



## INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

### 1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

**TC - 015.837/2009-4**

**NATUREZA DO PROCESSO:** Prestação de Contas.

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Universidade Federal da Paraíba.

**ESPÉCIE RECURSAL:** Recurso de revisão.

**PEÇA RECURSAL:** R005 - (Peça 388 e 494).

**DELIBERAÇÃO RECORRIDA:**

Acórdão 4.973/2017-TCU-1ª Câmara (peça 267), retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 10.299/2018-TCU-1ª Câmara (peça 365) e, posteriormente, reformado pelo Acórdão 11.846/2019-TCU-1ª Câmara (peça 432).

**NOME DO RECORRENTE**

Rômulo Soares Polari

**PROCURAÇÃO**

Peça 281

### 2. EXAME PRELIMINAR

#### 2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 4.973/2017-TCU-1ª 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**

Rômulo Soares Polari

**DATA DOU**

24/7/2017 (DOU)

**INTERPOSIÇÃO**

16/9/2020 - DF

**RESPOSTA**

**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 condenatório, a saber, o Acórdão 4.973/2017-TCU-1ª Câmara (peça 267).

Ademais registre-se que o recurso foi assinado eletronicamente.

#### 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 4.973/2017-TCU-1ª Câmara?	<b>Sim</b>
---	------------

## **2.6. REQUISITOS ESPECÍFICOS**

Foram preenchidos os requisitos específicos para o recurso de revisão?	<b>Não</b>
--	------------

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

Trata-se de Prestação de Contas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) relativa ao exercício de 2008.

Em essência, restou configurada nos autos, especificamente em relação a Rômulo Soares Polari, reitor da UFPB, à época dos fatos, a ausência de incorporação de bens móveis ao patrimônio da Universidade, bem como a prorrogação irregular de contratos firmados com a Fundação José Américo (FJA), objetivando a contratação de mão de obra para prestação de serviços de atividades meio e fim do Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW), conforme demonstra o voto condutor do acórdão condenatório (peça 268, item 2 “a”).

Diante disso, no que interessa ao presente exame, os autos foram apreciados por meio do Acórdão 4.973/2017-TCU-1ª Câmara (peça 267), que julgou irregulares as contas do responsável e lhe aplicou multa.

Em face da decisão original, o recorrente opôs embargos de declaração (peça 307), os quais foram parcialmente conhecidos, e, no mérito, rejeitados por meio do Acórdão 2.787/2018-TCU-1ª Câmara (peça 343).

O Acórdão 10.299/2018-TCU-1ª Câmara (peça 365) retifica, por inexatidão material, os Acórdãos 4.973/2017 e 2.787/2018, ambos da 1ª Câmara.

O Sr. Marcelo de Figueiredo Lopes e o recorrente interpuseram recursos de reconsideração (peças 314 e 387) contra o acórdão original, sendo o primeiro conhecido, e o segundo não conhecido por restar intempestivo e não apresentar fatos novos, por meio do Acórdão 5.417/2019-TCU-1ª Câmara (peça 416).

Posteriormente, esta Corte, por meio do Acórdão 11.846/2019-TCU-1ª Câmara (peça 432) decidiu dar provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Marcelo de Figueiredo Lopes, excluindo as referências ao seu nome do subitem 9.1 do Acórdão 4.973/2017-TCU-1ª Câmara, julgando suas contas regulares com ressalva e concedendo-lhe quitação.

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão (peças 388 e 494), com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/92, em que argumenta, em síntese, que:

- a) em preliminar, o presente recurso de revisão deve considerar em sua análise a peça 388, “Recurso de Reexame” (peça 494, p.1);
- b) é fato novo a mudança de entendimento do TCU em processos de contas da gestão da UFPB, conforme verifica-se nos Acórdãos 561/2020-TCU-Plenário e 5.419/2020-TCU-2ª Câmara que deram provimento a recursos de reconsideração interpostos, julgando as contas da UFPB nos anos de 2010 e 2011, respectivamente, como regulares com ressalvas (peça 494, p. 2-3, 12-15, 18);
- c) é fato novo a prescrição da pretensão punitiva do TCU, visto que se passaram mais de 8 anos dos fatos (peça 494, p. 3-5);

- d) não cabe sua responsabilização, uma vez que não participou das celebrações de contratos, suas prorrogações e contratos emergenciais realizadas entre o HULW e a FJA (peça 494, p. 10-12);
- e) foi condenado por atos e fatos administrativos;
- f) foram os dirigentes do HULW que justificaram, celebraram e gerenciaram os contratos, pois tinham autonomia institucional, administrativa e financeira, conforme constataram os Acórdão 561/2020-TCU-Plenário e 5.419/2020-TCU-2ª Câmara (peça 494, p. 12, 16-17);
- g) é responsabilidade de dirigente de outro órgão as irregularidades apontadas no acórdão condenatório (peça 494, p. 17-18).

Requer a prescrição da pretensão punitiva do TCU e a reforma do acórdão condenatório.

Cabe destacar que os argumentos estão desacompanhados de qualquer documento.

O recurso de revisão se constitui em espécie recursal de 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 art. 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.

Observa-se que o recorrente solicita a análise do “Recurso de Reexame (peça 388)”, entretanto, a peça 388 se refere a comprovante de recolhimento da 16/36ª parcela efetuada pelo Sr. João Flávio Paiva, em decorrência de multa imputada através do Acórdão 4973/2017-TCU-Plenário.

Em que pese a possibilidade de erro de digitação e entendendo que se trata do Recurso de Reconsideração à peça 387, observa-se que a documentação já constava dos autos e foi devidamente considerada no Acórdão 5.417/2019-TCU-1ª Câmara (peça 416), portanto não são documentos novos.

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.

No tocante à alegação de julgados do TCU contendo entendimento diverso do caso em tela (peça 494, p. 2-3, 12-15, 18), ressalta-se que eventual divergência ou evolução jurisprudencial no âmbito desta Corte não se caracteriza como fato ou documento novo, pois o Tribunal pode, a qualquer tempo, evoluir em seus entendimentos.

É nesse sentido o entendimento firmado mediante o Acórdão 1.837/2017-TCU-Plenário, em que se consignou que a mudança de entendimento ou consolidação da jurisprudência no TCU não constituem documento novo para efeito de conhecimento de recurso de revisão.

Pode-se mencionar, também, o Acórdão 1.503/2018-TCU-Plenário, cujo enunciado restou assim redigido:

Acórdão superveniente que decide de forma diferente caso alegadamente similar não caracteriza documento novo capaz de ensejar, em recurso de revisão, a rediscussão do mérito com fundamento nas mesmas provas examinadas na decisão recorrida.

Ademais, os julgamentos desta Corte observam o contexto específico do caso concreto em apreciação, o que impede a sua transposição indiscriminada a qualquer outro caso a título de fato novo.

*A contrário sensu*, caso se aceite novos julgados no âmbito do TCU como fato ou documento novo, restaria legitimada a interposição de recurso excepcional, o que resultaria em infundáveis discussões, o que, por certo, inviabilizaria a eficácia das decisões prolatadas, ofenderia as decisões administrativas

irreformáveis e prejudicaria a execução dos títulos executivos formados a partir das deliberações deste Tribunal.

Vale mencionar, ainda, o entendimento firmado mediante o Acórdão 2.375/2018-TCU-2ª Câmara, em que se registrou: “Não há direito adquirido a determinado entendimento ou à aplicação de determinada jurisprudência do TCU, devendo prevalecer, em cada julgamento, a livre convicção dos julgadores acerca da matéria.”.

Meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no art. 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.

Ante o exposto, o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/92.

---

## **2.7. OBSERVAÇÕES**

### **2.1.1 Análise da prescrição de pretensão punitiva (multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92)**

Na hipótese, trata-se de multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 motivada por irregularidades identificadas no Convênio 701137/2008 descritas no Ofício de Citação à peça 25.

A prescrição assume particular relevância, dado o recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Os significativos impactos deste julgamento foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 027.624-2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 500) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”;

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF

para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636.886 foi objeto de embargos declaratórios, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

As manifestações da Serur juntadas à peça 94 foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636.886. Em nova análise após a publicação da decisão (DJe de 24/6/2020), inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.

O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 500), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que “as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”.

O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

### **Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário**

O Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário estabeleceu que, para os processos que tramitam neste Tribunal, incide a regra dos arts. 202 e 205 do Código Civil, ou seja, a prescrição geral de dez anos a partir da ocorrência dos fatos, e a interrupção do prazo prescricional pelo ato que ordena a citação no âmbito do TCU. Após a interrupção, reinicia-se a contagem do prazo de dez anos para que o processo seja julgado.

O Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário estabeleceu que, para os processos que tramitam neste Tribunal, incide a regra dos arts. 202 e 205 do Código Civil, ou seja, a prescrição geral de dez anos a partir da ocorrência dos fatos, e a interrupção do prazo prescricional pelo ato que ordena a citação no âmbito do TCU. Após a interrupção, reinicia-se a contagem do prazo de dez anos para que o processo seja julgado.

No caso em análise, verifica-se que o próprio Tribunal, reconheceu que não havia se operado a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise consignada no voto condutor do acórdão em sede de Embargos de Declaração opostos pelo recorrente (peça 344, p. 2, item 12), *verbis*:

12. Ao contrário do que alega, não houve a prescrição da multa. No Acórdão 1.441/2016, o Plenário resolveu incidente de uniformização de jurisprudência, oportunidade em que optou pela aplicação dos comandos

previstos no Código Civil (art. 205) no tocante à prescrição. Considerando que os fatos irregulares foram praticados no ano de 2008 e que a audiência (marco interruptivo) foi ordenada em junho de 2012 (peça 13), não houve a perda da pretensão punitiva pelo TCU. Ainda que fosse acolhida a tese da prescrição quinquenal, como quer o recorrente, ainda assim estaria intacta a sanção aplicada. (grifos acrescidos)

Por sua vez, o acórdão recorrido foi proferido em sessão de 27/6/2017 (peça 267).

Sendo assim, não foi ultrapassado o prazo prescricional decenal nos moldes do Código Civil.

### **Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999**

A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo prescricional geral, de cinco anos, contados da data da prática do ato (art. 1º), e a interrupção do prazo prescricional “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital” e/ou “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, incisos I e II).

Considerando que a prescrição começa a correr não da data de cada fato, mas sim “do dia em que tiver cessado” a permanência ou continuidade (art. 1º, parte final), o termo inicial para a contagem do prazo prescricional da lei se deu em março de 2008 (Relatório de Gestão – peça 1, p. 52). Contudo, observa-se, pelo regime dessa lei, a ocorrência de interrupções nos momentos em que a administração pública atuou para apurar os fatos em questão.

Em 29/7/2009, houve interrupção por ocasião do Pronunciamento Ministerial (peça 6, p. 22).

Nova interrupção ocorreu em 14/5/2010, considerando a diligência por meio do Ofício 583/2010-TCU/SECEX-PB (peça 6, p. 28).

Em 13/6/2012, ocorreu nova interrupção com a expedição dos ofícios de citações e audiências dos responsáveis (peças 16 a 29).

Em 11/3/2014, com prolação do Acórdão 881/2014-TCU-1ª Câmara, fixando prazo para o recolhimento do débito (peça 125).

Nova interrupção se deu entre 1/5/2014 e 1/6/2014 com a expedição dos ofícios de notificação da dívida (peças 133-142; 152; 155).

Em 16/9/2014, com a prolação do Acórdão 4.973/2014-TCU-1ª Câmara, autorizando o parcelamento da dívida de dois dos responsáveis e fixando prazo para o recolhimento para os demais (peça 168).

Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em sessão de 27/6/2017.

Desse modo, adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e considerando-se o prazo geral, de cinco anos e as supramencionadas interrupções do prazo prescricional, observa-se que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

---

### **3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR**

---

Em virtude do exposto, propõe-se:

**3.1 não conhecer do recurso de revisão** interposto por Rômulo Soares Polari, **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 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 27/11/2020.	<b>Patrícia Jussara Sari Mendes de Melo</b> <b>AUFC - Mat. 6469-6</b>	Assinado Eletronicamente
------------------------------	--	--------------------------