

INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 021.386/2012-9	ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de revisão.
NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.	PEÇA RECURSAL: R003 (Peças 132 e 133).
UNIDADE JURISDICIONADA: Fundo Nacional de Saúde (FNS).	DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 2232/2014-Segunda Câmara (Peça 38)
NOME DO RECORRENTE Narciso Teixeira Neto	PROCURAÇÃO Peça 61.

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 2232/2014-Segunda 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?

NOME DO RECORRENTE	DATA DOU	INTERPOSIÇÃO	RESPOSTA
Narciso Teixeira Neto	05/10/2015	28/10/2015 - MG	Sim

Impende ressaltar que foi considerada, para efeito de contagem de prazo, a data de publicação no Diário Oficial da União (D.O.U.) do acórdão que julgou o último recurso com efeito suspensivo, a saber, Acórdão 8695/2015 - 2ª Câmara (peça 103).

2.3. LEGITIMIDADE

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

2.4. INTERESSE

Houve sucumbência da parte?	Sim
-----------------------------	------------

2.5. ADEQUAÇÃO

O recurso indicado pelo recorrente é adequado para impugnar o Acórdão 2232/2014-	Sim
--	------------

Segunda Câmara?

2.6. REQUISITOS ESPECÍFICOS

Foram preenchidos os requisitos específicos para o recurso de revisão?

Não

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

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial originada da conversão de Representação formulada junto ao TCU em decorrência da Operação Sanguessuga deflagrada pela Polícia Federal, na qual foram apuradas irregularidades relativas ao Convênio 1.762/2003, firmado entre o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e a Prefeitura Municipal de Cuparaque/MG com o objetivo de prestar apoio técnico e financeiro para aquisição de unidade móvel de saúde e fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS).

O processo foi apreciado por meio do Acórdão 2.232/2014 - 2ª Câmara (peça 38), que julgou irregulares as contas do responsável e lhe aplicou débito solidário e multa.

Em essência, restou configurado nos autos indícios de superfaturamento na aquisição, adaptação e fornecimento de equipamentos para a unidade móvel de saúde adquiridas com recursos recebidos por força do Convênio 1.762/2003, dentre outras irregularidades como: procedimentos licitatórios sem a formalização de processo administrativo, não comprovação da pesquisa preliminar de preços, não comprovação da divulgação do edital das licitações e não identificação do objeto licitado nos despachos homologatórios e adjudicatórios do Convite 16/2004 (peças 37, p. 1, item 3, e 39, p. 2-3, itens 4-5).

Contra o acórdão condenatório, os Srs. Paulo José Sampaio Bastos e Narciso Teixeira Neto interpuseram recursos de reconsideração (peças 60 e 62), os quais foram conhecidos e rejeitados no mérito pelo Acórdão 8.695/2015 - 2ª Câmara (peça 103).

Neste momento, o Sr. Narciso Teixeira Neto interpõe recurso de revisão (peças 132 e 133), com fundamento nos incisos I, II e III do artigo 35 da Lei 8.443/92, em que defende a atribuição de efeito suspensivo (peça 132, p. 2-5) e argumenta:

- i. a ocorrência de prescrição administrativa quinquenal, em afronta ao Decreto 20.910/32, tendo em vista o transcurso de lapso temporal superior a cinco entre a data do convênio ou o fim de seu mandato eletivo e a prolação do Acórdão 2.232/2014 – 2ª Câmara (peça 132, p. 5-6);
- ii. a insuficiência dos documentos que fundamentaram a decisão recorrida, já que as fotografias e a declaração colacionados comprovam que a unidade móvel de saúde foi utilizada em benefício dos munícipes de Cuparaque/MG e que foi incorporada ao patrimônio do município (peça 132, p. 6-7);
- iii. a inexistência de prejuízo ao erário, uma vez que a finalidade do convênio foi alcançada, e ausência também de superfaturamento na aquisição da ambulância, já que ocorreu em compatibilidade com os preços praticados pelo mercado (peça 132, p. 7);
- iv. a imputação de débito reveste-se de erro de cálculo, já que a condenação pelo valor integral de aquisição da unidade móvel de saúde é irrazoável ante o alcance da finalidade do convênio e a incorporação do bem ao patrimônio municipal (peça 132, p. 7-8);
- v. a responsabilização de agente político, nas esferas administrativa, civil e penal, requer a ocorrência de culpa ou dolo (peça 132, p. 8).

Por fim, colaciona fotografias (peça 132, p. 10-17) e termo de declaração subscrito pelo Sr. Maxwell Monteiro da Silva, ex-prefeito municipal de Cuparaque/MG, atestando que a unidade móvel de saúde adquirida na gestão do recorrente por meio do Convênio 1.762/2003 serviu aos interesses da municipalidade e atendeu as demandas da Secretaria Municipal de Saúde durante o período de 2003 a

2009 (peça 133, p. 2).

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.

Convém observar que o débito imputado ao recorrente equivale tão-somente à parcela superfaturada da unidade móvel de saúde adquirida com recursos repassados por força do Convênio 1.762/2003, conforme cálculo de superfaturamento realizado pela Unidade Técnica (peças 3, p. 13-14, e 33, p. 3), o qual foi corroborado pelo MP/TCU (peça 36) e pelo Relator (peça 37).

Nota-se, ainda, que o recorrente traz argumentos já constantes do recurso de reconsideração anteriormente interposto (peça 62, p. 2-4), de que não restou demonstrada culpa, de que inexistiu dano ao erário e de que a ambulância serviu ao município e foi incorporada ao respectivo patrimônio, os quais foram devidamente analisados pela Unidade Técnica (peça 100, p. 9-10, item 9), pelo MP/TCU (peça 102) e pelo Relator recursal (peça 104).

Neste ponto, cabe transcrever o item 11 do voto condutor do acórdão condenatório (peça 104, p. 2):

11. Como bem demonstrou a Unidade Técnica, foi ele (então gestor municipal e ora recorrente) quem adjudicou e homologou os objetos dos certames questionados nestes autos. Ademais, é, consoante registrou o órgão instrutivo à peça 100, *irrelevante, quanto à culpabilidade do recorrente, se a unidade móvel de saúde foi incorporada ao patrimônio daquele município e à disposição da comunidade, pois os fatos geradores da presente TCE são, justamente, as quantias pagas a maior.*

Sobre a alegação de prescrição quinquenal, a despeito de configurar mero argumento jurídico, considera-se oportuno tecer algumas considerações sobre o tratamento dado no âmbito do processo civil em casos similares, que pode ser aplicável subsidiariamente a esta Corte de Contas, uma vez que não há no TCU normas que regulem esta matéria (Súmulas TCU 103 e 145 e artigo 298 do RITCU).

É de se notar, inclusive, que o processo de controle externo do TCU não tem natureza propriamente administrativa, uma vez que o seu objeto não é regular as suas próprias atividades. A sua finalidade é apreciar as condutas e os atos de gestão da administração pública que envolva recursos federais, competência estabelecida pela Constituição Federal. Portanto, sua natureza nesse ponto se assemelha mais ao processo civil. A decisão do Supremo Tribunal Federal no MS 23.550-1/DF, por exemplo, caracterizou o processo do TCU como “de colorido quase-jurisdicional”.

Posto isto, impende asseverar que todo recurso pode ser apreciado quanto à sua admissibilidade e ao seu mérito. O juízo de admissibilidade busca averiguar se estão presentes as exigências que a lei estabelece para que a impugnação seja apreciada. Já o juízo de mérito busca exatamente apreciar a impugnação, com o fim de definir se ela merece ser acolhida ou deve ser rejeitada, porque o recorrente tem ou não razão no que alega.

Portanto, há duas ordens de questão a serem respondidas, exatamente nessa sequência lógica: 1º) é possível examinar o mérito do recurso? 2º) no mérito, o recorrente tem razão no que alega?

Só se passa à segunda fase (exame de mérito) se o recurso obteve um resultado positivo quanto à primeira (exame de admissibilidade). Caso contrário, o julgamento do recurso se encerra com a decisão de não conhecimento, sem se prosseguir no exame de mérito.

Esse esquema lógico se aplica tanto a impugnações sobre erros de procedimento quanto sobre erros de julgamento. Em qualquer dos casos, se existir razão ao recorrente (porque de fato há o erro de procedimento ou de julgamento alegados) será dado provimento ao recurso. Caso inexistir o vício apontado, será negado provimento ao recurso, mantendo-se inalterada a decisão contestada.

A existência ou não da prescrição, portanto, constitui o próprio mérito do recurso, ou seja, integra o pedido do recorrente, que pugna pela extinção da ação ou do direito (ainda que também faça um pedido de reforma, para a eventualidade de não se acatar o anterior).

No caso de prescrição, em especial, resta claro que se referem a matéria de mérito do recurso, conforme expressamente dispõe o Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente a este TCU, **verbis**:

Art. 269. Haverá resolução de mérito:

(...)

IV - quando o juiz pronunciar a decadência ou a prescrição;

Previamente ao exame do mérito do recurso, portanto, cabe ao órgão julgador verificar a presença dos requisitos de admissibilidade. O órgão julgador só pode exercer atividade cognitiva quanto ao mérito do recurso se estiverem presentes certos requisitos (tempestividade, adequação, regularidade formal, dentre outros) que a lei estabelece e sem os quais o conteúdo da impugnação não pode ser apreciado.

Essa ordem é necessária, eis que o exame de admissibilidade constitui uma etapa prévia ao exame de mérito.

Esse modelo também se aplica aos recursos previstos na Lei Orgânica do TCU. Qualquer que seja o recurso, só caberá examinar se o recorrente tem ou não razão caso estejam preenchidos os requisitos que a Lei Orgânica estabelece para que a impugnação seja examinada, como a tempestividade do recurso, a legitimidade do recorrente, dentre outros.

Registre-se, ainda, que resta prejudicado o pedido para concessão de efeito suspensivo com base em **fumus boni iuris e periculum in mora**, 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 efeito suspensivo com base em cautelar.

Ante todo o exposto, meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no artigo 33 da Lei 8.443/92. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

Dessa forma, o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no artigo 35 da Lei 8.443/92.

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.

SAR/SERUR, em 01/02/2016.	Leandro Carvalho Cunha AUFC - Mat. 8188-4	Assinado Eletronicamente
------------------------------	--	--------------------------