
**5º BEC - RECURSO CONTRA ACÓRDÃO JULGANDO
REGULARIDADE DE CONTAS
Recurso de Revisão**

Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça

Grupo II – Classe I – Plenário

TC-014.059/92-4

Ementa: Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público contra Acórdão proferido pela 1ª Câmara deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 10.11.92 (Relação nº 41/92, Ata nº 40/92 - DOU de 20.11.92), que julgou regulares as contas do 5º Batalhão de Engenharia de Construção - 5º BEC - referentes a 1991, dando quitação plena aos responsáveis. Existência de tomada de contas especial relativa supostas irregularidades cometidas pelo Sr. José Ricardo Siqueira Silva, ordenador de despesa do 5º BEC no mesmo ano (TC-003.771/97-0). Conhecimento de recurso. Determinação de juntada da TCE ao presente processo para apreciação dos fatos ali narrados e da influência desses sobre as referidas contas da unidade.

RELATÓRIO

- 1 – Natureza: Recurso de Revisão
- 2 – Unidade: 5º Batalhão de Engenharia de Construção do Ministério do Exército
- 3 – Recorrente: Dr. Jatir Batista da Cunha – então Procurador-Geral em Exercício junto ao TCU
- 4 – Pareceres:

4.1 – Da Unidade Técnica:

“Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público contra Decisão proferida pela 1ª Câmara deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 10.11.92 (Ata nº 40/92), que julgou a Tomada de Contas de 1991 do Quinto Batalhão de Engenharia de Construção regular, com quitação plena aos responsáveis (TC nº 014.059/92-0, Relação nº 41/92, DOU de 20.11.92).

2. Em decorrência da verificação, pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério do Exército, da ocorrência de diversas irregularidades no 5º Batalhão de Engenharia de Construção, que resultaram em danos ao erário, foi instaurado processo de tomada de contas especial (TC nº 003.771/97-0) contra o Sr. José Ricardo Siqueira Silva, ordenador de despesa à época.

3. A 3ª SECEX, ao analisar a referida TCE, propôs a citação do responsável pela prática das irregularidades constatadas naquele processo. As respostas apresentadas estão em análise na Unidade Técnica de origem.

4. Por sua vez, o Ministério Público ponderou que as irregularidades detectadas na tomada de contas especial podem gerar reflexos nas contas do exercício de 1991 – já julgadas – e que a condenação em débito do responsável depende da reabertura destas, conseqüentemente, interpôs este recurso.

5. O Ministro-Relator deste Recurso de Revisão, Exmo. Sr. Ministro Marcos Vinícios Vilaça, encaminhou os presentes autos a esta Secretaria para instrução por meio do Despacho de fl. 05.

5.1. O recurso foi interposto pela primeira vez, em 07.11.97, pelo Ministério Público e fundou-se nas irregularidades constantes da mencionada TCE. A Decisão recorrida proferida pela 1ª Câmara deste Tribunal foi publicada no DOU de 20.11.92.

5.2. Portanto, foi observado o prazo quinquenal, bem como os demais requisitos previstos no art. 35 da Lei 8.443/92, podendo ser conhecido o presente recurso de revisão.

6. O Ministério Público requereu o provimento do presente recurso, a rescisão da Decisão proferida pela 1ª Câmara deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 10.11.92 (Ata nº 40/92) e reabertura das contas dos ordenadores de despesas do Quinto Batalhão de Engenharia de Construção do Ministério do Exército, referentes ao exercício de 1991.

6.1. Solicitou o seguimento das providências sugeridas no âmbito do TC-003.771/97-0 (TCE), para que, ao final, seja proferido novo julgamento de mérito e, ainda, sugeriu a apensação deste recurso aos autos da tomada de contas especial em comento, em razão da conexão entre os processos.

7. Não obstante o fato de o exame do presente recurso estar condicionado à juntada sugerida pelo MPTCU, vez que foi motivado pelas irregularidades presentes na tomada de contas especial do Quinto Batalhão, a mesma não está apensada a estes autos.

7.1. Em consulta ao sistema CAPT verificou-se que a citada TCE encontra-se tramitando na 3ª Secretaria de Controle Externo. Questionada informalmente sobre o andamento do processo, a 3ª SECEX informou que os autos já contam com as instruções da Divisão Técnica, a qual propôs entre outras coisas a juntada às Contas referentes ao exercício de 1991, e que encontram-se na Assessoria aguardando Parecer.

7.2. Ao que tudo indica, este recurso foi interposto antes da deliberação final sobre a tomada de contas especial, prescindido portanto da juntada requerida, para que não padecesse de intempestividade, já que o fim do prazo quinquenal para a sua interposição já estava bastante próximo.

7.3. Dessa forma, considerando a imprescindibilidade da análise do TC nº 003.771/97-0 para instrução deste recurso de revisão, entendemos que se devam

sobrestar estes autos, até a deliberação de mérito do Tribunal acerca das mencionadas contas especiais.

8. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer o presente recurso de revisão manifestado pelo MPTCU, com fulcro no art. 35, III, da Lei 8.443/92;

b) sobrestar a reinstrução destes autos até o julgamento de mérito do TC nº 003.771/97-0.”

4.2 – Do Ministério Público: O Ministério Público manifestou sua anuência à proposta apresentada pela Unidade Técnica.

É o relatório.

VOTO

O presente processo aborda situação recorrente neste Tribunal, qual seja, o surgimento à tona, posteriormente ao julgamento das contas de determinado gestor, de atos de gestão supostamente irregulares, praticados no período abrangido pelo julgado, que poderão alterar o posicionamento desta Corte acerca das mesmas contas.

2.O encaminhamento de situações como essa opõe dois princípios de direito aplicáveis ao Tribunal: de um lado a segurança jurídica e seu corolário, o respeito à coisa julgada, ainda que administrativa; e de outro a busca da verdade material.

3.A legislação regedora do TCU tem como remédio processual para esse dilema o recurso de revisão de que trata o art. 35 da Lei nº 8.443/92, procedimento sem efeito suspensivo e não-impedidor do trânsito em julgado da decisão atacada e que tem natureza jurídica assemelhada à de ação rescisória no processo civil e de revisão criminal no processo penal. Nesse sentido o Tribunal tem decidido reiteradamente, cristalizando-se esse entendimento no acolhimento do Relatório e Voto do Ministro Valmir Campelo na Decisão nº 94/99 – Plenário, de 17.03.1999 (TC-004.907/98-1).

4.Tangenciando esse mesmo assunto, encontra-se sob a análise do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha projeto de resolução de autoria do Ministro Bento José Bugarin (TC-928.922/98-7), cujo escopo é a regulamentação dos recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao TCU, bem assim seus efeitos e sua forma de processamento.

5.Não pretendo aqui entrar no mérito dessa discussão, que já tem seu foro estabelecido. Entretanto, entendo ser dever do juiz julgar o caso concreto, ainda que não haja norma específica sobre o tema trazido à tutela jurisdicional, devendo-se aplicar nessas situações o que preconiza a Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657/42), em seu art. 4º: “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

6.Assim, na falta de uma definição do TCU acerca do procedimento a ser adotado nesses casos, tenho refletido sobre como decidir as questões concretas a mim submetidas, relativas a fatos descobertos após o julgamento das contas de

determinado gestor, da forma mais consentânea com os princípios de direito mencionados.

7. Parto do entendimento de que a sede adequada para a discussão de supostas irregularidades apontadas posteriormente ao julgamento das contas de determinado administrador seja o próprio processo de tomada ou prestação de contas, uma vez que, tendo sido as contas do gestor julgadas regulares, com ou sem ressalvas, presumem-se regulares, ainda que com ressalvas, todos os atos por ele praticados no período abrangido pelo julgado.

8. O fato de as contas do gestor já haverem sido julgadas torna imprescindível, portanto, que qualquer juízo por parte do TCU sobre atos ou fatos ocorridos no período abrangido pela decisão seja precedido da interposição de recurso de revisão pelo Ministério Público, cujo conhecimento, por parte do Tribunal, será suficiente para afastar a decadência quinquenal de que trata o art. 35 da Lei nº 8.443/92.

9. Nosso ordenamento jurídico prevê que apenas nos casos de **error in procedendo** é possível a interposição de recurso com efeito meramente rescindente, ou seja, com o fito de rescindir ou eliminar a decisão atacada, o que implicará a desconstituição de todos os atos processuais a ela posteriores. Nos casos de **error in iudicando**, situações às quais se destina o recurso de revisão, deve haver, necessariamente, além do efeito rescindente (**jus rescindens**), o efeito substitutivo da decisão atacada (**jus rescisorium**), ou seja, o novo julgamento sobre as questões fáticas tratadas.

10. Esse entendimento é reforçado pela inteligência do parágrafo único do artigo 35 da Lei nº 8.443/92, segundo o qual “a decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado”.

11. Destarte, não pode o recurso de revisão interposto pelo Ministério Público destinar-se tão-somente à reabertura de contas já julgadas, devendo o Relator desse recurso, por força do disposto no citado dispositivo legal, apreciar, no mérito, os fatos, anteriormente ocultos, trazidos à tona, e que darão ensejo à procedência ou não do apelo e, no primeiro caso, implicará a expedição de nova decisão de mérito pelo Tribunal.

12. Como conseqüência desse raciocínio, depreende-se que o julgamento da admissibilidade e da procedência dos fatos narrados em processo superveniente à apreciação das contas anuais, devam ser tratados no âmbito da revisão dessas mesmas contas e, também, que as citações e demais providências deverão ficar a cargo do Relator que vier a ser sorteado para o recurso de revisão, que presidirá aquele processo.

13. Coerentemente com essa argumentação, tenho adotado, até definição do Tribunal acerca do assunto, o seguinte procedimento:

a) quando designado para relatar processo superveniente a contas já apreciadas no mérito e transitadas em julgado (p. ex. TCE, denúncia, representação, auditoria etc.):

a.1) proposição de sua juntada às contas respectivas, por meio de decisão colegiada, comunicando essa providência ao Ministério Público, para a verificação da oportunidade de interposição de recurso de revisão, caso ainda não interposto;

a.2) caso já interposto o recurso, remessa do processo superveniente ao Relator **ad quem**, por meio de decisão colegiada, para deliberação acerca de sua admissibilidade e procedência, da influência dessa análise sobre as contas já julgadas, bem assim do provimento ou desprovimento ao recurso de revisão e, se for o caso, da proposição de nova decisão (procedimento por mim proposto e aprovado pelo TCU, na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada em 07.04.1999, em que o Plenário, ao apreciar o TC-001.499/97-1, adotou a Decisão Sigilosa nº 143/99);

b) quando designado para relatar recurso de revisão interposto pelo Ministério Público, em casos como o ora tratado: proposição, por meio de voto em Plenário, da juntada do(s) processo(s) superveniente(s) (TCE, denúncia, representação, auditoria etc.) ao processo relativo às contas, para, como relator **ad quem**, adotar as providências acima preconizadas.

Diante do exposto, divergindo parcialmente dos pareceres, Voto por que este Tribunal adote a Decisão que submeto à apreciação do Plenário.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ministro Bento José Bugarin

Gostaria apenas de registrar que a proposta ora submetida à apreciação do Colegiado pelo Ministro Marcos Vilaça está de acordo com a orientação aprovada por este Plenário, na Sessão extraordinária de caráter reservado de 11/11/98, nos autos do TC-008.974/97-7, por intermédio da Decisão nº 789/98, Ata 45/98, por mim relatado, nos seguintes termos:

“8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: Considerando que:

1. quanto ao recurso de revisão interposto pelo Ministério Público em que pede explicitamente tão-apenas a reabertura das contas:

1.1. nos termos do art. 35, e seus incisos, da Lei nº 8.443/92, não se funda em *error in procedendo*, motivo pelo qual **não há que se falar em cassação da decisão recorrida nem em função meramente rescindente da decisão que aprecia pedido de reabertura das contas;**

1.2. a figura da reabertura das contas é construção jurisprudencial, sem previsão legal, e facultativa, por não ser necessária, ante o efeito devolutivo ínsito ao recurso de revisão;

1.3. em decorrência do disposto no parágrafo único do art. 35 da Lei Orgânica, pode-se entender referido recurso de revisão como acompanhado de pedido implícito de reforma da decisão atacada, caso contrário o Tribunal dele não deveria conhecer, por falta de interesse em recorrer do MPTCU;

1.4. o provimento deve ser dado em relação ao pedido de mérito - que é a reforma da decisão recorrida - e não em relação ao pedido de meio - que é a reabertura das contas -, pois o provimento ou o não-provimento de um recurso é a providência última a ser tomada pelo órgão *ad quem*, eis que com este ato exaure a sua jurisdição recursal;

1.5. o Relator sorteado pode, seguindo alguns precedentes da Casa, incluir o processo em pauta e submetê-lo à apreciação Colegiada, para fins de apreciação quanto ao juízo de admissibilidade do recurso e, se for o caso, citação ou audiência do responsável ou, em homenagem ao princípio da economia processual e em observância à técnica processual, dispensar referida apreciação Colegiada - *porque desnecessária, liberando assim a pauta para assuntos mais relevantes* - e mandar citar ou ouvir em audiência o responsável para, posteriormente, após o pronunciamento da 10ª SECEX e do Ministério Público, submeter o feito ao Plenário, com proposta acerca do juízo de admissibilidade bem como do provimento ou não-provimento do recurso, que correspondem, respectivamente, à reforma ou à manutenção da decisão recorrida;

1.6. dessa forma, é correto afirmar que o pedido de reabertura das contas se insere na esfera do juízo de admissibilidade do recurso de revisão. Reabrir as contas significa passar à análise do mérito, promovendo-se a citação ou audiência do responsável. Negar a reabertura significa não conhecer do recurso. Portanto, a exemplo do que ocorre com os demais recursos desta Casa, referido juízo de admissibilidade pode ser feito pelo próprio Relator, dispensando-se a inclusão do processo em pauta nesta fase;

1.7. assim, a 10ª SECEX deve atuar não apenas quanto ao juízo de admissibilidade mas também quanto à análise de mérito do recurso, procedimento, aliás, que em nada difere dos demais recursos, não se justificando a inovação pretendida. Além disso, as hipóteses de cabimento do recurso de revisão exigem a atuação de agente diverso daquele que já atuou nos autos, pois, especialmente no caso de "*superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida*", deve-se avaliar se de fato os documentos novos têm eficácia sobre a prova produzida, o que não permite que referida avaliação seja procedida por quem já se manifestou anteriormente sobre a prova produzida;

1.8. pelos mesmos fundamentos do subitem anterior, o Relator do recurso de revisão deve atuar no processo até o julgamento do Tribunal que decidir sobre a reforma ou não do Acórdão recorrido (o que corresponde ao mérito do recurso), pois, conforme demonstrado, não é a hipótese de recurso que enseje decisão com função meramente rescindente, mas sim substitutiva.

2. quanto a pedido de reexame interposto pelo Ministério Público em face de decisão prolatada em processo de fiscalização, o tratamento a ser dado é idêntico ao sugerido para o recurso de que cuida o item anterior, pois, também aqui, não se trata de recurso que enseje decisão com função meramente rescindente, porquanto não se fundou em *error in procedendo*, mas sim em fatos novos que poderão ensejar a reforma da decisão recorrida e não a cassação.

3. quanto ao recurso interposto por responsável omissivo no dever de prestar contas, consistente na apresentação da própria prestação de contas, deve a 10ª SECEX permanecer com a instrução do recurso, pois, ainda que de forma sumária, a SECEX de origem já atuou no processo e, além disso, não se mostra conveniente, sob a ótica da praticidade, criar tal exceção à regra.

4. quanto a “*qualquer outro tipo de recurso com função meramente rescindente de decisão ou de acórdão*”, conforme redação proposta pelo nobre autor, mostra-se despropositada a alteração da Resolução nº 74/96 quanto a este ponto, porquanto, em se tratando de *error in procedendo*, como, por exemplo, citação nula, será a decisão recorrida *cassada* e renovados os atos viciados e os subsequentes deles dependentes, o que ensejará a restituição dos autos ao Relator *a quo* e portanto à SECEX responsável pela instrução originária.

5. qualquer recurso interposto pelo Ministério Público junto ao TCU tendente a agravar a situação do responsável requer que o envolvido tenha assegurados os mesmos direitos e prerrogativas processuais que teve quando da apreciação originária do processo.

6. as decisões do TCU são válidas e de eficácia plena, somente podendo ser rescindidas por outra decisão fundamentada em *error in procedendo* ou *error in iudicando*, e, neste último caso, após a instauração do contraditório, sob pena de afronta ao devido processo legal, à coisa julgada e aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, motivo pelo qual descabe falar em função meramente rescindente da decisão que reabre as contas ou de outras decisões similares, tendo em vista que se fundam em fatos ainda não provados e são prolatadas antes da instauração do contraditório.

8.1. aprovar o Projeto de Resolução, Substitutivo do Relator, em anexo, que “Acréscima parágrafos ao art. 3º da Resolução/TCU nº 74/96”, objeto deste processo;

8.2. deixar assente que, até que seja aprovada norma disciplinadora do tratamento a ser dispensado ao recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU e aos demais recursos interpostos pelo *Parquet*, devem ser observados os seguintes princípios, para fins de uniformização:

8.2.1. observância aos pressupostos recursais, sob pena de nulidade;

8.2.2. necessidade de instauração do contraditório, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável, sob pena de infringência ao princípio constitucional da ampla defesa;

8.2.3. atuação do Relator sorteado até o julgamento que decide acerca da reforma ou não da decisão recorrida, sob pena de negativa de prestação jurisdicional por parte do Relator sorteado;

8.2.4. obrigatoriedade de audiência do Ministério Público, na qualidade de fiscal da lei;

8.2.5. validade e eficácia da decisão recorrida até que o Tribunal prolate nova decisão que a casse, em virtude de nulidade devidamente comprovada, ou que a reforme, em razão do julgamento de mérito do recurso interposto, sob pena de se infirmar

o princípio da segurança jurídica e de se afrontarem a coisa julgada, as normas do TCU e o devido processo legal, constitucionalmente garantido.

8.3. arquivar os presentes autos.”

Dessa forma, até que seja aprovada norma regulamentadora acerca dos recursos interpostos pelo Ministério Público - matéria que está sendo discutida nos autos do TC- 928.922/98-7 -, deve prevalecer os termos da Decisão supratranscrita, motivo pelo qual acompanho o Relator destes autos quanto à proposta ora apresentada.

DECISÃO Nº 146/99 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC-014.059/92-4
2. Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão
3. Recorrente: Dr. Jatir Batista da Cunha – Procurador-Geral em Exercício junto ao TCU
4. Unidade: 5º Batalhão de Engenharia de Construção do Ministério do Exército
5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico
7. Unidade Técnica: 10º SECEX
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1 – conhecer o presente recurso de revisão interposto pelo MPTCU, com fulcro no art. 35, III, da Lei 8.443/92; e
 - 8.2 – determinar a juntada do TC-003.771/97-0 a este, para que os fatos ali narrados sejam apurados no âmbito deste processo.
9. Ata nº 14/99 - Plenário.
10. Data da Sessão: 14/04/1999 - Ordinária.
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça (Relator), Homero Santos, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta e Walton Alencar Rodrigues.

Humberto Guimarães Souto
na Presidência

Marcos Vinícios Vilaça
Ministro-Relator

1. Publicada no DOU de 03.05.99.