



INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 027.360/2018-0	ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de reconsideração.
NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.	PEÇA RECURSAL: R001 (Peça 38).
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Buriti - MA.	DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 1.769/2020-TCU-1ª Câmara - (Peça 16).

NOME DO RECORRENTE	PROCURAÇÃO	ITENS RECORRIDOS
Rafael Mesquita Brasil	N/A	9.4, 9.5 e 9.6

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de reconsideração contra o Acórdão 1.769/2020-TCU-1ª Câmara pela primeira vez?	Sim
---	------------

2.2. TEMPESTIVIDADE

O recurso de reconsideração foi interposto dentro do prazo previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU?

NOME DO RECORRENTE	NOTIFICAÇÃO	INTERPOSIÇÃO	RESPOSTA
Rafael Mesquita Brasil	21/4/2020 - MA (Peça 33)	3/8/2020 - DF	Não

É possível afirmar que o recorrente foi devidamente notificado acerca do acórdão original mediante o Ofício 8449/2020-TCU/Seprac (peças 31 e 33) em seu endereço constante da base da Receita Federal (peça 20), de acordo com o disposto no art. 179, II, do Regimento Interno/TCU.

Este exame de tempestividade deve observar as Portarias-TCU 61/2020 e 71/2020, as quais estabelecem a suspensão dos prazos processuais durante o período de 23/3/2020 a 20/5/2020.

Nesse sentido, a presente análise considera o lapso temporal ocorrido entre a notificação da decisão original (21/4/2020, peça 33) e o dia 23/3/2020, bem como aquele compreendido entre 20/5/2020 e a interposição do recurso em exame (3/8/2020, peça 38).

Assim, considerando que “a data de início do prazo é contada a partir do primeiro dia em que houver expediente no Tribunal”, nos termos do art. 19, § 3º, da Resolução/TCU 170/2004, com relação ao primeiro lapso temporal, não houve contagem de prazo, já que a notificação ocorreu após o dia 23/3/2020 e antes do dia 20/5/2020 e, quanto ao segundo lapso temporal, transcorreram **75** dias.

Ante o exposto, o apelo foi interposto após o total de **75** dias, devido ao que se conclui por sua intempestividade.

2.2.1. Em sendo intempestivo, houve superveniência de fatos novos?	Não
---	------------

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

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa em desfavor dos ex-prefeitos de Buriti/MA, Srs. Francisco Evandro Freitas Costa Mourão (gestão 2009-2012)

e Rafael Mesquita Brasil (gestão 2013-2016), em razão da omissão do dever de prestar contas dos recursos recebidos por meio do Convênio 21/2006, celebrado para execução de melhorias sanitárias domiciliares e que teve vigência de 20/6/2006 a 27/8/2015, após sucessivas prorrogações.

Os autos foram apreciados por meio do Acórdão 1.769/2020-TCU-1ª Câmara (peça 16), que julgou irregulares as contas dos responsáveis, aplicou-lhes multa e condenou a débito o Sr. Francisco Evandro Freitas Costa Mourão.

Em essência, especificamente em relação ao Sr. Rafael Mesquita Brasil, restou configurado nos autos o não cumprimento do prazo estipulado para a apresentação da prestação de contas, nem a adoção de medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, conforme consta da Proposta de Deliberação do acórdão condenatório (peça 17, p. 2, item 13).

Devidamente notificado, o recorrente interpõe a presente peça recursal intempestiva.

Preliminarmente, faz-se mister ressaltar que o artigo 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, estatui que “não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão de superveniência de fatos novos, na forma do Regimento Interno”.

Regulamentando esse dispositivo, o artigo 285, § 2º, do RI/TCU dispõe que “Não se conhecerá de recurso de reconsideração quando intempestivo, salvo em razão de superveniência de fatos novos e dentro do período de cento e oitenta dias contado do término do prazo indicado no *caput*, caso em que não terá efeito suspensivo”.

Para que o presente recurso possa ser conhecido, uma vez interposto dentro do período de cento e oitenta dias, torna-se necessária a superveniência de fatos novos.

Na peça ora em exame (peça 38), o recorrente argumenta, em síntese, que:

- a) não houve tomada de providências por parte do concedente diante da discrepância de execução de 25.64% para 6,41%, reportada entre o 1º e o 2º Relatório de Visita Técnica (p. 4-5, 32);
- b) não solicitou nem justificou a dilação de prazo contida nos aditivos 12 e 13, os quais foram emitidos pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública com a alegação de “necessidade ou manifestação técnica” (p. 5, p. 56 e 57);
- c) houve o cancelamento do saldo e emissão do fim da vigência em 27/8/2015 somente após a manifestação do técnico da Divisão de Engenharia decidindo pela impossibilidade do feito em razão de irregularidades apontadas no segundo relatório de vistoria realizado em 13/8/2015 (p. 5, p. 58);
- d) ajuizou ações e/ou representações em desfavor do Sr. Francisco Evandro Freitas Costa Mourão e José Machado Vilar em razão de contas de convênios que haviam sido celebrados com a Funasa (p. 5-6, p. 60-104);
- e) foi emitido ofício à Funasa pelo Sr. Francisco solicitando cópia de prestações de contas de diversos convênios, como se as tivesse apresentado (p. 6, p. 105);
- f) não cabe a aplicação da multa, pois adotou inúmeras providências para a preservação da coisa pública (p. 6);
- g) buscou o prefeito antecessor para apresentação das contas, conforme restou consignado no Relatório de Visita Técnica de 2016, no qual consta que o Sr. Francisco Evandro Costa Mourão acompanhou a vistoria técnica (p. 6);
- h) não ficou indiferente às notificações recebidas, uma vez que acreditava que o prefeito antecessor estava providenciando a prestação de contas, à exemplo de outros convênios (p. 6);

- i) houve negligência do corpo técnico do órgão concedente, que emitiu aditivos do Convênio 21/2006 sem questionar sua viabilidade técnica (p. 7).

Requer a reforma do acórdão combatido. Ato contínuo colaciona os seguintes documentos (entre colchetes aqueles já constantes dos autos):

- a) Portarias Funasa 544/2008, 623/2010 (peça 38, p. 9-11 e 14-31);
- b) Portaria Funasa 674/2005 (peça 38, p. 37-55) [peça 2, p. 24-33];
- c) Despacho Funasa de 5/3/2009 (peça 38, p.12);
- d) Despacho Funasa de 14/5/2015 (peça 38, p. 59) [peça 10. P. 62];
- e) Relatórios de Visita Técnica (peça 38, p.32, 106-114) [peça 10, p. 55, p. 66-70];
- f) 1º, 12º, 13º Termos Aditivos realizados (peça 38, p. 33, 56-57) [peça 10, p. 9, 52 e 57];
- g) Notas de empenho (peça 38, p. 34) [peça 2, p. 13];
- h) Quadro 1 – Preâmbulo do Convênio 2/06 datado de 20/6/2006 (peça 38, p. 35) [peça 2, p. 34]
- i) Relatório Funasa emitido em 14/8/2015 (peça 38, p. 58);
- j) Ações e/ou representações em desfavor do Sr. Francisco Evandro Freitas Costa Mourão (peça 38, p. 60-104);
- k) Ofício do Sr. Francisco Evandro Freitas Costa Mourão solicitando cópias da prestação de contas de convênios à Funasa (peça 38, p. 105) [peça 2, p. 76].

Verifica-se que as Portarias Funasa 544/2008 e 623/2010 (peça 38, p. 9-11 e 14-31) não possuem o condão de, nem mesmo em tese, produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, por ausência de pertinência temática, visto se tratarem de normativos que disciplinam as transferências de recursos das ações financiadas pela Funasa.

Quanto ao Despacho Funasa de 5/3/2009 (peça 38, p. 12) e o Relatório Funasa de 14/8/2015 (peça 38, p. 58), também não se caracterizam como fato novo, visto que tratam da liberação de recursos da 1ª parcela e de manifestação técnica de impossibilidade de prorrogação de prazo do Convênio 21/2006, respectivamente, fatos que não justificam o não cumprimento do prazo estipulado para a apresentação da prestação de contas, nem a ausência de adoção de medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.

No tocante às ações e/ou representações em desfavor do Sr. Francisco Evandro Freitas Costa Mourão (peça 38, p. 60-104), em que pese se referirem ao mesmo período de gestão, versam sobre avenças diversas do Convênio 21/2006 e, sendo assim, não demonstram que o recorrente adotou medidas para preservar o patrimônio público com relação ao ajuste em questão.

Isto posto, observa-se que o recorrente busca afastar sua responsabilidade por meio de argumentos e teses jurídicas que, ainda que inéditos, não são considerados fatos novos por este Tribunal, conforme consolidada jurisprudência desta Corte (Acórdão 2.308/2019-TCU-Plenário, Acórdão 1.760/2017-TCU-1ª Câmara e Acórdão 2.860/2018-TCU-2ª Câmara).

Com efeito, novas linhas argumentativas representariam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame na hipótese de interposição tempestiva do recurso. Entendimento diverso estenderia para cento e oitenta dias, em todos os casos, o prazo para interposição dos recursos de reconsideração e pedido de reexame, tornando letra morta o disposto no artigo 33 da Lei 8.443/92, que estabelece período de quinze dias para apresentação destes apelos.

A tentativa de se provocar a pura e simples rediscussão de deliberações do TCU com base em discordância com as conclusões deste Tribunal não se constitui em fato ensejador do conhecimento do recurso fora do prazo legal.

Por todo o exposto, não há que se falar na existência de fatos novos no presente expediente recursal, motivo pelo qual a impugnação não merece ser conhecida, nos termos do artigo 32, parágrafo único, da Lei 8.443/92.

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 1.769/2020-TCU-1ª Câmara?	Sim
---	------------

2.7. OBSERVAÇÕES

2.7.1 Análise da prescrição da pretensão punitiva

O recurso não atende os requisitos de admissibilidade, como demonstrado no exame antecedente. No entanto, no que se refere à prescrição da pretensão punitiva, justificam-se as seguintes considerações, em complemento à análise prévia (item 2.6).

II

A rigor, prescrição é matéria de mérito (é instituto de direito material, que atinge diretamente a pretensão). Como tal, só deveria ser analisada se o recurso fosse conhecido. Há, porém, uma relevante distinção a considerar, no processo de controle externo:

a) se a alegação é feita quando ainda não foi constituído o processo de cobrança executiva, o exame é ainda oportuno, devendo ser realizado até mesmo de ofício (caso não conhecido o recurso), ante o risco de se encaminhar à cobrança judicial dívidas já prescritas;

b) por outro lado, se o processo de cobrança executiva já foi constituído e encaminhado ao órgão executor, o Tribunal não deve reapreciar o julgamento, de ofício, dada a presunção de liquidez e certeza de que se reveste o título condenatório; nesse caso, as defesas que o responsável queira opor à execução (e a prescrição é uma das defesas possíveis, como referido adiante) devem ser postuladas perante o juízo competente.

III

Justificando as conclusões acima, destaca-se que o Tribunal pode aferir a ocorrência de prescrição até mesmo de ofício (item 9.1.6 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário). Logo, por maior razão deve fazê-lo quando provocado pelo interessado, independentemente de a provocação ocorrer em sede de recurso e, nesse caso, independentemente de o recurso ser ou não conhecido (Acórdão 993/2017-TCU-Plenário, rel. min. Augusto Nardes).

O relevante, porém, é que o exame – de ofício ou por provocação da parte – se dê em momento ainda oportuno, entendendo-se que a iniciativa é oportuna enquanto o processo estiver no âmbito do TCU, ou seja, enquanto o título condenatório não houver sido encaminhado à cobrança executiva.

O objetivo da análise é exatamente o de coibir o ajuizamento de cobranças de dívidas prescritas, o que apenas contribuiria para a sobrecarga da Administração e do sistema judiciário, além de expor o erário a eventuais ônus de sucumbência.

Se, porém, já foi promovida a execução judicial, não se deve reapreciar, de ofício, um título executivo que se reveste das presunções de liquidez e certeza (cf. art. 24 da Lei 8.443/1992). Nesse caso, a prescrição poderá ser alegada, como matéria de defesa, na própria execução.

Com efeito, a prescrição é uma das hipóteses de inexigibilidade de uma obrigação, ainda que certificada em título executivo (cf., p. ex., CPC, art. 917, I, c/c art. 525, § 1º, VII), notadamente em se tratando de título executivo extrajudicial (cf. CPC, art. 917, VI). Especificamente no caso do débito, até então considerado imprescritível, o recente julgamento do RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral), pelo STF, poderá, ainda, abrir a discussão sobre a incidência da causa de inexigibilidade do título prevista no art. 525, § 12, do CPC. Mas esse debate há de se desenvolver perante o juízo natural, da execução, se a cobrança já está em curso.

IV

Embora essa discussão seja rara na jurisprudência do TCU, relativamente à prescrição, em várias outras hipóteses, os normativos do Tribunal adotam o mesmo princípio, de preservar a higidez do título executivo já encaminhado à cobrança judicial quando não há mais recurso cabível ou admissível no âmbito do TCU.

Veja-se, por exemplo, a previsão contida na Resolução TCU 178/2005, art. 3º, § 2º, que disciplina a situação de multa aplicada a responsável que venha a falecer antes da cobrança. Nesse caso, se o falecimento ocorreu antes do trânsito em julgado da deliberação, o tribunal poderá rever a multa de ofício (a evidenciar que se trata de matéria de ordem pública); se a condenação já era definitiva, no entanto, o acórdão condenatório não será modificado. Nos termos do Acórdão 2399/2010-TCU-Plenário (Rel. Min. José Múcio Monteiro), que alterou a citada resolução para incluir essa regra, o debate acerca da execução contra os sucessores é matéria própria da execução; e, uma vez constituído o título executivo, “não caberia ao TCU discutir acerca da possibilidade de execução de seus acórdãos, mas sim à Advocacia-Geral da União”.

Nessa mesma linha, e de forma ainda mais clara, observa-se que até mesmo a possibilidade de o TCU dar quitação ao responsável sofre mitigações (autocontenção) caso já exista processo de cobrança executiva, devendo-se, nesse caso, preservar a competência do juízo natural da execução. É o que dispõe o art. 218 do Regimento Interno do TCU:

Art. 218. Provado o pagamento integral, o Tribunal expedirá quitação do débito ou da multa ao responsável, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial.

(...)§ 2º Caso já tenha sido encaminhada a documentação para cobrança executiva, a comunicação do pagamento da dívida será enviada ao órgão executor [o que se justifica pela premissa de que o juízo da execução é o órgão competente para dizer sobre a quitação, com a consequente extinção do processo executivo].

Por fim, o art. 9º da Resolução TCU 178/2005 é expresso ao evitar a atuação concomitante do Tribunal em cobranças que já estão judicializadas, salvo a hipótese de eventual provimento (que pressupõe, logicamente, o prévio conhecimento) de recurso (em especial do recurso de revisão, que possui natureza similar à da ação rescisória). Veja-se o teor do citado dispositivo:

Art. 9º Após a remessa da documentação aos órgãos/entidades executores, não mais haverá intervenção do Tribunal no processo, especialmente no tocante ao recebimento extrajudicial das quantias objeto dos acórdãos condenatórios.

Parágrafo único. No caso de provimento de recurso de revisão que resulte na alteração ou extinção do montante devido, caberá ao Tribunal comunicar o resultado da deliberação ao órgão/entidade executor que tenha ajuizado a ação.

Em suma, deflui desses vários dispositivos a orientação de que se deve preservar a higidez do título executivo já encaminhado à cobrança judicial (salvo a excepcional hipótese de vício de citação em processo que correu à revelia, pois, nesse caso, a coisa julgada não se aperfeiçoa, conforme Acórdão 960/2018-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler).

No que se refere à prescrição, a matéria pode ser apreciada de ofício, mesmo não se conhecendo do recurso, enquanto não constituída a cobrança executiva. Todavia, “após a remessa da documentação aos órgãos/entidades executores, não mais haverá intervenção do Tribunal no processo” (art. 9º da Resolução TCU 178/2005), a não ser pela via recursal própria, se atendidos os requisitos de admissibilidade. Fora essa hipótese, toda e qualquer defesa que o responsável queira opor deverá fazê-lo perante o juízo competente, no âmbito do processo de execução.

V

No caso concreto, o processo de cobrança executiva já foi constituído, com a remessa dos elementos pertinentes ao órgão executor. Trata-se do TC 025.351/2020-6, apenso. Logo, não mais é oportuna análise da prescrição no caso em exame, nos termos do art. 9º da Resolução TCU 178/2005.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de reconsideração, interposto por Rafael Mesquita Brasil, **por restar intempestivo e não apresentar fatos novos**, nos termos do artigo 33 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285, *caput* e §2º, do RI/TCU;

3.2 encaminhar os autos para o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) e, posteriormente, 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, encaminhando-lhes cópia.

SAR/SERUR, em 28/10/2020.	Patrícia Jussara Sari Mendes de Melo AUFC - Mat. 6469-6	Assinado Eletronicamente
------------------------------	--	--------------------------