



INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 020.724/2014-4	ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de revisão.
NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.	PEÇA RECURSAL: R002 - (Peça 100).
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Engenheiro Navarro - MG.	DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 3.268/2016-TCU-2ª Câmara - (Peça 40).

NOME DO RECORRENTE Sileno Dias Lopes Silva	PROCURAÇÃO Peça 101
--	-------------------------------

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 3.268/2016-TCU-2ª 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
Sileno Dias Lopes Silva	18/3/2016 (DOU)	21/8/2020 - DF	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 3.268/2016-TCU-2ª Câmara (peça 40).

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 3.268/2016-TCU-2ª Câmara?	Sim
---	------------

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.

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) contra o Sr. Sileno Dias Lopes Silva, ex-prefeito de Engenheiro Navarro/MG, em decorrência da impugnação parcial das despesas do Convênio 1.821/2001 (Siafi 431175), destinado à conclusão das obras da construção de uma unidade mista de saúde.

Para tanto, foram previstos R\$ 124.800,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 104.000,00 foram repassados pelo concedente, e R\$ 20.800,00 corresponderam à contrapartida do município (peça 1, p. 95). O ajuste vigeu entre 26/12/2001 e 26/4/2003 (peça 1, p. 99 e 129).

No âmbito desta Corte de Contas, foram realizadas as citações do ex-prefeito e da empresa executora das obras, Radier Construções Ltda. – ME, a qual não se manifestou nos autos. Já a defesa apresentada pelo Sr. Sileno Silva não foi apta a afastar as irregularidades questionadas.

Em essência, restou configurado que houve execução apenas parcial do objeto (55%), porque serviços previstos no plano de trabalho, no valor de R\$ 56.321,17, não foram executados (voto condutor do acórdão condenatório, peça 41).

Posto isso, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 3.268/2016-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes, que julgou irregulares as contas do responsável e da empresa, e lhes aplicou débito e multa individual no valor de R\$ 25.000,00 (peça 40).

Inconformado, o ex-prefeito interpôs recurso de reconsideração à peça 64. O expediente recursal foi apreciado por meio do Acórdão 10.946/2016-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, que não conheceu do recurso, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos (peça 71).

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão, em que argumenta que:

- a) não teve acesso aos documentos da avença, à exceção daqueles presentes nesta TCE (peça 100, p. 12);
- b) a vistoria técnica ocorreu três anos após a conclusão da prestação de contas e quando o recorrente já não era mais o prefeito municipal (peça 100, p. 5);
- c) as contas foram aprovadas pelo órgão concedente em 2005, após duas vistorias. Contudo, em 2008, mediante nova visita técnica, foram apontadas falhas que motivaram o estorno da aprovação já concedida (peça 100, p. 6-7, 9);
- d) o prefeito não possui conhecimentos técnicos suficientes para assegurar todos os critérios de execução de uma obra. Portanto, sua declaração é pautada em laudo de engenharia, em seus conhecimentos empíricos e no resultado visual e operacional do prédio construído (peça 100, p. 8);
- e) os pagamentos foram efetivados diante da comprovação da correta execução dos serviços e, consequentemente, a ordenação do pagamento foi providenciada de forma correta (peça 100, p. 9);
- f) o objeto do contrato encontra-se em pleno uso pela municipalidade (peça 100, p. 9-10);
- g) tendo em vista que a Administração Municipal conseguiu atender ao objeto pactuado, não é devido se ater a hipóteses de possíveis irregularidades que apresentam divergências de entendimento técnico dentro do próprio órgão fiscalizador (peça 100, p. 10-11);

h) jurisprudência do TCU acolhe o entendimento de que é possível recepcionar recurso de revisão, mesmo sem o atendimento dos requisitos de admissibilidade, em prol do princípio da verdade material e do formalismo moderado (peça 100, p. 11-12);

i) irregularidades contraditórias não podem macular as presentes contas (peça 100, p. 12);

j) segundo o próprio TCU, a natureza do objeto encontra-se cumprida e em operacionalização. No entanto, os presentes questionamentos dão-se em razão de o Estado não entender a realidade regional, por desconhecimento das peculiaridades locais (peça 100, p. 13-14);

k) problemas de ordem política impediram que o recorrente tivesse acesso às dependências do imóvel para realizar sua perícia de contestação, bem como obtivesse os demais documentos da avença, o que comprometeu o exercício de seu direito de ampla defesa (peça 100, p. 15-17);

l) o prefeito não pode ser responsabilizado por atividades que não estão inseridas dentro de suas atribuições (peça 100, p. 16-17);

m) não houve enriquecimento ilícito ou dano ao erário e todos os recursos foram despendidos em prol da comunidade (peça 100, p. 18);

n) torna-se ilegal a devolução de recursos aos cofres públicos ou pagamento de multas, uma vez que o objeto do contrato, mesmo que alterado e ampliado em prol do melhor serviço, foi realizado, beneficiando a comunidade (peça 100, p. 18-22).

Por fim, solicita que seja concedido efeito suspensivo ao presente recurso (peça 100, p. 23).

O recorrente não colaciona novos documentos aos autos.

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.

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.

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 8.443/1992 e já utilizada pelo recorrente (peça 64). Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

Superado este exame, 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 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

O recurso não atende os requisitos de admissibilidade, como demonstrado no exame antecedente. No entanto, no que se refere à prescrição do débito, 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 expreso 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 dos TCs 035.931/2016-7, 035.932/2016-3 e 095.933/2016-0,

apensos. 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 revisão interposto por Sileno Dias Lopes Silva, **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 12/1/2021.	Juliana Cardoso Soares AUFC - Mat. 6505-6	Assinado Eletronicamente
-----------------------------	--	--------------------------