INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 011.547/2015-4

NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.

UNIDADE JURISDICIONADA: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo.

ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de revisão.

PEÇA RECURSAL: R002 - (Peças 76 a 82).

DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 4.983/2017-TCU-1ª Câmara - (Peça 22).

NOME DO RECORRENTE	PROCURAÇÃO
Centro Informação Mulher (CIM)	N/A
Maria Marta Baião Seba	Peça 39

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

Os recorrentes estão interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 4.983/2017-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
Centro Informacao Mulher (CIM)	24/7/2017 (DOU)	20/8/2020 - DF	**Sim**
Maria Marta Baião Seba	24/7/2017 (DOU)	20/8/2020 - 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 4.983/2017-TCU-1ª Câmara (peça 22).

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?	**Sim**

2.4. INTERESSE

Houve sucumbência das partes?	**Sim**

2.5. ADEQUAÇÃO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66374289.

O recurso indicado pelos recorrentes é adequado para impugnar o Acórdão 4.983/2017-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 oportuno a realização de breve histórico dos autos.

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo instaurada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) em desfavor do Centro Informação Mulher (CIM) e de sua presidente Maria Marta Baião Seba, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 6/2010-SPM/PR, que tinha por objeto o apoio ao projeto "Território de Mulher - Organizando e Difundindo Informação de Gênero".

Os autos foram apreciados por meio do Acórdão 4.983/2017-TCU-1ª Câmara (peça 23), que julgou irregulares as contas dos responsáveis, aplicando-lhes débito solidário e multa.

Em essência, restaram configuradas nos autos as seguintes irregularidades: pagamentos feitos diretamente a dirigentes da entidade convenente; contratação de empresa de propriedade dessas mesmas dirigentes para gerenciar atividades e projetos desenvolvidos no objeto do convênio; irregularidades em licitações, em especial pela ausência de cotação prévia com três fornecedores para as aquisições de bens e serviços; ausência de comprovação da contrapartida em bens e serviços; inconsistências nos comprovantes de pagamentos realizados para prestadores de serviços; irregularidades na movimentação dos recursos; ausência de extratos bancários e saques efetuados contra recibos, conforme consignado no voto condutor do acórdão condenatório (peça 23, itens 6, 12 e 13).

Em face da decisão original, Maria Marta Baião Seba interpôs recurso de reconsideração (peça 42), os quais foram conhecidos e, no mérito, providos parcialmente pelo Acórdão 645/2020-TCU-1ª Câmara (peça 57), no sentido de tornar insubsistente os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 4.983/2017-TCU-1ª Câmara, exarando as seguintes deliberações:

> 9.3 julgar irregulares as contas do Centro Informação Mulher e de Maria Marta Baião Seba, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, III, "b" e "c", 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, e condená-los, em regime de solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, 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:

VALOR ORIGINAL (Reais)	DATA DA OCORRÊNCIA	Natureza (Débito/Crédito)
75.255,00	24/3/2010	Débito
2.000,00	24/3/2010	Crédito
2.000,00	24/3/2010	Crédito
2.000,00	24/3/2010	Crédito
1.500,00	24/3/2010	Crédito
1.500,00	25/3/2010	Crédito
1.000,00	26/3/2010	Crédito
1.500,00	26/3/2010	Crédito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66374289.

50.500,00	8/4/2010	Débito
2.000,00	9/4/2010	Crédito
1.500,00	9/4/2010	Crédito
3.000,00	12/4/2010	Crédito
1.500,00	20/4/2010	Crédito
1.500,00	2/7/2010	Crédito
50.500,00	10/12/2010	Débito

> 9.4 aplicar ao Centro Informação Mulher e à Maria Marta Baião Seba, a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 23.500,00 (vinte e três mil e quinhentos reais), 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 ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Neste momento, os responsáveis interpõem recurso de revisão (peças 76-82), com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/92, em que argumenta que:

a) não se omitiram em prestar pontas (peça 76, p. 2; 4-6);

b) não deram causa a nenhum prejuízo à União (peça 76, p. 2, 17-18);

c) não deixaram de cumprir com a total execução do objeto (peça 76, p. 2-3);

d) utilizaram todo o recurso advindo da União para realizar a execução financeira do Convênio firmado (peça 76, p. 2);

e) que o fato de ter feito a contratação de empresa de dirigente ocorreu não só por não encontrar no mercado pessoas com conhecimento multiprofissional, mas também por não ferir a legislação em vigor. Houve aprovação e orientação do órgão concedente (peça 76, p. 2-3; 7-14);

f) a Constituição da República garante em seu artigo 5º, inciso XL a retroatividade da lei penal quando para beneficiar o réu. A garantia constitucional inserida no artigo e seu inciso se apresenta como um princípio, que deve valer no exercício do *jus puniendi*; inclusive nos procedimentos administrativos; nesse sentido a decisão do STJ no início de 2018 no RMS 37.031-SP, julgado em 8/2/18 (peça 76, p. 14-15);

g) entidades privadas que celebram convênios com o poder público não se impõem a realização da licitação propriamente dita, mas, sim, a realização de procedimentos análogos àquele instituto (peça 76, p. 16-17);

h) que não houve dolo e nem má fé na contratação da empresa e em nenhum momento da execução do objeto do convênio (peça 76, p. 2; 18-19);

i) entende estar afastado o débito quando comprovado o cumprimento do objeto e a conciliação entre os pagamentos e os extratos que contam nos autos (peça 76, p. 19-20);

j) mesmo entendimento aplicado para os processos TC 011.543/2015-9 e TC 031.134/2015-7 deve ser aplicado também nesses autos (peça 76, p. 20-21).

Requer a reforma do acórdão combatido. Ato contínuo, colaciona os seguintes documentos (entre colchetes, aqueles já existentes dos autos):

a) cópias da Plataforma Brasil, com informação sobre a prestação de contas e a conta bancária (peça 77);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66374289.

b) Ofício 9/2013 do CIM (peça 78), [peça 1, p. 81];

c) Ofício 958/2013-SPM/PR (peça 79), [peça 1, p. 82-83];

d) Ofício 10/2013 do CIM (peça 80), [peça 1, p. 84-86];

e) Despacho - solicitação de parecer técnico (peça 81), [peça 1, p. 92];

f) Parecer 68/2012 SPM/PR.

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.

Observa-se que grande parte dos documentos acostados ao recurso já constavam dos autos no momento da prolação do acórdão.

Por outro lado, os 'documentos novos' trazidos (cópias da Plataforma Brasil e Parecer 68/2012) não possuem o condão de, nem mesmo em tese, produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, vez que não são capazes de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos.

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.

2.6. OBSERVAÇÕES

2.6.1 Análise de prescrição

A análise da prescrição assume particular relevância, dado o recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Os significativos impactos deste julgamento foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 027.624-2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 83) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que "*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*";

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66374289.

todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressalvar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636.886 foi objeto de embargos declaratórios, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

As manifestações da Serur juntadas à peça 83 foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636.886. Em nova análise após a publicação da decisão (DJe de 24/6/2020), inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.

O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que "as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa".

O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66374289.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário

O Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário estabeleceu que, para os processos que tramitam neste Tribunal, incide a regra dos arts. 202 e 205 do Código Civil, ou seja, a prescrição geral de dez anos a partir da ocorrência dos fatos, e a interrupção do prazo prescricional pelo ato que ordena a citação no âmbito do TCU. Após a interrupção, reinicia-se a contagem do prazo de dez anos para que o processo seja julgado.

No caso de repasses sujeitos a prestação de contas específica, a data de transferência dos recursos ou a data de glosa de despesas são termos adequados para a incidência de encargos legais (art. 9º da IN-TCU 71/2012), mas não para início da prescrição. Para esta finalidade considera-se, no regime do Código Civil, o dia seguinte ao fim do prazo para a prestação de contas ou à apresentação da prestação de contas, o que ocorrer primeiro (art. 4º, § 1º, I, da citada IN), já que, enquanto não exaurido esse prazo, não se pode falar em inércia da Administração-credora (cf. Acórdãos 6.594/2020-TCU-2ª Câmara, Min.-Subst. Marcos Bemquerer, e 1.470/2020-TCU-2ª Câmara, Min. Ana Arraes, entre outros).

O ajuste em exame nos autos previa prestação de contas até o dia 9/8/2011 (peça 1, p. 33 – Cláusula Décima Terceira – 30 dias do término da vigência: 10/7/2011 – peça 1, p. 69). Logo, a prescrição de eventual ressarcimento começa a fluir em **10/8/2011**.

Conforme se verifica nos autos, a citação dos recorrentes foi autorizada por meio do Pronunciamento de Diretor (peça 4), em 28/6/2016, nos termos da delegação de competência conferida Ministro Relator Bruno Dantas. Considerando que o início do prazo prescricional se deu em 10/8/2011, o interregno entre essa data e as ordens de citação é inferior aos dez anos, não cabendo se falar de prescrição do débito e da pretensão punitiva desta Corte.

Por sua vez, o acórdão recorrido foi proferido em sessão de 27/6/2017.

Sendo assim, não foi ultrapassado o prazo prescricional decenal nos moldes do Código Civil.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo prescricional geral, de cinco anos, contados da data da prática do ato (art. 1º), e a interrupção do prazo prescricional "pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital" e/ou "por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato" (art. 2º, incisos I e II).

No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição do ressarcimento, no caso de convênios e instrumentos congêneres, só começa a fluir do momento em que forem prestadas as contas, mesmo que já esteja vencido o prazo para tanto (como enfatizado pelo STF no voto do ministro Roberto Barroso, no MS 32.201, assim como no voto do ministro Gilmar Mendes, no RE 636.886). Assim, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional da lei se deu em 23/4/2013 no SICONV (peça 1, p. 82). Contudo, observa-se, pelo regime dessa lei, a ocorrência de interrupções nos momentos em que a administração pública atuou para apurar os fatos em questão.

Em 7/5/2013, houve interrupção mediante a expedição do Ofício 958/2013-SPM/PR, concedendo prazo aos responsáveis para complementar a prestação de contas (peça 1, p. 82-83).

Em 7/2/2014, por ocasião da expedição do Ofício 320/2014-SPM/PR, reiterando a conclusão sobre a prestação de contas (peça 1, p. 193-194).

Diante do Pronunciamento Ministerial em 6/5/2015 (peça 2, p. 155).

Em 29/6/2016, houve interrupção, em virtude da citação dos recorrentes por meio do Ofício 1677/2016-TCU/SECEX-SP (peças 8 e 11), em relação ao CIM e, em 11/8/2016, por meio do Ofício 2110/2016-TCU/SECEX-SP (peças 14 e 15) expedido para citar Maria Marta Baião Seba.

Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em sessão de 27/6/2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66374289.

Desse modo, adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e considerando-se o prazo geral, de cinco anos e as supramencionadas interrupções do prazo prescricional, observa-se que não ocorreu a prescrição do débito e da pretensão punitiva desta Corte.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por Maria Marta Baião Seba e Centro Informacao Mulher-Cim, **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.

SAR/SERUR, em 18/11/2020.	**Carline Alvarenga do Nascimento** **AUFC - Mat. 6465-3**	Assinado Eletronicamente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66374289.