

INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 014.995/2018-2	ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de reconsideração.
NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.	PEÇA RECURSAL: R001 - (Peças 49-56).
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Olinda Nova do Maranhão - MA.	DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 3.170/2020-TCU-1ª Câmara - (Peça 25).

NOME DO RECORRENTE	PROCURAÇÃO	ITEM(NS) RECORRIDO(S)
Edson Barros Costa Junior	peça 66	9.2, 9.3 e 9.4

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de reconsideração contra o Acórdão 3.170/2020-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
Edson Barros Costa Junior	3/6/2020 - MA (Peça 41)	22/10/2020 - DF	Não

É possível afirmar que o recorrente foi devidamente notificado acerca do acórdão original mediante o Ofício 13457/2020 (peças 35 e 41) em seu endereço constante da base da Receita Federal (peça 28), de acordo com o disposto no art. 179, II, do Regimento Interno/TCU.

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, o termo *a quo* para análise da tempestividade foi o dia **4/6/2020**, concluindo-se, portanto, pela intempestividade deste recurso, pois o termo final para sua interposição foi o dia **18/6/2020**.

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

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

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em desfavor do Sr. Edson Barros Costa Júnior, prefeito de Olinda Nova do Maranhão/MA (gestão 2013-2016). A TCE foi inicialmente motivada em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio CRT/MA 022002/2011 (peça 3, p. 64-81) (Siconv 759553/2011).

O ajuste teve como objeto a execução de obras com vistas à implantação de 29,137 km de estradas vicinais em projetos de assentamento no município de Olinda Nova do Maranhão, com vigência inicial de 20/12/2011 a 31/8/2012 (peça 3, p. 79), sofrendo cinco prorrogações, até 31/12/2014 (peça 3, p. 116-118, 157-159, 182-184, 193-195 e peça 4, p. 18-20). A prestação de contas final deveria ser apresentada em até trinta dias após o encerramento do convênio (peça 3, p. 76), em 30/1/2015.

O convênio foi firmado no valor total de R\$ 672.614,57, sendo R\$ 652.614,57 à conta do concedente e R\$ 20.000,00 a título de contrapartida (peça 3, p. 69).

No âmbito deste Tribunal, foi realizada a citação do responsável pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio CRT/MA 022002/2011, em razão da omissão no dever de prestar contas, bem como pela inexecução parcial do objeto, no valor de R\$ 61.063,02.

Posteriormente, no entanto, mediante consulta ao Portal de Convênios, verificou-se que a prestação de contas fora enviada ao órgão concedente em 8/2/2018, encontrando-se em análise. Diante disso, foi realizada diligência ao Incra para que informasse sobre o resultado da análise da prestação de contas intempestiva. A nota técnica recebida do concedente confirmou a inexecução parcial do objeto conveniado no valor de R\$ 61.063,02, informando também sobre saldo não restituído, de R\$ 14.530,96, e realização de despesa com tarifa bancária de R\$ 39,00 (peça 20, p. 8).

O responsável foi devidamente citado, porém, optou por se manter silente nos autos, sendo, assim, considerado revel.

Posto isso, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 3.170/2020-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, que julgou irregulares as contas do ex-gestor e lhe aplicou débito e multa (peça 12).

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

Preliminarmente, faz-se mister ressaltar que o artigo 32, parágrafo único, da Lei 8.443/92, 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, o recorrente argumenta, em síntese, que:

a) a análise da prestação de contas final, realizada em 2018, tomou por base o inteiro teor do Relatório Técnico elaborado em 2015, o qual continha diversas contradições, quando o órgão concedente deveria ter solicitado nova vistoria local (peças 49 e 54, p. 4-6);

b) foram determinadas pelos técnicos do Incra alterações significativas em parcela das obras, sem sua devida formalização, o que demonstra inobservância das normas regentes dos convênios (peças 49 e 54, p. 4-5);

c) mediante visita técnica em 2014, registrou-se oficialmente que houve um alagamento que impossibilitou verificar a condição das obras. Tal apontamento demonstra a impossibilidade de se aferir de maneira correta as glosas. Em paralelo, como não foram estabelecidas as datas, não há como determinar o devidonexo causal/responsabilidade de cada gestor (peças 49 e 54, p. 5);

d) houve a aceitação plena da obra pelo Incra, sem ressalvas, conforme termo de aceitação em anexo (peças 49 e 54, p. 5-6);

e) a responsabilidade das falhas discutidas nestas contas recaiu exclusivamente sobre o recorrente. Contudo, após saneada a irregularidade quanto à omissão da prestação de contas, o Relator determinou que se verificasse a pertinência da citação da prefeita sucessora. No entanto, nada foi feito para

definir o período em que os recursos glosados foram executados, apesar de as obras terem sido realizadas e pagas na gestão subsequente. Assim, caberia incluir a Sra. Conceição Campos no débito em questão (peças 49 e 54, p. 6-7);

f) caberia incluir também no polo passivo desta TCE a empresa executora, pois recebeu por serviços não executados (peças 49 e 54, p. 7);

g) a unidade técnica do TCU considerou que o responsável pelo débito seria o concedente, ou seja, a Prefeitura (peças 49 e 54, p. 7-8);

h) o atraso na apresentação das contas deu-se em face das dificuldades encontradas no nível local para operacionalização do Sistema Siconv. Adicionalmente, após sessenta dias do fim da vigência do convenio, o sistema não mais permitiu a inserção de dados. Ademais, as informações do sistema estão inconsistentes, visto que destacam que a data limite para a prestação das contas seria até 20/11/2019 (peças 49 e 54, p. 8).

Ato contínuo, anexa aos autos os seguintes documentos [documentos já constantes dos autos]:

- 1) demonstrativo de débito em nome da Prefeitura (peça 50) [peça 4, p. 76-78];
- 2) relatório Siconv com a prestação das contas (peça 51) [peça 4, p. 60-70];
- 3) termo de aceitação da obra emitido pelo Incra (peça 52) [peça 4, p. 14];
- 4) planilha de ajuste final da obra (peça 53) [peça 4, p. 10];
- 5) registro do Siconv apontando a data limite para prestação de contas até 20/11/2019 (peça 55);
- 6) relatório de vistoria técnica (peça 56) [peça 4, p. 7-9].

Esclareça-se que, para conhecimento de recurso com base em novo documento, 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, documento potencialmente novo, referente a registro do Siconv apontando a data limite para prestação de contas até 20/11/2019 (peça 55). Contudo, cabe destacar que já constam dos autos versões anteriores de tal documento, porém em datas mais antigas, em que a data limite para prestação de contas registrada é distinta (peça 3, p. 11-15, 17-21, 31-32, 46-52, 189-191). Portanto, conclui-se que tal fato não é capaz, nem ao menos em tese, de influenciar a decisão de mérito proferida na presente TCE, considerando também que a condenação fundou-se na inexecução parcial do objeto.

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 3.170/2020-TCU-1ª Câmara?

Sim

2.6. 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 029.636/2020-5 e 029.641/2020-9, 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 reconsideração interposto por Edson Barros Costa Junior, **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 16/3/2021.	Juliana Cardoso Soares AUFC - Mat. 6505-6	Assinado Eletronicamente
-----------------------------	--	--------------------------