



## INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

### 1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

**TC - 020.375/2006-4**

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

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Administração Regional do Sesc no Estado do Piauí.

**ESPÉCIE RECURSAL:** Recurso de revisão.

**PEÇA RECURSAL:** R008 - (Peças 167-170).

**DELIBERAÇÃO RECORRIDA:**

Acórdão 10.918/2016-TCU-2ª Câmara - (Peça 58).

**NOME DO RECORRENTE**

Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante

**PROCURAÇÃO**

Peça 49

### 2. EXAME PRELIMINAR

#### 2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 10.918/2016-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**

Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante

**DATA DOU**

5/10/2016 (DOU)

**INTERPOSIÇÃO**

4/8/2021 - 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 10.918/2016-TCU-2ª Câmara (Peça 58).

#### 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 10.918/2016-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 Prestação de Contas do Serviço Social do Comércio no Estado do Piauí (Sesc/PI) relativa ao exercício de 2005, cuja análise constatou irregularidades nos processos de contratação e de reenquadramento de empregados, assim como inobservância às normas estipuladas no regulamento de licitação do Sesc em diversos processos de aquisição de bens.

Diante disso, foram chamados em audiência os Srs. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e José Augusto Oliveira, respectivamente, Presidente e Diretor Financeiro do Sesc/PI. Relativamente às ocorrências concernentes à área de pessoal, também foi realizada a audiência da Chefe de Pessoal do Sesc/PI e a oitiva de 34 empregados contratados em 2005 que ainda tinham contratos ativos e dos beneficiados com o reenquadramento de cargo naquele ano.

No entanto, este processo foi sobrestado em função do TC-025.974/2010-6, relatora Ministra Ana Arraes, que cuidou de auditoria que teve por objetivo verificar irregularidades na execução do contrato decorrente da Concorrência Sesc-DR/PI 06/2004, cujo objeto eram as obras de construção das instalações do Sesc Praia, em Luís Correia/PI, composto de centro de convenções, complexo de piscinas e restaurante.

Este Tribunal, ao avaliar os resultados da mencionada auditoria, por meio do Acórdão 485/2013-Plenário, aplicou multa ao Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e declarou-o inabilitado para o exercício de cargo em comissão e função comissionada no âmbito da Administração Pública pelo prazo de cinco anos, em razão de ter concordado com a subcontratação em percentual acima do autorizado e em relação a serviços não especializados, em desconformidade com as regras do edital, bem como com a transferência direta dos direitos e obrigações decorrentes do contrato à empresa subcontratada, que tinha como agravante o fato de ter como sócios administradores dois irmãos daquele gestor.

Assim, após sanadas as questões que suscitaram o sobrestamento, verificou-se, no âmbito do presente processo, a existência de prejuízos decorrentes de pagamentos à empresa Spel Engenharia Ltda., no exercício de 2005, sem que fossem descontados os valores correspondentes a antecipações realizadas em 2004, nos montantes de R\$ 268.380,42 e R\$ 201.285,31. Diante disso, promoveu-se a citação do Sr. Francisco Cavalcanti, do Sr. José Augusto Rodrigues Oliveira e da empresa Spel Engenharia Ltda. Apesar de devidamente citados, somente o Sr. Francisco Cavalcanti apresentou defesa.

Posto isso, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 10.918/2016-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer, que julgou regulares as contas da Sra. Irlanda Cavalcante de Castro, dando-lhe quitação plena, bem como julgou irregulares as contas dos Srs. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e José Augusto Rodrigues Oliveira, assim como da empresa Spel Engenharia Ltda. e lhes aplicou débito e multa (peça 58).

Em seguida, foram opostos embargos de declaração por Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e José Augusto Rodrigues Oliveira (peças 74 e 77), os quais foram apreciados nos termos do Acórdão 9.704/2017-TCU-2ª Câmara, que conheceu dos aclaratórios, para, no mérito, negar-lhes provimento (peça 79).

Inconformado, o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante opôs embargos declaratórios contra o Acórdão 9.704/2017-TCU-2ª Câmara (peças 93-94), os quais foram conhecidos e, no mérito, rejeitados, conforme o Acórdão 1.871/2018-TCU-2ª Câmara (peça 95).

Posteriormente, foram impetrados recursos de reconsideração por José Augusto Oliveira (peças 106-109) e Francisco Cavalcante (peças 110-113), os quais não foram conhecidos, por serem intempestivos e não apresentarem fatos novos, à luz do Acórdão 6.056/2018-TCU-2ª Câmara, relatora

Ministra Ana Arraes (peça 121).

Novamente, foram opostos embargos declaratórios por Francisco Cavalcante (peça 130). Os aclaratórios foram conhecidos e, no mérito, rejeitados, segundo o Acórdão 11.755/2018-TCU-2ª Câmara (peça 134).

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

a) restou configurada a prescrição da pretensão punitiva do TCU, ante o novo entendimento do STF (peça 167, p. 1-3);

b) como entidade privada, os serviços sociais autônomos são regidos pelo direito privado, sendo o Sesc não integrante da administração pública direta, indireta ou fundacional. Cita jurisprudência e doutrina (peça 167, p. 4-7);

c) as contribuições ao Sesc não constituem qualquer uma das espécies do gênero tributo e, assim, não integram o Sistema Tributário Nacional, com isso, não são dinheiro público. Cita doutrina (peça 167, p. 7-12);

d) o acórdão extrapola a competência do TCU na análise das contas do Sesc, já que esse deve prestar contas das atividades finalísticas desenvolvidas possivelmente ao atingimento de metas (peça 167, p. 12-17);

e) a 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Roraima (Processo 1317-53.2015.4.01.4200) deferiu medida liminar para suspender dois Acórdãos do TCU, que haviam apenados dirigente e empregado do Sesc/RR e o Agravo de Instrumento (Processo 0045063-58.2015.4.01.0000/RR) ratificou sob o argumento que o TCU extrapolou sua competência de controle finalístico das atividades do Sesc/RR. Dessa forma nos autos do Processo 1317-53.2015.4.01.4200, a sentença determinou a anulação do acórdão do TCU (peça 167, p. 17-18);

f) foi ajuizada Ação Desconstitutiva (Processo 26590-23.2013.4.01.4000), na qual foi concedida tutela em Agravo de Instrumento e sentença julgada procedente, anulando os efeitos do Acórdão 485/2015, em que se entendeu pela procedência, com a consequente limitação de fiscalização do TCU apenas aos controles finalísticos. Tal entendimento se coaduna com o do STF, no âmbito do MS 31412 MC/DF, Relator Min. Celso de Mello (peça 167, p. 19-22);

g) como o Poder Judiciário entendeu pela ausência de legitimidade para fiscalizar de forma ostensiva o Sesc/PI, não pode o TCU decidir de forma contrária, inclusive por ofender a coisa julgada e a segurança jurídica (peça 167, p. 22);

h) restou configurado *bis in idem*, já que o objeto da TC 025.794/2010, cujo acórdão foi anulado pelo Poder Judiciário, tratou dos mesmos objetos da presente Tomada de Contas (peça 169).

Ato contínuo, colaciona os seguintes documentos:

1) Sentença prolatada no âmbito do Processo 26590-23.2013.4.01.4000, que anulou o Acórdão 485/2013-TCU-Plenário (peça 168);

2) Ação Civil Pública de Responsabilidade por Ato de Improbidade Administrativa – Processo 7707-87.2015.8.18.0140 da 2ª Vara Cível da Comarca de Teresina (peça 170) [documento já constante dos autos à peça 112].

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.

Há casos, como o que ora se apresenta, que o ‘documento novo’ trazido, referente à sentença prolatada no âmbito do Processo 26590-23.2013.4.01.4000, que anulou o Acórdão 485/2013-TCU-Plenário, não possui o condão de, nem mesmo em tese, produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, visto que a questão já foi previamente analisada no âmbito das presentes contas, nos termos do voto à peça 80, como segue:

4. Os mencionados responsáveis, por meio de advogado constituído nos autos, em expedientes de idêntico teor, requerem a suspensão da execução do Acórdão 10.918/2016 – 2ª Câmara, sob o argumento de que (peças 74 e 77): “O acórdão prolatado resta contraditório com relação à decisão proferida pelo Desembargador do Tribunal Regional Federal da 1ª Região nos autos do processo 0029943-09.2014.4.01.0000, que determinou a suspensão da eficácia do Acórdão TCU 485-08/13, até o julgamento definitivo da demanda instaurada nos autos principais.”

(...)

9. Quanto aos argumentos trazidos aos autos, também não assiste razão aos Srs. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e José Augusto Rodrigues Oliveira, visto que o julgamento proferido no Acórdão 485/2013 – 2ª Câmara (TC 025.974/2010-6, de relatoria da Min. Ana Arraes) não altera a conclusão a que chegou este Tribunal mediante o Acórdão 10.918/2016 – 2ª Câmara. (grifos acrescidos)

O tema foi novamente suscitado e rejeitado, conforme explanado no voto à peça 96, nos seguintes termos:

2. Irresignado com o teor do Acórdão 9.704/2017 – 2ª Câmara, por meio do qual este Colegiado rejeitou as alegadas contradições no Acórdão 10.918/2016 – 2ª Câmara, por suposto descumprimento de decisão proferida pelo Desembargador do Tribunal Regional Federal – TRF da 1ª Região relativamente ao Acórdão 485/2013 – 2ª Câmara (TC 025.974/2010-6, de relatoria da Min. Ana Arraes), o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, nesta etapa, em documento protocolado em 06/02/2018, alega haver contradição na decisão que rejeitou aqueles embargos, porque, embora tenha sido afirmado, no item 17 da proposta de deliberação, que a suspensão dos efeitos do Acórdão 485/2013 – 2ª Câmara não impacta no julgamento deste Tribunal no âmbito destes autos, existe conexão entre o TC 025.974/2010-6 e o presente processo, por aquele estar apensado a este.

(...)

9. Do trecho acima transcrito da Proposta de Deliberação que fundamentou o Acórdão ora guerreado, resta claro que, conquanto exista conexão entre o TC 025.974/2010-6 e o presente processo, a suspensão, em caráter cautelar, da execução do Acórdão 485/2013 – Plenário (aplicação de multa no valor de R\$ 8.000,00 ao Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e sua declaração de inabilitação para o exercício de cargo em comissão e função comissionada no âmbito da administração pública pelo prazo de cinco anos) não altera o julgamento destes autos.

10. Observa-se, ainda, que a penalidade imposta neste processo difere, em fundamento e em fato gerador, daquela aplicada pelo Acórdão 485/2013 – Plenário. (grifos acrescidos)

Ademais, cabe acrescentar 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 8.443/92. 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.

## **2.6. OBSERVAÇÕES**

### **2.6.1 Análise de prescrição**

No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 172, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da Secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) 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, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

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

No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

Dentre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

No caso de repasses sujeitos a prestação de contas específica, a data de transferência dos recursos ou a data de glosa de despesas são termos adequados para a incidência de encargos legais (art. 9º da IN-TCU 71/2012), mas não para início da prescrição. Para esta finalidade considera-se, no regime do Código Civil, a data da entrega da prestação de contas ou o dia seguinte ao término do prazo final para entrega (o que ocorrer primeiro), já que, enquanto não exaurido esse prazo, não se pode falar em inércia da Administração-credora (Acórdãos 6.594/2020-TCU-2ª Câmara, Ministro Marcos Bemquerer, e 1.470/2020-TCU-2ª Câmara, Ministra Ana Arraes, entre outros).

Na situação em análise, tem-se que as contas foram prestadas em **1/2/2006** (peça 1, p. 4).

Posto isso, verifica-se que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, visto que o ato de ordenação da audiência ocorreu em **1/6/2007** (peça 2, p. 144), ou seja, há menos de dez anos do termo inicial.

Por sua vez, o acórdão recorrido foi proferido em sessão de **27/9/2016** (peça 58).

Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que não estariam prescritas tanto a possibilidade de aplicação de multa, quanto a de condenação ao ressarcimento, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

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

Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o prazo geral, de cinco anos, observa-se que não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

#### **a) Termo inicial:**

A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo prescricional geral de cinco anos, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado (art. 1º). No caso de convênios e instrumentos congêneres, tal prazo só começa a fluir no momento em que forem prestadas as contas ou, diante de sua extemporaneidade ou omissão, na data do primeiro ato de apuração do fato, o que ocorrer primeiro.

No caso em questão, as contas foram prestadas em **1/2/2006** (peça 1, p. 4), sendo esse o termo inicial para a contagem do prazo prescricional da lei.

#### **b) Prazo:**

A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal”.

#### **c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:**

No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II), conforme a seguir:

1) em **31/8/2009**, despacho do Ministro Relator, determinando a realização de oitivas (peça 3, p. 17-19);

2) em **27/4/2010**, Acórdão 2073/2010-TCU-1ª Câmara, em que se determinou, mediante o subitem 1.5.3.1, a realização de auditoria no Serviço Social do Comércio no Estado do Piauí, com o objetivo de verificar eventual irregularidade na execução da obra objeto do contrato decorrente da Concorrência 6/2004, da qual logrou-se vencedora a empresa Spell Engenharia Ltda., autuando novo processo para esse (peça 9, p. 33-34);

3) em **13/3/2013**, Acórdão 485/2013-TCU-Plenário, que apreciou o relatório de auditoria no Serviço Social do Comércio, decorrente do Acórdão 2.073/2010-TCU-1ª Câmara (peça 21 do TC 025.974/2010-6);

4) em **24/3/2015**, instrução da Secretaria de Controle Externo – PI/1ª Diretoria, com proposta de mérito (peça 54).

#### **d) Interrupções pela citação dos responsáveis:**

A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção em **13/7/2007**, com a audiência do responsável (peça 2, p. 148-149).

#### **e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:**

Por fim, a prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em **27/9/2016** (peça 58), data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório. Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

**f) Da prescrição intercorrente:**

Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

Especificamente quanto a esta TCE, as próprias causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999.

**g) Conclusão pelo regime da Lei 9.873/1999:**

Independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima (citações no âmbito administrativo, tentativas de solução conciliatória etc.), cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral de cinco anos), tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.

**Conclusão sobre a prescrição**

De todo o exposto, conclui-se que, caso sejam aplicados os regimes prescricionais adotados pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário e pela Lei 9.873/1999, não ocorreu a prescrição do débito e, consequentemente, da multa proporcional.

**3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR**

---

Em virtude do exposto, propõe-se:

**3.1 não conhecer do recurso de revisão** interposto por Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, **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	<b>Juliana Cardoso Soares</b>	Assinado Eletronicamente
---------------	-------------------------------	--------------------------



20/8/2021.	<b>AUFC - Mat. 6505-6</b>	
------------	---------------------------	--