

INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 011.306/2015-7	ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de revisão.
NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.	PEÇA RECURSAL: R001 - (Peça 182).
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Traipu - AL.	DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 4.383/2016-TCU-2ª Câmara - (Peça 47), retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 8.086/2016-TCU-2ª Câmara (Peça 53) e pelo Acórdão 9.411/2017-TCU-2ª Câmara (Peça 152).

NOME DO RECORRENTE	PROCURAÇÃO
Robson Nascimento de Farias	Peça 181

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 4.383/2016-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
Robson Nascimento de Farias	4/2016 (D.O.U)	13/3/2021 - 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 4.383/2016-TCU-2ª Câmara (peça 47).

Ademais, registra-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 4.383/2016-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 oportuna a realização de breve histórico dos autos.

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) decorrente da conversão do TC 032.540/2011-6 (Representação), determinada pelo Acórdão 2.489/2015-TCU-2ª Câmara, em razão de supostas irregularidades na aplicação dos recursos transferidos pela União, ao Município de Traipu/AL, através dos programas federais do Ministério da Educação - Pnate, Pnae, PDDE e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – todos destinados à educação, em apuração no Inquérito Civil Público 1.11.001.000116/2009-46, datado de 3/10/2011, oriundo da Procuradoria da República em Arapiraca/AL.

Devidamente citado, o recorrente deixou transcorrer *in albis* o prazo para a apresentação de suas alegações de defesa, o que caracteriza sua revelia.

Os autos foram apreciados por meio do Acórdão 4.383/2016-TCU-2ª Câmara (peça 47), que julgou irregulares as contas dos responsáveis, e, relativamente ao Sr. Robson Nascimento de Farias, foram aplicados débitos solidários e multa. A decisão foi retificada, por inexatidão material, pelo Acórdão 8.086/2016-TCU-2ª Câmara (peça 53) e, posteriormente, pelo Acórdão 9.411/2017-TCU-2ª Câmara (peça 152).

Em essência, em relação ao recorrente, ex-secretário-geral de governo da Prefeitura de Traipu/AL, ordenador de despesas, restou configurada a autorização de pagamentos irregulares e assinatura de cheques, conforme instrução da Unidade Técnica (peça 1, p. 5; 7).

Neste momento, a responsável interpõe recurso de revisão (peça 182), com fundamento no inciso III, art. 35, da Lei 8.443/92, em que argumenta, em síntese, que:

- a) a decisão condenatória se baseou no Relatório de Demandas Especiais da Controladoria-Geral da União, o qual utilizou análises amostrais, sem aguardar a análise de prestação de contas pela Corte de Contas do Estado de Alagoas (p. 4; 10-11; 32-33);
- b) não assinava licitações da Secretaria de Educação, não realizava pagamentos, nem geria contas daquela secretaria, e, portanto, não pode ser considerado ordenador de despesas. Não cometeu ato de improbidade administrativa, não havendo culpa ou dolo (p. 10; 32-38);
- c) se faz necessária a realização de uma perícia contábil na documentação juntada e no relatório apresentado pela CGU a fim de serem observados o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal, vez que a decisão considerou que a não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza a presunção de irregularidade na sua aplicação (p. 11);
- d) deveria ter sido citado pessoalmente, havendo cerceamento da ampla defesa e do contraditório, o que enseja a nulidade da TCE (p. 11-12; 17-31);
- e) por ter assinado contrato, não pode ser responsabilizado pelas despesas dele decorrentes, na medida e em que, tal ato, por si só, não possui o condão de levantar qualquer ilação no sentido de que há qualquer ato de improbidade administrativa (p. 12-14);
- f) a Lei 8.666/1993 prevê a contratação sem processo licitatório, seja por dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação, sendo que o ordenador de despesas era o Prefeito (p. 14);

- g) não agiu com dolo, sendo ilegítimo figurar como polo passivo na TCE (p. 14-16);
- h) simples ilegalidade administrativa sem o dolo e uma imoralidade qualificada não é suficiente para caracterizar a improbidade administrativa. Nosso ordenamento jurídico preceitua a presunção de inocência até o trânsito em julgado de processo administrativo ou judicial (p. 17);
- i) não compete ao TCU o recebimento da prestação de contas do Fundeb (p. 20-21).

Requer a concessão do efeito suspensivo ao apelo, a nulidade do acórdão combatido, ou, subsidiariamente, a sua reforma, bem como a realização de perícia contábil.

Cabe destacar que 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.

No tocante à produção de provas requerida pelo recorrente, a jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos, consoante disposições contidas no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, não cabendo a este Tribunal, portanto, realizar diligência para a obtenção das provas (Acórdão 4.843/2017-TCU-1ª Câmara, Acórdão 3.535/2015-TCU-2ª Câmara e Acórdão 473/2015-TCU-Plenário).

Como mencionado no relatório que precedeu o voto condutor do Acórdão 2.257/2007-TCU-1ª Câmara, “o indeferimento de realização de nova inspeção não fere os princípios do contraditório e da ampla defesa”, pois ao recorrente, quando da citação, foi dada oportunidade de comprovar a correta aplicação dos recursos. No entanto, optou em permanecer silente, sem apresentar provas, tentando, agora, transferir tal obrigação para o Tribunal.

Do exame do recurso constata-se que a 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 8.443/92. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

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.

Em que pese a proposta de não conhecimento do recurso, verifica-se que o recorrente alega em seu recurso a ocorrência de vício procedimental (nulidade do acórdão condenatório, diante de vício na citação – peça 182, 11-12; 17-31).

Em relação ao vício aduzido, a despeito de configurar mero argumento jurídico, considera-se oportuno tecer algumas considerações, por representar matéria de ordem pública.

Registre-se que a presente decisão transitou em julgado para o recorrente, aplicando-se o disposto no artigo 1º, §2º, da Resolução TCU 241/2011.

A coisa julgada representa atributo específico de jurisdição e se divide em três elementos fundamentais: a indiscutibilidade, a imutabilidade e a coercibilidade. A indiscutibilidade e imutabilidade, em especial, advêm da própria Constituição Federal e se referem à proteção destinada a conservar a inalterabilidade das manifestações dos órgãos julgadores, criando situação de certeza, de estabilidade e de segurança para as relações jurídicas.

Por esse motivo o artigo 508 do CPC estabelece que “transitada em julgado a decisão de mérito, considerar-se-ão deduzidas e repelidas todas as alegações e defesas que a parte poderia opor tanto ao acolhimento quanto à rejeição do pedido”.

Assim, cabe ao responsável ou interessado aduzir todos os seus argumentos que entender cabíveis, sob pena de preclusão, se não o fizer dentro dos prazos e das formas estabelecidas pelos normativos pertinentes.

A única exceção a essa regra seria a decisão proferida em processo que correu à revelia do responsável/interessado, por falta ou vício na citação inicial. Esta falha pode ser examinada a qualquer tempo e por meio de simples petição, pois a relação jurídica processual não se consolidou. O interessado ou responsável foi atingido por uma decisão em processo no qual não atuou, por falha no seu chamamento a juízo. A correção deste vício no processo civil é possível a qualquer tempo por meio do instituto da *querela nullitatis*, previsto especialmente como um meio de impugnação à execução da sentença (artigo 525, §1º, I, CPC) e como hipótese de embargos à execução (artigo 535, I, CPC).

Desse modo, a alegação de vício de citação em processo que correu à revelia deve ser examinada a qualquer tempo, pois, nesse caso, a coisa julgada não se aperfeiçoa se houver a nulidade, conforme Acórdão 960/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler).

A falta ou vício na notificação também representa situação peculiar. A sua arguição deve ser feita em tópico específico, prévio às razões recursais. Essa é, portanto, exceção à regra de somente examinar erros de procedimento quando do exame de mérito do recurso, após superada a fase de admissibilidade. A ocorrência deste vício é examinada no momento da análise da tempestividade da peça recursal.

O vício procedimental postulado pelo recorrente para requer a nulidade da decisão condenatória diz respeito à invalidade de sua citação. Assim, tendo em vista que o recorrente foi considerado revel, conforme consignado no item 9.1 do Acórdão 4.383/2016-TCU-2ª Câmara (peça 47), o caso caracteriza a exceção. Com isso, cabe análise de sua argumentação junto ao apelo (peça 182).

O recorrente alega que a correspondência, relativa à sua citação, foi recebida por terceiros, comprometendo os princípios da ampla defesa e do contraditório.

Cabe destacar que, embora a argumentação seja referente à citação, o recorrente colaciona cópia do AR à peça 165, relacionado à notificação acerca do Acórdão 9.411/2017-TCU-2ª Câmara, que retificou o acórdão original, em virtude de inexatidão material. A mencionada correspondência foi recebida por Kátia Suiane Silva, em 9/11/2017.

Compulsando aos autos, verifica-se que a citação foi remetida, mediante o Ofício 296/2015-TCU/SECEX-AL (peça 12), ao endereço constante no instrumento de pesquisa junto à base de dados da Receita Federal, à época da comunicação processual (peça 8), Rua Vereador João Cavalcante, 58, Centro – Traipu – AL, conforme AR à peça 21, recebido em 8/6/2015.

Para o mesmo endereço, foram encaminhadas as notificações acerca do acórdão original, mediante os Ofícios 691 e 1088/2016-TCU-SECEX-AL (peças 59 e 67; 87 e 95), bem como foi expedido o Ofício

891/2017-TCU-SECEX-AL (peças 159 e 165), notificando o recorrente sobre o acórdão retificador da decisão condenatória.

Impende esclarecer que as comunicações processuais desta Corte não exigem a sua entrega pessoal.

Segundo o art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU. O artigo 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário, comando reiterado nos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução-TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

Não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o aviso de recebimento (AR) específico é que se buscará outro meio de comunicação processual.

Também não há que se falar em aplicação subsidiária das disposições contidas no Código de Processo Civil, pois a matéria é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional.

A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os acórdãos 14/2007-1ª Câmara, 3.300/2007-1ª Câmara, 48/2007-2ª Câmara e 338/2007-Plenário. O entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau), conforme excerto a seguir transcrito:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.
2. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao **exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário**, bastando o aviso de recebimento simples. (grifos acrescidos)

Pelo exposto, conclui-se pela regularidade das referidas notificações, e também da citação, uma vez terem sido recebidas no endereço do recorrente constante à base de dados oficial, e de acordo com o disposto no art. 179, II, § 7º do RI/TCU.

Diante do exposto, não há nulidade a ser reconhecida nesse procedimento, sendo improcedente a arguição suscitada pelo recorrente de que sua citação deve ser considerada nula.

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 do TC 032.540/2011-6 e do TC 034.217/2016-9, 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 revisão interposto por Robson Nascimento de Farias, **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 29/3/2021.	Carline Alvarenga do Nascimento AUFC - Mat. 6465-3	Assinado Eletronicamente
-----------------------------	---	--------------------------