



ACÓRDÃO Nº. 56.565

(Processo nº. 2012/51612-0)

Assunto: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO.

Recorrente: Sr. PAULO LIBERTE JASPER – Prefeito à época do Município de Tailândia.

Advogado: Dr. EGÍDIO MACHADO SALES FILHO – OAB/PA nº. 1416

Decisão Recorrida: Acórdão n.º 50.708, de 30/05/2012.

Proposta de Decisão: Conselheiro Substituto JULIVAL SILVA ROCHA.

Formalizador de Decisão: Conselheiro CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JÚNIOR (§ 3º do art. 191 do Regimento Interno).

EMENTA:

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS NOVOS TRAZIDOS COM A SUSTENTAÇÃO ORAL. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA COMPROVAR A EXECUÇÃO DAS OBRAS COM OS RECURSOS DO CONVÊNIO. DESPROVIMENTO.

1. O responsável exerce e consoma seu direito de recorrer quando da interposição do recurso, não podendo em sustentação oral inovar sua argumentação, operando-se a preclusão consumativa.

2. A mera declaração subscrita pelo próprio recorrente não é suficiente para corroborar a alegação de que a obra foi totalmente concluída, nem o imperativo nexo de causalidade para com os recursos estaduais repassados.

3. De acordo com o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, é ônus do gestor provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados.

4. A ausência de elementos aptos a infirmar o teor da deliberação impugnada impede a reforma do julgado.

Relatório do Exm.º Sr. Conselheiro Substituto JULIVAL SILVA ROCHA:

Processo nº. 2012/51612-0

Versam os autos sobre Recurso de Reconsideração interposto por Paulo



Liberte Jasper, ex-Prefeito do Município de Tailândia, por meio do qual se insurge contra o Acórdão nº. 50.708, prolatado nos autos do Processo n. 2004/52129-3, de relatoria do Conselheiro Corregedor Ivan Barbosa da Cunha.

A referida decisão julgou irregulares as contas do recorrente, referentes ao Convênio nº. 530/2002, celebrado entre o Estado do Pará, por intermédio da Secretaria Executiva de Planejamento e Coordenação Geral – Seplan (posteriormente, Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças – Sepof), e o aludido município, imputando-lhe débito, no valor de R\$ 43.602,28 (quarenta e três mil, seiscentos e dois reais e vinte e oito centavos), e multas, no total de R\$ 4.700,00 (quatro mil e setecentos reais).

Em suma, a deliberação fundamentou-se no fracionamento de despesa, que resultou na utilização de modalidade indevida de licitação, e na inexecução de parte da obra objeto do ajuste, conforme demonstrado no laudo conclusivo emitido pela SEPOF.

O recorrente alega que a obra foi totalmente concluída, juntando cópia de um Termo de Recebimento de Obra da Prefeitura de Tailândia, expedido em 22.01.2003 (fl. 13). Ao final, requer a realização de nova inspeção pericial na obra objeto do convênio, pelo ente conveniente, e o provimento do recurso, “com a consequente reforma *in totum* do sobredito Acórdão nº. 50.780”.

Instada a se manifestar, a Consultoria Jurídica (fls. 15/16) opinou pelo conhecimento do recurso, com efeito suspensivo, o que foi acatado pelo Conselheiro Presidente Luis da Cunha Teixeira (fl. 17).

Em seguida, o presente feito foi analisado pela Secretaria de Controle Externo – SECEX (36/39), que apontou a existência de cláusula no termo de convênio dispondo sobre a responsabilidade da Sepof de emitir o laudo de fiscalização, bem como, ressaltou que se trata de competência do órgão repassador dos recursos, conforme estabelecido na Resolução nº. 13.989 deste Tribunal.

Ademais, expôs que as datas de emissão dos termos de recebimento de obra contidos no processo principal (fl. 147) e nos presentes autos (fl. 13), 17.09.2003 e 22.01.2003, respectivamente, são anteriores à data de emissão do denominado Laudo de Execução Física da Sepof, 01.06.2004, fato que caracteriza a eventual conclusão após o término da vigência do convênio (31.12.2003). Salientou, ainda, que as fotos anexadas ao referido laudo dão clara evidência da execução parcial da obra.

Diante disso, a unidade técnica entendeu que as argumentações apresentadas foram insuficientes para elidir as constatações que fundamentaram a decisão impugnada, opinando pelo não provimento do recurso.

No mesmo sentido, manifestou-se o Ministério Público de Contas – MPC (fls. 43/45) destacando, também, que o Termo de Recebimento de Obra foi expedido pelo próprio responsável. Logo, por sua intrínseca natureza unilateral, não se presta a atestar o regular cumprimento das obrigações assumidas pelo conveniente, para o que existe instrumento próprio: o laudo conclusivo. Por conseguinte, opinou pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento do recurso de reconsideração.

É o relatório.

Concedida a palavra para defesa em Plenário ao Dr. EGÍDIO MACHADO SALES



FILHO, advogado do Sr. PAULO LIBERTE JASPER, Prefeito à época do Município de Tailândia, na forma do art. 90 da Lei Orgânica deste Tribunal:

“Bom dia, senhora presidente, senhores conselheiros, nobre representante do Ministério Público de Contas. Apesar do pouco tempo que tive para estudar o feito na forma como ele merece, eu registrei algumas situações que me parecem dignas de estar aqui para a reflexão da Corte, afim de que uma decisão justa, adequada seja tomada no caso.

Eu quando fiz opção, no final do ensino médio, por estudar no clássico e não no científico, é porque eu tinha uma aversão muito grande aos números e acho que essa aversão continuou até os dias de hoje. Pode ser que Vossas Excelências em decorrência disso ouçam talvez aqui as maiores bobagens que um advogado poderia falar a respeito de um processo. Desde logo eu peço desculpas porque os números me causam um certo impacto, porém me parece que esses números precisam ser adequadamente examinados.

Então começemos pela situação processual, tomada de contas, requisição de documentos apresentados e logo de início observo que o plano de aplicação talvez fique mais fácil para o doutor Julival, que é o relator do caso, nos esclareça a respeito, o plano de aplicação ele prevê a terraplenagem, drenagem superficial, pavimentação em CBUQ, e sinalização em 18.728 metros quadrados das então vai, Travessa Baião, Travessa Mocajuba, Travessa Gurupá, Travessa Almeirim, Travessa Prainha, Travessa Santarém.

Creio que as folhas 78 do processo principal, mas existe também um plano de aplicação que discrimina a terraplenagem e a drenagem superficial, pavimentação em CBUQ e sinalização de 10.125 metros quadrados nas vias e então descreve. Então nós estamos claramente diante de dois locais onde supostamente haveria a intervenção do Poder Público. Pega-se o convênio e o convênio traz uma planilha de orçamento e essa planilha de orçamento nos remete a obras em ruas, Baião, Mocajuba, Gurupá, Prainha, Almeirim e Santarém. Então, o orçamento que acompanha o plano de trabalho prevê intervenção nesses lugares. A conclusão a que chegou a tomada de contas, afora um suposto financiamento que teria possibilitado a realização de processos licitatórios irregulares, afora isso, o laudo de execução física elaborado pela Sepof, nos remete, isso é muito importante, a uma planilha orçamentária que absolutamente não tem nada a ver



com aquilo que estava previsto no plano de trabalho.

Eu fiz um pequeno resumo na planilha de orçamento, os gastos com preliminares somam R\$7.220,06. A terraplenagem 32.497, no laudo de vistoria feito pela Sepof, esse valor é de R\$25.335,56. O laudo de execução física nos remete a valores de R\$214.327,00, quando na planilha orçamentária está dito que os gastos seriam de 244 mil e pouco. E, segue, não é? O relatório de execução física elaborado pela Sepof, que é a única peça que atestaria supostamente a inexecução da obra e segue nessa mesma toada.

O que me permite observar e chamar a atenção da corte para a necessidade de uma reflexão a respeito disso é que a execução da obra física não levou em conta a planilha que constava no convênio. Ora, não há nesse caso a menor segurança para que se afirme a inexecução da obra com base apenas no laudo da Sepof. Afora isso, não existe absolutamente nada, nada que conduza à conclusão de que a obra não foi executada. Os documentos carreados para os autos não conduzem à mesma conclusão do laudo de vistoria feito pela Sepof. O laudo é absolutamente contestável para e o tribunal faça, como tem feito, que os laudos apresentados nos órgãos têm o dever de fiscalizar, que eles sejam suficientes.

E há indícios de que, com o recebimento da obra concluída, claro, anterior ao laudo, não poderia ser de maneira diferente, nós estamos diante de uma situação que remete à necessidade de pensarmos, porque a obra foi considerada não concluída. 88% estavam concluídos, por que é pouco mais de 11, vírgula, qualquer coisa por cento, não seria plausível de pensarmos que também foi concluída. Não há no processo o menor indício de que alguém tenha se apropriado de recursos, que tenha havido um desvio, que tenha havido má fé, que tenha havido dolo capaz de justificar a conclusão pela irregularidade das contas. Além do que e, isso é muito importante, o nobre relator pode nos esclarecer a respeito disso também, quando nós examinamos os gastos, a previsão era de um convênio com repasses de 315 mil para o governo do estado e 70 mil da prefeitura. 385 mil, portanto, se é que eu consigo somar direito.

Mas, quando se chega na execução orçamentária, nós constatamos gastos de 433 mil reais, ou seja, existem indícios plausíveis, prováveis, de que houve efetivamente o gasto que permitiu a conclusão da obra. De tal modo, senhores conselheiros, senhoras



conselheiras, que o recurso de reconsideração é absolutamente necessário. Absolutamente necessário para que a gente modifique o entendimento que está, insisto nesse ponto, respaldado, única e exclusivamente em um laudo da Sepof, um laudo que é equivocado. O departamento de controle externo está louvado na conclusão de que apenas 88%, apenas, vejam bem, apenas 88%, ou seja, quase tudo concluído, apenas 88% teriam sido concluídos e todos os órgãos no âmbito do tribunal seguiram na mesma esteira.

De um tal modo que nós podemos concluir, sem muita dificuldade, que é um erro e equívoco da origem. Conduziram a uma conclusão equivocada aqui no Tribunal, por isso os esclarecimentos que são feitos aqui da Tribuna e o requerimento para que o recurso seja provido. Muito obrigado”.

PROPOSTA DE DECISÃO:

De início, verifica-se que o recurso preencheu os requisitos de admissibilidade, pelo que não há óbice ao seu conhecimento.

Quanto ao mérito, vale ressaltar que em sua peça recursal o recorrente restringiu-se a carrear aos autos um Termo de Recebimento por ele subscrito, alegando que por meio do respectivo documento é possível constatar que a obra fora concluída.

Contudo, o advogado, em sustentação oral, trouxe novas razões na tentativa de refutar a decisão desta Corte, alegando que: existem divergências entre planos de aplicação contidos nos autos; o laudo de execução física da Sepof baseou-se em situação distinta da prevista no plano de trabalho do convênio; não há indícios de desvio, má-fé ou dolo; e o montante dos gastos foi superior ao ajustado.

Diante disso, a fim de garantir o desenvolvimento regular, ordenado e coerente do processo, impende consagrar o instituto da preclusão, que consiste no impedimento da prática de ato processual em momento posterior ao adequado.

Trata-se de instituto fundamental para o bom andamento do processo, evitando abusos ou retrocessos que colocariam em risco a celeridade processual, a qualidade da prestação jurisdicional e a segurança jurídica.

A propósito do tema, faz-se mister trazer à colação o entendimento do eminente Fredie Didier Jr., que ensina:

A preclusão não serve somente à ordem, à segurança e à duração razoável do processo. Não se resume à condição de mera mola impulsora do processo. A preclusão tem, igualmente, fundamentos éticos-políticos, na medida em que busca preservar a boa-fé e a lealdade no itinerário processual. A preclusão é técnica, pois, a serviço do direito fundamental à segurança jurídica, do direito à efetividade (como impulsora do processo) e da proteção à boa-fé. É importante essa observação: como técnica, a preclusão deve ser pensada e aplicada em função dos valores a que busca proteger. (In Curso de Direito Processual Civil, Vol. 01, 18ª



No presente feito, operou-se a preclusão consumativa, haja vista que, com a interposição do recurso de reconsideração, o responsável já exerceu e consumou o seu direito de recorrer. Por conseguinte, após esse momento, é vedado complementar o recurso com novas razões.

Nesse diapasão, *mutatis mutandis*, é o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme se depreende do excerto do Acórdão nº. 846/2007, a seguir transcrito:

[...] o procedimento adotado pelo insurgente, no sentido de após a interposição do recurso (*latu sensu*), apresentar novos documentos ou alegações, não encontra amparo na própria Lei Orgânica do TCU, nos termos do artigo 48, parágrafo único, c/c o artigo 33, segundo o qual o recurso [...] poderá ser formulado por escrito uma só vez [...]” e afronta o princípio da igualdade jurisdicional (isonomia). Esbarra, também, nos dispositivos que rezaem que os recursos possuem prazos peremptórios, sendo que, com a interposição do recurso e/ou transcorrido o prazo para interposição da espécie recursal, ocorrem a preclusão consumativa (origina-se em razão de já ter sido realizado o ato processual) e temporal (se forma pelo decurso do tempo), institutos processuais dos quais não deve o Tribunal se afastar, sob pena de comprometimento da celeridade processual e da efetividade de suas decisões (mormente em se tratando de recursos com efeito suspensivo).

Desta feita, a sustentação oral tem o condão de permitir que a defesa técnica exponha oralmente, no dia do julgamento e perante o Colegiado, as razões constantes no recurso, contribuindo para o entendimento dos julgadores ao mesmo tempo em que tenta convencê-los de suas teses, não sendo cabível, nesta oportunidade, inovar as razões recursais.

Nessa esteira, o douto Araken de Assis, quando trata da exigência da apresentação de razões em recursos, assim leciona:

Não há a menor possibilidade de o recorrente “reservar-se” para apresentar suas razões posteriormente à interposição, através de petição escrita, conquanto respeitado o prazo recursal, **ou na sustentação oral. O fundamento da diretriz assenta na preclusão consumativa.** O conjunto das disposições, mencionadas há pouco, uniformemente exige que as razões acompanhem o ato de interposição, pois o recurso contém além da vontade de recorrer, um elemento suplementar – a descrição do inconformismo. (In Manual de Recursos, 8º ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 252) (negritou-se)

Na mesma toada segue a jurisprudência pátria, como se observa na decisão a seguir transcrita:



EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - RECURSO ELEITORAL - OMISSÃO JÁ SUPRIDA - ARGUMENTO NOVO TRAZIDO COM A SUSTENTAÇÃO ORAL - PRECLUSÃO CONSUMATIVA - REJEIÇÃO DOS EMBARGOS. 1. Nos termos previstos pelo art. 275 do Código Eleitoral, os embargos de declaração somente são cabíveis quando verificada, no acórdão, obscuridade, contradição ou omissão do Tribunal acerca de questão sobre a qual deveria, necessariamente, ter-se pronunciado. 2. Omissão já suprida pelo Tribunal desautoriza o acolhimento dos embargos. 3. **Não se admite, no direito processual civil, que novas razões sejam apresentadas para complementar a fundamentação do recurso em razão da preclusão consumativa.** 4. A inexistência de qualquer das falhas apontados no art. 275 do Código Eleitoral, aptas a justificar a utilização da via integrativa, impõe a rejeição dos declaratórios. (TRE-RN, ED 53977 RN, Relator VERLANO DE QUEIROZ MEDEIROS, J. 24.04.2014, DJE: 30.04.2014, Pág. 05/06) (negritou-se)

Portanto, reputam-se preclusas as novas alegações do recorrente trazidas em sustentação oral.

Outrossim, impera, nesse contexto, o princípio do *tantum devolutum quantum appellatum*, porquanto deve o conhecimento do Tribunal ficar limitado à matéria efetivamente devolvida na impugnação, à vista disso, não poderá este e. Colegiado conhecer de matéria que não foi veiculada no recurso em questão.

Todavia, cumpre analisar a alegação concernente à suposta incongruência do Laudo de Execução Física da Sepof (fl. 186, proc. originário) com relação ao convênio em tela, o que poderia caracterizar erro grosseiro no documento em que se baseou a decisão ora impugnada, passível de correção a qualquer tempo por este tribunal.

O recorrente aduziu que o referido laudo estaria equivocado, porquanto suas informações seriam divergentes das previstas no convênio. Entretanto, tal afirmação considerou apenas o objeto descrito no Termo de Convênio (fls. 149/153, processo originário) e o respectivo Plano de Trabalho (fls. 173/176, processo originário), embora conste nos autos o Segundo Termo Aditivo e respectivo plano de aplicação (fl. 09/10 e 164/165, processo originário), que alterou o plano de aplicação do convênio, modificando as vias em que seriam executados os serviços, bem como as quantidades previamente estabelecidas.

Assim, pelo exame do processo originário, inclusive dos documentos relativos aos procedimentos licitatórios (fls. 65, 94 e 132) realizados pelo responsável, resta evidente que o laudo está compatível com a alteração promovida pelo mencionado aditivo. Logo, não subsiste o equívoco alegado.

Superada essa questão, retorna-se ao exame das razões consignadas no recurso.

Neste aspecto, entende-se pertinentes os opinativos da Secex e do *Parquet* de Contas, valendo ressaltar que o Termo de Recebimento de Obra, não é suficiente para corroborar a argumentação de que esta foi totalmente concluída, pois se trata de mera declaração subscrita pelo próprio recorrente e desprovida de quaisquer elementos capazes de demonstrar a efetiva conclusão da obra, bem como o imperativo nexo de causalidade



para com os recursos estaduais em apreço.

Além disso, nota-se que o laudo elaborado pelo concedente (fls. 186/189, proc. originário), em cumprimento à atribuição estabelecida na Resolução n. 13.989 desta Corte de Contas, e no termo de convênio, demonstra, inclusive por meio de fotos, a inexecução parcial da obra, conforme vistoria realizada em 27.04.2004, ou seja, em momento posterior à emissão do documento apresentado pelo recorrente, 22.01.2003, e ao último pagamento feito à empresa, 25.07.2003 (fls. 21e 56, do processo principal). Desse modo, ainda que supostamente a obra esteja concluída, não há como garantir que os recursos aplicados sejam oriundos do convênio em exame.

Por conseguinte, a solicitação de nova inspeção pericial, a ser executada pelo órgão conveniente, revela-se improfícua, dado que, a eventual constatação de conclusão da obra, por si só, não comprovaria o nexo de causalidade supracitado, nem seria capaz de afastar a incongruência entre o momento em que as despesas foram pagas e a posterior execução dos serviços pendentes.

Além disso, de acordo com o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados, isto é, incumbe ao gestor o ônus da prova (Acórdãos 7240/2012-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário).

Nesse sentido, impende destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 13/10/1982, relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa dispõe o seguinte:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. **EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO.** MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO (negritou-se).

Na mesma linha, e em complemento a todo o exposto, oportuno trazer à baila decisão do Tribunal de Contas da União, na qual ficou assentado que:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS



RECURSOS. SOLIDARIEDADE DO GESTOR MUNICIPAL COM A EMPRESA CONTRATADA. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA COMPROVAR A EXECUÇÃO DAS OBRAS COM OS RECURSOS DO CONVÊNIO. PROPOSTA DE NEGATIVA DE PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO.

1.A regular aplicação dos recursos do convênio deve ser comprovada não somente pela suposta existência do objeto pactuado, mas pela efetiva demonstração do custeio de sua execução com os recursos oriundos do convênio.

2.O ônus de comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

3.A ausência de argumentação capaz de desconstituir os fundamentos da deliberação recorrida impede a reforma do julgado. (TCU, Acórdão n. 671/2013, 2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 26.02.2013).

Destarte, a par dessas considerações, não se vislumbra nos autos elementos aptos a infirmar o teor da deliberação impugnada.

Ante o exposto, proponho o conhecimento do presente recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, unanimemente, nos termos da proposta de decisão do Relator, com fundamento no art. 73, inciso I, da Lei Complementar n.º 81, de 26 de abril de 2012, conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. PAULO LIBERTE JASPER, Prefeito à época do Município de Tailândia, CPF:230.308.447-49, e negar-lhe provimento, devendo, deste modo, ser mantido na íntegra, o Acórdão nº. 50.708, de 30/05/2012.

Plenário “Conselheiro Emílio Martins”, em 23 de março de 2017.

MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA
Presidente

CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JUNIOR
Formalizador da decisão

Presentes à sessão os Conselheiros: NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES
LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA
ANDRÉ TEIXEIRA DIAS

Tribunal de Contas do Estado do Pará



ODILON INACIO TEIXEIRA
ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES

Procuradora do Ministério Público de Contas: Deíla Barbosa Maia.
MS/0100826