

## GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 005.703/2016-6 [Apensos: TC 036.239/2021-6, TC 036.245/2021-6, TC 036.281/2021-2, TC 036.278/2021-1, TC 036.241/2021-0, TC 036.240/2021-4, TC 036.243/2021-3, TC 036.270/2021-0].

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Recorrentes: Edilson Pereira dos Santos (254.180.468-70) e Salete Maria Carollo (393.502.070-87).

Representação legal: Rafael Modesto dos Santos Gabriel (OAB/DF 43.179) e Gabriel Dário de Matos Silva (OAB/DF 65.075).

**SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES, CONDENAÇÃO EM DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA. IRREGULARIDADE NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO. NÃO CONHECIMENTO, POR AUSÊNCIA DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS DE ADMISSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL E INTERCORRENTE. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO E ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.**

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão (peça 250) interposto pelos Srs. Edilson Pereira dos Santos e Salete Maria Carollo contra o Acórdão 1.854/2019-TCU-1ª Câmara, retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 3.470/2019-TCU-1ª Câmara, com o seguinte teor (peças 159 e 165):

9.1. considerar revêis, para todos os efeitos, o Centro de Formação e Pesquisa Contestado, Gislei Siqueira Knierin, Caetano De Carli Viana Costa e Salete Maria Carollo, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Centro de Formação e Pesquisa Contestado (78.497.211/0001-79), Salete Maria Carollo (393.502.070-87), Edilson Pereira dos Santos (254.180.468-70), Gislei Siqueira Knierin (468.701.800-91) e Caetano De Carli Viana Costa (041.059.474-19), condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.1. Responsáveis solidários: Edilson Pereira dos Santos (254.180.468-70), Gislei Siqueira Knierin (468.701.800-91) e Centro de Formação e Pesquisa Contestado (78.497.211/0001-79):

Data da	Valor Original
---------	----------------

Ocorrência	(R\$)
14/2/2007	40.034,87

9.2.2. Responsáveis solidários: Gislei Siqueira Knierin (468.701.800-91), Salete Maria Carollo (393.502.070-87) e Centro de Formação e Pesquisa Contestado (78.497.211/0001-79):

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
14/2/2007	156,78

9.2.3. Responsáveis solidários: Caetano De Carli Viana Costa (041.059.474-19), Salete Maria Carollo (393.502.070-87) e Centro de Formação e Pesquisa Contestado (78.497.211/0001-79):

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
15/01/2008	184.406,08

9.3. aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, nos valores e aos responsáveis abaixo, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência desta deliberação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	CPF/CNPJ	Valor (R\$)
Edilson Pereira dos Santos	254.180.468-70	8.000,00
Salete Maria Carollo	393.502.070-87	35.000,00
Gislei Siqueira Knierin	468.701.800-91	8.000,00
Caetano De Carli Viana Costa	041.059.474-19	35.000,00
Centro de Formação e Pesquisa Contestado	78.497.211/0001-79	35.000,00

(...)

2. No âmbito da então Secretaria de Recursos (Serur), foi elaborada a instrução de peça 251, a seguir transcrita, cujo desfecho foi acolhido pelos dirigentes da unidade (peças 252/253):

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), em virtude da aprovação parcial das contas referentes ao Convênio Incra/CRT/DF 70.000/2006 (Siafi 589692), firmado entre o Instituto e o Centro de Formação e Pesquisa Contestado (Cepatec), tendo por objeto a “prestação de serviços e desenvolvimento de

ações em orientação jurídica para beneficiários da Reforma Agrária e intercâmbio de experiências em assessoria jurídica popular”.

Em essência, restaram configuradas nos autos, em relação aos recorrentes, as seguintes irregularidades: i) inexecução parcial; ii) inconformidades financeiras apontadas no Parecer Financeiro do convênio; iii) não devolução de saldo remanescente; iv) aplicação parcial da contrapartida pactuada; v) não utilização dos rendimentos decorrentes de aplicações financeiras, conforme consignado no voto condutor do acórdão condenatório (peça 160, itens 2, 7 e 8).

Devidamente citados, somente Edilson Pereira dos Santos apresentou alegações de defesa. Assim, Salete Maria Carollo foi considerada revel.

Diante disso, os autos foram apreciados por meio do Acórdão 1.854/2019-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas (peça 159), que julgou irregulares as contas dos responsáveis e lhe aplicou débitos solidários e multas individuais. A decisão foi retificada, por inexatidão material, pelo Acórdão 3.470/2019-TCU-1ª Câmara, da mesma relatoria (peça 165).

Contra a decisão original, foi interposto, por outro responsável, recurso de reconsideração (peça 185), que foi conhecido, e, no mérito, desprovido, por força do Acórdão 9.336/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 193).

Neste momento, os responsáveis interpõem recurso de revisão (peça 250), com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/92, em que argumentam que:

- a) houve decadência quinquenal, visto que passaram mais de cinco anos entre a apresentação das contas e a instauração da TCE (p. 5-14);
- b) houve prescrição quinquenal da pretensão punitiva do TCU, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) (RE 852.475) (peça 14-22);
- c) o Incra considerou o cumprimento de 90,32% do objeto do convênio, havendo boa-fé (p. 23-25);
- d) o próprio Estado é responsável pela demora na apuração e instauração da TCE (p. 24).

Requerem, portanto, a reforma do acórdão combatido.

Destaca-se que os 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.

Quanto ao longo decurso de prazo para instauração da TCE, é imperioso esclarecer que, conforme enunciado da Jurisprudência Seleccionada:

Eventual decadência ocorrida na fase interna da tomada de contas especial não tem repercussão no processo de controle externo. A decadência de que trata o art. 54, § 1º, da Lei 9.784/1999 é aplicável ao TCU somente como meio de autotutela no desempenho de sua função administrativa, e não aos processos de controle externo. (Acórdão 8.206/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Weder de Oliveira)

Do exame do recurso constata-se que os recorrentes se limitaram 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.

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.

### 2.7.1. Análise da prescrição

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 ser feita no processo de controle externo, conforme orientação fixada no Acórdão 420/2021-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro):

- a) se o processo de cobrança executiva ainda não foi encaminhado para o órgão credor, com o envio das informações necessárias ao órgão credor, o exame da prescrição é ainda oportuno, devendo ser realizado até mesmo de ofício (caso não conhecido o recurso), ante os inconvenientes de se encaminhar à cobrança judicial dívidas já prescritas;
- b) se o processo de cobrança executiva já foi constituído e encaminhado ao órgão credor, o Tribunal não deve reapreciar o julgamento, de ofício, dada a presunção de liquidez e certeza de que se reveste o título condenatório e por já estar encerrada sua jurisdição. Nesse caso, as defesas que o responsável queira opor à execução (e a prescrição é uma das defesas possíveis) devem ser postuladas perante o juízo competente.

Nos termos do voto condutor do citado acórdão, “essa atuação excepcional [do TCU] de examinar a prescrição depois do trânsito em julgado é legítima apenas quando ainda não for iniciada a próxima fase, de cobrança executiva, que já está sujeita a outra jurisdição”.

No caso concreto, o processo de cobrança executiva já foi constituído (TCs 036.239/2021-6, 036.241/2021-0, 036.270/2021-0, 036.278/2021-1 e 036.281/2021-2, apensos) e o Ministério Público junto ao TCU já encaminhou ao órgão credor as informações necessárias à cobrança judicial da dívida (ofícios de peças 18, 19, 52, 42 e 44 dos processos de CBEx, respectivamente). Logo, não mais é oportuna a análise da prescrição pelo TCU, de ofício, conforme decidido no Acórdão 420/2021-TCU-Plenário

Em virtude do exposto, propõe-se:

- 3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por Edilson Pereira dos Santos e Salete Maria Carollo, 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 aos recorrentes e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia

3. O Ministério Público junto ao TCU, nos autos representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, endossou, no mérito, a proposta supra (peça 258). Todavia, fez a seguinte ressalva:

Acompanhamos a proposta da Serur, mas temos ressalvas à tese de que não cabe aferir a ocorrência de prescrição, de ofício, na hipótese de o processo de cobrança executiva ter sido constituído e encaminhado ao órgão executor.

Não obstante isso, no caso vertente, não houve a incidência de prescrição da pretensão ressarcitória ou punitiva (seja no regime da Lei 9.873/99 ou com base no sistema do Código Civil, conforme os termos do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário), o que acaba por mitigar ou mesmo anular a relevância do debate da questão nestes autos – eis que o assunto não constituirá razão de decidir do

acórdão a ser proferido –, motivo por que deixamos de desenvolver argumentos em linha divergente à tese apresentada pelo órgão instrutivo.

Registramos que temos adotado a disciplina da Lei 9.873/99, em face da linha decisória adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 636886, inclusive nos Embargos de Declaração.

Recentemente foram traçadas novas balizas para o início da contagem do prazo prescricional, conforme desenvolvido no voto condutor do julgamento da ADI 5.509.

A esse respeito, calha reproduzir o seguinte trecho do referido voto do eminente Relator da ADI (com grifos acrescidos):

Nos casos em que as contas sequer são prestadas, há não apenas a ilegalidade da omissão na prestação de contas, que constitui até mesmo ato de improbidade administrativa (art. 11, VI, da Lei 8.429, de 1992), mas, eventualmente, em falhas cuja detecção só pode ser feita quando as contas estiverem sob exame (casos em que, por exemplo, a tomada de contas especial é instaurada). Seja como for, o saneamento dessa irregularidade dá-se pela instauração da competente tomada de contas já no momento em que se reconhece a omissão, seja diretamente pelo órgão de controle externo, seja, ainda, pelo órgão de controle interno. Assim, o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues.

De outra banda, o procedimento prévio à instauração da tomada de contas, cujo prazo de duração era, na IN 56/2007, de 180 dias, mas, tendo a instrução sido alterada, não mais há prazo próprio para o encerramento da fase preliminar, deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas.

Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial.

Na exegese acima, temos uma nítida delimitação de três situações distintas que ensejarão três diferentes marcos para o início de contagem do prazo prescricional, que podem ser assim resumidos:

- a) omissão de prestação de contas: “o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues”;
- b) irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: “...as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas”;
- c) irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: “Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções”.

No caso vertente, as irregularidades, sobretudo sob o aspecto do exame financeiro, que levaram ao juízo das contas, foram detectadas no exame da prestação de contas, hipótese descrita na alínea b supra, de sorte que a fluência do prazo prescricional se inicia após a competente comunicação ao órgão de controle interno, de acordo com o entendimento exposto no julgamento da ADI 5509.

Nas linhas que se seguem, registramos alguns atos procedimentais relevantes que evidenciam a não ocorrência da prescrição:

- a) em 10/11/2015, elaboração do Relatório do Tomador de Contas Especial pelo órgão concedente, concluindo pela ocorrência de dano (peça 3, p. 38-62);

- b) em 22/12/2015, elaboração, no âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno, do Relatório de Auditoria 2450/2015 (peça 3, p. 86-89), anuindo às conclusões do Relatório de TCE acima citado, com expedição do Certificado de Auditoria 2450/2015 (peça 3, p. 90), opinando pela irregularidade das contas;
- c) em 22/6/2016, já na esfera do TCU, foi elaborada instrução técnica com proposta de diligência, autorizada nos termos da peça 7;
- d) em 17/02/2017, determinação para citação dos responsáveis (peça 105), efetuada nos termos dos ofícios e comprovantes constantes dos autos às peças 107 a 117;
- e) em 26/2/2019 prolação do Acórdão 1.854/2019-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares as contas, com débito e multa (peça 159);
- f) em 1/9/2020 prolação do Acórdão 9.336/2020-TCU-1ª Câmara, em sede de Recurso de Reconsideração (peça 159).

À luz desses registros, não houve o transcurso do prazo de cinco anos previsto no art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999. Da mesma forma, não houve prescrição intercorrente haja vista não ter havido paralisação processual por período superior a três anos no âmbito da Controladoria Geral da União ou do TCU (art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999).

Quanto ao exame da prescrição com base no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, tanto a instrução da Secex/TCE (peça 154) quanto a promovida pela Serur (peça 190) revelam sua não incidência.

É o relatório.