



EXAME DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC – 030.576/2007-4	ESPÉCIE RECURSAL: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE/ÓRGÃO: Município de Três Rios/RJ. RECORRENTE: Celso Alencar Ramos Jacob (R004 – Peça 83) PROCURAÇÃO: Peça 48.	DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 2884/2011 (Peça 6, p. 3-4), mantido pelos Acórdãos 5608/2012 (Peça 22) e 1666/2013 (Peça 52). COLEGIADO: 2ª Câmara. ASSUNTO: Tomada de Contas Especial / Recurso de Reconsideração / Embargos de Declaração.

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA: O recorrente está interpondo a espécie de recurso pela primeira vez?	SIM
2.2. TEMPESTIVIDADE: O recurso foi interposto dentro do prazo previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU? Data de publicação da deliberação no DOU: 4/4/2013 . Data de protocolização do recurso: 13/11/2013 (Peça 83, p. 1).	SIM
2.3. LEGITIMIDADE: O recorrente é parte legítima para interpor o recurso? Trata-se de recurso interposto por responsável arrolado nos autos, nos termos do art. 144, §1º, do RI/TCU.	SIM
2.4. INTERESSE: Houve sucumbência da parte?	SIM
2.5. ADEQUAÇÃO: O recurso indicado pelo recorrente é o adequado para impugnar a decisão recorrida?	SIM
2.6. FORAM PREENCHIDOS OS REQUISITOS ESPECÍFICOS? Preliminarmente, para análise do presente requisito, faz-se necessário realizar um breve histórico dos autos. Trata-se de tomada de contas especial de responsabilidade do Sr. Celso Alencar Ramos Jacob, ex-Prefeito, e da empresa NV Rio Comércio e Serviços Ltda., instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS em decorrência da não aprovação da prestação de contas do Convênio 1.645/2002, por meio do qual o Ministério da Saúde transferiu recursos federais ao referido Município, para aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde. Por meio do acórdão recorrido, este Tribunal julgou irregulares as contas do recorrente, com aplicação de débito solidário, débito individual e multa individual. Em suma, restou consignado nos autos a responsabilidade do recorrente: a) pela existência de irregularidades nos procedimentos licitatórios realizados para “aquisição de um veículo com características que permitissem a montagem de uma unidade móvel de saúde – UMS” (Peça 5, p. 48) e para “aquisição dos equipamentos e realização dos serviços necessários à transformação do veículo em uma UMS” (Peça 5, p. 48-49); b) pela não aplicação no mercado financeiro dos recursos transferidos ao	NÃO



Município (Peça 6, p. 1).

Irresignado com a decisão, o recorrente interpôs recurso de reconsideração (Peça 11, p. 3-33), que não foi conhecido, por ser intempestivo e não apresentar fatos novos, conforme o Acórdão 5608/2012 – TCU – 2ª Câmara (Peça 22).

O recorrente, então, opôs embargos de declaração (Peça 45), que foram conhecidos e rejeitados, nos termos do Acórdão 1666/2013 – TCU – 2ª Câmara (Peça 52).

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão, com fulcro no art. 35, III, da Lei 8.443/1992.

Isto posto, antes de proceder ao exame do caso em tela, cabe tecer algumas considerações acerca desta espécie recursal.

Primeiramente, é de se notar que o recurso de revisão constitui-se, na verdade, em uma espécie recursal em sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Dessa forma, seu conhecimento somente é cabível em situações excepcionais, descritas no artigo 35 da Lei 8.443/1992.

Assim, 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 artigo 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.

Após estas observações, passa-se ao exame.

O responsável apresenta neste momento as seguintes alegações:

i. “o presente recurso insurge para levar informações que não foram apreciadas, bem como documentos imperiosos os quais não foram analisados e novas provas documentais que elucidarão os fatos pelos quais o Recorrente foi, **data maxima venia**, equivocadamente representado, que fará com que o v. acórdão recorrido reste totalmente reformado” (Peça 83, p. 4);

ii. “apenas na manifestação do Recorrente, recebida como Recurso de Reconsideração, foi o primeiro momento ao longo de todo o transcorrer da presente Tomada de Contas Especial que o Recorrente se manifestou. Ora, em sendo assim, todo e qualquer argumento por ele trazido era fato novo que merecia a devida análise, o que infelizmente não ocorreu” (Peça 83, p. 5);

iii. “o fato de a instrução ter apurado fatos diversos daqueles apontados pelo Recorrente, e não ter sido conhecido seu recurso, prejudica sobremaneira o exercício do contraditório, vez que esta não pode ser realizada defesa de forma ampla” (Peça 83, p. 6);

iv. “o Recorrente confiava no posicionamento expresso da SECEX/RJ bem como do Ministério da Saúde acerca da regularidade de suas contas. Assim, não pode este ser agora, quase 10 (dez) anos depois, surpreendido por uma súbita mudança de entendimento desta Colenda Corte de Contas. Tal pretensão de reexame afronta os princípios norteadores aos quais está submetida a atividade administrativa pública, em especial os da boa-fé, da segurança jurídica e da coisa julgada administrativa. As íncultas decisões e pareceres proferidos anteriormente vinculam a Administração com

relação ao Convênio discutido. Assim, esta Corte não pode decidir de modo diverso em julgamento posterior. Isto porque houve a preclusão administrativa” (Peça 83, p. 10);

v. “existe prescrição de 5 (cinco anos) para que o Estado imponha qualquer sanção, formalizando assim a segurança jurídica dos tutelados, não podendo o agente público ser refém de acusações por tempo indeterminado” (Peça 83, p. 12);

vi. “o Recorrente não foi devidamente citado para apresentação de sua defesa, haja vista que o mandado citatório foi entregue a pessoa diversa. Tal nulidade absoluta trazida pelo Recorrente não foi devidamente apreciado [sic]” (Peça 83, p. 12);

vii. “verifica-se latente a delegação de poderes e responsabilidades para a Comissão de Licitação e Secretaria de Saúde, não havendo fundamento para responsabilização do Recorrente. [...] No caso concreto, a competência para indicar a necessidade da contratação, a modalidade de licitação, a dispensa ou a inexigibilidade pertence ao órgão Técnico e não ao Prefeito, que apenas chancela o aspecto formal da aquisição” (Peça 83, p. 17-18);

viii. “o Ministério da Saúde estabeleceu um parâmetro, no caso, R\$ 90 mil reais, para aquisição da ambulância tipo B. O Recorrente, apenas, por meio de sua equipe técnica, deu andamento ao certame dentro das balizas previamente estabelecidas pelo ministério” (Peça 83, p. 21);

ix. “a ambulância adquirida enquadra-se na de Tipo ‘B’, tendo esta valor muito superior a de Tipo ‘A’ a que foi posta como parâmetro nesta Tomada de Contas. Tal fato, em muito, muda os cálculos para se imputar ou não a regularidade das contas apresentadas” (Peça 83, p. 39);

x. “as novas provas apresentadas deixam claro que não houve qualquer macula [sic] na prestação de contas e, caso houve, não é de responsabilidade do Recorrente e sim de terceiros, sendo afastado o nexos de causalidade. Desta forma, por ter o Recorrente notória vida política a qual pretende seguir, o equívoco [sic] acerca do erro na prestação de contas pode contaminar toda sua ilibada reputação e o direito de eleger-se nas eleições de 2014. Por este motivo, imperativo que se imponha efeito suspensivo ao presente recurso, evitando assim dano que não poderá ser revertido” (Peça 83, p. 50).

Por fim, colaciona os documentos abaixo:

a) aprovação do Ministério da Saúde acerca dos valores utilizados (Peça 83, p. 54-65);

b) parecer do TCU acerca dos tipos de Unidade de Saúde Móvel (Peça 83, p. 66-68);

c) Decreto Lei 2.570, de 10/1/2010 (Peça 83, p. 69-70);

d) Convênio 799/2001 (diverso ao examinado nos presentes autos), entre a União e o Município de Três Rios/RJ (Peça 83, p. 71-79);

e) Tomada de Preços 7/2002, objeto do Convênio 799/2001 (diverso ao examinado nos presentes autos): Unidade de Saúde Móvel (Peça 83, p. 80-265).

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.



Cabe ao recorrente, ao menos, indicar qual seria o documento que teria eficácia para elidir a irregularidade e desconstituir a deliberação. Não se está a exigir, no exame de admissibilidade, a demonstração da efetiva desconstituição da decisão, mas somente a relação entre o novo documento e a possível reforma do julgado, por exemplo, o extrato bancário da conta específica do convênio com os consequentes cheques nominais a demonstrar o nexo entre despesas e recursos.

Meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal já utilizada pelo responsável (Peça 11, p. 3-33). Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

Sobre a alegação de nulidade de citação por ter sido entregue a pessoa diversa, vale destacar 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)



Além disso, os documentos relacionados à “aprovação do Ministério da Saúde acerca dos valores utilizados” (Peça 83, p. 54-65) já se encontram nos autos, à Peça 1, p. 6-16.

Sobre os documentos relativos a “parecer do TCU acerca dos tipos de Unidade de Saúde Móvel” (Peça 83, p. 66-68), há citação do endereço eletrônico onde podem ser encontrados

(http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc), em instrução realizada por esta Corte de Contas, à Peça 5, p. 37, item 15.

O Decreto Lei 2.570, de 10/1/2010 (Peça 83, p. 69-70), expedido pela Prefeitura Municipal de Três Rios/RJ, tão somente demonstra delegação de competência para realização de despesas pelas Secretarias e Coordenadorias municipais.

Por fim, o Convênio 799/2001 não é o objeto da tomada de contas especial em tela (Convênio 1.645/2002). E, conforme pode ser constatado à Peça 3, p. 17-18, a Tomada de Preços 7/2002 também está relacionado ao Convênio 799/2001, que não possui conexão com o Convênio 1.645/2002.

Neste aspecto, convém ressaltar ainda que não cabe a este Tribunal inferir qual o documento novo trazido pelo recorrente para conhecer do recurso de revisão. O ônus de apontar e demonstrar tal requisito é do recorrente. Caso ele não alegue e nem comprove este pressuposto, não é dever do Tribunal, de ofício, deduzir, ou mesmo buscar, entre os inúmeros argumentos ou até mesmo documentos trazidos, qual o elemento novo com eficácia sobre a prova produzida a ser considerado.

Superado este exame, não há que se falar em concessão de efeito suspensivo com base em *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, quando não se verifica condições de admissibilidade para o próprio recurso interposto. Por óbvio, como o recurso não merece conhecimento, não possui potencialidade de alterar a decisão recorrida. Portanto, não há que se falar em fumaça do bom direito.

Por estas razões, não há como conferir efeito suspensivo ao recurso de revisão.

Ante o exposto, tendo em vista que os elementos apresentados no expediente recursal não atendem aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão, propõe-se o seu não conhecimento.

2.7. OBSERVAÇÕES:

2.7.1. ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO

Em que pese a proposta de não conhecimento do presente expediente recursal, verifica-se que o recorrente alega em seu recurso a ocorrência de prescrição quinquenal (Peça 83, p. 12-13).

Em relação à prescrição aduzida pelo recorrente, a despeito de configurar mero argumento jurídico, considera-se oportuno tecer algumas considerações.

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 artigo 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, impende asseverar que 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, se existir razão ao recorrente (porque de fato há o erro de procedimento ou de julgamento alegados) será dado provimento ao recurso. Caso inexistir o vício apontado, será negado provimento ao recurso, mantendo-se inalterada a decisão contestada.

A existência ou não da prescrição ou decadência, portanto, constitui o próprio mérito do recurso, ou seja, integra o pedido do recorrente, que pugna pela extinção da ação ou do direito (ainda que também faça um pedido de reforma, para a eventualidade de não se acatar o anterior).

No caso de prescrição ou decadência, em especial, resta claro que se referem a matéria de mérito do recurso, conforme expressamente dispõe o Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente a este TCU, *verbis*:

Art. 269. Haverá resolução de mérito:

(...)

IV - quando o juiz pronunciar a decadência ou a prescrição;

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.

Essa ordem é necessária, eis que o exame de admissibilidade constitui uma etapa prévia ao exame de mérito.

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.

Com estas considerações, conclui-se restar prejudicado o exame do mérito do



expediente apelativo, inclusive de eventual prescrição ou decadência, ante a proposta de não conhecimento do recurso.

2.7.2. IMPEDIMENTO DO MIN. AROLDO CEDRAZ

Trata-se de processo em que consta como advogado constituído nos autos o Sr. DANILO BATISTA SOARES, OAB/DF 25.279 (Peça 48, p. 1), relacionado pelo Exmo. Ministro Aroldo Cedraz no Anexo I ao Ofício 5/2013 – GAB. MIN-AC dentre aqueles que dão causa a seu **impedimento**, nos termos do art. 151, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Propõe-se:

3.1. não conhecer do recurso de revisão, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, e **indeferir o pedido de medida cautelar**, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;

3.2. encaminhar os autos ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso, com fundamento na Portaria/Serur 3/2013, ressaltando a situação de **impedimento do Exmo. Min. Aroldo Cedraz**, nos termos do item 2.7.2 da presente instrução; e

3.3. dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia da referida deliberação, acompanhada de seu relatório e voto.

SAR/SERUR, em 30/12/2013.

FÁBIO FUJIKAWA FERREIRA
TEFC – mat. 46426-0

ASSINADO ELETRONICAMENTE