no mérito, a negativa do provimento.

8. No parecer de peça 87, da lavra do Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, o Ministério Público junto ao TCU concluiu que faltam os requisitos para admissão do recurso de revisão de peças 75/78, razão pela qual opinou pelo não conhecimento desse recurso.

9. Transcrevo a seguir o trecho do parecer do *Parquet* junto ao TCU, *in verbis*, que consolidou a argumentação que subsidiou sua proposta de não conhecimento por esta Corte de Contas da peça recursal em análise:

“4. A título de novos elementos (art. 288, inciso III, do Regimento Interno do TCU), o recorrente apresenta imagens fotográficas extraídas em julho de 2014 (peça 75, p. 6/7, e peça 76, p. 7/9), escritura pública contendo declarações do Sr. Jurandir dos Santos Sampaio, lavrada em julho de 2015, laudo produzido em outubro de 2014 (peça 77, p. 16).

5. Assemelhando-se à ação rescisória no âmbito cível, o recurso de revisão funda-se em ‘documentos novos com eficácia sobre a prova produzida’. Analogamente, o Código de Processo Civil de 1973, em seu art. 485, inciso VII, enunciava esse requisito como ‘documento novo, cuja existência ignorava, ou de que não pôde fazer uso’. Já o novel Código de Processo Civil exige ‘prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso’.

6. *Mutatis mutandi*, leciona José Carlos Barbosa Moreira que:

‘Por ‘documento novo’ não se deve entender aqui o constituído posteriormente. O adjetivo ‘novo’ expressa o fato de só agora ser ele utilizado, não a ocasião em que veio a formar-se. Ao contrário: em princípio, **para admitir-se a rescisória, é preciso que o documento já existisse ao tempo do processo** em que se proferiu a sentença. (...) Fosse qual fosse o motivo da impossibilidade de utilização [à época do processo], é necessário que haja sido estranho à vontade da parte’ (Comentários ao Código de Processo Civil. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 136/137 - grifei)”.

10. Feito esse breve histórico, com as devidas vênias ao posicionamento defendido pelo *Parquet* junto ao Tribunal, registro, de pronto, que não tenho reparos a fazer ao exame de mérito apresentado pela unidade técnica especializada – Serur –, e, ainda, que adiro integralmente as suas análises e conclusões, as quais incorporo como minhas razões de decidir na fase processual que ora é submetida à consideração do Plenário desta Corte.

11. A despeito da abrangência e da exatidão da análise empreendida pela Serur, a qual tornaria desnecessária a apresentação de novas considerações, julgo oportuno ressaltar alguns pontos relativos à matéria em apreciação, o que faço na sequência.

12. Inicialmente, registro que resultado de pesquisa na “Jurisprudência Seleccionada” do Tribunal do termo “documento novo” mostra vários enunciados, inclusive de minha autoria, que ampliam o sentido deste termo, em especial os a seguir relacionados:

“Deve ser considerado documento novo com eficácia sobre a prova produzida, para fins de manuseio de recurso de revisão, aquele ainda não examinado no processo, independente da data de sua constituição. (Acórdão 2.874/2010 – Plenário, Relator: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO)

Em recurso de revisão, para que se caracterize a superveniência de documentos novos basta que esses documentos não tenham sido conhecidos pelo Tribunal à época da prolação da decisão recorrida, não importando se foram produzidos antes ou depois de tal decisão. (Acórdão 1.377/2010 – Plenário, Relator: Ministro AUGUSTO NARDES)

Documento novo para fim de manejo de recurso de revisão é aquele ainda não examinado no processo. (Acórdão 2.003/2011 – Plenário, Relator: Ministro AUGUSTO NARDES)

Para fins de admissibilidade de recurso de revisão, considera-se documento novo todo aquele ainda não examinado no processo. (Acórdão 2.135/2015 – Plenário, Relator: Ministro BENJAMIN ZYMLER)

Novos documentos fiscais e parecer técnico elaborado pelo órgão competente, juntados aos autos após o julgamento pela irregularidade das contas, constituem novos elementos com eficácia sobre a prova produzida, suficientes para ensejar o conhecimento do recurso de revisão previsto no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992. (Acórdão 1.611/2015 – Plenário, Relator: Ministro AUGUSTO NARDES)

Para que o recurso de revisão seja conhecido é necessário que os novos documentos apresentados possuam, em tese, a possibilidade de alterar o juízo a respeito dos fatos que ensejaram as condenações, entendendo-se por documento novo aquele ainda não examinado no processo. (Acórdão 3.146/2011 – Plenário, Relator: Ministro RAIMUNDO CARREIRO)”.

13. Quanto aos documentos juntados aos autos no presente recurso de revisão, em especial as fotos e as declarações, entendo, em linha com a Serur, que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que tais documentos possuem restrito valor probatório, não constituindo, por si só, prova suficiente do estabelecimento de vínculo entre a execução do objeto e os recursos transferidos com a finalidade específica (Acórdão 1.624/2008 – Segunda Câmara, Relator: RAIMUNDO CARREIRO). Na espécie, os registros juntados pelo recorrente datam dos anos de 2014 e 2015, cerca de dez anos após o fim da vigência do convênio (peças 75, p. 6-7; 76, p. 7-9; e 77-78).

14. Nesse mesmo sentido os seguintes enunciados de acórdãos do Tribunal:

“As declarações de terceiros provam tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado. (Acórdão 2.455/2013 – Plenário, Relator: Ministro JOSÉ JORGE)

Declarações de terceiros, fotos e informações sobre a regularização da obra não são elementos que permitem a identificação da origem dos recursos aplicados nem o necessário nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos federais transferidos pelo convênio, ainda que se prestem a comprovar a realização do objeto. (Acórdão 8.938/2015 - Segunda Câmara, Relator: Ministro-substituto ANDRÉ DE CARVALHO)

Declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio de convênio, possuem baixa força probatória e provam somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado. (Acórdão 5.407/2016 - Segunda Câmara, Relator: Ministro RAIMUNDO CARREIRO)

A apresentação de fotografias e declarações, desacompanhadas de provas mais consistentes, é insuficiente para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, porque, embora possam, eventualmente, demonstrar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados. (Acórdão 3.882/2014 - Segunda Câmara, Relator: Ministro ANA ARRAES)”.

15. Além desses entendimentos, a jurisprudência desta Corte de Contas tem sido no sentido de que documento novo sem força probatória que justifique a alteração do julgamento proferido não enseja provimento a recurso de revisão (vide Acórdão 654/2009 – Plenário, Relator: VALMIR CAMPELO).

16. No tocante à primeira questão objeto do recurso – “Se os poços artesianos objetos do Convite 10/2004 do Município de Palmital/PR foram executados com os recursos federais repassados no bojo do Convênio CRT/PR 19.000/2003” –, entendo que os documentos acostados aos autos e os argumentos apresentados pelo recorrente Clério Benildo Back não são suficientes para alterar o juízo a respeito dos fatos que ensejaram sua condenação.

17. De fato, não há prova contundente sobre a conclusão da totalidade do objeto do convênio acordado com o Incra – “Instalação de sistema de abastecimento de água encanada nos assentamentos

de Barra Grande e Nova Aliança localizados no município de Palmital/PR” –, que envolvia bem mais do que a perfuração dos poços. Oportuno destacar que o recorrente não traz qualquer prova documental da construção das casas de tratamento da água, do reservatório elevado, das redes de distribuição e das ligações domiciliares pendentes, seja na forma de execução direta pela própria prefeitura ou pela contratação de terceiros.

18. Quanto à segunda questão – “Se os agentes públicos foram coniventes com eventuais fraudes nos procedimentos licitatórios para contratação da perfuração dos poços artesianos objetos do Convite 10/2004 realizado pelo Município de Palmital/PR” –, embora o recorrente apresente argumentos no sentido de não ter havido participação dele em eventual irregularidade no citado convite, os elementos constantes dos autos mostram não ser possível a materialização da fraude demonstrada nestes autos sem a participação de gestores municipais, ainda que por omissão.

19. Conforme relatado nos subitens 6.3 a 6.17 da instrução reproduzida no relatório precedente, vários, robustos e convergentes, indícios evidenciam o conluio entre as empresas e os responsáveis. Passo a transcrever tais evidências constantes do relatório:

a) participação na licitação acima mencionada das empresas: Hidropel - Hidrogeologia e Perfurações Ltda., Hidroingá Poços Artesianos Ltda. e Iguaçu Poços Artesianos Ltda., tendo sido apresentadas propostas de preços idênticas), inclusive em relação aos preços unitários, exceto quanto a dois itens cotados a menor pela empresa Iguaçu (R\$ 20,00 e R\$ 4,00), o que, para empresas situadas em cidades distintas (Curitiba, Maringá e Cascavel/PR), configura claro indício de conluio ou montagem do processo;

b) declaração da empresa Hidroingá a este Tribunal, por meio do expediente de que: não participou da mencionada licitação; não reconhece a assinatura aposta nos formulários de proposta de preços (constantes da licitação) como sendo de algum funcionário da empresa; não utiliza o tipo de formulário relativo à proposta de preços constante da licitação em epígrafe. Destaque-se que a empresa encaminhou cópia de formulário utilizado à época, enfatizando serem diferentes daqueles constantes do certame;

c) declaração da empresa Hidropel a este Tribunal, por meio do expediente, de que não existe documento que demonstre a sua participação no Convite nº 10/2004; não reconhecer como sendo de funcionários do quadro da empresa a assinatura aposta no formulário de proposta de preços constante da licitação em epígrafe; e, não tem arquivada proposta pertinente ao convite em questão;

d) elaboração do Edital de Licitação nº 10/2004 em 6/3/2004, mesma data da autorização pelo ex-prefeito, Sr. Clério Benildo Back, da confecção da minuta do instrumento convocatório da licitação, do contrato e da indicação de recursos orçamentários; mesma data do expediente do Departamento de Contabilidade da Prefeitura de Palmital, informando a existência de recursos orçamentários; mesma data do expediente do presidente da Comissão para o Departamento Jurídico encaminhando minuta do Edital de Licitação; e, mesma data do Parecer Jurídico autorizando a realização do procedimento licitatório;

e) apresentação de documentação de habilitação das empresas participantes do certame (inscrição e situação cadastral – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica; Certidão Negativa de Débito de Tributos Estaduais; Certidão de Regularidade do FGTS – CRF; e, Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais) emitidos simultaneamente para todos os licitantes (mesmo dia e praticamente mesmo horário), conforme discriminado a seguir, sabendo-se que na Ata da Licitação, de 16/3/2004, há registro de que os envelopes contendo tanto os documentos de habilitação como proposta de preços, encontravam-se lacrados, circunstância que leva à conclusão de que se tratou de montagem do certame’.

20. Ademais, conforme mencionado no relatório, praticamente todos os documentos do certame possuem a mesma data, 6/3/2004. Primeiramente, o ora recorrente autoriza a confecção da minuta do instrumento convocatório do certame, do contrato e da indicação de recursos orçamentários.

No mesmo dia, o Departamento de Contabilidade da Prefeitura de Palmital informa a existência de recursos orçamentários e há o encaminhamento pelo Presidente da Comissão de Licitação para o Departamento Jurídico da minuta do Edital de Licitação n. 10/2004 já assinada por ele. Também em seis de março, prolatou-se Parecer Jurídico autorizando a realização do procedimento licitatório

21. Desse modo, considerando esses indícios, não se pode afastar a responsabilidade pessoal do recorrente Clério Benildo Back, signatário do convênio em epígrafe (peça 1, p. 4-13) e ordenador de despesa que homologou o procedimento licitatório Convite 10/2004 (peça 2, p.20) e, também, adjudicou o objeto licitado à empresa Iguaçu Poços Artesianos Ltda. (peça 2, p 21).

22. Assim, diante do não atingimento dos fins do Convênio CRT/PR 19.000/2003 e tendo em vista contingente robusto de irregularidades na execução desse ajuste, os argumentos apresentados pelo recorrente na presente peça recursal e os elementos de prova juntados aos autos não afastam as irregularidades a ele atribuídas, mantendo-se incólume o acórdão recorrido.

Ante todo o exposto, acolhendo a proposta de mérito oferecida pela unidade técnica especializada, VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de fevereiro de 2017.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Relator