

---

# TCU – PROPOSTA DE ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA

## Administrativo

---

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II - Classe VII - Plenário

TC-004.907/98-1

Natureza: Administrativo

Órgão: Tribunal de Contas da União

Interessado: Tribunal de Contas da União

*Ementa: Proposta de Anteprojeto de Lei que "dá nova redação aos arts. 32 e 35 da Lei nº 8.443/92, de 16 de julho de 1992 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União". Proposta inadequada, ante a ausência de razão prática para a sua adoção. Arquivamento do processo.*

### RELATÓRIO

Adoto como relatório o judicioso Parecer da lavra da Comissão integrada pelos servidores Dr<sup>a</sup> Teresinha de Jesus Carvalho, então Consultora-Geral, Dr. Carlos Nivan Maia, então Secretário de Contas do Governo e Transferências Constitucionais, e Dr. José Márcio da Silveira e Silva, Assessor do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, a saber:

“Em cumprimento à Ordem de Serviço nº 6, de 25 de maio de 1998, apresentamos, a seguir, estudo acerca da conveniência de ser modificada a Lei Orgânica deste Tribunal, objetivando contemplar a possibilidade de inclusão da ação rescisória aos seus julgados.

||

A necessidade do presente estudo foi alvitrada pelo eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, no bojo do TC-001.802/98-4, e acatada pelo I. Plenário, na forma expressa no subitem 8.1 da Decisão nº 296/98 (Ata nº 19/98 - Plenário, Sessão de 20.5.98), conforme transcrição textual:

‘8.1 - sugerir à Presidência desta Corte que constitua Comissão com vistas a desenvolver estudos, e, se for o caso, elaborar, desde logo, Projeto de Lei a ser submetido oportunamente ao Plenário, introduzindo na Lei Orgânica deste Tribunal a Ação Rescisória, nos termos da jurisprudência predominante no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral;’.

**Segundo expôs Sua Excelência, seria recomendável que a ação rescisória substituísse o atual recurso de revisão, evitando-se, com isso, os inconvenientes que a denominação de recurso para esse instrumento revisional causa para a definição do momento em que as decisões desta Corte transitam em julgado.**

**Com efeito, a precisa delimitação acerca de quando se dá a preclusão administrativa é de fundamental importância para o correto atendimento à Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, pois essa norma alinha como inelegíveis, em seu art. 1º, inciso I, alínea g, aqueles que tiveram suas contas julgadas irregulares por decisão irrecorrível, in verbis:**

‘Art. 1º - São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

.....(omissis).....

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas **por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível** do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;’ (destacado.)

Disciplinando a participação do Tribunal de Contas da União para a consecução dos fins previstos na Lei Complementar nº 64/90, o art. 91 da Lei Orgânica determina o envio dos nomes dos responsáveis nessa situação ao Ministério Público Eleitoral, nos termos seguintes:

‘Art. 91 - Para a finalidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g e no art. 3º, ambos da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, o Tribunal enviará ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição.’

Além do encaminhamento ao Ministério Público Eleitoral, a novel Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, determina que a relação dos que tiveram contas julgadas irregulares por decisão irrecorrível também deve ser tornada disponível à Justiça Eleitoral, conforme disposto no § 5º do art. 11:

‘Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições

.....(omissis).....

§ 5º Até a data a que se refere este artigo, os Tribunais e Conselhos de Contas deverão tornar disponíveis à Justiça Eleitoral relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e **por decisão irrecorrível** do órgão competente, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou que haja sentença judicial favorável ao interessado.’ (destacado.)

Dessa forma, de acordo com esses textos legais, o Tribunal de Contas da União deverá, obrigatoriamente, em época própria, enviar relação contendo os

nomes dos responsáveis por contas julgadas irregulares, **por decisão irrecurável**, à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral, nos termos da Lei nº 9.504/97 (art. 11, § 5º) e da Lei nº 8.443/92 (art. 91).

Há se observar, no entanto, como suscitado pelo eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, a dificuldade em definir-se, de forma precisa, a contar de quando a decisão de mérito sobre as contas se torna irrecurável.

Atente-se que o art. 32, da Lei nº 8.443/92, relaciona como espécies recursais, o recurso de reconsideração, os embargos de declaração e o recurso de revisão. Este último, de acordo com o texto do art. 35 da referida Lei, tem prazo de cinco anos para a sua propositura. Transcrevemos, logo adiante, os respectivos artigos:

‘Art. 32. De decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de:

I - reconsideração;

II - embargos de declaração;

**III - revisão.**

Parágrafo único. Não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão da superveniência de fatos novos na forma prevista no Regimento Interno.

Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, **dentro do prazo de cinco anos**, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei e fundar-se-á:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Parágrafo único. A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.’ (destacado).

Assim, como esses dispositivos legais incluem o instrumento processual de revisão de contas como recurso, poder-se-ia alegar que, somente após a preclusão dessa faculdade, seja pelo decurso do tempo (preclusão temporal), seja pelo seu exercício (preclusão consumativa), é que a decisão de mérito tornar-se-ia imutável e, portanto, irrecurável.

### III

De fato, se considerarmos simplesmente a literalidade dos arts. 32 e 35 da Lei nº 8.443/92 e a própria denominação desse instrumento processual (recurso de revisão), não se poderia negar, à primeira vista, que as decisões definitivas deste Tribunal somente se tornariam imutáveis, ou seja, adquiririam a condição

de coisa julgada, ainda que administrativa, após operada a preclusão dessa faculdade processual.

No entanto, a circunstância de, na Lei Orgânica deste Tribunal, o instrumento de revisão das decisões administrativas transitadas em julgado ser impropriamente denominado de recurso de revisão, não pode ser causa bastante para considerá-lo como espécie recursal *stricto sensu*, pois **as características constitutivas desse instrumento revisional são distintas das inerentes aos recursos propriamente ditos.**

Com efeito, enquanto o recurso de revisão tem prazo de interposição de cinco anos, os demais recursos têm prazos exíguos. Do mesmo modo, enquanto as hipóteses para interposição previstas nos incisos do art. 35 da Lei nº 8.443/92 são bastante restritas, fundadas apenas em erro de cálculo, falsidade ou insuficiência de documentos ou na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, os recursos têm, em geral, escopo amplo de impugnação. Por fim, não é conferido ao recurso de revisão o efeito suspensivo, que está presente nos outros recursos.

Nesse ponto, vale salientar que **não é o fato de o recurso de revisão não ter efeito suspensivo, o motivo determinante para o entendimento de que ele não obsta o trânsito em julgado da decisão, mas, sim, a sua própria natureza jurídica, que não se confunde com recurso em sentido estrito.**

Realmente, enquanto o efeito suspensivo atinge a eficácia da decisão, é o efeito devolutivo imanente a todo recurso que impede ou adia o trânsito em julgado das decisões. Pela sua propriedade, vale transcrever a precisa lição do processualista Nelson Nery Júnior (*in* Princípios Fundamentais ≠ Teoria Geral dos Recursos, 4ª edição, Editora Revista dos Tribunais, pág. 176/7), que distingue entre o efeito suspensivo do recurso e o adiamento da preclusão, *verbis*:

‘O fato de a interposição do recurso admissível acarretar o adiamento da preclusão e/ou coisa julgada, nada tem a ver com o efeito suspensivo de que se revestem alguns deles. O efeito suspensivo faz com que fique suspensa a **eficácia da decisão** impugnada, vale dizer torna a decisão recorrida desprovida de executividade imediata, até que o recurso interposto seja julgado. Nunca se colocou em questão que a eficácia do pronunciamento judicial se dá apenas a partir da verificação da preclusão em qualquer das suas espécies, sem que isto signifique que se estivesse diante de um ‘efeito suspensivo’. Logo, a eficácia da decisão é fenômeno distinto da suspensividade do recurso, mesmo porque antecede no tempo a interposição de eventual recurso.’

Assim, o foco da discussão sobre a irrecorribilidade das decisões de mérito proferidas pelo Tribunal de Contas da União, mesmo enquanto ainda pendente o prazo para interposição do recurso de revisão, deve estar centrado essencialmente na natureza jurídica desse remédio processual, não sendo decisivo para a solução da questão o argumento único de que a ele não foi atribuído o efeito suspensivo.

Se nos aprofundarmos no exame da questão, verificaremos que os recursos, a ação rescisória e outras ações autônomas de impugnação, buscam, fundamentalmente, profligar a decisão judicial.

A diferença entre eles reside na forma de seu exercício, se na mesma ou em outra relação processual, e na qualidade da decisão impugnada, se já agasalhada sob o pálio da coisa julgada ou ainda não transitada em julgado. Veja-se, a propósito, o magistério de Nelson Nery Júnior, *in* *Princípios Fundamentais - Teoria Geral dos Recursos*, 4ª edição, Editora Revista dos Tribunais, pág. 176:

‘Este é o traço distintivo estabelecido pela divisão clássica entre os meios de impugnação das decisões judiciais: **recursos**, exercitáveis dentro da mesma relação processual contra decisões ainda não transitadas em julgado, e as **ações autônomas de impugnação**, voltadas principalmente contra as decisões já acobertadas pela autoridade da coisa julgada.’

Logo, para definir a natureza jurídica do recurso de revisão, é necessário verificar a forma de seu exercício e contra quais decisões ele pode ser interposto.

Inicialmente, observa-se que, na sistemática processual deste Órgão, o recurso de revisão reinstaura o processo de exame e julgamento de contas, que já havia sido encerrado e, até mesmo, executada judicialmente a decisão condenatória, à luz das hipóteses previstas nos incisos do art. 35 da Lei Orgânica, para que, ao final, seja desconstituída a decisão anteriormente adotada (*jus rescindens*) e proferida uma nova, reparando o erro ou engano cometido (*jus rescisorium*).

Essa situação em tudo se assemelha ao que é observado tanto na ação rescisória quanto na revisão criminal.

De igual modo, ao estabelecer as condições para o exercício do recurso de revisão, dispõe o art. 35, *caput*, da Lei nº 8.443/92, que ele é cabível de ‘decisão definitiva’.

É certo que, juridicamente, a decisão definitiva não se confunde com a decisão transitada em julgado, entretanto, entendemos que, não obstante essa imperfeição terminológica, o legislador pretendeu indicar as decisões de mérito que não podem mais ser objeto de modificação.

A embasar essa ilação estão as características excepcionais do recurso de revisão, que o distinguem dos demais recursos, e às quais já se fez alusão, e o fato de que a Lei Orgânica já prevê que as decisões definitivas (de mérito) são recorríveis por meio do recurso de reconsideração, não havendo sentido em que o recurso de revisão também seja destinado a atacar a mesma decisão.

Isso afrontaria o princípio da singularidade, que informa o sistema recursal, ‘segundo o qual, para cada ato judicial recorrível há um único recurso previsto pelo ordenamento, sendo vedada a interposição simultânea ou cumulativa de mais outro visando a impugnação do mesmo ato judicial’ (*in* *Princípios Fundamentais - Teoria Geral dos Recursos*, Nelson Nery Júnior, 4ª edição, Editora Revista dos Tribunais, pág. 90).

Assim, a fim de preservar a consistência do sistema recursal adotado pela Lei Orgânica, e a observância aos seus princípios fundamentais, impõe-se a conclusão de que o recurso de revisão não se enquadra como recurso em sentido estrito, tendo natureza jurídica assemelhada à ação rescisória e à revisão criminal, não impedindo, por conseguinte, o trânsito em julgado das decisões deste Tribunal.

#### IV

#### **Deve-se atentar, ainda, que a adoção de entendimento contrário importaria negar eficácia à Lei Complementar nº 64/90.**

De fato, como a norma considera como ineligíveis somente aqueles que tiveram contas julgadas irregulares, por decisão irrecorrível, ‘para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, **contados a partir da data da decisão**’ (cf. art. 1º, I, g, da LC nº 64/90), ao considerar a revisão de contas como um recurso, com prazo de cinco anos, a sanção tornar-se-ia inaplicável, pois, tendo que ser aguardado o decurso do prazo de cinco anos para operar-se a preclusão administrativa, a decisão condenatória já não se enquadraria no prazo fixado na lei.

Sendo assim, essa interpretação não merece prosperar, pois o intérprete, no seu ofício, deve buscar a preservação da eficácia da norma e não a sua inoperância, garantindo que a lei alcance o fim almejado. Aliás, por sua adequação ao caso, vale transcrever a lição de Carlos Maximiliano (*in* Hermenêutica e Aplicação do Direito, 11ª edição, Ed. Forense, 1991, pág. 164/5):

‘É antes de crer que o legislador haja querido exprimir o conseqüente e adequado à espécie do que o evidentemente injusto, descabido, inaplicável, sem efeito. Portanto, dentro da letra expressa, procure-se a interpretação que conduza a melhor conseqüência para a coletividade.’

E arremata o consagrado autor:

**‘Deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. Também se prefere a exegese de que resulte eficiente a providência legal ou válido o ato, à que torne aquela sem efeito, inócua, ou este, juridicamente nulo.’** (destacado).

Destarte, a única interpretação que resguarda a plena eficácia da Lei Complementar nº 64/90, no que tange à ineligibilidade daqueles que tiveram contas julgadas irregulares, por decisão irrecorrível, é a de que o recurso de revisão previsto no art. 35 da Lei nº 8.443/92, por não ser recurso em sentido estrito, não interfere no trânsito em julgado das decisões do Tribunal de Contas da União. Em outras palavras, a decisão irrecorrível, a que faz referência a norma, é aquela que, transcorrido o prazo de quinze dias, não foi objeto de impugnação (preclusão temporal), ou, se impugnada, mediante

**recurso de reconsideração ou embargos de declaração, foi mantida inalterada, pelo improvimento desses recursos (preclusão consumativa).**

## V

**Outro aspecto que deve ser realçado, para demonstrar a impropriedade de querer dar-se tratamento de recurso à revisão de contas, é que, se assim fosse, a execução dos acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas da União restaria inviabilizada, pela postergação de sua cobrança.**

Dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu art. 71, § 3º, que ‘as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo’. Esse comando é reproduzido no art. 23, III, b c/c o art. 24, ambos da Lei nº 8.443/92.

Ora, se por acaso o recurso de revisão fosse considerado recurso em sentido estrito e, por conseqüência, impedisse o trânsito em julgado da decisão definitiva, o acórdão condenatório não poderia ser executado judicialmente antes de decorrido o prazo de cinco anos para sua interposição.

**Isso, porque, como ainda estaria pendente de eventual recurso, o acórdão condenatório não se revestiria da necessária certeza, que é requisito imprescindível a todo título executivo.**

Vale salientar, também, que não se poderia cogitar da possibilidade de ser promovida a execução provisória, pois essa modalidade é exclusiva dos títulos executivos judiciais, conforme disciplina o art. 587 do Código de Processo Civil.

Assim, mais uma vez resulta demonstrado que não se coaduna com a sistemática processual adotada pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, a tese segundo a qual o trânsito em julgado das decisões desta Corte restaria obstado até que se expirasse o prazo de interposição do recurso de revisão ou até que essa faculdade processual fosse exercida.

## VI

**Por fim, vale lembrar que a designação imprópria do instrumento revisional não é exclusiva da Lei nº 8.443/92 nem, tampouco, determina como esse remédio processual deve ser considerado.**

**Observe-se, também, que no Código de Processo Penal, a ‘revisão’ (remédio jurídico equivalente ao recurso de revisão) está tratada no Capítulo VII, inserido no Título II - Dos recursos em geral.**

Não obstante, apesar dessa classificação legal, os doutrinadores, em sua maioria, não a reconhecem como recurso. Veja-se, a propósito, o escólio de Fernando da Costa Tourinho Filho:

‘Muito embora arrolada pelo legislador processual penal como recurso, a revisão criminal, na verdade, não passa de mera ação penal de natureza constitutiva’ (*in* Processo Penal, 4º vol., 17ª edição, Ed. Saraiva, 1995, pág. 490).

Mesmo aqueles que a classificam como recurso, atribuem à revisão uma natureza peculiar, *sui generis*, conforme se observa da dicção de E. Magalhães Noronha:

‘Não há dúvida de que ela se aproxima da rescisória, mas difere em seus pressupostos, prazo e processamento. Trata-se, pois, de recurso (muitos a entendem como remédio) de natureza toda peculiar, *sui generis*, como se disse.’ (*in* Curso de Direito Processual Penal, 24ª edição, Ed. Saraiva, 1996, pág. 380).

**Assim, o mesmo tratamento deve ser dispensado ao recurso de revisão, isto é, deve-se ater as suas características e não a sua denominação legal, pois, como adverte Carlos Maximiliano, ‘sobretudo em se tratando de atos jurídicos, a justiça e o dever precípua de fazer prevalecer a vontade real conduzem a decidir contra a letra explícita, fruto, às vezes, de um engano ao redigirem’ (*in* Hermenêutica e Aplicação do Direito, 11ª edição, Ed. Forense, 1991, pág. 113).**

Tendo por norte essa orientação, e considerando que seus atributos constitutivos são incompatíveis com os dos recursos *stricto sensu*, conclui-se que o recurso de revisão, apesar de sua denominação, distingue-se dos recursos em sentido estrito e possui natureza jurídica de instrumento revisional das decisões definitivas transitadas em julgado, assemelhando-se à ação rescisória e à revisão criminal, nos planos cíveis e penais, respectivamente.

## VII

Sufragando esse entendimento, a jurisprudência pátria tem reiteradamente decidido que, não obstante a imprecisão do texto legal, o recurso de revisão, por ser recurso *sui generis*, não impede o trânsito em julgado da decisão.

Cabe ser destacada, por sua importância, a ementa do Mandado de Segurança nº 22.371-5 (Relator: Ministro Moreira Alves, DJ de 7.3.97, Seção I), no qual o Supremo Tribunal Federal reconhece ser o recurso de revisão remédio processual de mesma natureza da ação rescisória, não se confundindo com recurso em sentido estrito para fins de postergação do trânsito em julgado, *in verbis*:

‘Mandado de Segurança. Efeito suspensivo a recurso de revisão interposto perante o Tribunal de Contas da União.

**Pela disciplina desse recurso de revisão, faz ele as vezes, no plano administrativo, da ação rescisória no terreno jurisdicional, com relação à qual a jurisprudência desta Corte tem entendido inadmissível a outorga cautelar de eficácia suspensiva ao ajuizamento dela, para obstar os efeitos decorrentes da coisa julgada (vejam-se, a propósito, os acórdãos na RTJ 54/454 e na RTJ 117/1).**

Mandado de Segurança indeferido.’ (destacado).

A mesma interpretação se colhe nos julgamentos proferidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, conforme ementas transcritas no voto do eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha (TC-001.802/98-4), que, por sua pertinência, são aqui reproduzidas:

‘RECURSO Nº 12.007 -Classe 4ª - Relator: Ministro CARLOS VELLOSO - Sessão de 15 /08/94:

‘ELEITORAL - PROCESSUAL - REGISTRO DE CANDIDATO - INELEGIBILIDADE - REJEIÇÃO DE CONTAS - RECURSO DE REVISÃO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO: REITERAÇÃO.

I - O chamado ‘**recurso de revisão**’, referido no art. 35 da Lei nº 8.443/92, visualizado sob o ponto de vista da teoria geral dos recursos e da teoria geral do processo, **não tem natureza de recurso, mas, sim, de medida capaz de desconstituir uma decisão definitiva**, passada em julgado, tal como ocorre no processo civil, com a ação rescisória, e no processo penal, com a revisão criminal.’ (grifei).

RECURSO Nº 12.192 -Classe 4ª - Relator: Ministro MARCO AURÉLIO (Relator designado: Ministro FLAQUER SCARTEZZINI) - Sessão de 10/08/94:

‘INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCU. RECURSO DE REVISÃO. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. LC Nº 64/90, ART 1º, I, g. LEI ORGÂNICA DO TCU.

I - O **recurso de revisão** previsto no art. 35, da Lei nº 8.443/92, **diferentemente do recurso de reconsideração** elencado no art. 33 do citado diploma legal, que tem efeito suspensivo, ainda que ajuizado antes da impugnação da candidatura, **não afasta a inelegibilidade** inscrita no art. 1º, I, g da LC nº 64/90 (precedentes: Rec. Nº 12.007 e Rec. nº 12.132, de 3 e 6.8.94).’ (grifei).

RECURSO Nº 12.132 -Classe 4ª - Relator: Ministro FLAQUER SCARTEZZINI - Sessão de 06/08/94:

‘Registro de candidato. Inelegibilidade. Tomada de Contas Especial. TCU. Decisão. Recurso de reconsideração. Lei nº 8.443/92, art. 33. LC nº 64/90, art 1º, I, g. Inaplicabilidade.

1 - O **recurso de reconsideração** previsto no art. 33 da Lei nº 8.443/92, por ser dotado de efeito suspensivo, afasta a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90.’ (grifei).

RECURSO Nº 12.111 -Classe 4ª - Relator: Ministro TORQUATO JARDIM - Sessão de 10/08/94:

‘INELEGIBILIDADE (LC nº 64/90, art. 1º, inciso I, alínea g).

2. Ressarcimento posterior à decisão do Tribunal de Contas da União e à constituição do débito.

3. O **recurso de revisão** (Lei Org. TCU, art. 35) não tem efeito suspensivo (precedentes: Rec. 12.007, Min. Andrada e Rec. 12.132, Min. Scartezzini, sessões de 3 e 6 de agosto de 1994).

4. Recurso provido para declarar inelegível o recorrido.’ (destacado).

Nesse diapasão, para que não restem dúvidas sobre a pacífica orientação adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral, merecem ser trazidos à colação excertos de votos de Ministros daquela Corte, também contidos no referido voto do ilustre Ministro Lincoln Magalhães da Rocha:

‘... a revisão ataca decisão irrecorrível. Então, na verdade, não se trata de recurso, e, assim, como estamos diante de uma decisão irrecorrível do Tribunal de Contas, incide a regra consubstanciada na primeira parte da letra g, inciso I, do art. 1º da LC nº 64/90.’ (Rec. nº 12.192-MA, Ministro Antonio de Pádua Ribeiro, fl. 62).

‘... o recurso de revisão, na jurisprudência desta Corte, tem natureza da ação rescisória ou da revisão criminal, certo que ambas são aforadas após o trânsito em julgado da decisão.’ (Rec. nº 12.192-MA, Ministro Carlos Velloso, fl. 64).

‘O **Parquet** opina pelo improvimento, estando assim ementado o seu entendimento: ‘o instrumento de revisão previsto pelo artigo 35 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, embora relacionado na seção dos recursos e denominado como tal, não é, pela sua natureza mesma, um recurso no sentido processual do termo, mas um mecanismo que, à semelhança da ação rescisória no processo civil e da revisão criminal no processo penal, permite ao interessado, na órbita administrativa do TCU, e desde que se verifiquem quaisquer das hipóteses previstas pelo legislador para a sua admissibilidade, desconstituir as decisões finais proferidas em processos de tomada ou de prestação de contas’ (Rec. nº 12.007-PA, Ministro Diniz de Andrada, fl. 69).

‘O ‘recurso’ a que se refere o recorrente nada mais se trata do que um instrumento de revisão de decisão definitiva. O pressuposto para o ajuizamento do chamado ‘recurso’ pelo recorrente - recurso previsto no art. 35 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Lei nº 8.443 - é a existência de decisão definitiva, o que nos leva à conclusão de que a natureza desse recurso é idêntica a de uma ação rescisória, é um procedimento rescisório administrativo, e não um recurso propriamente dito; o pressuposto é de que essa rescisão seja definitiva.

Recurso da decisão do Tribunal de Contas da União é o chamado ‘pedido de reconsideração’, previsto no art. 33.

Embora arrolado no elenco dos recursos, o instrumento previsto no art. 35, ao ver do Ministério Público Eleitoral, nada mais é do que um pedido de rescisão da decisão definitiva. E a interpretação que o recorrente busca, na verdade, levaria ao absurdo, porque o prazo para essa revisão é de cinco anos. Ao prevalecer tal entendimento, prolatada a decisão pelo Tribunal de Contas da União, rejeitando as contas, aguardar-se-ia o prazo de cinco anos, que é o prazo previsto

para essa revisão, para, só então, tornar-se eficaz a referida decisão e gerar a inelegibilidade prevista na letra g, inciso I, art. 1º da Lei Complementar nº 64/90.’ Grifei. (Rec. nº 12.007-PA, Ministro Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, fl. 75).

‘O Poder Judiciário pode rever suas decisões transitadas em julgado em ação rescisória ou em revisão criminal. Nós temos que examinar a questão sob o ponto de vista da teoria geral dos recursos, da teoria geral do processo. A natureza do ato rotulado de recurso, no art. 35 da Lei nº 8.443/92, é de ação rescisória do processo civil, ou de revisão criminal. Noutras palavras, é de rescisória, nos moldes inscritos no Código de Processo Civil, ou de revisão, nos moldes do processo penal. Expresso está na lei que se tem decisão definitiva e que se pode interpor à revisão no prazo de 5 anos. Não há recurso com prazo de cinco anos para interposição.’ Grifei. (Rec. nº 12.007-PA, Ministro Carlos Velloso, fl. 81).

‘O aspecto básico está em que os recursos, segundo bem salientou o Ministro Carlos Velloso, têm prazos curtos para interposição. Não há recurso com prazo de cinco anos. O dispositivo lido, consubstanciado na letra g, do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 fala em decisão irrecorrível. Creio que não se pode considerar revisão como sendo recurso para tornar o julgado do Tribunal de Contas não definitivo, por pendente de uma nova decisão’ (Rec. nº 12.007-PA, Ministro Antonio de Pádua Ribeiro, fl. 84).

Desse modo, conforme entendimento manso e pacífico dos Tribunais Superiores, o recurso de revisão previsto no art. 35 da Lei nº 8.443/92, não se afigura como recurso em sentido estrito, mas, sim, cumpre a mesma função da ação rescisória e da revisão criminal, não obstante, por isso, o trânsito em julgado das decisões definitivas desta Corte. Vale observar que, em relação à primeira o prazo para a sua propositura é de 2 (dois) anos, enquanto que em relação à segunda, poderá ser requerida em qualquer tempo, antes da extinção da pena ou após. (Art. 662, do Código de Processo Penal).

Oportuno consignar, também, que a Lei Complementar nº 86, de 14 de maio de 1996, *in* DOU de 15 seguinte, acrescenta dispositivo ao Código Eleitoral, conforme preceitua o seu artigo 1º, textualmente reproduzido:

‘Art. 1º Acrescente-se ao inciso I do art. 22 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, a seguinte alínea j:

‘Art. 22. ....

I - .....

j) a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro do prazo de cento e vinte dias de decisão irrecorrível, possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado.’

Reconhecendo a exatidão do entendimento jurisprudencial, o Tribunal de Contas da União ao expedir a Resolução nº 113/98, que ‘estabelece procedimentos para envio à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral de relação de nome de responsáveis que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão

irrecorrível...’, fez consignar no § 2º do art. 1º, a ressalva de que somente adiam o trânsito em julgado a interposição do recurso de reconsideração e dos embargos de declaração (art. 32, incisos I e II), excluindo o recurso de revisão (art. 32, inciso III), *in verbis*:

‘Art. 1º.....(omissis).....’

§ 2º A relação dos nomes contidos no Cadastro a que se refere o § 1º será enviado pelo Presidente do Tribunal à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral no primeiro dia útil do mês de julho do ano em que se realizarem as eleições, **excetuando, quando do encaminhamento, os nomes dos responsáveis cujas contas ainda persistam sob apreciação, no âmbito deste Tribunal, em decorrência da interposição dos recursos a que se refere o art. 32, incisos I e II, da Lei nº 8.443/92.**’ (destacado)

Aliás, com vistas ao cumprimento das disposições do art. 91 da Lei nº 8.443/92, o Tribunal firmou o entendimento de que ao julgar as contas irregulares comunica a sua decisão ao Ministério Público Eleitoral, depois de transitar em julgado a sua decisão, isto é, após aguardar a apresentação de recurso nos prazos legais e regimentais estabelecidos (Decisão nº 663/94 - TCU - Plenário), não incluído o recurso de revisão, conforme consubstancia o art. 21 da Resolução nº 77/96- TCU.

Essa orientação foi reiterada no art. 4º, *caput*, e parágrafos, da Resolução nº 113/98, consolidando procedimentos internos entre Unidades Técnicas do Tribunal quanto à tramitação dos processos após transitada em julgado a decisão, aos registros do caráter definitivo da decisão, bem como à comunicação do fato, em época própria, à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral.

**Ora, se o Tribunal de Contas da União já firmou o entendimento de que a possibilidade de interposição de recurso de revisão não obsta o trânsito em julgado da decisão definitiva, e se essa orientação é compartilhada tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto pelo Tribunal Superior Eleitoral, com as vênias usuais, não nos parece existir razão prática para pretender modificações no texto legal, no tocante a esse aspecto.**

Ademais, cabe ressaltar que, diante de incongruências e deficiências existentes na lei, a jurisprudência corrigirá esses equívocos manifestos, atenuando-os para que os preceitos legais atendam aos seus verdadeiros objetivos.

No presente caso, observa-se que a jurisprudência já atuou e solucionou a questão, a contento, considerando o recurso de revisão não como um recurso *stricto sensu*, que impede o trânsito em julgado das decisões definitivas, mas o remédio processual equivalente à ação rescisória, no âmbito cível, e à revisão criminal, na esfera penal, como já o dissemos em outras oportunidades.

Outro aspecto a ser sopesado é que, caso o Tribunal de Contas da União considere necessária a alteração da Lei Orgânica, essa decisão poderá dar margem a possíveis contestações sobre a natureza jurídica do recurso de revisão e a sua não interferência no trânsito em julgado das decisões definitivas, fragilizando a posição consubstanciada na Resolução nº 113/98.

**Por todas essas razões, entendemos prescindível expungir-se do ordenamento jurídico o recurso de revisão, para substituí-lo pela ação rescisória.**

## VIII

Apesar de não incluído expressamente, na Ordem de Serviço, como escopo do estudo, todavia, por sua íntima vinculação com a questão posta em debate, mister se faz enfrentar também a possível necessidade de alterar-se o prazo de cinco anos para interposição do recurso de revisão, seja para reduzi-lo, a exemplo da ação rescisória, no âmbito cível, que prescreve o limite de dois anos após o trânsito em julgado da decisão, seja para ampliá-lo, seguindo o modelo da revisão criminal, que não estabelece prazo para a utilização desse remédio processual.

**No nosso entender, não se mostra necessária a alteração do prazo temporal fixado no art. 35 da Lei nº 8.443/92, pois compatível com as especificidades do processo administrativo, conforme demonstraremos a seguir.**

Com efeito, os diferentes ramos do direito possuem princípios próprios e distintos que os informam e que, por isso mesmo, influenciam e determinam a forma de conduzir o processo.

No âmbito cível, a justificativa para o limite de dois anos é a preservação da estabilidade das relações jurídicas, ou, como salienta Caio Mário da Silva Pereira, 'é na paz social, na tranquilidade da ordem jurídica que se deve buscar o seu verdadeiro fundamento' (*in* Instituições de Direito Civil, vol. I, 14ª edição, Editora Forense, pág. 475).

Na órbita penal, o motivo de não ter sido fixado prazo para a revisão assenta-se no fato de as sentenças penais condenatórias atingirem o *status libertatis*, direito fundamental da pessoa humana. Além disso, como alerta Fernando da Costa Tourinho Filho, 'uma condenação injusta é prejudicial ao réu e à sociedade que, com justa razão, passa a desconfiar da justiça' (*in* Processo Penal, Vol. IV, Ed. Saraiva, 17ª edição, pág. 486).

Destarte, como assevera José Frederico Marques, 'se o *status libertatis* é fundamental para a pessoa humana, constituiria um atentado, sem justificativa, aos princípios que tutelam e garantem a dignidade e os direitos do homem, colocar, em termos absolutos, a proeminência da segurança jurídica, na realização da Justiça, a ponto de sacrificar-se um bem jurídico, tão relevante, como a liberdade.' (*Elementos de Direito Processual Penal*, Vol. III, 1ª edição, Editora Forense, pág. 86).

Já na esfera administrativa, a razão que inspirou o legislador para adotar um prazo fixo, porém mais elástico do que no cível, repousa na compatibilização com o prazo de prescrição das dívidas contra a Fazenda Pública, pois conforme estabelece o Decreto nº 20.910/32, alterado pelo Decreto-lei nº 4.597/42, este é de cinco anos.

É relevante consignar que essa conclusão deflui do texto do art. 111, inciso I, da Lei nº 830/49, antiga Lei Orgânica deste Tribunal, que precedeu o Decreto-lei nº 199/67, e que, por sua vez, foi revogado pela Lei nº 8.443/92, adiante transcrito:

‘Art. 111. É admissível o recurso:

I - quando interposto pela parte interessada, dentro de cinco anos, enquanto não prescreve o seu direito contra a Fazenda Pública;’

**Assim, como o prazo prescricional para as dívidas passivas do Erário continua inalterado, tem-se por adequada a concessão de igual limite de tempo para o responsável buscar a revisão do julgamento de suas contas, acaso demonstrada uma das ocorrências relacionadas nos incisos do art. 35 da Lei nº 8.443/92.**



Se porventura entender-se conveniente que sejam promovidas alterações no texto da lei, para eliminar, de vez, as interpretações equivocadas sobre a natureza jurídica desse instrumento revisional das decisões definitivas, quando não é mais cabível nenhum recurso, sugerimos as modificações a seguir mencionadas.

No nosso entender, a providência fundamental para dirimir as dúvidas ora existentes seria a exclusão do recurso de revisão do rol das situações elencadas no art. 32 da Lei nº 8.443/92.

Isso não implicaria a supressão desse instrumento jurídico do processo administrativo deste Tribunal. Essa figura continuaria presente, mas como remédio autônomo de revisão das decisões definitivas das quais não caiba mais recurso.

Quanto a sua denominação, seria preferível manter-se o termo ‘revisão’, excluindo-se somente a especificação da qualidade de ‘recurso’, que atualmente o antecede, em vez de sua alteração para ‘ação rescisória’, em homenagem à designação histórica por que é conhecido esse remédio processual nesta Corte de Contas e, também, para evitar possíveis confusões com os conceitos próprios do processo civil.

Por outro lado, o emprego do termo ‘revisão’ contribuiria para o aperfeiçoamento do texto legal, com a finalidade de conferir-lhe maior precisão terminológica, e não implicaria inovação processual, tampouco modificaria a sistemática até então adotada.

Desse modo, para bem cumprir a intenção de aprimorar o texto do citado diploma legal, seria necessário, em síntese:

- a supressão do inciso III, do art. 32, da Lei nº 8.443/92; e
- a alteração do texto do art. 35 da Lei nº 8.443/92, especificando que o referido remédio processual é cabível de decisão definitiva ‘de que não caiba mais nenhum recurso’, retirando o termo ‘recurso’, que consta do *caput* e do parágrafo único desse artigo e, ainda, o vocábulo ‘interposto’, que remete a recursos.

Adicionalmente, considerando que o processo administrativo tem como princípio a busca da verdade material, por estarem em jogo questões de ordem pública, entendemos de bom alvitre conferir àqueles legitimados a utilizar esse remédio processual, a faculdade de novamente suscitar o pronunciamento da Corte de Contas no caso de surgimento de novas provas, que possam influir decisivamente no juízo de mérito anteriormente proferido.

Assim, poderia ser retirada do *caput* do art. 35 a restrição ao exercício dessa faculdade, em uma só vez, e acrescentado um parágrafo admitindo que o pedido poderá ser reiterado no caso de surgimento de novas provas.

Vale lembrar que essa possibilidade é admitida, no âmbito penal, estando prevista no parágrafo único do art. 622, do Código de Processo Penal.

Assim, caso acatadas essas sugestões, os dispositivos legais, em pauta, passariam a ter a seguinte redação :

‘Art. 32. De decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de:

I - reconsideração;

II - embargos de declaração;

**III - (revogado).**

Parágrafo único. Não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão da superveniência de fatos novos na forma prevista no Regimento Interno.

Art. 35. A decisão definitiva **de que não caiba mais nenhum recurso poderá ser objeto de revisão pelo Plenário, mediante requerimento**, sem efeito suspensivo, **do** responsável, seus sucessores, ou **do** Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei e fundar-se-á:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

§1º. A decisão que der provimento à **revisão** ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

§2º. **Não será admissível a reiteração do pedido, salvo se fundado em novas provas.**’ (Os termos em destaque indicam as alterações na redação original.)

Destarte, com essa redação, estariam superadas as dissensões quanto à inteligência e natureza jurídica do atualmente denominado recurso de revisão.

×

Desse modo, após as considerações aqui expostas, nós, os integrantes da Comissão constituída pela Ordem de Serviço nº 6/98, temos a satisfação de sub-

meter ao elevado descortino de Vossa Excelência o presente estudo, na expectativa de que possa contribuir para solucionar a complexa e relevante questão suscitada.”

É o Relatório.

## V O T O

02. Em exame o resultado do estudo sobre a conveniência de ser modificada a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº 8.443/92, objetivando a possibilidade de contemplar a inclusão da ação rescisória aos seus julgados. Convém lembrar que esse estudo foi realizado em cumprimento à Ordem de Serviço nº 6, de 25 de maio de 1998.

03. Do referido estudo restou esclarecido que o “recurso de revisão”, apesar de sua denominação, não tem natureza de recurso, mas, sim, de medida capaz de desconstituir uma decisão definitiva, passada em julgado, tal como ocorre no processo civil, com a ação rescisória, e no processo penal, com a revisão criminal. Nesse sentido, o Tribunal expediu a Resolução nº 113/98, consignando, no §21 do art. 11, que somente adiam a condição de coisa julgada, ainda que administrativa, a interposição do recurso de reconsideração e dos embargos de declaração (art. 32, incisos I e II), excluindo o recurso de revisão (art. 32, inciso III). Assim, entendo estar elucidada a dificuldade levantada pelo eminente Ministro LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA em definir-se, de forma precisa, a contar de quando a decisão de mérito sobre as contas se torna irrecorrível.

04. Com relação à plena eficácia da Lei Complementar nº 64/90, no que tange à ineligibilidade daqueles que tiveram contas julgadas irregulares, por decisão irrecorrível, manifesto-me de acordo com a Comissão no sentido de que a interpretação mais apropriada é a de que “o recurso de revisão previsto no art. 35 da Lei nº 8.443/92, por não ser recurso em sentido estrito, não interfere no trânsito em julgado das decisões do Tribunal de Contas da União. Em outras palavras, a decisão irrecorrível, a que faz referência a norma, é aquela que, transcorrido o prazo de quinze dias, não foi objeto de impugnação (preclusão temporal), ou, se impugnada, mediante recurso de reconsideração ou embargos de declaração, foi mantida inalterada, pelo improvemento desses recursos (preclusão consumativa)”.

05. Quanto aos resultados do estudo, a Comissão constituída pelos Analistas citados no Relatório acima formulou, com base em judiciosos e jurídicos argumentos, duas propostas sobre o tema em exame. A primeira, no sentido de que não parece existir razão prática para se modificar o texto legal, no tocante ao recurso de revisão. A segunda, se o Tribunal entender conveniente, que sejam promovidas as alterações no texto da lei, para eliminar, de vez, as interpretações equivocadas sobre a natureza jurídica desse instrumento revisional das decisões definitivas, quando não é mais cabível nenhum recurso.

06. Da análise do processo, a meu ver, entendo como mais adequada a primeira proposta, no sentido de ser prescindível expungir da Lei nº 8.443/92 o recurso

de revisão, para substituí-lo pela ação rescisória. Essa opinião fundamenta-se, basicamente, nas razões a seguir aduzidas, consignadas no percuciente estudo realizado pela Comissão:

a) O Tribunal de Contas da União já firmou o entendimento de que a possibilidade de interposição de recurso de revisão não obsta o trânsito em julgado da decisão definitiva, e essa orientação é compartilhada tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto pelo Tribunal Superior Eleitoral.

b) Caso o Tribunal de Contas da União considere necessária a alteração da Lei Orgânica, **essa decisão poderá dar margem a possíveis contestações sobre a natureza jurídica do recurso de revisão e a sua não interferência no trânsito em julgado das decisões definitivas, fragilizando a posição consubstanciada na Resolução nº 113/98.**

07. De igual modo, não se mostra necessária a alteração do prazo temporal fixado no art. 35 da Lei nº 8.443/92, pois compatível com as especificidades do processo administrativo. Como o prazo prescricional para as dívidas passivas do Erário continua inalterado, considero adequada a concessão de igual limite de tempo para o responsável buscar a revisão do julgamento de suas contas, acaso demonstrada uma das ocorrências relacionadas nos incisos do referido dispositivo legal.

Ante todo o exposto e considerado, acolhendo a primeira proposta da Comissão constituída pela Ordem de Serviço nº 6, de 25 de maio de 1998, Voto por que seja adotada a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

## DECISÃO Nº 94/99 – TCU – PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº TC-004.907/98-1
2. Classe de Assunto: (VII) Administrativo - Proposta de Anteprojeto de Lei que “dá nova redação aos arts. 32 e 35 da Lei nº 8.443/92, de 16 de julho de 1992 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União”
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Órgão: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: Comissão constituída pela Ordem de Serviço nº 6, de 25 de maio de 1998.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, em especial a de já ter firmado o entendimento de que a possibilidade de interposição de recurso de revisão não obsta o trânsito em julgado da decisão definitiva, orientação essa compartilhada tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto pelo Tribunal Superior Eleitoral, DECIDE:
  - 8.1 - não acolher proposta de encaminhamento de Anteprojeto de Lei “que dá nova redação aos arts. 32 e 35 da Lei nº 8.443/92, de 16 de julho de 1992 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União”, no sentido de expurgar do referido normativo o recurso de revisão, ante a ausência de razões práticas para tanto;
1. <sup>1</sup> Publicada no RTCU nº 19, de 29/03/1999.
- 8.2 - determinar o arquivamento do presente processo.
9. Ata nº 08/99 - Plenário. 221
10. Data da Sessão: 17/03/1999 - Extraordinária de caráter reservado.
11. Especificação do *quorum*: