



INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 028.559/2016-9	ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de revisão.
NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.	PEÇA RECURSAL: R001 - (Peça 79).
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Turiaçu - MA.	DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 12.069/2023-TCU-1ª Câmara - (Peça 50).
NOME DO RECORRENTE Joaquim Umbelino Ribeiro	PROCURAÇÃO Peça 78.

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 12.069/2023-TCU-1ª 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
Joaquim Umbelino Ribeiro	13/11/2023 (DOU)	9/9/2024 - 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 12069/2023 – TCU – 1ª Câmara (Peça 50).

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 12.069/2023-TCU-1ª 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 instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), contra Joaquim Umbelino Ribeiro, ex-prefeito de Turiaçu/MA (gestões de 2005 a 2008 e 2013 a 2016), em razão da impugnação total das despesas realizadas com recursos repassados, na modalidade fundo a fundo, à conta dos programas Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), no exercício de 2008.

O processo foi apreciado por meio do Acórdão 12.069/2023-TCU-1ª Câmara, que considerou revéis Joaquim Umbelino Ribeiro e Raimundo Nonato Costa Neto, julgou irregulares suas contas, condenando-os ao pagamento do débito apurado e de multa individual (peça 50).

Em essência, restaram configurados nos autos: (a) a inexecução das despesas dos programas sociais, segundo o parecer desfavorável do Conselho Municipal de Assistência Social sobre a prestação de contas dos Programas de Proteção Social Básica e Especial no ano de 2008, e (b) a ausência de documentos probatórios da execução das despesas realizadas com o saldo remanescente de 2008.

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão, com fundamento no art. 288 do RITCU, em que argumenta:

- a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva;
- a invalidade da citação, entregue no endereço da prefeitura; e
- a inexistência de conduta dolosa que caracterize improbidade administrativa.

O recorrente solicita a concessão do efeito suspensivo ao recurso.

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.

Não há documentos acostados ao recurso.

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.

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 8.443/1992.



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

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).

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.

Passa-se ao exame da alegada citação inválida.

A citação foi realizada por meio do 1153/2017-TCU/Secex-PI (peças 6 e 7), entregue no endereço do responsável, constante da base de dados da Receita Federal (peça 5).

No que se refere ao endereço para entrega da citação, considera-se válida a utilização do endereço constante na base de dados da Receita Federal para esse fim. Compete ao responsável manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos (v.g. Acórdãos 111/2023-TCU-Plenário, relator Min. Benjamin Zymler, e 532/2022-TCU-Plenário, relator Min. Antonio Anastasia).

Qualquer erro ou imprecisão no endereço fornecido à Receita Federal é de responsabilidade exclusiva do declarante. Assim, o recorrente não pode alegar que o Tribunal enviou a citação a um endereço incompleto por ele mesmo informado à Receita Federal. Em outras palavras, o recorrente não pode invocar sua própria falha para obter qualquer tipo de benefício.

Registra-se que para a validade da citação, não é necessário que a comunicação processual seja pessoalmente entregue ao destinatário, bastando que o ofício com o aviso de recebimento dos Correios (AR) seja recebido no endereço do responsável, obtido em fonte de dados oficial, a exemplo da base da Receita Federal, conforme entendimento firmado neste Tribunal (v.g. Acórdãos 11696/2021-TCU-2ª Câmara, relator Min. Marcos Bemquerer, 680/2020-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo, e 4963/2022-TCU-2ª Câmara, relator Min. Jorge Oliveira).

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 II, 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 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.

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 acrescentados)

Assim, conclui-se que a citação foi válida, porquanto realizada conforme o disposto no RI/TCU e demonstrada sua entrega no endereço do destinatário.

2.7. OBSERVAÇÕES

2.7.1 Análise da prescrição

Da análise dos autos, constata-se que não restou configurada a ocorrência da prescrição.

O prazo de prescrição deve ser contado a partir do dia subsequente à data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial; que foi o dia **15/6/2009** (peça 1, p. 21-22), à luz do que determina o art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022.

A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, entre outras, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução:

- em **14/5/2014**, com a emissão da Nota Técnica 1210/2014 (peça 1, p. 117-122);
- em **16/5/2016**, com a emissão do Relatório de TCE (peça 1, p. 149-158);
- em **25/4/2018**, com a instrução da SecexTCE (peça 8);
- em **13/11/2020**, com a instrução da SecexTCE (peça 22); e
- em **31/10/2023**, com a prolação do acórdão condenatório (peça 50).

Verifica-se, portanto, que não ocorreu a prescrição quinquenal e/ou intercorrente, definidos nos artigos 2º e 8º da Resolução TCU 344/2022.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por Joaquim Umbelino Ribeiro, **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;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional
Unidade de Auditoria Especializada em Recursos

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 28/9/2024.	Marcelo Takeshi AUFC - Mat. 6532-3	Assinado Eletronicamente
-----------------------------------	---------------------------------------	--------------------------