

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal – Caixa em desfavor dos Srs. Sandro Matos Pereira, Prefeito de São João de Meriti entre 1º/1/2009 e 31/12/2016, João Ferreira Neto, também Chefe do Executivo local de 1º/1/2017 até a presente data, e do próprio ente federado, tendo por fundamento a execução parcial do objeto do Contrato de Repasse 218.806-44/2007, registro Siafi 621835 (peça 25).

2. Referido ajuste, celebrado entre o então Ministério das Cidades – MC, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, e o indigitado Município de São João de Meriti/RJ, com interveniência da Caixa, teve por objeto a execução de urbanização integrada das favelas do Morro do Pau Branco e vigência de 28/12/2007 a 30/06/2019 (peças 22 e 25/43).

3. O valor total do Contrato de Repasse foi de R\$ 66.000.061,50, sendo R\$ 60.060.024,60 à conta do então Ministério das Cidades, e R\$ 5.940.036,90 de contrapartida da municipalidade (peça 27). A Caixa transferiu para a conta corrente da avença o montante de R\$ 28.450.406,65 ao longo dos meses de maio, junho e setembro de 2008; maio, junho, agosto e setembro de 2010; novembro de 2011; e, por fim, em fevereiro de 2012 (conforme tabela disposta no item 2 da instrução transcrita no Relatório precedente).

4. O desbloqueio efetivo para o Município de São João de Meriti/RJ foi de R\$ 26.422.065,13, que somada à contrapartida total liberada – R\$ 1.298.742,06 – perfaz o total de R\$ 27.720.807,19, consoante extrato à peça 72 (p. 1).

5. A presente TCE foi instaurada em função da execução parcial do Contrato de Repasse 218.806-44/2007, sem funcionalidade da parcela edificada. O débito foi quantificado em R\$ 25.689.116,06 e a responsabilidade atribuída aos Srs. Sandro Matos Pereira e João Ferreira Neto, bem como ao Município de São João de Meriti/RJ (peças 77, p. 3; e 79, p. 3).

6. No âmbito deste Tribunal, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE instruiu os autos e a Secretaria de Gestão de Processos – Seproc, por meio de delegação de competência deste Relator, efetuou as seguintes citações (peças 85, pp. 10/12; 86/87; e 91/96):

6.1. solidária dos Srs. Sandro Matos Pereira e João Ferreira Neto, pelo débito a seguir discriminado, em face da ausência de funcionalidade do objeto do Contrato de Repasse 218.806-44/2007:

VALOR (R\$)	DATA
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	1º/06/2010
4.837.814,95	30/07/2010

6.2. do Município de São João de Meriti/RJ, pelo débito abaixo indicado, em função da aplicação de recursos federais do Contrato de Repasse 218.806-44/2007 em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador, em benefício do ente federado:

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

7. Transcorrido o prazo para o encaminhamento das alegações de defesa, somente o Sr. João Ferreira Neto compareceu aos autos, tendo o Município de São João de Meriti/RJ e o Sr. Sandro Matos Pereira optado pela revelia.

8. Após analisar os documentos/elementos apresentados pelo Sr. João Ferreira Neto, a Secex/TCE, em uníssono, apresentou proposta de mérito que contempla, em síntese: i) julgar regulares as contas daquele responsável; ii) julgar irregulares as contas do Município de São João de Meriti e do Sr. Sandro Matos Pereira, imputando-se-lhes o débito apurado e aplicar a este último a penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 108, pp. 13/15; 109 e 110).

9. O MP/TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, após tecer considerações acerca da necessidade de que a prescrição da pretensão punitiva seja examinada à luz das disposições da Lei 9.873/1999, pugnou para que o processo retornasse à unidade especializada para a realização de tal análise, ou, que caso este Relator considere inoportuna ou impertinente a medida, que os autos sejam a ele remetidos para o levantamento de dados relativos à aplicação da mencionada norma ao caso em foco.

II

10. Início o exame deste feito tratando da preliminar suscitada pelo MP/TCU, no sentido de que os autos sejam encaminhados à Secex/TCE ou que retornem àquele órgão ministerial, para que o exame da prescrição da pretensão punitiva seja efetuado à luz das disposições da Lei 9.873/1999.

11. Sem maiores prolongamentos sobre a matéria, alinho-me à jurisprudência pacífica desta Corte de Contas quanto à prescritibilidade decenal aplicável à pretensão punitiva do Tribunal, nos termos do paradigmático Acórdão 1.441/2016 – Plenário (relator Ministro Benjamim Zymler e redator Ministro Walton Alencar Rodrigues), que deve ser aplicada ao presente caso.

12. À guisa de conclusão, entendo que o mérito das contas em exame pode ser apreciado, desde logo, pelo Tribunal, não sendo obrigatório o retorno dos autos à unidade especializada ou ao **Parquet** de contas, porquanto o aludido órgão, com base no art. 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU, já teve a oportunidade de se manifestar quanto ao mérito destas contas.

13. Nesse mesmo sentido, trago à baila o seguinte enunciado da ferramenta “Jurisprudência Seleccionada”:

Acórdão 6.481/2014 – Segunda Câmara, de minha Relatoria

“Quando o Ministério Público junto ao TCU suscita questão preliminar, não se pode exigir dele que se manifeste quanto ao mérito do processo, por ser órgão funcionalmente independente, nos termos constitucionais e legais. Não é determinante para os posteriores atos processuais, praticados pelo relator ou pelo Tribunal, o uso que o MP/TCU faz da oportunidade de manifestação em sua audiência obrigatória”.

III

14. Quanto ao mérito, rememoro que a Caixa apontou que o débito em foco decorre de execução parcial da urbanização integrada das favelas do Morro do Pau Branco, sem funcionalidade da parte edificada, o que implicaria prejuízo total da verba federal aplicada, bem como de quantia da avença **sub oculis** que foi utilizada em benefício do Município de São João de Meriti/RJ, com desvio de finalidade, por força de decisão judicial.

15. No Parecer PAT 568/2018/GIGOV RJ, de 20/12/2018, a Caixa registrou as seguintes informações sobre a funcionalidade e o aproveitamento da parcela executada (peça 3):

“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 (...).

(...)

2) Os serviços foram paralisados em Setembro de 2011 com avanço das metas de Drenagem, Esgotamento Sanitário, Abastecimento de Água e Pavimentação, abaixo dos 50% e com a consequente rescisão do contrato de execução e fornecimento com o Consórcio executor.

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 [na qual] 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, [eles] 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 150 mm DEFOFO e 50/75 mm PVC, [eles se encontram] sem carga e consequentemente 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 de 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, [uma vez] 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 TÉCNICO

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, [pois] não existe a figura da titularidade parcial, e é exatamente o que está ocorrendo, [haja vista] 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)”

16. A Secex/TCE entendeu que as parcelas do débito atinentes aos itens: i) drenagem (R\$ 9.644.604,90); ii) pavimentação (R\$ 12.332.745,63); iii) serviços preliminares (R\$ 184.408,34); iv) projetos (R\$ 1.111.056,46); e v) cadastro técnico (R\$ 341.582,80), deveriam ser excluídas do dano ao erário em discussão, porquanto trata-se de etapas independentes e que podem ser aproveitadas, apresentando funcionalidade, portanto.

17. Relativamente à drenagem, cumpre esclarecer que a própria Caixa reportou que os efluentes de despejo sanitários eram canalizados para o novo sistema de coleta de águas pluviais implantado. A conclusão do engenheiro que assinou o Parecer da peça 3 foi no sentido de que haveria funcionalidade reversa, uma vez que a rede estaria despejando dejetos **in natura** nos rios.

18. Há que se ponderar, contudo, que, se há funcionalidade reversa, como descrito no retrocitado Parecer PAT 568/2018/GIGOV RJ, esta se dá em função de haver direcionamento de efluentes de despejo sanitários para a nova rede de drenagem edificada, ou seja, a ocorrência, **per se**, não macula a funcionalidade da rede executada.

19. Consoante pontuado pela Secex/TCE, a drenagem urbana tem por finalidade evitar ou minimizar problemas ligados a excesso de água, como enchentes, deslizamento de encostas, congestionamentos, alagamento de imóveis etc., sendo certo, como mencionei acima, que o lançamento de esgoto no sistema de drenagem pluvial não impede o alcance daquele objetivo.

20. Quanto à pavimentação, foi destacado pela Caixa que tal parcela somente poderia ser admitida de forma conjugada com as soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem pluvial.

21. Discordo de tal posicionamento. Tal serviço, uma vez realizado de forma satisfatória – e não há notícia nos autos dando conta de que ele tenha sido executado de maneira irregular –, representa melhoria à comunidade, independentemente de ter a ele agregado outras funcionalidades, tais como aquelas elencadas pela Caixa.

22. Prosseguindo, penso que não é o caso de se abater do débito os gastos referentes aos Serviços Preliminares, Projetos e Cadastro Técnico. Diferentemente da drenagem urbana e pavimentação, que constituem etapas independentes e capazes de produzir benefício à comunidade de forma isolada, tais desembolsos somente trariam funcionalidade aos moradores quando atrelados ao cumprimento de todas as metas estipuladas, fato que não se verificou nestes autos.

23. Em suma, procedendo-se ao decote somente das parcelas referentes aos serviços de drenagem (R\$ 9.644.604,90) e de pavimentação (R\$ 12.332.745,63), e adotando-se as datas mais antigas para o mencionado expurgo, o dano em análise fica assim configurado:

VALOR (R\$)	DATA
3.711.765,53	30/7/2010

24. Também há dano ao erário no montante de R\$ 6.848.392,63 (conforme os extratos bancários das peças 67, p. 2; 68, p. 48; e 69, p. 10) que foi arrestado da conta específica do Contrato de Repasse 218.806-44/2007, na data de 28/9/2016, em função de decisão judicial.
25. Cuidou-se na espécie de Procedimento Comum impetrado pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos da cidade de São João de Meriti/RJ, na 3ª Vara Cível da comarca daquela municipalidade, em face do indigitado ente federado, com pedido de antecipação de tutela, para que fosse arrestado da ré a quantia de R\$ 10.989.389,55 (peça 4).
26. Assim, como o Município de São João de Meriti foi beneficiado com a utilização, em desvio de finalidade, de recurso federal alocado no ajuste ora em escrutínio, foi citado para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o prejuízo aos cofres do Tesouro Nacional, tendo permanecido, contudo, silente em relação ao chamamento desta Casa de Contas.
27. Tecidas essas considerações, passo à análise das alegações de defesa do Sr. João Ferreira Neto.

IV

28. O ex-alcaide assumiu a Chefia do Executivo Municipal em 1º/1/2017, ocasião em que o sequestro da verba da ordem de R\$ 6,8 milhões já tinha ocorrido. Conforme destacado pela Secex/TCE, diante da falta de recursos para finalizar o empreendimento, o responsável tentou junto à Caixa reprogramar a continuidade das obras, de modo a dotá-las de funcionalidade, não tendo, contudo, obtido sucesso.
29. Menciona que, em ao longo dos anos de 2017, 2018 e 2019, houve várias reuniões entre equipes do Município e da Caixa com o fito de tentar reprogramar as metas de modo a finalizar o empreendimento, tendo obtido daquela entidade a resposta de que a continuidade das obras somente seria possível se a municipalidade, com recursos próprios, arcasse com as seguintes despesas: i) decorrentes da atualização das planilhas financeiras, que se encontravam defasadas em mais de uma década; ii) referentes à cobertura dos prejuízos havidos em face do longo tempo de paralisação – deterioração do percentual de 44,62 que fora executado; e iii) atinentes à devolução à conta específica do ajuste, em valores corrigidos, da quantia arrestada judicialmente.
30. Outra medida adotada pelo Sr. João Ferreira Neto foi a determinação para autuação de Tomada de Contas Especial em função de possível simulação – fraude – na impetração junto ao Poder Judiciário da ação que visava ao sequestro de verbas para o pagamento do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos da cidade de São João de Meriti/RJ.
31. Consoante pontuado pelo ex-Prefeito, havia a suspeita de que o Município de São João de Meriti/RJ teria agido em conluio como o mencionado Instituto, dado que, segundo aduziu:
“A Comissão Especial identificou possível ‘lide simulada’ entre o Executivo Municipal e o Instituto de Previdência, com a utilização de procedimentos judiciais sem que houvesse recursos ou impugnações judiciais pelo Município (Réu das ações), demonstraria a indevida utilização do judiciário para garantir a utilização de recursos existentes em contas de programas específicos para pagamento de salários de aposentados do Instituto Autor.”
32. Como se vê, o responsável adotou as medidas que estavam a seu alcance no intuito de tentar adimplir a parcela restante das obras, não tendo obtido sucesso em face de circunstâncias alheias à sua vontade e para as quais não dera causa: falta de verba municipal para terminar o empreendimento e deterioração da parcela edificada.
33. Desse modo, anuo à conclusão da Secex/TCE de que cabe acolher as alegações de defesa do ex-Prefeito e julgar regulares suas contas, expedindo-se-lhe quitação plena.
34. Noutro giro, dado que o Sr. Sandro Matos Pereira e o Município de São João de Meriti/RJ permaneceram silentes em relação ao chamamento da Corte, deve o presente processo seguir seu curso, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
35. Como é cediço, incumbe ao gestor de recursos federais o ônus de comprovar que os utilizou corretamente, demonstrando a sua efetiva destinação aos objetivos pretendidos, por meio de documentação apta para revelar o vínculo existente entre o gasto e a ação realizada, bem como o

cumprimento de obrigações, nos termos das normas legais aplicáveis. Esse dever decorre de imposição do ordenamento jurídico, a teor do bloco normativo composto pelas disposições do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, do art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e do art. 66 do Decreto 93.872/1986.

36. Nestes autos, como visto acima, o Sr. Sandro Matos Pereira – Chefe do Executivo Municipal à época da liberação da verba pela Caixa – não comprovou a regular destinação de parte do recurso federal aos objetivos ajustados naquele ajuste, o que impõe o julgamento pela irregularidade de suas contas, com a consequente imputação do prejuízo apurado.

37. Cabível, ademais, diante da gravidade de sua conduta, aplicar-lhe a penalidade prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

38. Sobre o sancionamento, como já pontuei acima, aplicar-se-á ao presente caso, nos termos da jurisprudência pacífica deste Tribunal, o entendimento de que o Tribunal está subordinado ao prazo decenal de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir do fato gerador, e de que o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte interrompe a prescrição, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil (Acórdão 1.441/2016 – Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler e redator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

39. Sobre o **dies a quo** da contagem do prazo prescricional, esta Corte deliberou que:

Acórdão 2.278/2019 – Primeira Câmara (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

“Nos casos de não comprovação da regular aplicação de recursos repassados mediante convênios ou instrumentos similares, a data limite para entrega da prestação de contas final ou a data da efetiva entrega antecipada assinala o marco inicial da contagem do prazo de prescrição da pretensão punitiva do TCU.”

40. Uma vez que a avença vigeu até o dia 30/6/2019, o prazo para a apresentação da prestação de contas – nos termos da Cláusula Décima Segunda, item 12 (peça 25, p. 6) – era o dia 30/8/2019. Haja vista que o ato de ordenação da citação se deu em 25/8/2020 (peça 87), ou seja, em interregno menor que os dez anos fixados no mencionado Acórdão 1.441/2016 – Plenário, contado da forma disposta no Acórdão 2.278/2019 – Primeira Câmara, não há incidência da prescrição da pretensão punitiva.

41. No que tange ao Município de São João de Meriti/RJ, cumpre julgar, desde já, irregulares suas contas, com a imputação do débito da ordem de R\$ 6,8 milhões.

42. Uma vez que o ente federado optou pela revelia, não é necessária a fixação de novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito, podendo a Corte, desde logo, ultimar o julgamento de mérito do processo, conforme os seguintes precedentes colhidos da ferramenta “Jurisprudência Seleccionada”:

Acórdão 18.986/2021 – Segunda Câmara (de minha Relatoria)

Acórdão 5.272/2019 – Segunda Câmara (relator Ministro Raimundo Carreiro)

Acórdão 3.510/2016 – Primeira Câmara (relator Ministro José Mucio Monteiro)

“A revelia do ente federado conduz ao julgamento do mérito de suas contas, afastando-se eventual possibilidade de concessão de novo e improrrogável prazo para que recolha o valor devido (art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992).”

43. Oportuno, por fim, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, encaminhar cópia do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, para a adoção das medidas de sua alçada, bem como ao Ministério do Desenvolvimento Regional e à Caixa Econômica Federal, para ciência.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de maio de 2022.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator