

## INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

### 1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

|                                                                     |                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>TC - 021.374/2003-7</b>                                          | <b>ESPÉCIE RECURSAL:</b> Recurso de revisão.                                         |
| <b>NATUREZA DO PROCESSO:</b> Tomada de Contas Especial.             | <b>PEÇA RECURSAL:</b> R009 - (Peças 224 a 230).                                      |
| <b>UNIDADE JURISDICIONADA:</b> Prefeitura Municipal de Buriti - MA. | <b>DELIBERAÇÃO RECORRIDA:</b> Acórdão 2.637/2011-TCU-Plenário - (Peça 64, p. 28-31). |
| <b>NOME DO RECORRENTE</b><br>Antônio Jose Barbosa Campos Filho      | <b>PROCURAÇÃO</b><br>Peça 225                                                        |

### 2. EXAME PRELIMINAR

#### 2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

|                                                                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 2.637/2011-TCU-Plenário pela primeira vez? | <b>Sim</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

#### 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   |
|-----------------------------------|-----------------|-----------------|------------|
| Antônio Jose Barbosa Campos Filho | 3/12/2014 (DOU) | 21/11/2019 - DF | <b>Sim</b> |

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 que julgou o último recurso com efeito suspensivo, a saber, o Acórdão 3.297/2014-TCU-Plenário (peça 142).

Ademais, registre-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? | <b>Sim</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

#### 2.4. INTERESSE

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| Houve sucumbência da parte? | <b>Sim</b> |
|-----------------------------|------------|

#### 2.5. ADEQUAÇÃO

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| O recurso indicado pelo recorrente é adequado para impugnar o Acórdão 2.637/2011-TCU-Plenário? | <b>Sim</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

## 2.6. REQUISITOS ESPECÍFICOS

|                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------|------------|
| Foram preenchidos os requisitos específicos para o recurso de revisão? | <b>Não</b> |
|------------------------------------------------------------------------|------------|

Para análise do presente requisito, verifica-se oportuno a realização de breve histórico dos autos.

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada a partir do TC 005.737/2002-8, que tratou de relatório de auditoria realizada no Município de Buriti/MA em atendimento à solicitação encaminhada pela Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados.

O objetivo da auditoria foi o exame da aplicação dos recursos federais repassados à municipalidade durante os exercícios de 1997 a 2001, por meio de convênios, acordos, ajustes, bem como os relativos ao então Fundef.

Nestes autos, examina-se a aplicação dos recursos do Fundef durante os exercícios de 1998 a 2001 por parte do Município de Buriti/MA.

Em essência, restaram configuradas nos autos as seguintes irregularidades, conforme voto condutor do acórdão condenatório (peça 64, p. 24, item 4):

- a) pagamentos de bens e serviços com suporte em notas fiscais inidôneas;
- b) pagamentos efetivados com divergência entre o nome dos favorecidos nos cheques e o nome dos supostos fornecedores dos bens e serviços;
- c) saques de recursos da conta corrente bancária do Fundef sem apresentação de comprovantes das despesas correspondentes;
- d) ausência de laudos de medição e de termos de recebimento em obras realizadas;
- e) fragmentação de despesas configurando fuga ao processo de licitação; e
- f) simulação de licitação.

Especificamente em relação ao Sr. Antônio Jose Barbosa Campos Filho pesam as irregularidades de ter sido beneficiário dos pagamentos com suporte em notas fiscais inidôneas e dos pagamentos em que verificaram divergência entre o nome do favorecido do cheque e o do suposto fornecedor, conforme Ofício de Citação 3.828/2010-TCU-SECEX-MA (peça 70, p. 18).

Diante disso, os autos foram apreciados por meio do Acórdão 2.637/2011-TCU-Plenário (peça 64, p. 28-31), em que, ao que interessa a este exame, condenou-se o recorrente em débito e multa.

Em face dessa decisão, o recorrente e mais sete responsáveis interpuseram recursos de reconsideração (peças 111-118), os quais foram conhecidos, e, no mérito, desprovidos por força do Acórdão 3.297/2014-TCU-Plenário (peça 142).

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão (peças 224-230), com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/92, em que argumenta que:

- a) em preliminar, só foi chamado a integrar a relação processual no ano de 2010, transcorridos mais de dez anos da ocorrência dos fatos analisados por esta TCE, e após sete anos do início da fase externa desta TCE, em desrespeito aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, o que acarreta a nulidade do acórdão condenatório. Cita julgados do TCU sobre o tema (peça 224, p. 14-17);



- b) em preliminar, houve prescrição da pretensão punitiva da TCE. Cita julgados do Judiciário sobre o tema (peça 224, p. 18-22);
- c) ao tempo do julgamento do Acórdão 3.297/2014 não havia elementos suficientes para a aplicação de sua responsabilidade solidária (peça 224, p. 10);
- d) sua responsabilização solidária ocorreu sem a existência de lastro probatório (peça 224, p. 23-24);
- e) não se pode presumir a não execução do serviço, sendo necessária a presença dos pressupostos: i) ação ou omissão do agente; ii) relação de causalidade entre a ação do responsável e o dano causado; e iii) dolo ou culpa grave do empregado, de acordo com a jurisprudência do TCU (peça 224, p. 24-26);
- f) a boa-fé afasta sua responsabilidade solidária (peça 224, p. 26-27).

Por fim, requer a nulidade do acórdão combatido, em virtude de citação extemporânea, a prescrição da pretensão punitiva, e subsidiariamente a reforma do acórdão condenatório.

Ato contínuo, colaciona os seguintes documentos:

- a) Procuração (peça 225);
- b) Diário Oficial da União com a publicação do Acórdão 3.297/2014-TCU-Plenário (peça 226);
- c) Mandado de Segurança 35.295/DF – Supremo Tribunal Federal (peça 227);
- d) Recurso Especial 1.480.350-RS – Superior Tribunal de Justiça (peça 228);
- e) Tutela Provisória em Mandado de Segurança 35.971-DF (peça 229);
- f) Voto do Acórdão 1.637/2016-TCU-Plenário (peça 230).

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 os ‘documentos novos’, os julgados do Poder Judiciário e desta Corte, trazidos não possuem o condão de, nem mesmo em tese, produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, qual seja, ser beneficiário dos pagamentos com suporte em notas fiscais inidôneas e dos pagamentos em que verificaram divergência entre o nome do favorecido do cheque e o do suposto fornecedor.

Ressalta-se que a eventual divergência ou evolução jurisprudencial no âmbito desta Corte não se caracteriza como fato ou documento novo, pois o Tribunal pode, a qualquer tempo, evoluir em seus entendimentos.

É nesse sentido o entendimento firmado mediante o Acórdão 1.837/2017-TCU-Plenário, em que se consignou que a mudança de entendimento ou consolidação da jurisprudência no TCU não constituem documento novo para efeito de conhecimento de recurso de revisão.

Pode-se mencionar, também, o Acórdão 1.503/2018-TCU-Plenário, cujo enunciado restou assim redigido:

Acórdão superveniente que decide de forma diferente caso alegadamente similar não caracteriza documento novo capaz de ensejar, em recurso de revisão, a rediscussão do mérito com fundamento nas mesmas provas examinadas na decisão recorrida.

Ademais, os julgamentos desta Corte observam o contexto específico do caso concreto em apreciação, o que impede sua transposição indiscriminada a qualquer outro caso a título de fato novo.

*A contrário sensu*, caso se aceite novos julgados no âmbito do TCU como fato ou documento novo, restaria legitimada a interposição de recurso excepcional, o que resultaria em infundáveis discussões, o que, por certo, inviabilizaria a eficácia das decisões prolatadas, ofenderia as decisões administrativas irreformáveis e prejudicaria a execução dos títulos executivos formados a partir das deliberações deste Tribunal.

Vale mencionar, ainda, o entendimento firmado mediante o Acórdão 2.375/2018-TCU-2ª Câmara, em que se registrou:

Não há direito adquirido a determinado entendimento ou à aplicação de determinada jurisprudência do TCU, devendo prevalecer, em cada julgamento, a livre convicção dos julgadores acerca da matéria.

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.

Quanto à alegação de prescrição da pretensão punitiva (peça 224, p. 14-17), destaca-se que a multa em análise decorre de débito, que, neste caso, apresenta natureza continuada, pois abrange diversos fatos geradores ocorridos em datas distintas, dentro de determinado período e relacionados a mesmo objeto.

A aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/92 possui caráter punitivo, sancionatório, e não processual, de modo que é possível identificar sua natureza interpretando-se, por analogia, o Código Penal (CP). Percebe-se que a natureza continuada da conduta irregular impõe regras específicas de prescrição, notadamente quanto ao estabelecimento do termo inicial para contagem do prazo prescricional:

Art. 71 - Quando o agente, **mediante mais de uma ação** ou omissão, **pratica dois ou mais crimes da mesma espécie** e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, **devem os subsequentes ser havidos como continuação do primeiro**, aplica-se-lhe a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, aumentada, em qualquer caso, de um sexto a dois terços.

Art. 72 - No concurso de crimes, **as penas de multa são aplicadas distinta e integralmente**.

(...)

Art. 107 - **Extingue-se a punibilidade:**

(...)

IV - pela **prescrição**, decadência ou preempção;

(...)

Art. 119 - No caso de concurso de crimes, a **extinção da punibilidade incidirá sobre a pena de cada um, isoladamente**. (grifo acrescido)

À interpretação dos mencionados dispositivos legais, deve-se acrescentar que o legislador categoriza os crimes continuados como espécie de concurso de crimes (arts. 69 a 71 do CP).

Nesse sentido, destaca-se a jurisprudência selecionada desta Corte:

No caso de **débitos** cujos fatos geradores remontam a várias **datas distintas**, havendo **prescrição da pretensão punitiva em relação a parte do dano**, aquelas **parcelas que não foram alcançadas** pela mencionada prescrição **podem servir de fundamento para a aplicação da penalidade pecuniária** prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. (Acórdão 5717/2017-Primeira Câmara, Ministro Relator Marcos Bemquerer) - grifos acrescidos

Feitas essas considerações acerca da natureza continuada do débito em exame e, por conseguinte, de regras específicas de prescrição aplicáveis ao caso (quando ocorre o termo inicial), deve-se ponderar, ainda, que a prescrição da pretensão punitiva pelo TCU subordina-se ao prazo geral de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil (conforme, também, os Acórdãos 4.790/2016-TCU-1ª Câmara, 8.801/2016-TCU-2ª Câmara, dentre outros) e é interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

Na hipótese, trata-se de multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 – proporcional ao débito. Os fatos geradores dos débitos (e da multa, por conseguinte) tiveram incidência em 4/4/2000, 5/7/2000, 3/8/2000, 31/8/2000 e 21/9/2001, segundo o item 9.4.2 do acórdão condenatório (peça 64, p. 28-29).

Logo, a pretensão punitiva relativa aos débitos em questão somente estaria prescrita em 4/4/2010, 5/7/2010, 3/8/2010, 31/8/2010 e 21/9/2011.

No entanto, antes mesmo de ser proferido o acórdão condenatório, o prazo prescricional já havia sido interrompido pela citação do responsável, quando da manifestação do Ministro Relator (peça 58, p. 52), em **18/5/2010**, iniciando-se nova contagem de prazo, exceto em relação ao débito prescrito em **4/4/2010**, para o qual, de fato, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

Em suma, no caso concreto a prescrição da pretensão punitiva se operou apenas em relação ao débito prescrito em 4/4/2010.

No tocante à prescrição do débito, é imperioso ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 37, § 5º, da Constituição Federal, firmou a tese da imprescritibilidade das ações de reparação de dano movidas pelo Estado (Mandado de Segurança 26.210/2008, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski). É também, nesse sentido, o entendimento desta Casa, Súmula TCU 282, prolatada em face do Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário, proferido em incidente de uniformização de jurisprudência: “9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ...”.

Ante o exposto, propõe-se a redução proporcional da multa aplicada mediante o item 9.5 do Acórdão 2.637/2011-TCU-Plenário (peça 64, p. 28-31) em razão prescrição da multa decorrente do débito ocorrido anteriormente ao dia 4/4/2000.

### 3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

---

Em virtude do exposto, propõe-se:

**3.1 não conhecer do recurso de revisão** interposto por Antônio Jose Barbosa Campos Filho, 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 reduzir proporcionalmente a multa** aplicada mediante o item 9.5 do Acórdão 2.637/2011-TCU-Plenário, **em razão da prescrição da multa decorrente de débito ocorrido no dia 4/4/2000**;

**3.3 encaminhar os autos para o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) e, posteriormente, ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso**;

**3.4 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<br>17/2/2020. | <b>Carline Alvarenga do Nascimento</b><br><b>AUFC - Mat. 6465-3</b> | Assinado Eletronicamente |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------|