



INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 028.328/2019-1	ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de revisão.
NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.	PEÇA RECURSAL: R003 - (Peça 476).
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Mazagão - AP.	DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 111/2023-TCU-Plenário - (Peça 405)

NOME DO RECORRENTE	PROCURAÇÃO
Joao da Silva Costa	Peça 475.

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 111/2023-TCU-Plenário 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
Joao da Silva Costa	9/2/2023 (DOU)	22/7/2024 - 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 111/2023-TCU-Plenário (Peça 405).

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 111/2023-TCU-Plenário?	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 instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em desfavor de Giodilson Pinheiro Borges, ex-prefeito municipal de Mazagão/AP (gestão: 1º/1/2013 a 31/12/2016), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no exercício de 2016.

O processo foi inicialmente apreciado por meio do Acórdão 3576/2020-TCU-2ª Câmara, que considerou revel o Sr. Giodilson Pinheiro Borges, julgou irregulares suas contas e o condenou ao pagamento do débito e de multa individual (peça 41).

Em essência, não restou configurada nos autos a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município e a não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Pnae 2016, a teor do voto de peça 42.

O Sr. Giodilson Pinheiro Borges apresentou recurso de revisão (peças 59-264, 267-344, 351-352 e 356-360), que foi acolhido no Acórdão 111/2023-TCU-Plenário. Esta decisão tornou insubsistente o Acórdão 3.576/2020-TCU-2ª Câmara; julgou regulares as contas do Sr. Giodilson Pinheiro Borges e irregulares as contas do Sr. João da Silva Costa, aplicando-lhe multa individual (peça 405).

Segundo o voto de peça 406, os documentos apresentados pelo prefeito antecessor afastaram o débito a ele imputado. Constatou-se também que o Sr. João da Silva Costa, prefeito sucessor, era o responsável pela omissão na prestação de contas, uma vez que o prazo final se encerrou em seu mandato (27/8/2017) e que a prefeitura dispunha, ao menos parcialmente, de documentação alusiva à execução das despesas do Pnae/2016.

O recurso de revisão apresentado pelo ente municipal (peças 427-463) não foi conhecido, por ausência de interesse recursal, a teor do Acórdão 781/2024-TCU-Plenário (peça 471).

Neste momento, o Sr. João da Silva Costa (peças 476 e 478) interpõe recurso de revisão, com fundamento no art. 35, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, em que argumenta:

- a nulidade de sua citação, recebida por pessoa estranha (peça 476, p. 3-6);
- a sua ilegitimidade passiva, pois o gestor dos recursos oriundos do FNDE era secretário municipal de educação (peças 476, p. 6-11 e 478);
- a responsabilidade do prefeito antecessor pelas inconsistências remanescentes na prestação de contas (peça 476, p. 11-18);
- a responsabilidade do prefeito antecessor por não ter disponibilizado ao seu sucessor todos os documentos necessários à prestação de contas (peça 476, p. 18-21);
- a ausência de responsabilidade do prefeito sucessor, por ter adotado as medidas cabíveis, segundo os termos da Súmula TCU 230 (peça 476, p. 20-21); e
- a aplicação do princípio da proporcionalidade na dosimetria da multa aplicada ao recorrente, por ausência de má-fé e de dano ao erário (peça 476, p. 23 e 25).

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 8.443/1992: 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.

A Lei Municipal 381, de 13 de junho de 2018, trata da criação do Fundo Municipal da Educação (peça 478). Essa lei é mencionada pelo recorrente para demonstrar que a responsabilidade pelos recursos do Pnae/2016 e pela respectiva prestação de contas seria do secretário municipal de educação. Ocorre que essa Lei Municipal entrou em vigor somente em meados de 2018, quase um ano depois do prazo final da prestação de contas, encerrado em 21/8/2017. Por isso, não pode, nem mesmo em tese, alterar o acórdão condenatório, sob argumento de “documento novo”, definido no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992

O recorrente se utiliza do argumento de insuficiência de documentos em que se fundou a decisão recorrida para, em verdade, buscar rediscutir o mérito do julgado combatido. Em seu expediente, o responsável intenta o reexame de matéria fática e jurídica já apreciada nos autos.

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.

Não se deve olvidar que: “40. Conforme os fatos noticiados, é necessário reconhecer que a prefeitura dispunha, ao menos parcialmente, de documentação alusiva à execução das despesas do Pnae/2016, o que desconstitui a irregularidade atribuída ao sr. Giodilson Pinheiro Borges e a transfere ao seu sucessor. 41. O contexto que motivou a representação do sr. João da Silva Costa perante o Ministério Público Federal contra o seu antecessor não se coaduna com os termos da Súmula TCU 230 [...]. Como visto, o prefeito sucessor dispunha dos meios necessários para se desincumbir, ao menos em parte, da obrigação que lhe era imposta. 42. De acordo com a jurisprudência dessa Corte de Contas, o ingresso com representação perante o Ministério Público ou a propositura de ação judicial contra o prefeito antecessor, como medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público (Súmula TCU 230), não afasta a responsabilidade do prefeito sucessor pela omissão no dever de prestar contas quando constatado que este dispunha de meios necessários para tal”, conforme os itens 40 a 42 do voto condutor do Acórdão 111/2023–TCU–Plenário (peça 406).

Nestes termos, a eventual falta de documentos nos autos não caracteriza, por óbvio, a hipótese de admissibilidade do Recurso de Revisão prevista no art. 35, II, da Lei 8.443/1992, pois, nesse caso, caberia ao recorrente apresentar os referidos documentos neste momento processual, motivando, dessa forma, seu pedido de rescisão do julgado.

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.

Em que pese a proposta de não conhecimento do recurso, verifica-se que o recorrente alega em seu recurso a ocorrência de vícios procedimentais (citação inválida).

Em relação aos vícios aduzidos, a despeito de configurarem meros argumentos jurídicos, considera-se oportuno tecer algumas considerações, por representar matéria de ordem pública.

Por oportuno, cabe tecer algumas considerações sobre o tratamento dado no âmbito do processo civil em casos similares, que pode ser aplicável subsidiariamente a esta Corte de Contas, uma vez que não há no TCU normas que regulem esta matéria (Súmulas TCU 103 e 145 e art. 298 do RITCU).



É de se notar, inclusive, que o processo de controle externo do TCU não tem natureza propriamente administrativa, uma vez que o seu objeto não é regular as suas próprias atividades. A sua finalidade é apreciar as condutas e os atos de gestão da administração pública que envolva recursos federais, competência estabelecida pela Constituição Federal. Portanto, sua natureza nesse ponto se assemelha mais ao processo civil. A decisão do Supremo Tribunal Federal no MS 23.550-1/DF, por exemplo, caracterizou o processo do TCU como “de colorido quase-jurisdicional”.

Posto isto, é certo concluir que matérias de ordem pública podem ser suscitadas a qualquer momento ou mesmo reconhecidas *ex officio* pelo juízo ou autoridade administrativa, desde que o processo ainda esteja em curso.

In casu, no entanto, a matéria já foi soberanamente julgada pelo acórdão recorrido, não sendo mais passível de recurso ordinário tempestivo neste TCU.

Proferida a decisão de mérito, a liberdade para rediscussão do feito se reduz, tanto para o julgador quanto para as partes. Vícios que antes podiam ser conhecidos de ofício e impugnados sem maiores formalidades passam, depois, a ter seu reexame condicionado à provocação da parte legitimada, que deve se dar pela via recursal.

Todo recurso pode ser apreciado quanto à sua admissibilidade e ao seu mérito. O juízo de admissibilidade busca averiguar se estão presentes as exigências que a lei estabelece para que a impugnação seja apreciada. Já o juízo de mérito busca exatamente apreciar a impugnação, com o fim de definir se ela merece ser acolhida ou deve ser rejeitada, porque o recorrente tem ou não razão no que alega.

Portanto, há duas ordens de questão a serem respondidas, exatamente nessa sequência lógica: 1º) é possível examinar o mérito do recurso? 2º) no mérito, o recorrente tem razão no que alega?

Só se passa à segunda fase (exame de mérito) se o recurso obteve um resultado positivo quanto à primeira (exame de admissibilidade). Caso contrário, o julgamento do recurso se encerra com a decisão de não conhecimento, sem se prosseguir no exame de mérito.

Esse esquema lógico se aplica tanto a impugnações sobre erros de procedimento quanto sobre erros de julgamento. Em qualquer dos casos, superada a admissibilidade, se existir razão ao recorrente (porque de fato há o erro de procedimento ou de julgamento alegados) será dado provimento ao recurso.

Quando se examina o mérito do recurso, não se fala mais em preliminar da ação e preliminar de mérito. Essa divisão prevalece durante o processo de conhecimento (1ª instância, no TCU), enquanto ainda se discute as condições da ação, por exemplo.

A partir da sentença, não há mais divisão entre os argumentos dispostos em sede de razões recursais. O que existe é uma ordem lógica entre as alegações de mérito. O acolhimento de uma pode tornar prejudicado o exame das outras. Assim, por uma questão de racionalidade lógica, deve-se examinar primeiro os argumentos que podem tornar prejudicado o exame dos demais. No entanto, não existe preliminar e mérito de recurso.

A existência ou não de erros de procedimento, portanto, constitui o próprio mérito do recurso, ou seja, integra o pedido do recorrente, que pugna pela nulidade do vício e dos atos posteriores que lhe sejam relacionados (ainda que também faça um pedido de reforma, para a eventualidade de não se acatar o anterior).

Previamente ao exame do mérito do recurso, portanto, cabe ao órgão julgador verificar a presença dos requisitos de admissibilidade. O órgão julgador só pode exercer atividade cognitiva quanto ao mérito do recurso se estiverem presentes certos requisitos (tempestividade, adequação, regularidade formal etc.) que a lei estabelece e sem os quais o conteúdo da impugnação não pode ser apreciado.



Se faltar algum dos requisitos, o Tribunal não conhecerá do recurso e, conseqüentemente, não examinará se o recorrente tinha ou não razão quanto ao mérito, ainda que sejam apontadas questões de ordem pública. Se o Tribunal não conhece do recurso, o julgamento se encerra.

Esse modelo também se aplica aos recursos previstos na Lei Orgânica do TCU. Qualquer que seja o recurso, só caberá examinar se o recorrente tem ou não razão caso estejam preenchidos os requisitos que a Lei Orgânica estabelece para que a impugnação seja examinada, como a tempestividade do recurso, a legitimidade do recorrente, etc.

O Superior Tribunal de Justiça tem precedente significativo a respeito (REsp 135.256, DJ 1/8/2000). Ao apreciar acórdão de Tribunal de Justiça que não conheceu da apelação, mas reconheceu de ofício da nulidade suscitada (matéria que seria de ordem pública), entendeu pela inviabilidade do procedimento, conforme evidencia o seguinte excerto a ementa do julgamento “2. Se não se conhece da apelação (intempestividade, falta de preparo, etc.), não é lícito conhecer-se de ofício de matéria relativa à nulidade do processo”.

Na mesma linha, o paradigmático julgamento do STJ no REsp 195.848-Edcl (DJ 12/8/2002), cuja ementa transcreve-se:

PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO EXISTENTE. ACOLHIMENTO DOS EMBARGOS, MAS SEM ALTERAÇÃO NO RESULTADO DO JULGAMENTO. AGRAVO. **JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE NEGATIVO. EXAME DO MÉRITO DO RECURSO. IMPOSSIBILIDADE, AINDA QUE SE TRATE DE QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA.** EMBARGOS ACOLHIDOS.

I - A existência de omissão no julgamento enseja o acolhimento dos embargos de declaração para sanar o vício, sem, todavia, alterar o resultado se o embargante não tiver razão no ponto omissivo.

II - **O exame do mérito do recurso pelo órgão de segundo grau, incluindo as matérias de ordem pública, somente ocorre se ultrapassado o juízo de admissibilidade** (grifo nosso).

Registre-se, ainda, que a presente decisão transitou em julgado para o recorrente, aplicando-se o disposto no art. 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 art. 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 (art. 525, §1º, I, CPC) e como hipótese de embargos à execução (art. 535, I, CPC).



Passa-se ao exame da alegada nulidade processual.

Quanto à alegada nulidade decorrente da ausência de citação pessoal, observa-se que o artigo 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, determina que as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU.

O artigo 179, inciso V, do RI/TCU, por sua vez, estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento (AR) que comprove a entrega no endereço do destinatário, comando reiterado nos artigos 4º, inciso IV, e §5º e art. 5º, da Resolução/TCU 360, de 25/10/2023, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

Do regramento exposto, evidencia-se que não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o AR não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o AR específico é que se verificará nos autos a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte.

A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os Acórdãos 4138/2016-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio Monteiro; 11321/2016-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo; e 143/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. 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)

Assim, conclui-se que a citação do recorrente foi válida, porquanto realizada conforme o disposto no RI/TCU e demonstrada sua entrega no endereço do destinatário, conforme consulta à base da Receita Federal (peças 350 ,353 e 354).

2.7. OBSERVAÇÕES

Deixa-se de realizar novo exame da prescrição, no caso concreto, ante a proposta de não conhecimento do recurso e tendo em vista que as repercussões da edição da Resolução TCU 344/2022 foram consideradas no acórdão condenatório, conforme o item 45 do voto de peça 406.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por Joao da Silva Costa, **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 Seproc, dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.

SAR/AudRecursos, em 21/8/2024.	Marcelo Takeshi AUFC - Mat. 6532-3	Assinado Eletronicamente
-----------------------------------	---------------------------------------	--------------------------