

INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 011.094/2014-1	ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de revisão.
NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.	PEÇA RECURSAL: R001 - (Peça 91).
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Prudente de Moraes - MG.	DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 3.330/2015-TCU-2ª Câmara - (Peça 46).
NOME DO RECORRENTE Haroldo Cunha Abreu	PROCURAÇÃO Peça 92

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 3.330/2015-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	DATA DOU	INTERPOSIÇÃO	RESPOSTA
Haroldo Cunha Abreu	23/6/2015 (DOU)	3/3/2020 - 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 3.330/2015-TCU-2ª Câmara (peça 46).

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 3.330/2015-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 Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra Haroldo Cunha Abreu, ex-prefeito de Prudente de Moraes/MG, em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio 401/2003, celebrado com a Funasa para execução de um sistema de esgotamento sanitário, mediante previsão de transferência federal de R\$ 599.536,45 e aplicação de contrapartida municipal de R\$ 23.682,31.

Em essência, restou configurada nos autos a ausência de comprovação da regular utilização da parcela de R\$ 12.555,13, relativa à diferença entre o valor repassado ao município e o total pago à empresa Maquenge Máquinas e Engenharia Ltda., tendo em vista que a contratante comprovou a aplicação dos recursos que lhes foram destinados, conforme apontado no voto condutor do acórdão condenatório (peça 47, itens 7 e 11).

Diante disso, os autos foram apreciados por meio do Acórdão 3.330/2015-TCU-2ª Câmara (peça 46), que julgou irregulares as contas do responsável e lhe aplicou débito e multa.

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão (peça 91), com fundamento no art. 35, inciso II, da Lei 8.443/92, em que argumenta que:

- a) houve processo licitatório na modalidade de Tomada de Preço 2/2006 e teve como vencedora do certame a empresa Maquenge (p. 7-8);
- b) as obras foram iniciadas e, segundo o parecer favorável da Funasa, houve sugestão de liberação da 2ª parcela, o que jamais ocorreu, levando, assim, à prorrogação do prazo com a empresa Maquenge e, posteriormente, à solicitação da rescisão contratual por parte da contratada (p. 8-15; 18);
- c) o acórdão não oportunizou o direito de defesa e o contraditório diante da revelia, vez que não foi citado, além de se fundamentar em documentos insuficientes (p. 15-17);
- d) variações cambiais explicam a diferença de R\$ 12.555,13, não havendo malversação do dinheiro público (p. 17-18).

Requer efeito suspensivo ao recurso, a nulidade do acórdão combatido e, subsidiariamente, sua reforma. Ato contínuo, colaciona os seguintes documentos à peça 91:

- a) cópia do Relatório, Voto e Acórdão 3.330/2015 (TC 011.094/2014-1) (p. 21-31);
- b) Ofício 240/06 emitido pela Prefeitura de Prudente de Moraes/MG (p. 32);
- c) Ofício 718 e Declaração – Funasa (p. 33; 36);
- d) documentos relativos ao procedimento licitatório à contratação e execução da obra, contendo diário de obras (p. 39-95);
- e) Notas Fiscais 1999, 2001, 2143, 2155, 2185, 2194 e 2207, contendo as medições e os respectivos comprovantes de recolhimento de impostos (p. 96-193);
- f) Registro fotográfico (p. 195-260).

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’ trazidos não possuem o condão de, nem mesmo em tese, produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, qual seja, a ausência de comprovação da aplicação regular da diferença entre o valor repassado ao município e o total pago à empresa Maquenge Máquinas e Engenharia Ltda., visto que se tratam, em parte, de documentos meramente administrativos e de documentos já existentes nos autos, incapazes de ilidir a responsabilidade apurada nos autos.

Observa-se que parte da documentação, como os diários de obras, medições e registro fotográfico, já se encontrava nos autos, junto às alegações de defesa da empresa Maquenge Máquinas e Engenharia Ltda. (peças 30-35), bem como as Notas Fiscais 1999, 2001, 2143, 2155, 2185, 2194 e 2207 (peça 91, p. 96-193) já estão presentes ao processo à peça 2, p. 18, 20, 22, 24, 26, 28 e 30. Portanto não são documentos novos.

Quanto a alegação do recorrente sobre de insuficiência de documentos, é de se observar que o responsável somente faz referência ao inciso II do art. 35 da Lei 8.443/1992, sem apresentar provas concretas à insuficiência de documentos para fundamentar o acórdão de condenação.

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.

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 8.443/92.

Em que pese a proposta de não conhecimento do recurso, verifica-se que o recorrente alega em seu recurso a ocorrência de vício procedimental (nulidade do acórdão condenatório, diante de vício na citação – peça 91, p. 16, 17 e 20).

Em relação ao vício aduzido, a despeito de configurar mero argumento jurídico, 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 omissor.

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.

O vício procedimental postulado pelo recorrente para requerer a nulidade da decisão condenatória diz respeito à invalidade de sua citação. Assim, tendo em vista que o recorrente foi considerado revel, conforme exposto no voto condutor do Acórdão 3.330/2015-TCU-2ª Câmara (peça 47, item 5), o caso caracteriza a exceção. Com isso, cabe análise de sua argumentação junto a seu apelo (peça 91, p. 16, 17 e 20).

Segundo o recorrente, jamais foi notificado pessoalmente da instauração da TCE, visto que a tentativa de citação no endereço encaminhado restou infrutífera, com a devolução da correspondência pelos

Correios com o motivo “Mudou-se”, o que resultou em cerceamento do direito à ampla defesa e do contraditório, sendo assim, é nula a citação.

Aduz, ainda, que o Município de Prudente de Moraes possui cerca de dez mil habitantes e que seria fácil saber onde o ex-prefeito residia.

Compulsando aos autos, verifica-se que o Ofício de citação 2.375/2014-TCU-Secex/MG (peça 24) foi encaminhado ao endereço do recorrente constante à base de dados da Receita Federal, Rua Bernardo Vasconcelos, 2295 – Palmares – Belo Horizonte/MG (peça 37, p. 2), que retornou sem sucesso (“mudou-se”, AR de peça 26).

Em virtude disso, buscou-se outro endereço para nova tentativa de citação, porém sem êxito, conforme Termo à peça 38, o que levou a promoção da citação via edital (peça 40).

Ante esse cenário, de visível dificuldade na entrega da correspondência, restou inviabilizada a realização da citação pela via postal, sendo perfeitamente válida a alternativa prevista na legislação, de praticar o ato por meio de edital (art. 22, III, da Lei 8.443/1992).

Ressalta-se que é de responsabilidade do recorrente manter a atualização dos seus dados pessoais junto aos bancos de dados oficiais do Governo Federal.

Impende esclarecer que as comunicações processuais desta Corte não exigem a sua entrega pessoal.

Segundo o art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU. O artigo 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento 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.

Não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o aviso de recebimento (AR) específico é que se buscará outro meio de comunicação processual.

Também não há que se falar em aplicação subsidiária das disposições contidas no Código de Processo Civil, pois a matéria é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional.

A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os acórdãos 14/2007-1ª Câmara, 3.300/2007-1ª Câmara, 48/2007-2ª Câmara e 338/2007-Plenário. 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)

Não há nulidade a ser reconhecida nesse procedimento, sendo improcedente a arguição suscitada pelo recorrente.

Observa-se ainda que, com relação à notificação do acórdão condenatório, foram expedidos pela Secex/MG os ofícios 1.516, 1.517, 1518 e 2.231, todos de 2015 (peças 59-61 e 74), para endereços diversos conseguidos na base da Receita Federal e em outros processos do TCU, nos quais o recorrente figura como responsável. No entanto, as correspondências foram devolvidas pelos Correios sob os motivos “Mudou-se” (peças 64, 66, 68 e 70) e “Não Procurado” (peça 72 e 76). Em virtude disso, o Sr. Haroldo Cunha Abreu foi notificado via edital (peça 79).

Pelo exposto, conclui-se pela regularidade da notificação acerca do acórdão condenatório, e também da citação, ambas por edital, e de acordo com o disposto no art. 179, III do RI/TCU.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por Haroldo Cunha Abreu, **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 24/4/2020.	Carline Alvarenga do Nascimento AUFC - Mat. 6465-3	Assinado Eletronicamente
-----------------------------	---	--------------------------