

## GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC-279.036/1995-7 (com 02 volumes e 05 anexos).

Apenso: TCs 012.511/1994-3, 029.025/2008-3, 020.406/2007-0 e 017.170/2008-1

Natureza: Recurso de Revisão (em processo de Tomada de Contas Especial)

Recorrente: Antônio Medrado de Alcântara (ex-prefeito)

Unidade: Prefeitura do Município de Érico Cardoso - BA (anteriormente denominado Município de Água Quente)

Sumário: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS IRREGULARES COM DÉBITO. ACÓRDÃO 2.160/2004 - TCU - 1ª CÂMARA. APRESENTAÇÃO DE ARGUMENTOS E DE DOCUMENTOS SEM EFICÁCIA SOBRE A PROVA PRODUZIDA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE ERRO DE CÁLCULO. INEXISTÊNCIA DE FALSIDADE OU INSUFICIÊNCIA DE DOCUMENTOS EM QUE SE TENHA FUNDAMENTADO O ACÓRDÃO RECORRIDO. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS DE ADMISSIBILIDADE (ART. 35, INCISOS I A III, DA LEI 8.443/1992). NÃO CONHECIMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônio Medrado de Alcântara, ex-prefeito do Município de Água Quente – BA, ao Acórdão 2.160/2004 - TCU - 1ª Câmara.

2. Na instrução de exame de admissibilidade (fls. 34/39), o auditor da Serur, com a anuência dos dirigentes dessa unidade técnica especializada, propôs o não conhecimento do recurso, por não preencher os requisitos específicos de admissibilidade.

3. Transcrevo, abaixo, os trechos da análise do auditor que embasaram sua proposta:

*“Antes de examinar os requisitos específicos de admissibilidade do presente recurso de revisão, julga-se oportuno efetuar um breve histórico a respeito deste processo.*

*Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF) em razão do não alcance do objeto do convênio s/n e s/data, firmado em 1988 (cópia às fls. 15-19, v.p) entre o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), aquela empresa pública e o Município de Água Quente (atualmente Município de Érico Cardoso), com base no convênio MHU 1008/1987 (fls. 10-13, v.p), firmado em 30/12/1987 entre o então Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) e a CEF, tendo por objeto ‘a promoção de ações destinadas à execução de programa habitacional dirigido às faixas de baixa renda’.*

*Após o desenvolvimento do processo, no âmbito deste Tribunal, o Sr. Antônio Medrado de Alcântara, por intermédio do Acórdão 2.160/2004 (fls. 290-291, v. 1), retificado pelo Acórdão 2.594/2004 (f. 300, v. 1), e modificado parcialmente pelo Acórdão 50/2006 (f.319, v. 1), que por sua vez, foi retificado pelo Acórdão 656/2006 (f. 317, v. 1) e mantido pelo Acórdão 3318/2006 (f. 337, v. 1), todos da Primeira Câmara, teve suas contas julgadas irregulares e foi condenado ao pagamento da importância de Cz\$ 17.842.320,00 (dezessete milhões, oitocentos e quarenta e dois mil, trezentos e vinte cruzados), subtraída de NCz\$ 1.396,20 (um mil, trezentos e noventa e seis cruzados novos e vinte centavos), na data de 18/4/1989.*

*Neste momento, o Sr. Antônio Medrado de Alcântara interpõe o presente recurso de revisão com fundamento no art. 288, inciso III, do RI-TCU.*

Após breve histórico do processo, o recorrente apresenta as razões do recurso nos seguintes termos:

i) Os recursos transferidos na gestão do prefeito anterior não foram aplicados no sistema financeiro, durante o período de outubro de 1988 a janeiro de 1989, e a inflação corroeu parcela significativa do poder de compra dos recursos depositados.

ii) Houve dificuldade para obtenção de documentos para comprovar a prestação de contas. Argumenta o recorrente que durante os anos de sua administração diversos atos administrativos obrigaram a paralisação das obras, acentua também a dificuldade para obtenção de documentos a comprovar a aplicação dos recursos. Assevera que os documentos solicitados ao prefeito à época lhe foram negados e a prestação de contas feita, ainda que de forma tardia, preencheria as exigências especificadas pela Corte de Contas. A seu sentir, não subsistiria o fundamento relacionado à vinculação dos recursos sacados da conta específica do convênio. Questiona suposta postura dúbia desta Corte ao se servir da relação de materiais contidos nas notas fiscais, mais vistoria *in loco*, para determinar o número de casas a serem construídas e ao mesmo tempo negar a utilização dos recursos do convênio para a aquisição dos mesmos materiais. Destaca a inexistência de improbidade administrativa e de locupletação ilícita dos recursos.

iii) Na execução do convênio, parte dos materiais adquiridos para a construção das unidades habitacionais foi furtada dos depósitos da prefeitura conforme atestam os boletins de ocorrência de fls. 22-24 do Anexo 5.

iv) Em virtude de fortes chuvas torrenciais e de decretação do estado de emergência no Município (decretos do estado de emergência às fls. 16-21, Anexo 5), as obras tiveram que ser paralisadas por diversas vezes e fez-se necessário amparar a população desabrigada. Aduz que utilizou parte dos materiais adquiridos para amparar a população desabrigada, em virtude dos vários estados de emergência que assolaram o município em sua gestão. Alega também que a desapropriação de um imóvel para a construção de casas populares seria prova inconteste da execução do convênio.

v) A imprecisão do objeto do convênio, relacionada à ausência do número de residências a serem edificadas, teria prejudicado a avaliação do número de residências a serem construídas com os recursos do convênio. Para o recorrente, os técnicos da Caixa utilizaram premissa equivocada ao afirmar que os recursos, sob sua gestão, seriam suficientes para construir cinquenta unidades habitacionais, em vez das doze unidades postas à disposição para vistoria. Alega que a inflação alta da época corroeu o poder de compra da moeda e associada aos furtos nos depósitos da prefeitura somente foi possível a edificação de doze casas populares. Apresenta, à fl. 7 do Anexo 5, argumentos contrários ao Relatório PA ENGER/BA 12/93, um dos fundamentos para condenação do recorrente, sustentando que o parecer emitido pelo engenheiro da Caixa, responsável pela vistoria, não deve prevalecer ante as contas apresentadas neste recurso.

vi) Inexistência de fundamento para devolução dos valores. Afirma a impossibilidade de se exigir a devolução dos recursos, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração, uma vez que os recursos do convênio foram aplicados no objeto para os quais foram destinados e atenderam à população do município. Para tanto cita Decisões do TJ/MG (Ac. 204.104/00) e do STJ (AgRg no RE 491.358/SP) e a Decisão Normativa/TCU 57/2004. Segundo o recorrente, não houve proveito próprio dos recursos repassados, única hipótese possível para sua condenação prevista na aludida decisão normativa.

vii) Ausência de pressupostos para instauração da TCE. Argumenta, por fim, a inexistência de pressupostos para constituição da presente TCE, uma vez que a prestação de contas foi apresentada e o convênio devidamente executado.

Ademais, além dos documentos citados nos itens 'iii' e 'iv' (boletins de ocorrência de furto, fls. 22-24 do Anexo 5 e decretos declaratórios do estado de emergência às fls. 16-21, Anexo 5), o recorrente junta os Pareceres Prévios do Tribunal de Contas do Municípios dos exercícios de 1990 a 1993 (fls. 25-29, Anexo 5), a Nota de Empenho 09/107 no valor de sessenta cruzados novos,

consistente no pagamento do aluguel de casa para funcionamento do almoxarifado da cidade e o contrato de aluguel deste imóvel (fls. 30-33, Anexo 5).

Por fim, requer o provimento do recurso, a reforma do acórdão recorrido e julgamento pela regularidade das contas prestadas no âmbito deste convênio.

Isso posto, passa-se à análise.

Primeiramente, registra-se que o recurso de revisão constitui-se, na verdade, em uma espécie recursal em sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, nos termos do art. 288, **caput**, do RI/TCU, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Desta feita, seu conhecimento somente é cabível em situações excepcionalíssimas, descritas no art. 35 da Lei 8.443/92, desde que devidamente caracterizadas.

Assim, 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 no art. 35, incisos I, II e III, da Lei 8.443/92: I- erro de cálculo; II- falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Assim sendo, para o conhecimento do recurso de revisão, faz-se **mister** o preenchimento de um ou mais dos incisos acima mencionados.

Destaca-se que para conhecimento do recurso não basta ao recorrente se limitar a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, deve, também, satisfazê-la materialmente.

Importante frisar que a tentativa de se provocar a pura e simples rediscussão de deliberações do TCU fundada, tão somente, na discordância e no descontentamento do recorrente com as conclusões obtidas por este Tribunal não se constitui em fato ensejador do conhecimento do recurso de revisão. De fato, tal intento somente poderia ser admitido no manejo de um recurso em sentido estrito, que, nos casos dos processos de contas desta Corte, é unicamente o recurso de reconsideração, em respeito ao princípio da singularidade dos recursos.

Dessa forma, verifica-se, de plano, que os argumentos utilizados pelo recorrente e sintetizados nos itens 'i' 'ii', 'v', 'vi' e 'vii' não podem ser admitidos como documentos novos a ensejar o conhecimento do presente recurso fundado no art. 35, inc. III, da Lei 8.443/92. Tratam-se apenas de alegações, algumas inclusive já avaliadas no recurso de reconsideração. Logo, não são documentos hábeis a suplantarem o requisito de admissibilidade.

Quanto à superveniência de documentos novos, aludidos no item 'iii' e 'iv' e os demais juntados às fls. 25-33, Anexo 5, a justificar o conhecimento do presente recurso na sistemática processual deste Tribunal, faz-se pertinente tecer algumas considerações adicionais, antes de se avaliar o caso concreto e os documentos colacionados aos autos.

Ocorre que o Código de Processo Civil prevê, em seu art. 485, inciso VII, como uma das hipóteses de cabimento da ação rescisória, a obtenção de documento novo, restringindo esta expressão a documento ao qual a parte ignorava sua existência ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável. Segundo doutrina e jurisprudência pertinente ao tema, o documento novo seria o aquele já existente à época da decisão rescindenda, excetuando-se aqueles que não foram apresentados por desídia ou negligência da parte.

Portanto, se considerarmos que a aludida expressão da Lei Orgânica desta Corte possui significado idêntico ao do CPC, não poderíamos considerar como 'documento novo', por exemplo, qualquer comprovante relativo à prestação de contas do gestor, exceção feita aos documentos em que ficasse comprovada a total impossibilidade de seu acesso, vez que seria inadmissível a alegação do responsável de que não sabia da existência de tais documentos.

Não obstante, entende-se que a expressão 'documento novo' constante do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/92 tem alcance mais elástico do que no CPC.

De início, verifica-se que o próprio Regimento Interno em seu art. 288, **caput**, ao estabelecer o paralelismo entre a ação rescisória e o recurso de revisão, foi claro ao fixar que se trata de figuras jurídicas de natureza apenas similar, portanto, não idênticas. Assim, faz-se necessária a adaptação dos conceitos relativos a cada uma das figuras jurídicas, não sendo possível a simples transposição de

conceitos de uma figura para outra.

*Ressalte-se, inclusive, que será sempre necessário estabelecer a real abrangência dos institutos do direito processual civil nos processos desta Corte, mesmo porque tais processos possuem naturezas distintas.*

*De fato, o processo civil é bem mais rígido que o processo administrativo no âmbito desta Corte. Lá impera o princípio da verdade formal, embora hoje em dia mitigado, onde o juiz limita-se a julgar com base nas provas carreadas aos autos pelas partes. Assim, a coisa julgada é resultado de intenso contencioso e a sua eventual modificação, via ação rescisória, constitui-se em inevitável prejuízo à parte que já possuía, em tese, um direito consolidado.*

*Por outro lado, o processo desta Corte de Contas rege-se pelo formalismo moderado e a busca da verdade real, inexistindo, ainda, uma lide propriamente dita. Assim, a análise de documentos novos apresentados por responsáveis em sede de recurso de revisão não traz qualquer prejuízo eventual a uma outra parte. Quanto a esse ponto específico, não se pode olvidar que a tutela do interesse público deve harmonizar-se com o sobredito princípio da verdade real.*

*Vale ressaltar que eventual argumento novo ou tese jurídica nova não podem ser considerados para conhecimento do recurso.*

*Não se pode, ainda, olvidar que não se trata de qualquer documento ainda não presente nos autos, o documento novo superveniente, ao menos em tese, deve, necessariamente, ter eficácia sobre a prova produzida e ser capaz de elidir a irregularidade e desconstituir o julgado anteriormente proferido.*

*Do contrário, poder-se-ia colacionar aos autos qualquer outro documento ainda não presente que estaria cumprido o requisito específico. Se admitida tal tese, entende-se que se estaria interpretando o dispositivo do art. 35, inc. III, da Lei 8.443/92 contra **legem**, uma vez que se exige a 'superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida' (grifos acrescidos).*

*No caso concreto, entende-se que a documentação juntada não pode ser considerada documento novo.*

*Cabe destacar que as prestações de contas apresentadas devem espelhar a correta aplicação dos recursos públicos. No tocante a convênios, deve, ainda, deixar clara a relação do objeto efetivamente executado com o plano de trabalho acordado.*

*Nota-se, no presente caso, que a irregularidade das contas, conforme voto condutor do Acórdão 2.160/2004 - TCU - 1ª Câmara, fundamentou-se no 'parecer conclusivo do engenheiro da CEF, emitido no Relatório PA ENGER/BA 12/93, relativo à vistoria realizada para avaliar a execução do objeto do referido ajuste, o qual informa que o material constante das notas fiscais apresentadas na prestação de contas seria suficiente para a construção de 50 (cinquenta) casas, em vez das 12 (doze) por ele vistoriadas'; na falta de apresentação dos 'documentos integrantes da prestação de contas, necessários à comprovação da aplicação dos valores recebidos: relatório de execução física, balancete financeiro, relação de pagamentos efetuados, extrato bancário demonstrando a entrada e saída de recursos, conciliado com a relação de pagamentos' e na 'impossibilidade de vinculação dos recursos sacados por conta do ajuste aos pagamentos das despesas realizadas. Assim, do ponto de vista documental, como bem observado pelo Sr. Analista encarregado da instrução, 'não se pode considerar que as 12 (doze) casas vistoriadas pelo engenheiro da CEF tenham sido efetivamente construídas com os recursos do ajuste'. (grifos não constam)*

*É possível afirmar que os documentos hábeis a suplantar o requisito de admissibilidade devem, necessariamente, ter eficácia sobre os fundamentos da condenação acima expostos. Em outras palavras, devem demonstrar a execução do objeto, os pagamentos devidos e o necessário nexo de causalidade dos recursos aplicados com o objeto, o que na maioria das vezes se faz com a apresentação do extrato bancário combinado com notas fiscais e (ou) recibos e emissão de cheques nominais ou comprovantes dos depósitos em contas dos beneficiários.*

*Como dito, os elementos trazidos devem ter eficácia sobre a irregularidade constatada. Nota-se que os boletins de ocorrência somente demonstram a existência de furtos, item 'iii'; e os decretos*

*somente demonstram a situação de emergência, item 'iv'. Estes comprovantes não demonstram a realização da despesa e o nexo de causalidade, nem mesmo são aptos a comprovar a impossibilidade da construção de cinquenta casas; eles somente servem para demonstrar parte dos argumentos apresentados não têm eficácia sobre os fundamentos da condenação.*

*Os pareceres do TCM/BA não são hábeis a demonstrar a regular aplicação dos recursos federais repassados, pois sequer fazem alusão aos recursos do convênio sob exame. Na mesma esteira, a nota de empenho trazida e o contrato de aluguel fazem alusão a despesa executada pela Prefeitura sem nenhuma demonstração de nexo causal com o objeto do convênio.*

*Os documentos trazidos somente poderiam ser admitidos como novos se demonstrassem a realização da despesa e comprovasse a relação de causalidade. Não é isto que acontece, logo, não são hábeis, completos ou suficientes a demonstrar o nexo de causalidade entre a despesa e o recurso repassado, e não possuem o condão de elidir a irregularidade e ter eficácia sobre a deliberação recorrida.*

*Dessa forma, considerando que o recorrente não insere, nesta fase processual, documentos que, ao menos em tese, podem ter eficácia sobre o julgamento de mérito proferido nos autos, entende-se que a documentação não pode ser considerada como 'documentos novos', nos termos do art. 35, III, da mencionada lei."*

4. O MP/TCU, representado nos autos pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou concordância com a conclusão da Serur, conforme parecer de fls. 44/45, do qual transcrevo abaixo seus excertos essenciais:

*"(...)*

3. *O recurso de revisão, configurado como um remédio processual autônomo, que investe em face de uma decisão contra a qual não mais cabem os outros recursos previstos na Lei Orgânica do TCU ou em seu Regimento Interno, acoberta uma pretensão que, em linhas gerais, muito se assemelha, no Processo Civil, à ação rescisória e, no Penal, à revisão criminal. Contudo, o seu conhecimento está adstrito ao preenchimento de determinados requisitos.*

4. *No caso em apreço, a peça recursal se fundamenta no art. 288, inciso III, do RITCU: superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Percebe-se que a análise empreendida no âmbito instrutivo, mediante a avaliação perfunctória acerca da eficácia probante dos documentos colacionados pelo insurgente, antecipa-se ao mérito, de forma a condicionar a fase de admissibilidade à procedência das alegações e dos elementos probatórios.*

5. *Vale lembrar que o significado jurídico de documento novo com eficácia sobre a prova produzida, no sistema processual do TCU, segundo a melhor técnica e consoante a jurisprudência predominante do Tribunal, afirmada em voto condutor do Acórdão nº 1.187/2009 - TCU - Plenário, proferido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, refere-se àquele cujo conteúdo ainda não foi apreciado em curso do processo, independentemente do momento de sua produção, desde que idôneo e que se relacione à busca da verdade real dos fatos tratados no processo, isto é: que seja capaz, no plano teórico, de alterar o juízo formulado em sede das contas correspondentes.*

6. *O presente recurso de revisão vem instruído com a apresentação de novos documentos, supervenientes à prolação do acórdão condenatório – notadamente boletim de ocorrência, decretos de estado de emergência no Município e pareceres do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia relativos às contas de 1989 a 1992 –, os quais ainda não foram examinados em curso deste feito, o que poderia sugerir a sua admissibilidade com espeque no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92, uma vez revestidos de potencial eficácia sobre a prova produzida.*

7. *A comprovação ou não, por meio de tais documentos novos, quanto à boa e regular aplicação dos recursos federais de que trata a presente tomada de contas especial insere-se na dimensão do mérito. Não é demais lembrar que em razão do efeito devolutivo inerente ao recurso de revisão, o reexame da matéria não se vincula exclusivamente à eficácia das provas ora aduzidas, mas sim à apreciação de todo o conjunto probatório e demais elementos integrantes do processo, dentre os quais as alegações de fato e de direito suscitadas por intermédio do presente pedido.*

8. Ademais, pertinente trazer a lume a elucidativa lição do processualista José Carlos Barbosa Moreira sobre a distinção entre a análise dos requisitos de admissibilidade e do mérito de eventual demanda:

*‘Todo o ato postulatório sujeita-se a exame por dois ângulos distintos: uma primeira operação destina-se a verificar se estão satisfeitas as condições impostas pela lei para que o órgão possa apreciar o conteúdo da postulação; outra, subsequente, a perscrutar-lhe o fundamento, para acolhê-la, se fundada, ou rejeitá-la, no caso contrário. Embora a segunda se revista, em perspectiva global, de maior importância, constituindo o alvo normal a que tende a atividade do órgão, a primeira tem prioridade lógica, pois tal atividade só se há de desenvolver plenamente se concorrerem os requisitos indispensáveis para tornar legítimo o seu exercício. Chama-se juízo de admissibilidade àquele em que se declara a presença ou a ausência de semelhantes requisitos; juízo de mérito àquele em que se apura a existência ou inexistência de fundamento para o que se postula, tirando-se daí as consequências cabíveis, isto é, acolhendo-se ou rejeitando-se a postulação. No primeiro, julga-se esta admissível ou inadmissível; no segundo, procedente ou improcedente. (Comentários ao Código de Processo Civil; vol. V; arts. 476 a 565; 9ª ed.; rev. e atual; Rio de Janeiro: Forense; 2001; p. 260 e 261).’*

9. *Todavia, no tocante a potencial capacidade da peça recursal em ser eficaz, cabe analisar os documentos trazidos com o recurso: Declaração de Estado de Emergência em outros municípios baianos ou no próprio município de Érico Cardoso, antes denominado Água Quente, em janeiro de 1992, pareceres do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia relativos às contas de 1989 a 1992, empenho e contrato de aluguel de casa particular destinada ao funcionamento de almoxarifado da Prefeitura, de agosto a dezembro de 1990, e Boletim de Ocorrência com registro de furto de vergalhões, em 29/12/1989, do Almoxarifado Municipal.*

10. *Assiste razão à Serur ao afirmar que tais documentos não possuem eficácia sobre os fundamentos da condenação. De fato, o motivo principal do julgamento pela irregularidade e condenação em débito não foi a construção de casas em quantidade bem inferior aos materiais constantes das notas fiscais apresentadas, o que até poderia se justificar pela perda decorrente de caso fortuito ou força maior, caso os novos documentos pudessem ser acolhidos com esse fim. Note-se que a Declaração de Estado de Emergência de fl. 16, anexo 5, é datada de 29/01/92, mais de três anos após a posse do recorrente como prefeito e da disponibilização dos recursos.*

11. *A questão central, não elidida ou atacada pelo recurso manejado pelo Senhor Antônio Medrado de Alcântara, trata-se da falta de nexo de causalidade entre os recursos federais sacados da conta do convênio, conforme extratos de fls. 128/131, e os pagamentos que teriam sido efetuados de fl. 84 e comprovados mediante notas fiscais e recibos (fls. 35, 40, 43, 48, 51, 54, 58, 64 e 87), de acordo com o Relatório que integra o Acórdão nº 2.060/2004 – TCU – 1.ª Câmara. Ora, nenhum dos documentos inéditos colacionados em sede do recurso, ainda que reflexamente, correlacionam-se aos fundamentos da condenação.*

12. *Diante do exposto, em atenção à audiência com que nos distingue o eminente Ministro José Múcio Monteiro, esta representante do Ministério Público manifesta a sua anuência às conclusões da Serur no sentido de que não se conheça do presente Recurso de Revisão, por não preencher os requisitos específicos de admissibilidade insculpidos no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92.”*

É o relatório.