

INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 003.219/2013-5 NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial. UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Porto Velho - RO.	ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de revisão. PEÇA RECURSAL: R001 - (Peças 62 e 63). DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 2.191/2017-TCU-1ª Câmara - (Peça 32).
---	---

NOME DO RECORRENTE	PROCURAÇÃO
Gilberto Leandro Alves	Peça 60

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 2.191/2017-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
Gilberto Leandro Alves	24/4/2017 (DOU)	16/10/2020 - 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 2.191/2017-TCU-1ª Câmara (peça 32).

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 2.191/2017-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 Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor do Sr. Gilberto Leandro Alves, diretor-presidente do Projeto Lilás Instituto de Estudos e Pesquisas para Pessoas Portadoras de Deficiências. A TCE foi motivada em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio 5517/2004 (Siafi 519106), cujo objeto consistia em dar apoio financeiro para aquisição de equipamentos e material permanente, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Segundo o Plano de Trabalho, a ação/atividade prevista era a reabilitação de portadores de deficiência auditiva (peça 10, p. 7).

Para tanto, foram previstos recursos da ordem de R\$ 218.400,00 (peça 3, p. 3). O ajuste vigeu entre 30/12/2004 e 30/1/2007, prevendo a apresentação da prestação de contas até sessenta dias após o término da vigência do convênio. Embora o prazo de vigência inicialmente pactuado tenha sido prorrogado, não foi localizado nos autos o respectivo termo aditivo.

No âmbito desta Corte de Contas, promoveu-se a citação solidária do diretor-presidente e da entidade, em decorrência das seguintes irregularidades: a) extratos bancários não evidenciavam a aplicação financeira dos recursos federais repassados; b) pagamento de CPMF à instituição financeira com os recursos transferidos pelo Ministério da Saúde; c) não apresentação do processo licitatório e das notas fiscais; d) aquisição de equipamento em desconformidade com o previsto no Plano de Trabalho; e) não aquisição de equipamento previsto no Plano de Trabalho; f) equipamentos mantidos estocados na entidade conveniente; g) ausência de identificação e tombamento de equipamentos (voto condutor do acórdão condenatório, peça 33). Apesar de regularmente notificados, não houve apresentação de alegações de defesa, caracterizando a revelia dos responsáveis.

Posto isso, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 2.191/2017-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, que julgou irregulares as contas do Sr. Gilberto Leandro Alves e da entidade, aplicando-lhes débito e multa individual no valor de R\$ 50.000,00 (peça 32).

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão, com fundamento no art. 35, incisos II e III, da Lei 8.443/92, em que argumenta que:

a) não foi realizada a devida citação por parte do órgão repassador, visto que a notificação foi procedida pela via editalícia, o que prejudicou o exercício do direito de ampla defesa e contraditório, acarretando a nulidade do processo (peça 62, p. 8-13);

b) ocorreu a prescrição desta TCE (peça 62, p. 14-19);

c) a condenação fundou-se em documentos insuficientes, visto que o TCU fundou-se em relatório elaborado pelo tomador de contas, o qual não intimou o recorrente a apresentar defesa (peça 62, p. 19-20);

d) nos relatórios de visita *in loco*, restou consignada a execução de mais de 90% do objeto previsto, não havendo, assim, fundamento para o julgamento pela irregularidade, a qual está baseada em provas insuficientes (peça 62, p. 20-22);

e) as declarações carreadas aos autos são aptas a comprovar a impossibilidade de se colocar em funcionamento os equipamentos, pelo fato de o Estado de Rondônia, naquela oportunidade, não estar credenciando novos profissionais na área de fonoaudiologia. Portanto, como não havia a possibilidade de se conseguir o novo credenciamento, e tendo em vista que os profissionais antigos já estavam todos compromissados em suas tarefas, o conveniente ficou impossibilitado de realizar o atendimento da

população em geral, e, conseqüentemente, não podia utilizar os bens adquiridos (peça 62, p. 22);

f) os bens previstos no convênio foram todos adquiridos, conforme constatou a vistoria, permanecendo estocados até a presente data no endereço do conveniente (peça 62, p. 22).

Adicionalmente, requer que seja concedido efeito suspensivo (peça 62, p. 23).

Ato contínuo, colaciona aos autos as declarações contidas na peça 63.

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.

No caso concreto, o recorrente pretende demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos federais por meio de declarações de terceiros. Entretanto, esses documentos, isoladamente, não são suficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio de convênio na consecução do objeto pactuado.

Segundo jurisprudência pacífica do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória. Provam tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de comprovar a regular execução da avença (Acórdãos 9.458/2017-TCU-2ª Câmara, 589/2018-TCU-Plenário, 1.423/2019-TCU-Plenário e 6.180/2019-TCU-2ª Câmara).

Nesse sentido, com fundamento no art. 298 do Regimento Interno/TCU, é possível aplicar, subsidiariamente, o disposto no art. 408 do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), o qual dispõe que:

Art. 408. As declarações constantes do documento particular escrito e assinado ou somente assinado presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência de determinado fato, o documento particular prova a ciência, mas não o fato em si, incumbindo o ônus de prová-lo ao interessado em sua veracidade.

Compete ao gestor provar a regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. A comprovação adequada do destino dado aos recursos públicos federais sob sua responsabilidade é decorrente de expresso dispositivo constitucional contido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

Desse modo, conclui-se que os documentos apresentados não têm o condão de, nem mesmo em tese, produzir eficácia sobre a irregularidade que motivou a condenação imposta por esta Corte de Contas.

Ademais, 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.

No expediente recursal aponta-se também nulidade no processo em razão da ausência de contraditório junto ao órgão instaurador, na denominada fase interna da tomada de contas especial.

Existe distinção entre fase interna e fase externa de uma tomada de contas especial. Na fase interna, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de possíveis responsáveis. Constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa fase, a ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade.

A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto a este Tribunal e finda com o julgamento. Esse é o entendimento desta Corte de Contas, conforme consignado nos Acórdãos 2.329/2006-2ª Câmara, 2.647/2007-Plenário, 1.540/2009-1ª Câmara, 653/2017-2ª Câmara e 2.016/2018-2ª Câmara.

Como o responsável foi devidamente citado por este Tribunal, não pode alegar cerceamento de defesa pela ausência de oportunidade de manifestação na fase interna do processo de contas especial. Assim, o argumento apresentado não merece prosperar.

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.

2.7. OBSERVAÇÕES

O recurso não atende os requisitos de admissibilidade, como demonstrado no exame antecedente. No entanto, no que se refere à prescrição do débito, justificam-se as seguintes considerações, em complemento à análise prévia (item 2.6).

II

A rigor, prescrição é matéria de mérito (é instituto de direito material, que atinge diretamente a pretensão). Como tal, só deveria ser analisada se o recurso fosse conhecido. Há, porém, uma relevante distinção a considerar, no processo de controle externo:

a) se a alegação é feita quando ainda não foi constituído o processo de cobrança executiva, o exame é ainda oportuno, devendo ser realizado até mesmo de ofício (caso não conhecido o recurso), ante o risco de se encaminhar à cobrança judicial dívidas já prescritas;

b) por outro lado, se o processo de cobrança executiva já foi constituído e encaminhado ao órgão executor, o Tribunal não deve reapreciar o julgamento, de ofício, dada a presunção de liquidez e certeza de que se reveste o título condenatório; nesse caso, as defesas que o responsável queira opor à execução (e a prescrição é uma das defesas possíveis, como referido adiante) devem ser postuladas perante o juízo competente.

III

Justificando as conclusões acima, destaca-se que o Tribunal pode aferir a ocorrência de prescrição até mesmo de ofício (item 9.1.6 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário). Logo, por maior razão deve fazê-lo quando provocado pelo interessado, independentemente de a provocação ocorrer em sede de recurso e, nesse caso, independentemente de o recurso ser ou não conhecido (Acórdão 993/2017-TCU-Plenário, rel. min. Augusto Nardes).

O relevante, porém, é que o exame – de ofício ou por provocação da parte – se dê em momento ainda oportuno, entendendo-se que a iniciativa é oportuna enquanto o processo estiver no âmbito do TCU, ou seja, enquanto o título condenatório não houver sido encaminhado à cobrança executiva.

O objetivo da análise é exatamente o de coibir o ajuizamento de cobranças de dívidas prescritas, o que apenas contribuiria para a sobrecarga da Administração e do sistema judiciário, além de expor o erário a eventuais ônus de sucumbência.

Se, porém, já foi promovida a execução judicial, não se deve reapreciar, de ofício, um título executivo que se reveste das presunções de liquidez e certeza (cf. art. 24 da Lei 8.443/1992). Nesse caso, a prescrição poderá ser alegada, como matéria de defesa, na própria execução.

Com efeito, a prescrição é uma das hipóteses de inexigibilidade de uma obrigação, ainda que certificada em título executivo (cf., p. ex., CPC, art. 917, I, c/c art. 525, § 1º, VII), notadamente em se tratando de título executivo extrajudicial (cf. CPC, art. 917, VI). Especificamente no caso do débito, até então considerado imprescritível, o recente julgamento do RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral), pelo STF, poderá, ainda, abrir a discussão sobre a incidência da causa de inexigibilidade do título prevista no art. 525, § 12, do CPC. Mas esse debate há de se desenvolver perante o juízo natural, da execução, se a cobrança já está em curso.

IV

Embora essa discussão seja rara na jurisprudência do TCU, relativamente à prescrição, em várias outras hipóteses, os normativos do Tribunal adotam o mesmo princípio, de preservar a higidez do título executivo já encaminhado à cobrança judicial quando não há mais recurso cabível ou admissível no âmbito do TCU.

Veja-se, por exemplo, a previsão contida na Resolução TCU 178/2005, art. 3º, § 2º, que disciplina a situação de multa aplicada a responsável que venha a falecer antes da cobrança. Nesse caso, se o falecimento ocorreu antes do trânsito em julgado da deliberação, o tribunal poderá rever a multa de ofício (a evidenciar que se trata de matéria de ordem pública); se a condenação já era definitiva, no entanto, o acórdão condenatório não será modificado. Nos termos do Acórdão 2399/2010-TCU-Plenário (rel. min. José Múcio Monteiro), que alterou a citada resolução para incluir essa regra, o debate acerca da execução contra os sucessores é matéria própria da execução; e, uma vez constituído o título executivo, “não caberia ao TCU discutir acerca da possibilidade de execução de seus acórdãos, mas sim à Advocacia-Geral da União”.

Nessa mesma linha, e de forma ainda mais clara, observa-se que até mesmo a possibilidade de o TCU dar quitação ao responsável sofre mitigações (autocontenção) caso já exista processo de cobrança executiva, devendo-se, nesse caso, preservar a competência do juízo natural da execução. É o que dispõe o art. 218 do Regimento Interno do TCU:

Art. 218. Provado o pagamento integral, o Tribunal expedirá quitação do débito ou da multa ao responsável, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial.

(...)



§ 2º Caso já tenha sido encaminhada a documentação para cobrança executiva, a comunicação do pagamento da dívida será enviada ao órgão executor [o que se justifica pela premissa de que o juízo da execução é o órgão competente para dizer sobre a quitação, com a consequente extinção do processo executivo].

Por fim, o art. 9º da Resolução TCU 178/2005 é expresso ao evitar a atuação concomitante do Tribunal em cobranças que já estão judicializadas, salvo a hipótese de eventual provimento (que pressupõe, logicamente, o prévio conhecimento) de recurso (em especial do recurso de revisão, que possui natureza similar à da ação rescisória). Veja-se o teor do citado dispositivo:

Art. 9º Após a remessa da documentação aos órgãos/entidades executores, não mais haverá intervenção do Tribunal no processo, especialmente no tocante ao recebimento extrajudicial das quantias objeto dos acórdãos condenatórios.

Parágrafo único. No caso de provimento de recurso de revisão que resulte na alteração ou extinção do montante devido, caberá ao Tribunal comunicar o resultado da deliberação ao órgão/entidade executor que tenha ajuizado a ação.

Em suma, deflui desses vários dispositivos a orientação de que se deve preservar a higidez do título executivo já encaminhado à cobrança judicial (salvo a excepcional hipótese de vício de citação em processo que correu à revelia, pois, nesse caso, a coisa julgada não se aperfeiçoa, conforme Acórdão 960/2018-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler).

No que se refere à prescrição, a matéria pode ser apreciada de ofício, mesmo não se conhecendo do recurso, enquanto não constituída a cobrança executiva. Todavia, “após a remessa da documentação aos órgãos/entidades executores, não mais haverá intervenção do Tribunal no processo” (art. 9º da Resolução TCU 178/2005), a não ser pela via recursal própria, se atendidos os requisitos de admissibilidade. Fora essa hipótese, toda e qualquer defesa que o responsável queira opor deverá fazê-lo perante o juízo competente, no âmbito do processo de execução.

V

No caso concreto, o processo de cobrança executiva já foi constituído, com a remessa dos elementos pertinentes ao órgão executor. Trata-se dos TCs 023.220/2017-1, 023.222/2017-4 e 023.223/2017-0, apensos. Logo, não mais é oportuna análise da prescrição no caso em exame, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 178/2005.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por Gilberto Leandro Alves, **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 4/2/2021.	Juliana Cardoso Soares AUFC - Mat. 6505-6	Assinado Eletronicamente
-------------------------	--	--------------------------



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Recursos