



TC 028.340/2019-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de São João de Meriti/RJ

Responsável: Sandro Matos Pereira (CPF 006.916.607-27), João Ferreira Neto (CPF 261.447.357-04) e Município de São João de Meriti/RJ (CNPJ 29.138.336/0001-05)

Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor do Sr. Sandro Matos Pereira (CPF 006.916.607-27), na condição de Prefeito Municipal (gestão 01/01/2009 a 31/12/2016), e do Sr. João Ferreira Neto (CPF 261.447.357-04), na condição de Prefeito Municipal (gestão 01/01/2017 até o momento), em razão da ausência de funcionalidade do objeto, sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial do objeto do Contrato de Repasse 218.806-44/2007, registro Siafi 621835 (peça 25), celebrado entre o então Ministério das Cidades, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, e o Município de São João de Meriti/RJ, com interveniência da Caixa, tendo por objeto a “*execução de Urbanização Integrada de Favelas - Morro do Pau Branco, no Município de São João de Meriti*” (peça 22), e também em desfavor do município, devido à não devolução de R\$ 6.848.392,63, que fora alvo do Mandato de Arresto 1780/2016 (peça 4).

HISTÓRICO

2. O valor total do Contrato de Repasse é de R\$ 66.000.061,50, sendo R\$ 60.060.024,60 à conta do Concedente e R\$ 5.940.036,90 de contrapartida do Conveniente (peça 27). Para a execução do objeto contratado, foi repassado à conta corrente vinculada ao contrato de repasse o montante de R\$ 28.450.406,65, mediante as Ordens Bancárias relacionadas à peça 74, conforme quadro abaixo:

Nº da OB	Valor (R\$)	Data de emissão
2008OB901898	5.610,00	26/05/2008
2008OB901898	5.604.390,00	26/05/2008
2008OB000021	- 5.610,00	26/05/2008
2008OB000021	- 5.604.390,00	26/05/2008
2008OB901910	3.923.073,00	26/05/2008
2008OB901910	1.686.927,00	26/05/2008
2008OB902070	3.917.463,00	04/06/2008
2008OB907069	4.943.600,00	11/09/2008
2010OB803806	454.940,00	21/05/2010
2010OB803807)	2.769.905,81	21/05/2010
2010OB804135	1.009.008,41	17/06/2010
2010OB805926	567.165,40	31/08/2010
2010OB805927	1.236.269,02	31/08/2010
2010OB805928	3.085.451,59	31/08/2010
2010OB806304	2.102.469,79	16/09/2010
2011OB807209	682.062,78	11/11/2011
2012OB800400	929.171,41	17/02/2012
2012OB800401	1.142.899,44	17/02/2012
SOMA	28.450.406,65	



2.1. Do valor transferido, foi desbloqueada efetivamente a quantia de R\$ 26.422.065,13, que somada à contrapartida total desbloqueada de R\$ 1.298.742,06 perfaz o total de R\$ 27.720.807,19 desbloqueados, conforme extrato à peça 72, p.1.

3. A vigência do contrato de repasse foi de **28/12/2007 a 30/06/2019** (peças 25-43).

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 78), foi a constatação das seguintes irregularidades:

Irregularidade 1

O motivo para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi a não execução total do objeto pactuado. Embora o Conveniente tenha executado 44,62%, o percentual executado não possui funcionalidade, visto que conforme Manifestação Técnica de Engenharia o serviço realizado possui diversas irregularidades que devem ser sanadas para que seja atestada a funcionalidade. Desse modo, o percentual executado não gerou benefício à população alvo, resultando em dano ao erário decorrente da ausência de funcionalidade do objeto parcialmente executado.

Quantificação do dano:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
20/09/2010	2.368.249,79
11/12/2010	944.419,59
12/02/2011	1.051.061,11
11/06/2011	1.672.749,32
26/07/2011	1.543.835,28
29/09/2011	3.442.004,81
24/04/2012	952.180,86
16/04/2009	727.818,66
26/06/2009	856.608,76
14/08/2009	354.420,76
16/11/2009	979.937,13
09/12/2009	435.192,83
18/01/2010	488.059,44
05/03/2010	1.439.464,23
03/05/2010	2.339.031,49
01/06/2010	1.256.267,05
30/07/2010	4.837.814,95
TOTAL	25.689.116,06

Condutas:

JOAO FERREIRA NETO:

Como se pode observa da documentação carreada aos autos, embora houvesse recursos financeiros do convênio disponíveis para retomar a execução do objeto dotando-o de funcionalidade, o responsabilizado não empreendeu esforços no sentido de retomar a execução da obra e/ou adotou as medidas pertinentes para resguardar o erário, ferindo o Princípio da Continuidade Administrativa. Assim, o agente sucessor concorreu com o dano ao erário apurado, atraindo para si a responsabilização solidária pelo débito decorrente da não conclusão do objeto conveniado. Esse é o entendimento majoritário do Tribunal de Contas da União, senão vejamos ‘a omissão do prefeito sucessor em concluir obra paralisada em gestão anterior, havendo recursos financeiros do convênio disponíveis para tal finalidade, ou em adotar as medidas pertinentes para

resguardar o erário enseja sua responsabilização solidária por eventual débito decorrente da não conclusão do objeto conveniado. ' (Boletim de Jurisprudência 224/2018).

SANDRO MATOS PEREIRA:

O responsabilizado foi gestor do Município à época da liberação dos recursos, dispondo de tempo e verbas suficientes para a execução e conclusão dos objetivos propostos no Plano de Trabalho, o que não ocorreu. Como se pode observar da documentação carreada aos autos, embora o Conveniente tenha executado 44,62%, o percentual executado não possui funcionalidade, visto que conforme Manifestação Técnica de Engenharia o serviço realizado possui diversas irregularidades que devem ser sanadas para que seja atestada a funcionalidade. Desse modo, o percentual executado não gerou benefício à população alvo, resultando em dano ao erário decorrente da ausência de funcionalidade do objeto parcialmente executado. Na impossibilidade de fazê-lo, devidamente justificada, deveria adotar as providências necessárias com vistas ao resguardo do Erário.

Irregularidade 2

Aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador, em benefício do ente federado.

Quantificação do dano:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/09/2016	6.848.392,63

Conduas:

Prefeitura Municipal de São João de Meriti - RJ:

utilizar indevidamente para o pagamento de despesas correntes do ente federativo os recursos de titularidade federal oriundos do Contrato de Repasse 218.806-44/2007, descrito como "Urbanização Integrada de Favelas Morro do Pau Branco", violando inequivocamente a Constituição Federal, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que contém disposições cogente e proibitiva do uso dos recursos oriundos de Transferências Voluntárias em finalidade diversa do seu propósito.

Dessa forma, caracterizado o prejuízo suportado pela União, do qual se beneficiou o Município de São João de Meriti/RJ, resta patente a responsabilidade do ente, imputando-lhe o débito dos valores arrestados na conta vinculada.

5. No Relatório de Tomada de Contas Especial 072/2019 (peça 79) e Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar 072/2019 (peça 77), em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilização pelo dano ao erário foi atribuída:

Irregularidade 1: ausência de funcionalidade do objeto do contrato de repasse, sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial: ao Sr. Sandro Matos Pereira, na condição de Prefeito Municipal (gestão 01/01/2009 a 31/12/2016) e ao Sr. João Ferreira Neto, na condição de Prefeito Municipal (gestão 01/01/2017 até o momento), em razão das condutas indicadas na matriz de responsabilização (peça 78), conforme detalhado no item 4 anterior.

Irregularidade 2: aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador, em benefício do ente federado: à Prefeitura Municipal de São João de Meriti/RJ, em razão da conduta indicada na matriz de responsabilização (peça 78), conforme detalhado no item 4 anterior.

6. Da análise dos autos, verifica-se que foi dada oportunidade de defesa aos responsáveis, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (tendo em vista as notificações dos itens 6.1, 6.2 e 6.3 a seguir). Os agentes responsáveis



tiveram oportunidade de defesa, em observância ao art. 5º, inciso LV da Constituição Federal, e, como não houve recolhimento aos cofres públicos da importância impugnada, subsistem os motivos que legitimaram a instauração desta tomada de contas especial:

6.1. Sandro Matos Pereira, por meio do das notificações contidas nos documentos: notificação datada de 28/02/2013, à peça 12 – e respectivo AR recebido em 03/04/2013, à peça 13; peça 16, 17 e 18; e Edital publicado no DOU de 27/02/2019 (peça 19);

6.2. João Ferreira Neto, por meio do Ofício nº 0392/2019/GIGOV/RJ, datado de 06/02/2019, à peça 20 – e respectivo AR, datado de 08/02/2019, à peça 21;

6.3. Prefeitura Municipal de São João de Meriti, por meio do Ofício 0392/2019/GIGOV/RJ, datado de 06/02/2019, à peça 14 – e respectivo AR, datado de 08/02/2019, à peça 15.

7. A Controladoria Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria 910/2019 (peça 80), e, em face do exame procedido, certificou a irregularidade das contas tratadas neste processo (peça 81). O Parecer do Dirigente de Controle Interno (peça 82) conclui estar o processo em condições de ser submetido ao Ministro do Desenvolvimento Regional para colhimento do pronunciamento de que trata o art. 52 da Lei 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

8. O Exmo. Ministro do Estado do Desenvolvimento Regional emitiu pronunciamento (peça 83), atestando haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União, para julgamento, na forma prevista pelo inciso II, artigo 71, da Constituição Federal.

9. Na instrução anterior, concluiu-se pela ocorrência das irregularidades acima listadas, tendo-se proposto a citação dos responsáveis nos seguintes termos (peça 85, p. 10-11):

i) solidária do Sr. Sandro Matos Pereira (CPF 006.916.607-27), na condição de Prefeito Municipal (gestão 01/01/2009 a 31/12/2016) e do Sr. João Ferreira Neto (CPF 261.447.357-04), na condição de Prefeito Municipal (gestão 01/01/2017 até o momento), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da irregularidade e condutas informadas adiante:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2.368.249,79	20/09/2010
944.419,59	11/12/2010
1.051.061,11	12/02/2011
1.672.749,32	11/06/2011
1.543.835,28	26/07/2011
3.442.004,81	29/09/2011
952.180,86	24/04/2012
727.818,66	16/04/2009
856.608,76	26/06/2009
354.420,76	14/08/2009
979.937,13	16/11/2009
435.192,83	09/12/2009
488.059,44	18/01/2010
1.439.464,23	05/03/2010
2.339.031,49	03/05/2010



1.256.267,05	01/06/2010
4.837.814,95	30/07/2010

Valor atualizado até 22/08/2020: R\$ 43.487.871,32

Irregularidade: ausência de funcionalidade do objeto do Contrato de Repasse 218.806-44/2007, registro Siafi 621835, sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial.

Dispositivos violados: arts. 37, caput, c/c. 70, § único, da Constituição Federal/1988; art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986.

Evidências: Matriz de Responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 78); Parecer PAT 568/2018 GIGOV RJ, de 20/12/2018 (peça 3); Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE, datado de 08/03/2012 (peça 64); Relação de Pagamentos (peça 65); Relatório de Tomada de Contas Especial 072/2019 (peça 79) e Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar 072/2019 (peça 77).

Conduta:

a) Sr. Sandro Matos Pereira (CPF 006.916.607-27), ex-Prefeito do Município de São João do Meriti/RJ (gestão 01/01/2009 a 31/12/2016) - deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do Contrato de Repasse 218.806-44/2007, registro Siafi 621835, restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

b) Sr. João Ferreira Neto (CPF 261.447.357-04), atual Prefeito do Município de São João do Meriti/RJ (gestão 01/01/2017 até o momento) - deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do Contrato de Repasse 218.806-44/2007, registro Siafi 621835, restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

Nexo causal: a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do Contrato de Repasse 218.806-44/2007, registro Siafi 621835, resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário correspondente ao valor integral repassado para a execução das obras.

ii) da Prefeitura Municipal de São João de Meriti – RJ, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectivas data até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da irregularidade e condutas informadas adiante:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
6.848.392,63	28/09/2016

Valor atualizado até 22/08/2020: R\$ 8.746.195,71

Irregularidade: aplicação de recursos federais do Contrato de Repasse 218.806-44/2007 (Siafi 621835) em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador, em benefício do ente federado.

Dispositivos violados: arts. 37, caput, c/c. 70, § único, da Constituição Federal/1988; art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986.

Evidências: Matriz de Responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 78); Mandato de Arresto nº 1780/2016 (peça 4); extratos bancários (peça 67, p. 2; peça 68, p. 48; e peça 69, p.



10); Relatório de Tomada de Contas Especial 072/2019 (peça 79) e Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar 072/2019 (peça 77).

Conduta: beneficiar-se com a utilização, via arresto, de recursos federais para o pagamento de compromisso municipal não atrelado ao objeto do Contrato de Repasse 218.806-44/2007 (Siafi 621835).

Nexo causal: o pagamento de despesas correntes do ente federativo com recursos de titularidade federal oriundos do Contrato de Repasse 218.806-44/2007 resultou em prejuízo ao erário correspondente ao valor que foi pago.

10. As propostas de citação foram acatadas pela Unidade Técnica (peças 86 e 87) e as comunicações foram realizadas, conforme consta do despacho de conclusão das comunicações acostado à peça 106.

11. A presente instrução presta-se a analisar os argumentos encaminhados nas alegações de defesa e emitir juízo de mérito sobre o presente processo.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

12. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que, conforme demonstrado no item 3 anterior, a vigência do Contrato de Repasse foi até 30/06/2019 e, conforme demonstrado no item 6 anterior as Notificações foram efetuadas no mesmo ano de 2019 (peças 12 a 21).

12.1. Verifica-se que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/7/2017 é superior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

EXAME TÉCNICO

Das alegações de defesa de João Ferreira Neto

Argumentos

13. As alegações de defesa do responsável foram encaminhadas por meio de expediente acostado à peça 97 dos presentes autos, acompanhado de evidências acostadas às peças 98 a 105.

14. O defendente alega que as obras do convênio em análise foram paralisadas em 26/8/2011 e que, ao longo de todo o ano de 2012, foram realizadas tentativas de retomada das mesmas sem sucesso (peça 97, p. 2).

15. Prossegue informando que em 29/8/2016, antes de seu mandato, foi realizado arresto de todos os recursos disponíveis na conta específica do acordo, em razão de lide entre o Município e seu Instituto de previdência (peça 97, p. 2-3).

16. Prossegue informando que, já em seu mandato, iniciou apurações a respeito de possível lide simulada entre o Município e seu Instituto de previdência que gerou o arresto dos recursos da conta específica conforme supramencionado, tendo-se constatado que não foram utilizados os procedimentos judiciais pelo ente federado, que não apresentou recursos ou impugnações no bojo do processo, o que demonstraria indevido uso do Judiciário para aplicação dos recursos disponíveis na conta específica do convênio para pagamento de salários de servidores municipais aposentados (peça 97, p. 3).

17. Prossegue informando que nos anos seguintes, de 2017 a 2019, foram realizadas diversas tratativas junto à Caixa, a fim de tentar executar reprogramações no acordo, para dar continuidade às obras e dotá-las de funcionalidade (peça 97, p. 3). Contudo, conforme demonstram as evidências das tratativas realizadas (peça 98), não foi possível a reprogramação de recursos, devido a diversos entraves, e, portanto, não foi possível dar prosseguimento às obras.

18. Finaliza relatando que a retomada das obras seria impossível, em razão da defasagem das planilhas financeiras que apontavam valores de cerca de dez anos atrás, época em que o acordo foi assinado; da deterioração da parcela que já fora executada; e da impossibilidade de conseguir que os recursos arrestados fossem devolvidos (peça 97, p. 3-4).

Análise

19. Constata-se que os argumentos apresentados pelo gestor sucessor demonstram a impossibilidade de continuidade das obras, por vários motivos elencados.

20. O primeiro e mais importante motivo que impossibilitou o prosseguimento das obras foi a ausência de recursos disponíveis para tanto. Por si só, tal fato já impede a responsabilização do gestor, pois, apesar do princípio da continuidade administrativa estabelecer que as ações iniciadas em mandatos pretéritos devem prosseguir, a demonstração da impossibilidade do prosseguimento devido à ausência de recursos disponíveis é indubitável.

21. Apesar disso, entende-se que o gestor agiu com diligência, quando tentou tratativas com a Caixa no sentido de realizar a reprogramação do acordo, com vistas a dotar a parcela já executada de funcionalidade, evitando o desperdício de recursos públicos. Isto não foi possível em razão de defasagem das planilhas financeiras que apontavam valores de materiais e serviços defasados em cerca de dez anos, da deterioração da parcela da obra que já havia sido executada e da impossibilidade de conseguir que os recursos arrestados antes do início do seu mandato, em razão de possível lide simulada, fossem devolvidos.

22. Assim, entende-se que a conduta do prefeito sucessor foi adequada, não restando qualquer responsabilidade do mesmo sobre os presentes débitos apurados. Ademais, considera-se a conduta do mesmo diligente, no sentido de promover o resguardo dos recursos públicos, na tentativa de dotar a parcela executada da obra de funcionalidade, apesar do insucesso das medidas, em virtude de razões que fugiram do alcance do responsável.

23. Portanto, considera-se que as alegações de defesa apresentadas pelo responsável devem ser acatadas, não havendo nexos causal entre sua conduta e o dano apurado, motivo pelo qual suas contas devem ser julgadas regulares.

Das revelias

24. Transcorrido o prazo regimental, Sandro Matos Pereira e o Município de São João do Meriti/RJ permaneceram silentes, devendo ser considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

Da validade das notificações

25. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado (...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

26. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

27. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade

que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

28. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

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 nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

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.

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.

29. No caso vertente, a citação dos responsáveis se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU, de forma bastante zelosa, e as entregas dos ofícios citatórios nos endereços ficaram comprovadas (vide peças 94 e 96). A citação do Sr. Sando Matos foi recebida em endereço constante da base de dados da Receita Federal (peças 88 e 94).

30. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

31. Ao não apresentar suas defesas, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob suas responsabilidades, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

32. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1a Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1a Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1a Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1a Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).

33. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. Contudo, tal providência mostrou-se infrutífera.



34. No quadro abaixo, constam os valores previstos no Plano de Trabalho aprovado (peça 22, p. 5) e o que foi apurado no último Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE, datado de 08/03/2012 (peça 64):

ITEM	PLANO DE TRABALHO (peça 22, p. 5)	REL. ACOMP. DE ENG. – RAE, de 08/03/2012 (PEÇA 64)		DIFERENÇA (R\$)	% REALIZADO
	VALOR PREVISTO (R\$)	VALOR DO ITEM (R\$)	EXECUTADO (R\$)		
SERVIÇOS PRELIMINARES	186.225,10	184.408,34	184.408,34	-	100,00
DRENAGEM PLUVIAL	16.303.277,27	20.074.441,49	9.644.604,90	10.429.836,59	48,04
ESGOTAMENTO SANITÁRIO	1.861.530,10	1.799.918,81	509.931,25	1.289.987,56	28,33
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	4.279.655,39	4.131.133,41	408.843,02	3.722.290,39	9,90
PAVIMENTAÇÃO E OBRAS VIÁRIAS	33.313.299,15	31.694.109,76	12.332.745,63	19.361.364,13	38,91
ENERGIA ELÉTRICA / ILUMINAÇÃO PÚBLICA	2.546.210,85			-	
RECUPERAÇÃO AMBIENTAL	101.580,00	110.475,67		110.475,67	0,00
PROJETOS	1.122.000,00	1.111.056,46	1.111.056,46	-	100,00
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	4.052.385,00	4.012.859,66	3.843.118,66	169.741,00	95,77
TRABALHO SOCIAL	1.650.000,00	1.634.200,10	786.207,43	847.992,67	48,11
LEVANT. TOPOGRÁFICO	583.898,64	600.659,20	341.582,80	259.076,40	56,87
TOTAL	66.000.061,50	65.353.262,90	29.162.498,49	36.190.764,41	44,62%

35. O Parecer PAT 568/2018 GIGOV RJ, de 20/12/2018 (peça 3), detalhou a parte da Tomada de Contas Especial referente ao dano ao erário decorrente da ausência de funcionalidade do objeto parcialmente executado (**Irregularidade 1** da Matriz de responsabilização), tecendo comentários individualizados para cada meta executada parcialmente e com ausência de funcionalidade (drenagem, esgotamento sanitário, abastecimento de água, pavimentação, serviços preliminares, projetos e cadastro técnico, regularização fundiária), conforme os excertos a seguir:

III- Da obra

1) Os serviços foram executados no período de Março de 2009 à Agosto de 2011 e foram objeto de 31 aferições que totalizaram o valor de R\$ 29.162.498,49 (44,62%) de um total de R\$ 65.353.260,90, distribuídos como segue:

(...)

3) Com relação a estes avanços permitimo-nos tecer comentários individualizados de cada meta, a saber:

3.1) DRENAGEM

No ofício 157/2017 da Captação de Recursos/Urbanismo/Habitação de 29 de Novembro de 2017 a PCSJM nos encaminha Declaração da CEDAE onde consta: ‘Conforme informado pela Prefeitura de São João de Meriti, foram executados 60% dos logradouros dos serviços de drenagem pluvial. Após verificação a estes locais, constatou-se que os efluentes de despejo sanitários são encaminhados diretamente para o novo sistema de coleta de águas pluviais implantado e quando os coletores de esgoto da CEDAE forem executados e estiverem em carga, os mesmos serão direcionados para estes.’

Ora, verifica-se aqui o que poderíamos denominar funcionalidade reversa pois **a nova rede está exercendo exatamente o que se deseja evitar que é o despejo de dejetos ‘in natura’ nos corpos hídricos.** (grifei)

Considerando ainda que o separador absoluto necessário depende da conclusão dos coletores de esgoto da CEDAE e sua colocação em carga como declarado, há de se depreender que os serviços de drenagem executados não têm funcionalidade.

3.2) ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Considerando o mesmo texto da declaração da CEDAE acima e ainda que **o projeto aprovado de coleta de esgoto prevê a instalação de Estação e Rede Elevatórias sequer inicializadas, entendemos que os serviços executados não apresentam a funcionalidade proposta.** (grifei)

3.3) ABASTECIMENTO DE ÁGUA

Na Declaração CEDAE consta sobre esta rede:

‘Quanto à rede de abastecimento de água executada por esta Prefeitura, conforme relação anexa e de acordo com Projeto CEDAE nº RM 4880, aprovado em 02/06/2010, informamos que, como somente houve o assentamento de tubos 150mm DEFOFO e 50 / 75 mm PVC, os mesmos encontram-se sem carga e conseqüentemente sem funcionalidade, havendo a possibilidade de um reaproveitamento em novas intervenções por parte desta Prefeitura. (grifei)

Não bastasse a declaração taxativa da CEDAE da não funcionalidade, soma-se o fato que o projeto prevê a execução de booster e linha de recalque para alimentação do reservatório de 800m3 ainda não inicializados evidenciando que o sistema está inconcluso e, portanto, não atende à funcionalidade proposta. (grifei)

3.4) PAVIMENTAÇÃO

O CT 0218.806-44/2007 faz parte da Ação Melhoria das Condições de Habitabilidade do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.

No Programa **a pavimentação é admitida somente de forma conjugada às soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem pluvial ou mediante a existência prévia dos referidos serviços na área pavimentada. Dentro desse contexto evidencia-se que a pavimentação tem caráter complementar** e a sua execução de forma isolada não poderia sequer fazer parte da seleção efetuada e tão pouco do objeto do contrato de repasse celebrado no âmbito deste Programa. (ver 1.2.3 retro). **Sendo assim entendemos que em não alcançadas as funcionalidades das metas de infraestrutura (Drenagem, Esgoto Sanitário e Abastecimento de Água) a funcionalidade dos serviços de pavimentação fica prejudicada** pois se desenquadra das normas do Programa. (grifei)

3.5) SERVIÇOS PRELIMINARES, PROJETOS e CADASTRO TECNICO

Estas metas não se justificam por si mesmas, mas tão somente vinculadas à execução dos serviços e obras destinadas à melhoria da habitabilidade dos assentos precários conforme preconizado pelo Programa do Gestor. **Considerando então a não funcionalidade dos serviços e obras executados como acima elencado, estas metas de Serviços Preliminares, Projetos e Cadastro Técnico por via de consequência perdem a funcionalidade a que se destinavam.** (grifei)

3.6) REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A natureza desta meta não permite funcionalidade parcial posto que não existe a figura da titularidade parcial e é exatamente o que está ocorrendo posto que o saldo a medir de apenas 4,23% da meta refere-se exatamente aos trabalhos cartoriais de concessão dos títulos de propriedade às famílias. **Sendo assim, em não havendo a titulação das propriedades às famílias, resta-nos entender que esta meta também não apresenta a funcionalidade proposta.** (grifei)

36. Esta Corte possui entendimento sedimentado de que a execução parcial de objetos de convênios em que reste consignada a imprestabilidade do que foi edificado para o atingimento da meta ajustada implica débito em valor integral, conforme se nota dos precedentes abaixo



relacionados:

Acórdão 494/2016 – Primeira Câmara (Relator Ministro-Substituto André de Carvalho):

A execução parcial do objeto pactuado aliada à imprestabilidade da parcela realizada permite a condenação do responsável pelo valor total dos recursos repassados pelo convênio.

Acórdão 2.812/2017 – Primeira Câmara (Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira):

Considera-se como prejuízo em valores integrais a aplicação de recursos do convênio em objeto que se revela inservível ou sem funcionamento após a sua execução, completa ou parcial.

Acórdão 11.572/2018 – Primeira Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler):

Quando a parcela executada do convênio não for suficiente para o atingimento, ainda que parcial, dos objetivos do ajuste, sem quaisquer benefícios à sociedade, a possibilidade de aproveitamento do que já foi executado em eventual retomada de obras, por se tratar de mera hipótese, não de benefício efetivo, não enseja o correspondente abatimento no valor do débito apurado.

37. Portanto, no caso em tela, com exceção da drenagem urbana e da pavimentação, tem-se configurado débito correspondente aos valores gastos nas obras, uma vez que a parcela executada não alcançou etapa útil, deixando de suprir a necessidade pública que motivou a transferência voluntária, e, conseqüentemente, resultou em desperdício de recursos público e dano ao erário.

38. Contudo, relativamente às parcelas de drenagem pluvial e pavimentação, entende-se não ser justo rejeitar as despesas correspondentes. Primeiramente pois se tratam de serviços independentes dos demais e, portanto, parcela divisível da obra e, assim, passível de aproveitamento útil isoladamente. Segundo, que, no caso da drenagem urbana, o objetivo é evitar ou minimizar problemas ligados a excesso de água, como enchentes, deslizamento de encostas, congestionamentos, alagamento de imóveis, perdas materiais e até mortes, de sorte que o lançamento de esgoto no sistema de drenagem pluvial não impede o alcance daquele objetivo, em que pese impeça o atingimento do objetivo do sistema de esgotamento. A três, que a utilidade (funcionalidade) da pavimentação também não se mostrou prejudicada, dado que ela independe da operação do esgotamento sanitário, do abastecimento de água e da drenagem pluvial, que, aliás, também se mostrou útil.

39. Portanto, os valores da drenagem urbana e da pavimentação devem ser excluídos do débito acima, por ser justo e sua manutenção na dívida acarretar enriquecimento sem causa da União. O mesmo vale para as despesas com serviços preliminares, projetos e cadastro técnico. O mesmo raciocínio deve ser aplicado em relação às parcelas relativas a serviços preliminares, projetos e cadastro técnico, pois as parcelas executadas são independentes da funcionalidade total da obra, sendo capazes de gerar utilidade (funcionalidade).

40. Dessa forma, João Ferreira Neto e o Município de São João do Meriti/RJ devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-os aos débitos apurados e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57/58 da Lei 8.443/1992, sem o prejuízo, porém, de se abater do referido débito as quantias atinentes à pavimentação (R\$ 12.332.745,63), serviços preliminares (R\$ 184.408,34), projetos (R\$ 1.111.056,46), cadastro técnico (R\$ 341.582,80) e drenagem pluvial (R\$ 9.644.604,90).

41. A fim de se obter o valor do débito total, as quantias acima mencionadas serão abatidas das parcelas de débito das mais antigas para as mais recentes, de forma que o cálculo do valor final seja mais vantajoso para os responsáveis. Com isso, a composição do débito e respectivas datas de cobrança passa a ser:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
---------------------------------	-------------------------------



R\$ 1.122.537,07	29/09/2011
R\$ 952.180,86	24/04/2012

Prescrição da Pretensão Punitiva

42. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

43. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, tendo em vista que a irregularidade ocorreu em 24/4/2012 e o ato que ordenou a citação foi expedido em 25/8/2020 (peça 87).

CONCLUSÃO

44. Diante de todo o exposto, considera-se que:

a. as alegações de defesa apresentadas por João Ferreira Neto devem ser acatadas, não havendo nexos causal entre sua conduta e o dano apurado, motivo pelo qual suas contas devem ser julgadas regulares;

b. Sandro Matos Pereira e o Município de São João do Meriti/RJ devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-os aos débitos apurados e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57/58 da Lei 8.443/1992, ressaltando, para tanto, que a revelia municipal afasta eventual boa-fé.

45. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

46. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos últimos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação ao gestor da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a. acatar as alegações de defesa de João Ferreira Neto e julgar suas contas regulares, dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;

b. considerar revéis Sandro Matos Pereira (CPF 006.916.607-27) e o Município de São João de Meriti/RJ (CNPJ 29.138.336/0001-05), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

c. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, § 2º, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas de Sandro Matos Pereira (CPF 006.916.607-27) e do Município de São João de Meriti/RJ (CNPJ 29.138.336/0001-05), condenando-os, individualmente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data do efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art.



23, inciso III, alínea “a”, da citada lei:

Irregularidade: ausência de funcionalidade do objeto do Contrato de Repasse 218.806-44/2007, registro Siafi 621835, sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial.

Débito

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 1.122.537,07	29/09/2011
R\$ 952.180,86	24/04/2012

Valor atualizado até 3/3/2022: R\$ 3.770.237,25

Dispositivos violados: arts. 37, caput, c/c. 70, § único, da Constituição Federal/1988; art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986.

Evidências: Matriz de Responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 78); Parecer PAT 568/2018 GIGOV RJ, de 20/12/2018 (peça 3); Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE, datado de 08/03/2012 (peça 64); Relação de Pagamentos (peça 65); Relatório de Tomada de Contas Especial 072/2019 (peça 79) e Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar 072/2019 (peça 77).

Conduta:

a) Sr. Sandro Matos Pereira (CPF 006.916.607-27), ex-Prefeito do Município de São João do Meriti/RJ (gestão 01/01/2009 a 31/12/2016) - deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do Contrato de Repasse 218.806-44/2007, registro Siafi 621835, restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

Nexo causal: a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do Contrato de Repasse 218.806-44/2007, registro Siafi 621835, resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário correspondente ao valor integral repassado para a execução das obras.

Irregularidade: aplicação de recursos federais do Contrato de Repasse 218.806-44/2007 (Siafi 621835) em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador, em benefício do ente federado.

Débito

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA	RESPONSÁVEL
6.848.392,63	28/09/2016	Município de São João de Meriti/RJ (CNPJ 29.138.336/0001-05)

Valor atualizado até 3/3/2022: R\$ 8.896.114,00

Dispositivos violados: arts. 37, caput, c/c. 70, § único, da Constituição Federal/1988; art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986.

Evidências: Matriz de Responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 78); Mandato de Arresto nº 1780/2016 (peça 4); extratos bancários (peça 67, p. 2; peça 68, p. 48; e peça



69, p. 10); Relatório de Tomada de Contas Especial 072/2019 (peça 79) e Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar 072/2019 (peça 77).

Conduta: beneficiar-se com a utilização, via arresto, de recursos federais para o pagamento de compromisso municipal não atrelado ao objeto do Contrato de Repasse 218.806-44/2007 (Siafi 621835).

Nexo causal: o pagamento de despesas correntes do ente federativo com recursos de titularidade federal oriundos do Contrato de Repasse 218.806-44/2007 resultou em prejuízo ao erário correspondente ao valor que foi pago.

d. aplicar a Sandro Matos Pereira (CPF 006.916.607-27) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f. enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem ao Procuradoria da República no Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

48. enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Desenvolvimento Regional e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

Secex-TCE/5ª Diretoria, 3/3/2022.

(Assinado eletronicamente)

Fernando Pereira de Faria
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 8118-3