



INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 031.178/2013-8

NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Cajazeiras - PB.

ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de revisão.

PEÇA RECURSAL: R001 - (Peças 89 a 106).

DELIBERAÇÃO RECORRIDA:

Acórdão 4.140/2016-TCU-1ª Câmara - (Peça 45), retificado por inexatidão material pelo Acórdão 5.706/2016-TCU-1ª Câmara (Peça 58).

NOME DO RECORRENTE

Carlos Antônio Araújo de Oliveira

PROCURAÇÃO

N/A

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 4.140/2016-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

Carlos Antônio Araújo de Oliveira

DATA DOU

4/7/2016 (DOU)

INTERPOSIÇÃO

22/9/2020 - 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 4.140/2016-TCU-1ª Câmara (peça 45).

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 4.140/2016-TCU-1ª 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 pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do Sr. Carlos Antônio Araújo de Oliveira, ex-prefeito do município de Cajazeiras/PB, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio 2039/2005 (Siafi 556514). A avença teve por objeto a construção de sistema de abastecimento de água, com vigência prevista para o período de 24/12/2002 a 26/6/2008 (peça 1, p. 7-15 e 190).

Para tanto, foram previstos R\$ 440.000,00, sendo R\$ 40.000,00 de responsabilidade do conveniente, e o restante, no valor de R\$ R\$ 400.000,00, a cargo do concedente.

No âmbito desta Corte de Contas, foi realizada a citação do ex-prefeito e da empresa Hidro Perfurações Ltda., que recebeu pagamentos para realizar as obras. As alegações de defesa apresentadas, contudo, não foram suficientes para elidir as irregularidades em questão.

Posto isso, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 4.140/2016-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, que julgou irregulares as contas dos responsáveis e lhes aplicou débito e multa individual no valor de R\$ 40.000,00 (peça 45).

Em essência, restou configurado nos autos a inexecução das obras e o não cumprimento do objeto pactuado, tendo em vista vistorias contemporâneas à vigência do convênio, realizadas pelo órgão repassador. Posteriormente, em 2013, apesar de ter sido apresentada manifestação favorável da Funasa acerca da posterior conclusão do empreendimento, entendeu-se que a execução tardia da obra impossibilitava o estabelecimento do nexa causal necessário, o que motivou a manutenção da irregularidade das contas (voto condutor do acórdão condenatório, peça 46).

Em seguida, o acórdão condenatório foi retificado por inexatidão material pelo Acórdão 5.706/2016-TCU-1ª Câmara (peça 58).

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão, com fundamento no art. 35, inciso II, da Lei 8.443/92, argumentando, em síntese, que:

a) o julgamento fundamentou-se em relatório de visita técnica fictício, pois a Funasa não realizou tal vistoria. Houve uma primeira vistoria em 2007. Posteriormente, em 19/11/2008, foi solicitada à Funasa uma nova visita técnica, que não ocorreu nem foi justificada pelo órgão. Tal falta comprometeu a comprovação do necessário nexa causal. A segunda vistoria somente ocorreu em 21/5/2013 (peça 185, p. 1-5);

b) os auditores do TCU questionaram a exatidão das vistorias, bem como propuseram o arquivamento da TCE, ante a ausência do pressuposto para seu desenvolvimento válido e regular, qual seja, a existência e o valor do débito (peça 185, p. 3);

c) a não realização da visita técnica solicitada teria sido motivada pela ausência de relatório fotográfico e laudo técnico elaborado por engenheiro fiscal do município. Contudo, tal exigência não foi levada ao conhecimento do município, o que comprometeu o exercício do direito de defesa (peça 185, p. 4-5);

d) a segunda vistoria, que ocorreu em 2013, foi considerada incompleta pelo próprio fiscal, em virtude da quantidade de obras a serem visitadas e do engenheiro responsável encontrar-se em João Pessoa, conforme comentado no relatório. Mesmo assim, sem ter ido a todos os locais, apontou um percentual de execução de 42,86%. Portanto, não foram vistoriadas todas as obras do complexo há tempo

concluídas e em plena utilização pela população (peça 185, p. 6);

e) a Funasa retornou para completar a segunda visita iniciada em 21/05/2013, dessa vez acompanhada do engenheiro responsável pela execução das obras. Porém, mesmo existindo faturas pendentes de pagamento à empresa, encontraram as obras do complexo totalmente concluídas e em perfeito funcionamento, conforme comprovado na terceira visita técnica de 25/09/2013 (peça 185, p. 6);

f) é impossível considerar regular esta TCE, pois foram descumprimentos vários dispositivos legais e constitucionais, impedindo o direito de ampla defesa (peça 185, p. 7).

Ato contínuo, anexa aos autos os seguintes documentos [documentos já presentes nos autos]:

- 1) acórdão condenatório (peça 89, p. 9-11) [peça 45];
- 2) Despacho 0132/2011/DIESP/CORE/PB, da Funasa (peça 89, p. 13, 40) [peça 2, p. 293];
- 3) Ofício 228/2008, da Prefeitura Municipal de Cajazeiras solicitando vistoria técnica (peça 89, p. 15);
- 4) Prestação de contas parcial, em 2008 (peça 89, p. 17-20) [peça 1, p. 265-271];
- 5) Relatório de visita técnica 3, em 28/5/2013 (peça 89, p. 22-23) [peça 4, p. 1-2];
- 6) Extratos bancários de 2007 (peça 89, p. 25-29) [peça 1, p. 303-321];
- 7) Pronunciamento TCU (peça 89, p. 31-38) [peça 37];
- 8) Solicitação da 3ª visita técnica (peça 89, p. 41-86) [peça 2, p. 239-283];
- 9) Roteiro para análise de TCE, da Funasa (peça 89, p. 88-94) [peça 2, p. 301-313];
- 10) Relatório complementar de TCE (peça 89, p. 96-97) [peça 2, p. 352-354];
- 11) Relatório de visita técnica 3, em 30/9/2013 (peça 89, p. 99-101) [peça 4, p. 3-5];
- 12) Cópia dos processos fornecidos pela Funasa relativos ao convênio em tela (peça 89, p. 102-185, peças 90-97, p. 1-85) [peças 1-2, 39-40, 42];
- 13) Cópia do processo de TCE instaurado pela Funasa (peça 97, p. 86-185, peças 98-104) [peças 1-2, 39-40, 42];
- 14) Documentos relativos à aprovação final da prestação de contas (peça 105, p. 1-22) [peça 39, p. 65-69];
- 15) Cópia dos pagamentos (peça 105, p. 23-32, peça 106, p. 1-4) [peça 1, p. 369-381];
- 16) Cópia de requerimentos protocolados perante a Funasa solicitando documentos do convênio (peça 106, p. 5-9).

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.

Esclareça-se que, para conhecimento de recurso com base em documento novo, não basta tão

somente que se apresente elementos que ainda não constavam dos autos. A documentação deve, ao menos em tese, ter eficácia sobre o julgamento de mérito proferido nos autos, vale dizer, ser potencialmente capaz de elidir a irregularidade, produzir efeitos sobre a decisão e desconstituir o julgado anteriormente prolatado.

No caso concreto, observa-se que o recorrente insere, nessa fase processual, documentos que não são capazes, nem ao menos em tese, de influenciar a decisão de mérito proferida na presente TCE, visto que carrega aos autos, em essência, cópia dos processos da Funasa, os quais foram o fundamento da análise das presentes contas. Adicionalmente, cabe destacar que o alicerce em que se baseou a irregularidade foi a desconexão entre os recursos do convênio e a execução tardia da obra, ou seja, a impossibilidade de estabelecimento do necessário nexa causal, conforme delineado no voto condutor do acórdão condenatório, *in verbis* (peça 46):

5. No relatório final da TCE, enviado a esta Corte, concluiu-se pela existência de débito da totalidade recebida pela prefeitura, em razão da inexecução das obras, do abandono dos serviços e do não cumprimento dos objetivos pactuados.

6. Anoto que, quando já tinha sido autuado o presente processo no TCU, a Funasa enviou manifestação favorável à aprovação das contas, tendo em vista a verificação da conclusão das obras em 2013, em período posterior à gestão do responsável (ressalto que a defesa apresentada baseou-se nesse novo posicionamento da concedente). Ocorre que a posição adotada pela concedente não pode ser acolhida, pois, como dito, a concretização do objeto, por si, não caracteriza o emprego regular dos valores federais quando não há a apresentação de elementos capazes de configurar a vinculação entre o que foi construído e as quantias federais repassadas.

(...)

9. Portanto, diante dos elementos presentes nos autos e da ausência de comprovação fidedigna apresentada pelo responsável Carlos Antônio Araújo de Oliveira, torna-se mais plausível a hipótese de que as obras tenham sido executadas após 2011, com recursos não provenientes do convênio em questão. (grifos acrescidos)

Desse modo, a apresentação de documentos relativos aos processos existentes na Funasa não é suficiente para demonstrar que os recursos do convênio foram utilizados de forma regular.

Assim, tem-se que o conjunto documental apresentado é incapaz de gerar efeitos sobre a decisão recorrida, à luz das irregularidades que motivaram a decisão proferida nesta TCE. Entende-se, dessa forma, que esses não podem ser considerados como documentos novos.

Posto isso, cabe destacar que 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. 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 8.443/1992.

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 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 dos TCs 012.369/2017-9, 012.370/2017-7 e 012.371/2017-3, 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 Carlos Antônio Araújo de Oliveira,

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, encaminhando-lhes cópia.

SAR/SERUR, em 26/1/2021.	Juliana Cardoso Soares AUFC - Mat. 6505-6	Assinado Eletronicamente
-----------------------------	--	--------------------------