

VOTO

Esta Tomada de Contas Especial foi instaurada pela Caixa Econômica Federal – Caixa contra o Sr. Sandro Matos Pereira, ex-prefeito de São João do Meriti/RJ (gestões: 2009 a 2012 e 2013 a 2016), em face da não execução do objeto previsto no Contrato de Repasse 0334.890-27/2010 (peça 2, p. 37-47), que tinha a finalidade de realizar a construção de Praça no Parque Alian e da Praça do Garrafão localizadas naquele município.

2. O contrato esteve em vigor de 15/12/2010 a 30/10/2015, após sucessivas prorrogações (peça 2, p. 49-60), com 30 (trinta) dias de prazo para apresentação da prestação de contas final, contados do término da vigência da avença (peça 2, p. 44).

3. Para implementar o objeto acordado, estipulou-se a quantia inicial de R\$ 878.212,33, posteriormente alterada para R\$ 1.030.847,12, sendo R\$ 682.500,00 referentes a recursos federais, com quota de contrapartida de R\$ 348.347,12 (peça 2, p. 11, 51 e 111). As verbas transferidas à municipalidade se limitaram ao valor de R\$ 341.250,00 (peça 2, p. 97) e, desse **quantum**, foram efetivamente desbloqueados pela Caixa R\$ 79.392,77, consoante a tabela que se segue (peça 2, p. 4 e 77):

Data	União (R\$)	Contrapartida (R\$)	Total (R\$)	Prestação de contas
05/09/2012	13.630,67	6.956,36	20.587,03	Aprovada
22/02/2013	37.645,73	19.212,34	56.878,07	Aprovada
1º/08/2013	28.116,37	14.349,08	42.465,45	Aprovada
TOTAL	79.392,77	40.517,78	119.930,55	

4. As obras foram fiscalizadas pela Caixa, conforme atestam os Relatórios do Acompanhamento de Engenharia (RAE) que compõem a peça 2, p. 67-75. Segundo a tomadora de contas, houve execução parcial de 11,7% do objeto pactuado, o que desatendeu o plano de trabalho do ajuste, e ainda não se comprovou a utilidade das obras em benefício da população local (peça 2, p. 104).

5. A empresa pública (peça 2, p. 103-106) e a Controladoria-Geral da União – CGU (peça 2, p. 123-125) concluíram pelo prejuízo no valor total dos recursos federais efetivamente executados/desbloqueados (R\$ 79.392,77), imputando-se a responsabilidade pelo dano ao Sr. Sandro Matos Pereira.

6. Nesta Corte, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecEXTCE efetuou a citação do ex-prefeito, por delegação de competência deste relator, para que recolhesse o débito apurado no processo e/ou apresentasse alegações de defesa quanto à: “execução parcial do Contrato de Repasse 0334.890-27/2010, sem aproveitamento útil da parcela executada no valor de R\$ 79.392,77, tendo em vista que a Caixa constatou que o percentual realizado de apenas 11,7% do objeto não cumpriu os objetivos previstos no plano de trabalho e não pode ser utilizado pela comunidade”

7. O ex-gestor optou por oferecer sua defesa a esta Casa, que pode ser assim resumida (peça 10): a) não se omitiu no dever de prestar contas e não houve qualquer desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou outro ato ilegal que possa ter resultado em dano ao erário; e b) as obras foram empreendidas com recursos próprios do município, apresentando funcionalidade, conforme fotografias anexas. Ao fim, o ex-alcaide requereu ao Tribunal que suas contas fossem julgadas regulares.

8. Mediante a instrução inserta à peça 11, a unidade técnica interpretou que seria necessário trazer maiores elementos ao processo por meio de diligências: a) à Caixa, para que, com base nos documentos apresentados pelo responsável, se posicionasse acerca da conclusão e funcionalidade das obras e aproveitabilidade dos serviços executados com os recursos federais; e b) ao município, para que informasse sobre o possível término das obras, funcionamento e alcance da finalidade social da Praça no Parque Alian e da Praça do Garrafão.

9. Adotada a medida processual saneadora, a Caixa trouxe ao descortino do Tribunal o Parecer Técnico PAT Gigov/RJ 186/2020 (peça 21), com conclusão a respeito da situação das obras pactuadas no contrato de repasse em questão, e o Relatório Fotográfico (peça 21), cujos conteúdos

foram considerados na análise da defesa apresentada pelo Sr. Sandro Matos Pereira.

10. Ao examinar o acervo probatório coligido aos autos, a SecexTCE compreendeu que as alegações oferecidas pelo ex-prefeito foram suficientes para afastar parte do débito, referente à Praça do Garrafão, ficando sem a devida comprovação a parcela de R\$ 52.275,39 supostamente aplicada na Praça Alian, haja vista que a tomadora de contas não confirmou a assertiva do ex-alcaide de que essas obras foram finalizadas. Ao contrário, a Caixa afirmou que até 2020 não houve intervenção na Praça Alian, sendo improvável que tenha sido concluída até aquele ano.

11. Com fundamento nessa exegese, a unidade técnica propôs ao Tribunal que as contas do Sr. Sandro Matos Pereira fossem julgadas irregulares, com imputação do débito apurado no processo (R\$ 52.275,39) e aplicação da multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

12. O **Parquet** especializado concordou com a análise e o encaminhamento da Secretaria instrutiva, mas ressaltou sua **opinio juris** acerca do tema prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva do Tribunal. Quanto àquela (prescrição do débito) entende o MP/TCU que se deveria aguardar o trânsito em julgado do Recurso Extraordinário (RE) 636.886 apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, cuja análise final está pendente de julgamento dos Embargos de Declaração opostos contra a decisão de mérito havida no RE, especialmente em face de possíveis modificações e esclarecimentos acerca do assunto.

13. Sobre o fato sancionatório, afirma que, após o precitado RE, passou a defender a aplicação, desde já, da prescrição da pretensão punitiva com base na disciplina da Lei 9.873/1999 (lei que estabelece a prescrição para o exercício do poder de polícia para Administração Pública Federal) e informa que acostou parecer explicitando essa compreensão no TC-023.607/2017-3.

14. Nada obstante a inteligência acima, o Ministério Público de Contas registra que: “após a referida decisão do Supremo, a jurisprudência do TCU formou-se de modo coeso e reiterado pela não aplicação de ambas as prescrições (punitiva e ressarcitória) até a elucidação das questões pendentes nos referidos embargos, [portanto] deixamos de colher nos presentes autos os dados para o exame do caso à luz da Lei 9.873/99”.

15. Estando os autos no meu Gabinete, o município de São João do Meriti/RJ apresentou o Ofício PGM GAB 357/2021, de 11 de junho de 2021, com fotografias anexas, em resposta à diligência mencionada no item 8 acima. Nesse documento, afirmou que as obras da Praça no Parque Alian e da Praça do Garrafão foram realizadas “por administração direta”, mediante a utilização de recursos próprios e com aproveitamento do que foi construído com verbas provenientes do contrato de repasse ora em análise. Aduziu ainda que as referidas praças estão em condições de uso pela população (peça 32).

16. Feita essa contextualização preambular, passo ao exame das questões que permeiam este processo.

17. Conforme visto no Relatório precedente e no resumo **supra**, inicialmente a Caixa atestou que houve execução parcial de 11,7% do objeto pactuado, o que deu origem a citação do responsável. Após, em atenção à diligência efetuada por esta Corte, a tomadora de contas trouxe ao descortino do Tribunal o Parecer Técnico PAT Gigov/RJ 186/2020, inserto à peça 21, com conclusão final acerca da situação das obras, especialmente no que se refere à situação atual do objeto do contrato de repasse (se concluído ou não) e à aproveitabilidade do empreendimento pela comunidade. O referido documento está acompanhado de Relatório Fotográfico com legendas explicativas em todas as fotos, com imagens nítidas e bem definidas (peça 21).

18. Colho do precitado Parecer os seguintes registros:

a) “com relação à praça Alian, foi possível encontrar no **Street View** imagens anteriores e posteriores às intervenções custeadas com recursos do contrato de repasse, além da imagem do satélite. Nas imagens registradas após as obras executadas, vemos a praça inacabada, muito similar ao registrado no segundo RAE emitido. Observando a imagem mais recente disponível, vemos que, até maio de 2019, não houve qualquer outra intervenção na praça e que essa se encontra sem conservação.

Considerando a imagem aérea, de 2020, podemos inferir que a praça permanece sem modificações [recentes]. É muito pouco provável que a praça tenha sido concluída e não registrada nas imagens”;

b) “quanto à praça do Garrafão, vemos que após as intervenções foram feitas diversas outras obras para qualificação da praça. Na imagem mais recente, de maio de 2019, vemos a praça íntegra e bem conservada. Ainda que, após isso a praça possa vir a ter se deteriorado, podemos ter com segurança que as intervenções anteriormente realizadas tiveram algum aproveitamento e a praça foi concluída e se tornou benefício à população”; e

c) “de maneira informal, consultamos técnicos da prefeitura que apresentaram informações que confirmam o quadro obtido a partir das imagens anteriormente citadas: a praça do Garrafão foi concluída, enquanto a praça Alian não passou por nenhuma outra obra desde os investimentos realizados com os recursos de repasse.”

19. Ao fim de seu arrazoad, a Caixa afirma, “com suficiente grau de certeza”, que (peça 21, p. 3):

a) “quanto à praça Alian, (...) os recursos empregados (R\$ 99.552,88, sendo R\$ 65.913,96 de repasse) não tiveram aproveitamento. Inferimos que a praça não foi concluída e permanece sem novas intervenções, portanto não está apta para utilização da população”; e

b) “com relação à praça do Garrafão, a partir das informações disponíveis no momento, podemos entender que os investimentos realizados (R\$ 40.944,70, sendo R\$ 27.109,49 de repasse) foram de alguma forma aproveitados, à medida que a praça foi concluída e pode ser utilizada pela população”.

20. Do Parecer da Caixa sobressai, em substância, que a Praça Alian não foi finalizada e que permanecia sem novas intervenções, razão pela qual não estava pronta para o desfrute dos munícipes. Acerca da Praça do Garrafão, aduziu a empresa pública que os investimentos nela efetuados resultaram em funcionalidade, pois foi terminada e pode ser usada pela população local.

21. Apesar das limitações acerca do valor probatório das fotos para atestar a execução de serviços (v.g. Acórdãos/2ª Câmara 7.200/2018, de minha relatoria, e 9.953/2016, rel. min. subst. André de Carvalho), a SecexTCE comparou as fotografias apresentadas pela Caixa (relembre-se: anexas ao Parecer) com àquelas oferecidas pelo ex-gestor, chegando à conclusão, alinhada com a tomadora de contas, de que as obras na Praça Garrafão podem ser consideradas realizadas. Por conseguinte, opina no sentido de que o débito até então quantificado no processo deve ser minorado para corresponder somente à fração correspondente à Praça Alian, uma vez que o ex-prefeito não trouxe ao conhecimento do Tribunal quaisquer elementos que indiquem a finalização da obra na praça por último mencionada.

22. Para melhor compreensão da matéria, reproduzo trecho da instrução elaborada no âmbito da unidade técnica que bem elucida o tema:

“33. (...) é possível estabelecer que as fotos apresentadas pela defesa correspondem à Praça do Garrafão, tendo como referência o relatório fotográfico da Caixa, cujas fotos se encontram bem identificadas.

34. Assim, por exemplo, as fotos 1-4 e 6-7, numerando-as de cima para baixo (peça 10, p. 3-6 e 8-9), representam a mesma Praça do Garrafão, tendo em vista que tais fotos mostram vários elementos visuais que se associam com elementos contidos nas fotos identificadas do relatório fotográfico da Caixa (fotos A.2.8, A.2.9, A.2.10, de maio/2019; peça 21, p. 10-11). Assim, tanto nas fotos da defesa quanto nas da Caixa podem ser vistos os mesmos elementos como as muretas, os brinquedos de madeira com balanços e escorregadouros, o alambrado com a quadra de esporte ao lado, bancos de concreto e até palmeiras.

35. Não conseguimos encontrar correspondência da foto número 8 (peça 10, p. 10) da defesa com as fotos da Caixa.

36. Entretanto, nessa foto número 8 (peça 10, p. 10), pode-se visualizar o ‘orelhão’ duplo à direita da foto, o guarda corpo no segundo plano, uma casinha de madeira com escorregadouro (brinquedo) e uma ‘trave’ de campo de futebol mais ao fundo, que se repetem na foto 1, indicando ser os mesmos elementos (peça 10, p. 3), pois, nessa foto 1, os elementos aparecem

em posições invertidas, sendo que o orelhão duplo pode ser visto à esquerda e ao fundo, o guarda corpo no segundo plano e a casinha de madeira com escorregadouro no primeiro plano. Ao fundo ainda é possível visualizar palmeiras de pequeno/médio porte, as quais aparecem no primeiro plano da foto 8 (peça 10, p. 10).

37. Portanto as fotos 1 e 8 (peça 10, p. 3 e 10) correspondem ao mesmo local, apenas tiradas de ângulos diferentes, de modo a representar, por associação entre si e com as fotos da Caixa, a mesma Praça do Garrafão. Assim, a defesa não conseguiu apresentar qualquer elemento indicando a conclusão da Praça Alian.

(...)

46. (...) considerando que no Relatório do Acompanhamento de Engenharia (RAE), datado de 26/3/2013, a Caixa contabilizou que as obras encontravam-se executadas no montante de R\$ 119.910,55, sendo R\$ 78.965,85 gastos na Praça Alian e R\$ 40.944,70 na Praça do Garrafão (peça 2, p. 74), o dano passa a ser apenas a quantia despendida na Praça Alian e não comprovada a aproveitabilidade, calculando o débito proporcionalmente ao dispêndio de cada partícipe, tocando para União 66,20% do valor investido (item 2, retro), ou seja, R\$ 52.275,39 (66,20% de R\$ 78.965,85), considerando, para efeito de cálculo de juros e correção monetária, as datas dos bloqueios mais recentes (item 2, retro).

47. Dessarte, as alegações de defesa do Sr. Sandro são suficientes apenas para abater parte do débito, ficando sem a devida comprovação a parcela de R\$ 52.275,39 na Praça Alian, considerando que a Caixa não confirma a versão do ex-prefeito de que as obras foram finalizadas. Ao contrário, assegura que até 2020 não houve intervenção naquela praça sendo improvável que tenha sido concluída até aquele ano (peça 21, p. 3).”

23. Confrontando as fotografias que compõem os autos, apresentadas pela tomadora de contas (legendadas) e pelo ex-gestor, alcanço a mesma interpretação da Secretaria instrutiva de que as fotos se referem exclusivamente à Praça Garrafão e às suas correspondentes intervenções, restando não comprovada as obras executadas na Praça Alian.

24. Ademais, no acervo fotográfico da Caixa, verificam-se uma imagem da Praça Alian (de agosto de 2018) inacabada, servindo o local para estacionamento de veículos (peça 21, p. 5), e outra (de maio de 2019) retratando o seu péssimo estado de conservação, envolvida e tomada parcialmente por mato (peça 21, p. 6).

25. Especificamente quanto à defesa oferecida pelo ex-alcaide nestes autos, de que não se omitiu no dever de prestar contas e de que não houve qualquer desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou outro ato ilegal que possa ter resultado em dano ao erário (v. item 7 acima), não deve prosperar, pois os mencionados desvio e omissão não foram objeto de questionamento neste processo, uma vez que o ex-prefeito foi instado a manifestar-se nos autos essencialmente pela execução parcial das obras acordadas, e não por outras irregularidades.

26. Acerca da alegação de que não praticou ato ilegal que resultasse em dano ao erário, igualmente não merece acolhida essa afirmação, porquanto o agente público que se compromete a aplicar as verbas federais nas finalidades pactuadas tem o ônus de produzir evidências necessárias para comprovar o adequado emprego dos recursos públicos, por meio de documentação suficiente para tanto, o que não ocorreu nestes autos. Friso que essa imposição tem supedâneo no ordenamento jurídico, consoante as disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.

27. Por fim, o ex-alcaide afirmou que as obras foram realizadas com recursos próprios do município. Consoante registrei anteriormente, após o processo ter sido tramitado ao meu Gabinete, estando concluso com as manifestações finais da unidade técnica e do **Parquet**, o município de São João do Meriti/RJ resolveu atender a diligência deflagrada pelo Tribunal (v. item 8 acima), apresentando o Ofício PGM GAB 357/2021, de 11 de junho de 2021, acompanhado de registros fotográficos (peça 32).

28. No documento de referência, relembre-se, o ente assevera que as obras da Praça no Parque Alian e da Praça do Garrafão foram realizadas “por administração direta”, mediante a utilização de valores municipais e com aproveitamento do que foi construído com verbas provenientes do contrato de repasse em questão. Assere ainda que as referidas praças estão em condições de uso pela população.

29. Ocorre que essas assertivas estão desacompanhadas de provas que as sustentem, a exemplo de elementos que atestem o emprego de recursos do município para finalizar os empreendimentos, como documentos de despesas, e especialmente porque as fotos anexadas pelo município ao processo não estão nítidas, não contêm legendas explicativas, e, por conseguinte, impossibilitam qualquer correlação lógica ou identificação com as obras em questão, dada a obscuridade das imagens. Dessarte, não se pode acolher a afirmação oferecida pelo ex-gestor.

30. Quanto à suposta funcionalidade do empreendimento, trata-se de asserção que se antagoniza às provas acostadas ao processo, notadamente ao parecer da Caixa mencionado alhures no que se refere à Praça Alian.

31. Diante desse contexto, tendo em vista as ocorrências que tisonaram a gestão dos recursos federais recebidos sob a égide do Contrato de Repasse 0334.890-27/2010, entendo que está amplamente evidenciada a necessidade de responsabilização do Sr. Sandro Matos Pereira, devendo as suas contas ser julgadas irregulares, com condenação ao pagamento do débito quantificado no processo (R\$ 52.275,39, em valores históricos) e aplicação da multa proporcional ao dano prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a gravidade das faltas constatadas e da reprovabilidade de sua conduta.

32. Acerca da multa, friso que não houve prescrição da pretensão sancionatória decenal, nos termos do Acórdão 1.441/2016 – Plenário (rel. min. Benjamin Zymler; red. min. Walton Alencar Rodrigues), pois o ato interruptivo da prescrição que ordenou a citação ocorreu em 30/10/2019 (peça 5) e as irregularidades que permearam estes autos se deram em 2012 e 2013.

33. Deixo de me manifestar sobre os registros feitos pelo representante do **Parquet** sobre a prescrição das pretensões ressarcitórias e punitiva (v. 12 a 14 acima), em que ressaltou sua interpretação de aguardar o trânsito em julgado dos Embargos opostos contra do RE 636.886 (para prescrição do débito) e de aplicar o prazo quinquenal com base na Lei 9.873/1999 (prescrição da multa), porque o próprio Ministério Público de Contas reconheceu que a jurisprudência desta Corte, por ora, não adota essa linha de exegese, estando assentada na imprescritibilidade do prejuízo causado ao erário e na aplicação do prazo de 10 anos do Código Civil, para efeito de sanções, conforme indicado no item anterior.

34. Por fim, deve-se autorizar a cobrança judicial, se necessária, e o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, bem como encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Caixa, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno/ TCU.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 13 de julho de 2021.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator