



## INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

### 1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

<b>TC - 019.382/2015-4</b>	<b>ESPÉCIE RECURSAL:</b> Recurso de revisão.
<b>NATUREZA DO PROCESSO:</b> Tomada de Contas Especial.	<b>PEÇA RECURSAL:</b> R001 - (Peças 43-48).
<b>UNIDADE JURISDICIONADA:</b> Prefeitura Municipal de Rio Manso - MG.	<b>DELIBERAÇÃO RECORRIDA:</b> Acórdão 4.230/2017-TCU-1ª Câmara - (Peça 17).

<b>NOME DO RECORRENTE</b> Adair Dornas dos Santos	<b>PROCURAÇÃO</b> Peça 42
--	------------------------------

### 2. EXAME PRELIMINAR

#### 2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 4.230/2017-TCU-1ª Câmara 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?

<b>NOME DO RECORRENTE</b>	<b>DATA DOU</b>	<b>INTERPOSIÇÃO</b>	<b>RESPOSTA</b>
Adair Dornas dos Santos	12/6/2017 (DOU)	15/10/2020 - 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 condenatório, a saber, o Acórdão 4.230/2017-TCU-1ª Câmara (peça 17).

#### 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 4.230/2017-TCU-1ª Câmara?	<b>Sim</b>
---	------------

#### 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 Ministério do Turismo (MTur), em desfavor de Adair Dornas dos Santos, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio 889/2009 (Siafi 704548), firmado com o município de Rio Manso/MG. A avença tinha por objeto a realização do evento denominado “XIV Rodeio de Rio Manso”.

Para execução do convênio, foram previstos R\$ 103.370,00, dos quais R\$ 99.170,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 4.200,00 corresponderiam à contrapartida. O ajuste vigeu de 21/8/2009 a 23/10/2009, e previa a prestação de contas em até 30 dias após o término da vigência (cláusula 4ª, alterada pelo 1º termo aditivo até 6/12/2009, peça 1, p. 58).

No âmbito desta Corte de Contas, foi realizada a citação do ex-gestor para apresentar alegações de defesa em relação às seguintes irregularidades (voto condutor do acórdão condenatório, peça 18):

- a) ausência de comprovação da realização do evento, ante a não apresentação de diversos elementos exigidos no termo de convênio, em suas cláusulas 3ª, item II, letra a; 10ª, 12ª e 16ª;
- b) ausência de informações e documentos relativos à eventual arrecadação decorrente da venda de ingressos;
- c) utilização de carta convite em detrimento do pregão, na contratação dos itens de infraestrutura do evento; e
- d) inexigibilidade de licitação, com base em mera carta de exclusividade e não em contrato de exclusividade entre os artistas e a empresa contratada.

A defesa apresentada pelo responsável foi apta a afastar as falhas tratadas nos itens a, b, c. Permaneceu, contudo, sem o devido saneamento a questão relativa à inexigibilidade da licitação.

Posto isso, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 4.230/2017-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que julgou irregulares as contas do responsável e lhe aplicou débito e multa (peça 17).

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

- a) restou configurada a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, à luz de recente entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal (peça 43, p. 1-14);
- b) em que pese no aviso de recebimento (peça 1, p. 136) constar o envio do ofício citatório do controle interno (Ofício 1104/2014), nunca recebeu tal citação, bem como não há provas que comprovem o recebimento do ofício. Resta, portanto, configurado vício (peça 43, p. 3, 13-14);
- c) além da decisão do STF relativa ao prazo de cinco anos para a instauração da Tomada de Contas e da notificação do responsável, o prazo de cinco anos para a obrigatoriedade de armazenagem de documentos também ganhou força, mediante decisões no âmbito do MS 35.294-DF e MS 36.054-MC/DF (peça 43, p. 4-13);
- d) a demora na instrução e conclusão da presente TCE dificulta a apuração dos fatos e prejudica o exercício do contraditório e da ampla defesa. Cabe, portanto, o sobrestamento destas contas (peça 43, p. 8-10).

Por fim, solicita que seja concedido efeito suspensivo (peça 43, p. 14-18).

Ato contínuo, anexa aos autos os seguintes documentos:

- 1) título de eleitor (peça 44);
- 2) MS 36.054-MC/DF, Recurso Extraordinário 636.886 AL e MS 35.294-DF (peça 45);
- 3) Edital de convocação do Partido Progressista (peça 46);
- 4) cópia da instrução relativa à análise de mérito do recurso de revisão impetrado no âmbito do TC 021.408/2009-6 (peça 47);
- 5) calendário eleitoral 2020 (peça 48).

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.

Esclareça-se que, para conhecimento de recurso com base em documento novo, não basta tão somente que se apresente elementos que ainda não constavam dos autos. A documentação deve, ao menos em tese, ter eficácia sobre o julgamento de mérito proferido nos autos, vale dizer, ser potencialmente capaz de elidir a irregularidade, produzir efeitos sobre a decisão e desconstituir o julgado anteriormente prolatado.

No caso concreto, observa-se que o recorrente insere, nessa fase processual, documentos que não são capazes, nem ao menos em tese, de influenciar a decisão de mérito proferida na presente TCE, visto que não traz elementos que intentam demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, deve-se destacar que cabe ao gestor o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. Tal comprovação 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. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: Acórdãos 6.180/2019-TCU-Segunda Câmara, 9.953/2016-TCU-Segunda Câmara, 2.986/2016-TCU-Primeira Câmara e 2.436/2015-TCU-Plenário.

Assim, tem-se que o conjunto documental apresentado é incapaz de gerar efeitos sobre a decisão recorrida, à luz das irregularidades que motivaram a decisão proferida nesta TCE. Entende-se, dessa forma, que esses não podem ser considerados como documentos novos.

No expediente recursal aponta-se nulidade no processo em razão da ausência de contraditório junto ao órgão instaurador, na denominada fase interna da tomada de contas especial, em face de potencial falha na citação, apesar da existência de aviso de recebimento dos correios.

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.

Posto isso, tem-se que 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.

---

## 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 do TC 021.472/2017-3, apenso. 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 Adair Dornas dos Santos, **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 9/2/2021.	<b>Juliana Cardoso Soares</b> <b>AUFC - Mat. 6505-6</b>	Assinado Eletronicamente
-------------------------	--	--------------------------