



Processo Eletrônico TC 009.481/2005-2 (convertido, com 18 peças)
Tomada de Contas Especial
Recurso de Revisão

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo sr. Manoelito Argolo dos Santos Júnior, ex-prefeito de Cardeal da Silva/BA, contra o Acórdão 2.017/2008.

O convênio firmado pelo município com a União, que deu ensejo à instauração desta Tomada de Contas Especiais tinha como objeto a canalização de córrego no município. Para tal mister foi orçado e aprovado em R\$ 73.500,00, sendo R\$ 70.000,00 de responsabilidade do concedente e R\$ 3.500,00 o valor da contrapartida a cargo do município.

Os recursos federais foram creditados na conta específica do convênio em 19.12.2002 (c/c 9407-2).

Regularmente citado, o ex-prefeito apresentou sua prestação de contas, remetida por esta Corte de Contas ao órgão concedente que, por meio do Parecer Técnico 98/2006, manifestou-se pela rejeição da prestação de contas, em razão das seguintes irregularidades:

- os serviços foram realizados com uma solução técnica diferente da apresentada no processo e com outro memorial descritivo, ficando, assim, impossibilitada sua devida quantificação;

- a tubulação construída tem uma área menor de escoamento das águas, o dificultaria a funcionalidade da obra;

- não teria sido possível garantir que as obras foram feitas no local definido no projeto, devido às diferentes informações expostas nas fotos e na planta de localização constantes do processo.

Foi também emitido o Parecer Financeiro 468/2007, que apontou as impropriedades a seguir:

- os recursos foram creditados na conta em 19.12.2002, e no dia 20, conforme extrato bancário, foi emitido cheque no valor total para pagamento à empresa Empreendimentos Belisário Ltda., vencedora do processo licitatório;

- a vigência do convênio era de 180 dias para execução, entretanto o Contrato 30/2002, assinado em 2.12.2002, teve vigência de apenas 30 dias após a assinatura. O Termo de Cumprimento do Objeto e Aceitação Definitiva da Obra foi assinado em 19.4.2004, o que confirmaria que houve pagamentos antecipados, contrariando o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

- a contrapartida foi paga em 19 de abril de 2004, ou seja, 245 dias depois do fim da vigência do convênio.

Com base nessas informações, a 2ª Câmara, por meio do Acórdão 2.017/2008, julgou irregulares as contas do ex-prefeito, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, e 23, III, da Lei 8.443/1992, e o condenou a restituir o valor total transferido ao município, além de aplicar-lhe multa no valor de R\$ 7.000,00.

Inconformado, o sr. Manoelito Argolo dos Santos Júnior interpôs recurso de reconsideração, conhecido pela 2ª Câmara, que lhe negou provimento (Acórdão 4.950/2008).

O ex-prefeito manejou, então, o recurso de revisão que ora se analisa.

Em sua primeira intervenção, a Secretaria de Recursos manifestou-se pelo não



conhecimento do apelo. Em seguida, o responsável juntou novos documentos, que, no entendimento de Vossa Excelência, poderiam alterar a proposta anterior. Assim regressaram os autos àquela secretaria especializada, que ratificou seu posicionamento pelo não-conhecimento do recurso.

Logo depois, os autos foram encaminhados, por Vossa Excelência, à manifestação do Ministério Público.

II

O Ministério Público, com as vênias de estilo, dissente do encaminhamento proposto pela unidade técnica.

A admissibilidade do apelo revisional está condicionada, entre outros requisitos, à existência de erro de cálculo; à falsidade ou à insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida, ou, ainda, à superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, nos termos do artigo 35, incisos I, II e III, da Lei 8.443/1992.

Esses requisitos específicos foram concebidos tendo em mente o princípio da segurança jurídica, de modo que só em circunstâncias excepcionalíssimas se admita a desconstituição de decisões transitadas em julgado. As hipóteses definidas nos três incisos, como se pode observar, são efetivamente estreitas.

Acrescentar condições que tornem qualquer dessas hipóteses ainda mais restritiva representara violação ao princípio da legalidade, mesmo que sob inspiração de outros princípios relevantes, tais como os da eficiência, da economicidade e da celeridade processual.

É nesse sentido a pertinente análise levada a termo pelo nobre Ministro José Jorge no âmbito do Acórdão 3.029/2010 – Plenário, conforme excerto do voto a seguir:

“4. (...) o Código de Processo Civil – CPC considera, no art. 485, inciso VII, documento novo elemento cuja existência ignorava, ‘ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável’. Ou seja, seriam documentos preexistentes e que, por qualquer motivo, não puderam ser apresentados na época apropriada.

5. A jurisprudência sobre a matéria, no âmbito desta Corte, não é pacífica. Existem decisões que adotam o mesmo entendimento oriundo do CPC e outras que propugnam pelo formalismo moderado que sempre acompanha as deliberações do Tribunal. Teria, assim, o TCU particularidades processuais próprias que mitigam em favor do conhecimento, como novos, de fatos e documentos elaborados após a decisão condenatória, desde que capazes de ter eficácia sobre a prova produzida anteriormente.

6. Na verdade, o normativo que trata do recurso de revisão dentro do Tribunal (art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992) não restringe eventual conhecimento à preexistência do documento à época, pois apenas dispõe que o recurso deverá ser fundamentado na ‘superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida’. Nada falando, portanto, quanto à sua temporalidade.

7. A esse respeito, o Gerente de Divisão da 1ª Diretoria Técnica da Serur, ao manifestar-se nos autos, apresenta argumentos pertinentes, e que entendo válidos, quanto à posição dessa unidade técnica no sentido de que é



possível o conhecimento de recurso de revisão, interposto com base em documentos supervenientes, desde que se possa, pelo menos em tese, vir a alterar o entendimento prolatado no acórdão recorrido.

8. De fato, existem tipicidades, dentro da processualística desta Corte, que devem ser consideradas. Por exemplo, é notório que eventual exame de novos documentos não poderá trazer qualquer prejuízo à outra parte, pelo simples fato dela não existir formalmente. Há, sem dúvida, a proteção ao interesse público, o qual não vejo atingido com a apreciação dos novos documentos.”

O presente recurso de revisão está fundamentado no inciso III do art. 35 da Lei 8.443/1992, o qual exige a superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida para o conhecimento do apelo.

Nesse caso, para a conclusão de que o recurso não pode ser conhecido, o exame de admissibilidade deve averiguar se os documentos juntados são novos, bem como se possuem, potencialmente, apenas em tese, a possibilidade de modificar a decisão recorrida.

A Serur, na situação vertente, entendeu que o requisito não foi atendido, conforme excerto da sua última instrução:

“12. 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 ser capaz de elidir a irregularidade, produzir efeitos sobre a decisão e desconstituir o julgado anteriormente proferido.

13. Do contrário, poder-se-ia colacionar aos autos qualquer outro documento ainda não presente que estaria cumprido o requisito específico para o recebimento do recurso de revisão.

...

Nestes termos, considerando os documentos apresentados pelo ora recorrente, entende-se que a documentação não pode ser considerada como ‘documento novo’, motivo pelo qual o expediente não pode ser conhecido, nos termos do art. 35, III, da Lei 8443/1992”.

Na análise anterior, a secretaria especializada já se havia manifestado no mesmo sentido, conforme trecho a seguir:

“Dessa forma, tendo em vista que as argumentações e os documentos não possuem o condão, sequer em tese, de modificar o julgado, entende-se que não restam atendidos os requisitos específicos de admissibilidade do recurso”.

Juntamente com o recurso de revisão, o ex-Prefeito apresentou os seguintes documentos:

a) Relatório de Auditoria
b) Relatório de vistoria técnica, de 18.10.2011, elaborado pelo engenheiro Clovis da Silva Borges, Crea 17.513D
c) Relação das ordens bancárias externas



d) Projeto da obra
e) Relatório de avaliação final – Caixa Econômica Federal
f) Demonstrativo histórico de corrosão da moeda
g) Nota de Empenho
h) Plano de trabalho

Em aditamento ao mencionado recurso, o responsável juntou a documentação a seguir:

a) Demonstrativo da receita e despesa
b) Relação de Pagamentos
c) Contrato 30/2002
d) Extrato da Conta Corrente 9407-02 de 7.11.2002 a 31.12.2002
e) Recibo no valor de R\$ 70.000,00
f) Nota Fiscal 133
g) Transferências da Conta Corrente 31524-9 para CC 9407-02
h) Extrato da Conta Corrente 9407-2, de 1º.4.2004 a 30.4.2004
i) Recibo no valor de R\$ 3.500,00
j) Nota Fiscal 264
l) Extrato da Conta Corrente 9407-02, de 7.11.2002 a 14.05.2004

Dessa nova documentação, apenas o Relatório de vistoria técnica de 18.10.2011 e o demonstrativo histórico de corrosão da moeda não constavam dos autos.

No entanto, a Serur entende que, apesar de serem “documentos novos”, “*não possuem o condão, sequer em tese, de modificar o julgado*” e que, assim, “*não restam atendidos os requisitos específicos de admissibilidade do recurso*”.

O relatório de avaliação final, expedido pela Caixa, informou que a “*obra não foi executada conforme plano de trabalho*” e que “*a meta prevista no plano de trabalho não foi executada*”.

Com base nessas considerações, o concedente concluiu que “*não foi possível garantir que as obras foram feitas no local definido no projeto, devido às diferentes informações expostas nas fotos e na planta de localização constantes do processo*”.

Essa conclusão levou à irregularidade das contas, conforme se verifica a partir da leitura do voto do Relator *a quo*:

“(…) auditoria *in loco* efetuada pela CEF a pedido do órgão repassador e a análise dos documentos encaminhados demonstraram existência de uma série de irregularidades na condução do convênio sob enfoque.

3. Essas irregularidades, listadas no relatório precedente, permitem concluir que a obra foi executada em desconformidade com o projeto aprovado, com especificações ‘a menor’; que, no mínimo, ocorreu pagamento antecipado, e que o pagamento da contrapartida municipal e a aceitação definitiva da obra ocorreram com enorme intempestividade, já vencido o prazo do convênio.

4. Entretanto, permitem também constatar que o vínculo entre o objeto executado e os recursos transferidos não se encontra perfeitamente estabelecido. A diferença



nas especificações da obra conduzem à dúvida se, se trata do mesmo objeto conveniado. O saque integral dos recursos no dia 20.12.2002, mal iniciada a obra, e a apresentação de nota fiscal, nessa mesma data, abrangendo a totalidade dos recursos repassados conduzem a dúvida sobre a idoneidade do alegado pagamento.

5. O fato de a aceitação definitiva da obra ter ocorrido apenas 245 dias após o encerramento da vigência do convênio também coloca em dúvida a fidedignidade da documentação apresentada.

6. Enfim, os elementos integrantes da prestação de contas apresentada pelo responsável não permitem concluir pela efetiva execução do objeto conveniado ou, por outro lado, pela perfeita conexão entre os recursos transferidos e as obras apontadas como executadas”.

Como visto acima, o débito decorre da execução a menor da obra e da ausência de demonstração do nexos causal entre a fração realizada e os recursos federais repassados.

De acordo com o plano de trabalho, o objeto consistia na canalização de cursos de água, compreendendo 212 metros, localizado entre as estacas 1 e 12, da Rua João Rodrigues de Carvalho e da Av. Lomanto Júnior.

A justificativa para a proposição do objeto foi assim delineada:

“Visando a uma melhoria nas condições de vida da população, será desenvolvido um trabalho de canalização de cursos de água, protegendo, assim, os canais existentes, evitando erosões e desmoronamentos”.

O relatório de vistoria técnica juntado ao recurso de revisão, assinado por engenheiro civil inscrito no Crea, vem demonstrar que:

“foi construída em seu lugar uma galeria de tubulação de concreto armado com diâmetro de 0,60m numa extensão total de 212m. Porém este sistema foi estendido com mais 59,40m de tubulação de concreto com diâmetro de 0,60m, seguindo a Av. Lomanto Júnior até a Praça José Osete e daí, com tubulação de concreto com diâmetro de 0,40m, atravessando a Av. Lomanto Júnior, seguindo a rua que margeia a Praça Alexandre Fersola até se encontrar com a Rua Eroclides Machado numa extensão de 113,00m e ao longo da canalização foram construídos 4 PV's (poço de visita), 9 bocas de lobo e 1 boca de bueiro, conforme atestado no relatório fotográfico, projeto básico e planilha orçamentária em anexo.

A canalização do curso d'água utilizando tubulação de concreto, PVs e bocas de lobo, e não a calha trapezoidal aberta, tornou possível a circulação por uma rua intransitável e seu futuro calçamento, como de fato ocorreu (vide relatório fotográfico).

Quanto ao funcionamento da referida obra, de acordo com informações obtidas pelos moradores do local beneficiado, desde o período de implantação até o presente momento, a mesma vem atendendo ao fim a que se destina, pois não foram constatados alagamentos ou inundações no entorno da praça, em frente ao PSF e na Rua do Mercado, durante este período”.

A partir do relatório acima transcrito, é possível verificar que o objetivo do



convênio, de proporcionar melhorias nas condições de vida da população, evitando erosões e desmoronamentos, parece ter sido alcançado. Ou seja, a finalidade do convênio teria sido atingida, não estando caracterizado o desvio de finalidade, mas apenas o desvio de objeto, em razão da alteração do local da obra e da utilização de solução técnica diferente da apresentada ao concedente, com redução do diâmetro de escoamento das águas, mas com aumento do cumprimento da intervenção urbana e acréscimo de obras de arte (poços de visita, bocas de lobo e bueiro), a par da possibilidade de circulação e pavimentação da rua.

Em situações semelhantes, o Tribunal, por vezes, tem reconhecido a inexistência de débito, como se pode notar nos debates que geraram, por exemplo, os Acórdãos 388/1998, 2317/2004, 618/2007, 1518/2008 e 4425/2009, todos da 1ª Câmara; 204/2008, 402/2008, 1424/2008, 3047/2008, 360/2009 e 2258/2009, todos da 2ª Câmara, e 308/2003, do Plenário.

No mesmo sentido o seguinte julgado:

“Também se deve mencionar que a jurisprudência desta Corte de Contas distingue o desvio de finalidade do desvio de objeto em convênios, considerando como falha formal a aplicação de recursos dentro da mesma finalidade do convênio e em prol do interesse público, embora fora do objeto estrito do convênio.” (Acórdão 1.313/2009/TCU-Plenário - TC 002.856/2006-8).

Ainda, nas palavras do ilustre Ministro Humberto Souto, o desvio de finalidade somente ocorre *“quando recebido o recurso pelo administrador para aplicação em determinado objetivo, e ele, sem uma razão plausível, aplica em outro objeto totalmente diverso daquele inicialmente pactuado, como no caso de receber recurso para construção ou recuperação de calçamentos na municipalidade e aplicar na construção de mercado municipal, desviando-se, assim, totalmente, do objetivo inicial.”* [voto condutor do Acórdão 349/1999 – 1ª Câmara].

Dessa forma, segundo jurisprudência deste Tribunal, em virtude do desvio de objeto, mas na mesma finalidade, em que se verifica a aplicação total dos recursos recebidos por força de convênio celebrado com a União, não deve ser imputado débito ao gestor dos recursos.

Impõe-se reconhecer, pois, que a documentação apresentada pelo recorrente tem, pelo menos em tese, possibilidade de modificar o juízo de mérito de suas contas, a indicar, portanto, que o recurso deve ser conhecido.

Pelo exposto, o Ministério Público, com as vênias de estilo por divergir do entendimento da Secretaria de Recursos, manifesta-se por que o Tribunal de Contas da União conheça do recurso de revisão interposto pelo sr. Manoelito Argolo dos Santos Júnior, ex-prefeito de Cardeal da Silva/BA, contra o Acórdão 2.017/2008 – 2ª Câmara.

Brasília, em 5 de junho de 2012.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador