



INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 033.929/2014-9	ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de revisão.
NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.	PEÇA RECURSAL: R003 - (Peças 129 e 130).
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Pacajus - CE.	DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 10.463/2016-TCU-2ª Câmara - (Peça 24).
NOME DO RECORRENTE Ana Maria Maia de Meneses	PROCURAÇÃO Peças 38 e 128

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 10.463/2016-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
Ana Maria Maia de Meneses	9/2016 (D.O.U)	10/2/2021 - 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 10.463/2016-TCU-2ª Câmara (peça 24).

Ademais, registra-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 da parte?	Sim
-----------------------------	------------

2.5. ADEQUAÇÃO

O recurso indicado pelo recorrente é adequado para impugnar o Acórdão 10.463/2016-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 oportuna a realização de breve histórico dos autos.

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra o Sr. Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo, ex-prefeito de Pacajus/CE (gestão: 2009-2012), diante da inexecução do Convênio 3053/2006 celebrado com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para a construção de 178 módulos sanitários domiciliares do Tipo 9.

Os autos foram apreciados por meio do Acórdão 10.463/2016-TCU-2ª Câmara (peça 24), que julgou irregulares as contas dos responsáveis, aplicando-lhes débito solidário e multa.

Em essência, em relação à recorrente, restou configurada nos autos a não apresentação de justificativas plausíveis para o fato de ter autorizado o pagamento à empresa A.R. Construções sem que os serviços estivessem integralmente executados, conforme consignado no voto condutor do acórdão condenatório (peça 25, item 12).

Em face da decisão original, os responsáveis interpuseram recurso de reconsideração (peça 39), que foram conhecidos, e, no mérito, desprovidos por força do Acórdão 2.859/2018-TCU-2ª Câmara (peça 49).

Contra essa última decisão, o Sr. Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo, opôs embargos de declaração (peça 59), os quais foram conhecidos e rejeitados pelo Acórdão 5.317/2018-2ª Câmara (peça 63).

Neste momento, a responsável interpõe recurso de revisão (peça 129), com fundamento no art. 35, da Lei 8.443/92, em que argumenta, em síntese, que:

- a) a decisão está baseada em errônea identificação dos responsáveis, pois em momento algum cometeu as supostas irregularidades (p. 2);
- b) somente esteve sob o comando da Secretaria de Saúde do Município de Pacajus em 2009, o que demonstra sua ilegitimidade passiva, não podendo lhe ser atribuída responsabilidade pelos atos de gestão o Convênio 3053/2006 (p. 2-3; 4; 7);
- c) a prática dos atos licitatórios e de convênios era de responsabilidade dos membros da Comissão Permanente de Licitação (p. 3-5);
- d) o convênio em epígrafe fora executado em 2006, atuando como Secretária de Saúde somente em 2009, conforme atestam as portarias de nomeação e exoneração, em anexo (p. 5-6);
- e) houve prescrição da pretensão punitiva do TCU, visto que o lapso, entre o início do convênio e a instauração da TCE, é de, aproximadamente, oito anos (p. 8-17).

Requer a concessão do efeito suspensivo e a reforma do acórdão combatido. Ato contínuo, colaciona as Portarias 3/2009 e 4/2011, relativas a sua nomeação e a sua exoneração (peça 130).

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 a 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 a 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 pretendem demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos federais. As portarias demonstram tão somente o período em que esteve à frente da Secretaria de Saúde do Município de Pacajus. Cabe repisar que a irregularidade imputada à recorrente se refere à autorização de pagamento à empresa A.R. Construções, por serviços não executados.

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

A recorrente alega que houve quinquenal do débito e da pretensão punitiva do TCU (peça 129, p. 8-17).

2.7.1 Análise de prescrição

No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 132, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) 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, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

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

No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil e definiu, em linhas gerais, que a prescrição da pretensão punitiva subordinasse ao prazo geral de dez anos (Código Civil, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. Após a interrupção, reinicia-se a contagem do prazo de dez anos para que o processo seja julgado.

Dentre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

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 (art. 4º, § 1º, I, da citada IN), ou a data de entrega da prestação de contas, o que ocorrer primeiro.

O convênio em exame nos autos previa prestação de contas até o dia 19/7/2010 (peça 20, p. 1). Logo, como a prestação de contas do ajuste ocorreu em 19/5/2010 (peça 2, p. 376), a prescrição de eventual ressarcimento começa a fluir em **19/5/2010**.

Conforme se verifica nos autos, a citação da recorrente foi autorizada por meio do Pronunciamento de Diretor (peça 7) em 23/4/2015, nos termos da delegação de competência conferida Ministro Relator André de Carvalho e da subdelegação conferida pela Portaria 9/2013-TCU-SECEX/CE. Considerando que o início do prazo prescricional se deu em **19/5/2010**, 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 13/9/2016 (peça 24).

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

Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que não estariam prescritas tanto a possibilidade de aplicação de multa, quanto a de condenação ao ressarcimento, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

Adotando-se os parâmetros fixados na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e considerando-se o prazo geral de cinco anos, observa-se que não ocorreu a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

a) Termo inicial:

A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo prescricional geral de cinco anos, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado (art. 1º). No caso de convênios e instrumentos congêneres, tal prazo só começa a fluir no 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).

Considerando que no presente caso houve prestação de contas, o prazo prescricional da lei começou a fluir em **19/5/2010**.

b) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato” (art. 2º, II), conforme a seguir:

- 1) em 14/4/2011, mediante Ofício 576/2011/Serviços de Convênio/SUEST-CE, informando a não aprovação da prestação de contas (peça 4, p. 6);
- 2) em 12/9/2013, com a emissão do Relatório de TCE (peça 4, p. 230-234);
- 3) em 14/11/2014, com o Pronunciamento Ministerial, opinando pela irregularidade das contas (peça 4; p. 258).

c) Interrupção pela citação do responsável:

A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção, em 14/5/2015, com a citação da responsável, por meio do Ofício 833/2015-TCU-SECEX-CE (peças 9 e 15).

d) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

Por fim, a prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em 13/9/2016, data da sessão em que foi proferido o acórdão (peça 24).

e) Da prescrição intercorrente:

Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

Especificamente quanto a esta TCE, é possível evidenciar que as apurações não sofreram uma interrupção superior a três anos em seu andamento.

f) Conclusão pelo regime da Lei 9.873/1999

Independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima (citações no âmbito administrativo, tentativas de solução conciliatória etc.), cujo levantamento não se fez necessário,

observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral de cinco anos), tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

Partindo-se da premissa de que a pretensão de ressarcimento segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração da ocorrência da prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também inviável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos, adotando-se como referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

No caso concreto, verificou-se que não restou configurada a prescrição em face dos parâmetros estabelecidos pela Lei 9.873/1999.

Conclusão sobre a prescrição

De todo o exposto, conclui-se que, caso sejam aplicados os regimes prescricionais adotados pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário e pela Lei 9.873/99, não ocorreu a prescrição do débito e, conseqüentemente, da multa proporcional.

A possibilidade de adoção de novo critério, no caso concreto

Por fim, são oportunas algumas considerações sobre a possibilidade de aplicar, neste processo, novo critério para exame da prescrição, diverso do considerado no julgamento originário (que seguiu o Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário).

O art. 926 do CPC positivou a orientação de que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, com o fim de inibir que decisões contemporâneas adotem soluções distintas para uma mesma questão, comprometendo os valores de isonomia e previsibilidade, essenciais à segurança jurídica.

Isso não impede a reorientação da jurisprudência, sempre que evidenciada a necessidade de ajustar o entendimento à correta exegese das normas legais. E é perfeitamente possível, e até mesmo comum, que a reorientação se dê em grau recursal, pois o recurso devolve à “apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões (...) relativas ao capítulo impugnado” (art. 1.013, § 1º, do CPC), para que se profira novo julgamento, procedendo-se à correta aplicação do direito.

Todavia, em se tratando de recurso, deve-se observar a proibição de *reformatio in pejus*, não se aplicando o novo entendimento se dele resultarem efeitos práticos mais gravosos ao recorrente. O novo critério pode ser aplicado, contudo, não só se produzir efeitos favoráveis, mas também se conduzir à manutenção da decisão recorrida, ainda que por outros fundamentos.

O novo parâmetro para exame da prescrição não altera o resultado do julgamento. A condenação se justifica, quer se considere o ressarcimento imprescritível (critério adotado no acórdão recorrido), quer se realize o exame da prescrição segundo os parâmetros da Lei 9.873/1999. A hipótese em exame, portanto, não é a de reforma do acórdão recorrido, mas a de sua confirmação, por outros fundamentos. Logo, a condenação deve ser mantida.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por Ana Maria Maia de Meneses, **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 à recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.

SAR/Serur, em 24/3/2021.	Carline Alvarenga do Nascimento AUFC - Mat. 6465-3	Assinado Eletronicamente
-----------------------------	---	--------------------------