

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 006.400/2017-5

Apenso: TC 034.118/2019-5.

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial).

Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Município de São João de Meriti – RJ.

Recorrente: Sandro Matos Pereira (006.916.607-27).

Representação legal: Fernanda Souto Pereira Valeriano Moreira (OAB/DF 53.330), Janaina Leme (OAB/DF 54.805) e Marina Moraes Alves (OAB/DF 62.436), representando Sandro Matos Pereira.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. CONDENAÇÃO DO RECORRENTE EM DÉBITO E MULTA POR INEXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO. NULIDADE DA CITAÇÃO E DOS ATOS PROCESSUAIS DELA DECORRENTES. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. EXAME DE MÉRITO DO RECURSO DE REVISÃO PREJUDICADO POR PERDA DE OBJETO. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS AO RELATOR A QUO.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto por Sandro Matos Pereira em face do Acórdão 1310/2019-TCU-2ª Câmara, por meio do qual esta Corte julgou suas contas irregulares, determinou o pagamento do débito apurado e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 54-56).

2. Transcrevo, na sequência, excertos do exame promovido pela Secretaria de Recursos (peça 59), que contou com a anuência de seu corpo dirigente (peças 60-61):

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor do Sr. Sandro Matos Pereira, como então prefeito de São João de Meriti – RJ (gestões: 2009-2012 e 2013-2016). A TCE foi motivada diante da não execução do objeto pactuado no Contrato de Repasse 218.807- 59/2008 (Siafi 567670). O ajuste visava à execução de “ações de melhoria das condições de vida, incluindo serviços de urbanização, pavimentação, drenagem pluvial, esgotamento sanitário e abastecimento de água na comunidade do Parque Analândia”. Para tanto, foram previstos recursos provenientes do Ministério das Cidades no valor de R\$ 2.406.584,65, tendo a vigência do ajuste sido estipulada para o período de 28/3/2008 a 17/11/2013.

Na fase interna desta TCE, após quatro vistorias *in loco*, o tomador de contas pugnou pela responsabilização do ex-prefeito ante as seguintes falhas (peça 2, p. 27-31):

- 1) execução de 8,72% do objeto pactuado;
- 2) não atingimento dos objetivos almejados conforme contrato;
- 3) aprovação da prestação de contas parcial somente da primeira parcela;
- 4) obras não apresentam funcionalidade, e o percentual executado não alcança etapa útil.

No âmbito do TCU, promoveu-se a citação do Sr. Sandro Matos Pereira (peças 7 e 16). No entanto, a despeito da regular citação e de ter sido fornecida a cópia dos autos ao seu representante legal (peças 11-15 e 19 e 21), o responsável não apresentou alegações de defesa, passando à condição de revel, já que teria atendido à citação com o correspondente comparecimento aos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, tendo sido promovido o prosseguimento normal do processo.

Posto isso, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 1.310/2019-TCU-2ª Câmara, relator Ministro André de Carvalho, que julgou irregulares as contas do responsável e lhe aplicou débito e multa (peça 30).

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, em que argumenta que:

a) a citação inicial é nula, visto que o primeiro ofício de citação retornou com entrega negativa em 19/12/2017, sendo, portanto, inválido. Adicionalmente, a procuração juntada aos autos em janeiro de 2018 não caracteriza comparecimento espontâneo ao processo, visto que se trata de procuração genérica que sequer faz menção à Tomada de Contas aqui tratada, considerando também que o pedido de acesso foi realizado por estagiário. Nesses casos, os tribunais pátrios já possuem entendimento de que a procuração juntada aos autos pela estagiária, única outorgada que praticou qualquer ato dentro do processo, não confere caráter de comparecimento espontâneo ou supre a necessidade de citação regular do representado. Posteriormente, foi realizada nova tentativa, em 6/3/2018, que, supostamente foi bem-sucedida, e o ofício foi entregue ao destinatário. Porém, foi recebido não pelo recorrente, mas por terceiro diverso (peça 54, p. 5-8);

b) a TCE foi instaurada sem que tivessem sido esgotadas as medidas administrativas, em desacordo à IN-TCU 71/2012, ressaltando que não foi sequer citado na fase interna desta tomada de contas (peça 54, p. 8-9);

c) restou configurada decadência deste processo, diante do longo decurso de prazo – nove anos sem citação válida (peça 54, p. 8-10);

d) restou também configurada a prescrição da pretensão punitiva (peça 54, p. 10-11);

e) faltam nos autos diversos documentos essenciais à defesa, como a prestação de contas parcial, o que atenta contra o devido processo legal e o exercício da ampla defesa (peça 54, p. 12-13);

f) há documentos que não foram analisados corretamente e possuem contradições. Adicionalmente, destaca-se que houve acompanhamento da execução contratual pela Caixa, sendo que foram cumpridas as obrigações referentes ao dever de prestar contas, e que não há qualquer irregularidade passível de responsabilização, especialmente em relação à primeira parcela (peça 54, p. 13-16);

g) ocorreu a efetiva construção de imóveis, ainda que inacabados, com os valores desbloqueados. Dessa forma, não há qualquer indício de locupletamento por parte do contratado, e a manutenção do débito configura enriquecimento ilícito da Administração Pública (peça 54, p. 16-18);

h) a condição de agente político exercida pelo recorrente em nada se confunde com a atividade desempenhada no âmbito de gestão contratual (peça 54, p. 18-22);

i) houve a devida prestação de contas de ambas as parcelas desbloqueadas. Assim, a responsabilização ante a ausência de prestação de contas não merece prosperar (peça 54, p. 22-23);

j) a execução do contrato se iniciou em 2010. Ocorre que em maio de 2013, a área foi invadida, tendo as construções inacabadas sendo ocupadas ilegalmente. Diante disso, foi proposta Ação de Reintegração de Posse com Pedido Liminar, a fim de que os imóveis fossem desocupados. O objetivo da referida reintegração de posse era que pudesse ser dado prosseguimento à execução do contrato, com a devida conclusão das obras. Resta configurada, portanto, a boa-fé do recorrente, que tomou todas as providências para o cumprimento do ajuste (peça 54, p. 23-24);

k) a multa aplicada afronta os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (peça 54, p. 24-25).

Por fim, solicita que seja concedido efeito suspensivo (peça 54, p. 25-26).

Ato contínuo, anexa aos autos os seguintes documentos:

- 1) diligência de reintegração de posse de 70 casas/apartamentos (Parque Analândia e Parque Juriti), expedida pelo Poder Judiciário em 19/7/2013 (peça 55);
- 2) solicitação de revogação de liminar interposto por advogado em 16/8/2013 (peça 56).

O recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos (tempestividade, singularidade e legitimidade), o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/92: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Do exame do recurso constata-se que o recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente.

Esclareça-se que, para conhecimento de recurso com base em documento novo, não basta tão somente que se apresente elementos que ainda não constavam dos autos. A documentação deve, ao menos em tese, ter eficácia sobre o julgamento de mérito proferido nos autos, vale dizer, ser potencialmente capaz de elidir a irregularidade, produzir efeitos sobre a decisão e desconstituir o julgado anteriormente prolatado.

No caso concreto, observa-se que o recorrente insere, nessa fase processual, diligência de reintegração de posse de 70 casas/apartamentos (Parque Analândia e Parque Juriti), expedida pelo Poder Judiciário em 19/7/2013. Verifica-se, contudo, que o objeto da ação judicial, apesar de se localizar na mesma região, não se coaduna com a avença em tela, que se refere a serviços de urbanização, pavimentação, drenagem pluvial, esgotamento sanitário e abastecimento de água na comunidade do Parque Analândia. Conclui-se, portanto, que os documentos não são capazes, nem ao menos em tese, de influenciar a decisão de mérito proferida na presente TCE, não sendo considerados elementos novos aptos a admitir este recurso de revisão.

Cabe acrescentar também que meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no art. 33 da Lei 8.443/92. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

Superado este exame, resta prejudicado o pedido para concessão de efeito suspensivo com base em *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, pois não se verificam condições de admissibilidade para o próprio recurso interposto. Por óbvio, como o recurso não merece conhecimento, não há que se falar em efeito suspensivo com base em cautelar.

Ante o exposto, o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/92.

Em que pese a proposta de não conhecimento do recurso, verifica-se que o recorrente alega no recurso a ocorrência de vício procedimental (nulidade do acórdão condenatório, diante de vício na citação – peça 54, p. 5-8).

Registre-se que a presente decisão transitou em julgado para o recorrente, aplicando-se o disposto no artigo 1º, §2º, da Resolução TCU 241/2011.

A coisa julgada representa atributo específico de jurisdição e se divide em três elementos fundamentais: a indiscutibilidade, a imutabilidade e a coercibilidade. A indiscutibilidade e imutabilidade, em especial, advêm da própria Constituição Federal e se referem à proteção

destinada a conservar a inalterabilidade das manifestações dos órgãos julgadores, criando situação de certeza, de estabilidade e de segurança para as relações jurídicas.

Por esse motivo o artigo 508 do CPC estabelece que “*transitada em julgado a decisão de mérito, considerar-se-ão deduzidas e repelidas todas as alegações e defesas que a parte poderia opor tanto ao acolhimento quanto à rejeição do pedido*”.

Assim, cabe ao responsável ou interessado aduzir todos os seus argumentos que entender cabíveis, sob pena de preclusão, se não o fizer dentro dos prazos e das formas estabelecidas pelos normativos pertinentes.

A única exceção a essa regra seria a decisão proferida em processo que correu à revelia do responsável/interessado, por falta ou vício na citação inicial. Esta falha pode ser examinada a qualquer tempo e por meio de simples petição, pois a relação jurídica processual não se consolidou. Nesses casos, o interessado ou responsável foi atingido por uma decisão em processo no qual não atuou, por falha no seu chamamento a juízo. A correção deste vício no processo civil é possível a qualquer tempo por meio do instituto da *querela nullitatis*, previsto especialmente como um meio de impugnação à execução da sentença (artigo 525, §1º, I, CPC) e como hipótese de embargos à execução (artigo 535, I, CPC).

Desse modo, a alegação de vício de citação em processo que correu à revelia deve ser examinada a qualquer tempo, pois, nesse caso, a coisa julgada não se aperfeiçoa se houver a nulidade, conforme Acórdão 960/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler).

A falta ou vício na notificação também representa situação peculiar. A sua arguição deve ser feita em tópico específico, prévio às razões recursais. Essa é, portanto, exceção à regra de somente examinar erros de procedimento quando do exame de mérito do recurso, após superada a fase de admissibilidade. A ocorrência deste vício é examinada no momento da análise da tempestividade da peça recursal.

O vício procedimental postulado pela recorrente para requer a nulidade da decisão condenatória diz respeito à invalidade de sua citação. Assim, tendo em vista que o recorrente foi considerado revel, conforme consignado no item 3 do voto condutor do acórdão condenatório (peça 31), o caso caracteriza a exceção. Com isso, cabe análise de sua argumentação junto ao apelo (peça 54, p. 5-8).

O recorrente alega que não foi notificado acerca da sua citação.

Compulsando aos autos, verifica-se que houve sua regular citação, mediante o Ofício 0209/2018-TCU/SECEX-CE (peça 16) e AR à peça 21.

Ademais, conforme registrado no voto condutor do acórdão condenatório, houve o correspondente comparecimento nos autos, como segue:

3. No âmbito do TCU, a então Secex-CE promoveu a citação do Sr. Sandro Matos Pereira (Peças 7 e 16) em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, mas, a despeito da regular citação e de ter sido fornecida a cópia dos autos ao seu representante legal (Peças 11-15 e 19 e 21), o responsável deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentar as suas alegações de defesa, deixando de passar, contudo, à condição de revel, já que teria atendido à citação com o correspondente comparecimento aos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, tendo sido promovido o prosseguimento normal do processo.

Conclui-se, portanto, que o recorrente foi devidamente citado.

Diante do exposto, não há nulidade a ser reconhecida nesse procedimento, sendo improcedente a arguição suscitada pelo recorrente.

(...)

A rigor, prescrição é matéria de mérito (é instituto de direito material, que atinge diretamente a pretensão). Como tal, só deveria ser analisada se o recurso fosse conhecido. Há, porém, uma

relevante distinção a ser feita no processo de controle externo, conforme orientação fixada no Acórdão 420/2021-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro):

a) se o processo de cobrança executiva ainda não foi encaminhado para o órgão credor, com o envio das informações necessárias ao órgão credor, o exame da prescrição é ainda oportuno, devendo ser realizado até mesmo de ofício (caso não conhecido o recurso), ante os inconvenientes de se encaminhar à cobrança judicial dívidas já prescritas;

b) se o processo de cobrança executiva já foi constituído e encaminhado ao órgão credor, o Tribunal não deve reapreciar o julgamento, de ofício, dada a presunção de liquidez e certeza de que se reveste o título condenatório e por já estar encerrada sua jurisdição. Nesse caso, as defesas que o responsável queira opor à execução (e a prescrição é uma das defesas possíveis) devem ser postuladas perante o juízo competente.

Nos termos do voto condutor do citado acórdão, “essa atuação excepcional [do TCU] de examinar a prescrição depois do trânsito em julgado é legítima apenas quando ainda não for iniciada a próxima fase, de cobrança executiva, que já está sujeita a outra jurisdição”.

No caso concreto, o processo de cobrança executiva já foi constituído (TC 034.118/2019-5, apenso) e o Ministério Público junto ao TCU já encaminhou ao órgão credor as informações necessárias à cobrança judicial da dívida (ofício de peça 17 do processo de CBEx). Logo, não mais é oportuna a análise da prescrição pelo TCU, de ofício, conforme decidido no Acórdão 420/2021-TCU-Plenário.

(...)

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por Sandro Matos Pereira, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;

3.2 encaminhar os autos ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso;

3.3 à unidade técnica de origem, dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.

3. Em sua cota de participação à peça 64, o douto representante do **Parquet** especializado dissentiu do encaminhamento proposto pela Serur, conforme excerto reproduzido a seguir:

Em exame Recurso de Revisão interposto por Sandro Matos Pereira em face do Acórdão 1.310/2019-2ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou suas contas irregulares, determinou o pagamento do débito apurado e aplicou a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 30).

Em sua peça recursal, o responsável alega, dentre outros, a nulidade da citação e a prescrição da pretensão punitiva. A unidade técnica, em seu exame de admissibilidade (peça 59), não acolhe os argumentos apresentados e propõe o não conhecimento da peça por ausência dos requisitos específicos indicados para o recurso de revisão.

Com a devida vênia, deixamos de acompanhar o encaminhamento sugerido, por entendermos que o processo comporta solução diversa.

Identificamos inconsistências no procedimento de citação do responsável.

A primeira tentativa de se citar o ex-Prefeito ocorreu em 5/12/2017 e o documento foi enviado para o seu endereço de cadastro na Receita Federal: Rua Clóvis Salgado 575, apto. 301, Recreio dos Bandeirantes, Rio de Janeiro-RJ (peça 7). Apesar de a unidade técnica indicar que foi juntado o resultado da pesquisa no sistema CPF (peças 3 e 4), o documento não foi disponibilizado.

Em 18/1/2018, a estagiária Caroline França de Souza compareceu aos autos com procuração genérica, sem poderes para receber notificação ou citação, e solicitou cópia dos autos. Nessa

procuração, é indicado o endereço do responsável à época: Avenida Presidente Lincoln 899, Jardim Meriti, São João de Meriti-RJ.

Alguns dias depois, em 28/2/2018, a unidade técnica tentou novamente realizar a citação, utilizando o mesmo endereço da tentativa anterior (peça 16): Rua Clóvis Salgado 575, apto. 301, Recreio dos Bandeirantes, Rio de Janeiro-RJ.

Em nosso entendimento, essa última citação não pode ser considerada válida. Havia nos autos a indicação de que o endereço da Receita Federal estava desatualizado (novo endereço constante na procuração). Não há dúvida de que todo contribuinte deve manter atualizado seu cadastro no órgão fazendário, mas, como se sabe, há um intervalo considerável entre o pedido de atualização (que normalmente se dá com a declaração do imposto de renda) e o processamento dos dados. Possivelmente, à época da comunicação processual, o endereço não estava atualizado perante a Receita.

A conclusão de que o responsável foi regularmente citado foi também fundada no comparecimento aos autos da estagiária Caroline França de Souza (peça 12), porém, em nossa compreensão, ela não se sustenta.

De fato, conforme alega o recorrente, há farta jurisprudência na esfera judicial que considera nula a citação ou a notificação realizada ao estagiário, entendimento que, a nosso ver, parece adequado, já que não é razoável exigir do aprendiz toda a técnica, o conhecimento e a responsabilidade que se exige dos profissionais que o instruem. Ademais, a procuração juntada aos autos (peça 12) não contém poderes específicos para os advogados ou para a estagiária receber intimações e notificações. É uma procuração genérica que nem sequer contém a cláusula “ad judicium”. Não apresenta as formalidades mínimas requeridas para o efeito.

Nesse sentido, a nosso ver, em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório, a medida indicada para o saneamento dos autos é a declaração de nulidade da citação, com a insubsistência do julgado anterior e o consequente retorno dos autos ao Relator a quo.

Em relação à alegação de prescrição, a Serur não realizou a análise por já haver cobrança executiva em andamento. Prescrição é matéria de ordem pública e como tal pode ser avaliada em qualquer etapa do processo, sobretudo se houver provocação da parte. Não vislumbramos prejuízo à higidez do título executivo pela eventual revisão dos fundamentos que o constituíram. Ao contrário, tal prática tem o condão de reforçar, por parte do Judiciário, a percepção de validade do título executivo proferido pelo TCU, pois aquele Poder saberá que análises desse jaez serão sempre levadas a efeito pela Corte de Contas.

Ademais, se há algum erro de procedimento que fulmine a validade jurídica do título, não há por que o órgão que o constituiu se omitir e transferir o ônus para o órgão executor, sobretudo porque, na maioria dos casos, os elementos fáticos e jurídicos para analisar a matéria estão mais acessíveis aos julgadores de origem. Esse entendimento é o que melhor se harmoniza com os princípios da razoabilidade, da eficiência e da ampla defesa. Como nossa proposta contempla o retorno dos autos ao Relator a quo, proporemos também que o exame da prescrição ocorra naquela fase processual.

Ante o exposto, com a devida vênia à unidade técnica, consideramos inválida a citação realizada ao responsável, razão pela qual propomos que o recurso de revisão interposto por Sandro Matos Pereira seja conhecido como mera petição, a fim de, reconhecendo-se a nulidade da citação, tornar insubsistente o Acórdão nº 1.310/2019-2ª Câmara, restituindo-se o processo ao Relator a quo para a continuidade do feito.

É o Relatório.