

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 028.340/2019-1

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de São João de Meriti-RJ.

Recorrente: Município de São João de Meriti-RJ.

Representação legal: Felipe Ataíde Menezes de Almeida (OAB/RJ 106.037) e Thais Strozzi Coutinho Carvalho (OAB/DF 19.573), representando o Município de São João de Meriti-RJ.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. EXECUÇÃO DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA DE FAVELAS NO MORRO DO PAU BRANCO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, instrução elaborada por auditor da então Secretaria de Recursos (Serur), peça 163, que teve a anuência do diretor da unidade técnica (peça 164) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 166):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de Recurso de Reconsideração (peça 143) interposto pelo Município de São João de Meriti/RJ contra o Acórdão 2.191/2022–2ª Câmara, Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (peça 112), mantido pelo Acórdão 4.222/2022–2ª Câmara que rejeitou Embargos de Declaração opostos pelo recorrente (peça 140).

1.1. A deliberação recorrida tem o seguinte teor:

[...] ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas do Sr. João Ferreira Neto, dando-lhe quitação plena;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Sandro Matos Pereira e do Município de São João de Meriti/RJ, condenando os responsáveis abaixo ao pagamento das quantias originais a seguir discriminadas [...]:

9.2.1. Sr. Sandro Matos Pereira:

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>30/7/2010</i>	<i>3.711.765,53</i>

9.2.2. Município de São João de Meriti/RJ:

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>28/9/2016</i>	<i>6.848.392,63</i>

9.3. aplicar ao Sr. Sandro Matos Pereira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) [...];

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas [...];

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis, bem como ao Ministério do Desenvolvimento Regional e à Caixa Econômica Federal, para ciência.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal – Caixa em desfavor dos Srs. Sandro Matos Pereira, Prefeito de São João de Meriti no período de 1º/1/2009 a 31/12/2016, João Ferreira Neto, também Prefeito entre 1º/1/2017 e 31/12/2020, e do próprio Município, em razão da execução parcial do objeto do Contrato de Repasse acima referido, que se encontra à peça 25.

2.1. O então Ministério das Cidades, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, celebrou o referido Contrato de Repasse com aquele Município, tendo a Caixa como interveniente, para a execução de urbanização integrada das favelas do Morro do Pau Branco, com vigência de 28/12/2007 a 30/06/2019 (peças 22 e 25/43).

2.2. 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 do Município (peça 27). A Caixa transferiu para a conta corrente específica do negócio o montante de R\$ 28.450.406,65, em maio, junho e setembro de 2008; maio, junho, agosto e setembro de 2010; novembro de 2011 e fevereiro de 2012, conforme quadro reproduzido no Relatório à peça 114, p. 1.

2.3. O desbloqueio efetivo para o Município foi de R\$ 26.422.065,13, valor que somado ao total da contrapartida liberada: R\$ 1.298.742,06, totaliza R\$ 27.720.807,19 (extrato à peça 72, p. 1).

2.4. Em 6/2/2019, a Gerência Executiva de Governo da Caixa no Rio de Janeiro/RJ emitiu um parecer (peça 1) do qual é importante registrar aqui as seguintes informações:

3. Referente ao fato que enseja a instauração de TCE informamos:

Motivos da Instauração:

1) Irregularidade na execução com ocorrência de prejuízo ao erário.

2) Desvio de finalidade na aplicação dos recursos

Data de verificação da irregularidade: 28/03/2013 e 28/09/2016

Data de início do processo de TCE: 24/01/2018

3.1 O Mandado de Arresto nº 1780/2016 em 28/09/2016, com o valor total arrestado de R\$ 6.848.392,63.

2.5. Em 17/6/2019 foi emitido o Relatório do Tomador de Contas Especial Complementar (peça 77). Na ‘Matriz de Responsabilização’ por este elaborada consta que o motivo para a instauração desta TCE foi ‘A não execução total do objeto pactuado. Embora o Conveniente tenha executado 44,62%, o percentual executado não possui 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’ (peça 78).

2.6. Em 21/8/2019, o Coordenador-Geral de Auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU), ante o exame realizado constante em Relatório de Auditoria, certificou a irregularidade das contas tratadas neste processo (peça 81).

2.7. Na mesma data acima, o Dirigente de Controle Interno da CGU emitiu parecer pela irregularidade das presentes contas (peça 82).

2.8. Em 26/8/2019, o Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional emitiu pronunciamento em que atesta haver tomado conhecimento das conclusões apresentadas pelas instâncias internas da Controladoria-Geral da União, ‘cuja opinião foi pela irregularidade das contas’, e determinou a remessa do processo ao TCU (peça 83).

2.9. No âmbito do TCU, os responsáveis foram citados para 'apresentar alegações de defesa quanto às irregularidades indicadas na documentação anexa, que integra esta comunicação, e/ou recolher o valor devido ao cofre credor', conforme indicado abaixo:

Sandro Matos Pereira - Ofício 45307/2020-TCU/Seprac, de 25/8/2020 (peça 91). Recebido em 21/9/2020 (peça 94). Valor total da dívida atualizada até 25/8/2020: R\$ 43.499.332,13.

João Ferreira Neto - Ofício 45309/2020-TCU/Seprac, de 25/8/2020 (peça 92). Recebido em 28/9/2020 (peça 95). Valor total da dívida atualizada até 25/8/2020: R\$ 43.499.332,13.

Prefeitura Municipal de São João de Meriti/RJ - Ofício 45310/2020-TCU/Seprac, de 25/8/2020. Recebido em 30/9/2020 (peça 96). Valor total da dívida atualizada até 25/8/2020: R\$ 7.727.726,24.

2.10. Em 4/3/2022, a Secex-TCE emitiu pronunciamento de mérito com proposta de acatar as alegações de defesa de João Ferreira Neto, julgar suas contas regulares e dar-lhe quitação plena. Considerar revêis Sandro Matos Pereira e Município de São João de Meriti/RJ, julgar suas contas irregulares e condená-los ao pagamento das importâncias lá especificadas. Aplicar multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Sandro Matos Pereira (peças 108-110).

2.11. O representante do Ministério Público de Contas, Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico mencionou o fato de a Secex-TCE não ter realizado o exame da prescrição à luz da Lei 9.873/1999. Assim, em razão dos motivos lá expostos, opinou 'pelo retorno dos autos à aludida unidade técnica para que efetue o exame da prescrição sob a égide da Lei 9.873/99'. Caso o relator assim não entendesse, solicitou 'o retorno do feito para este Gabinete a fim de levantarmos os dados relativos à prescrição da mencionada norma e registrarmos nosso pronunciamento de mérito' (peça 111).

2.12. Em maio de 2022, a 2ª Câmara proferiu o Acórdão 2.191/2022 (peça 112) cujo teor está reproduzido no item 1.1 desta instrução, contra o qual o Município de São João de Meriti/RJ interpôs o Recurso de Reconsideração (peça 143) que será analisado a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado (peça 144), propondo conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Município de São João de Meriti/RJ e suspender os efeitos dos itens 9.2, 9.2.2 e 9.5 do Acórdão 2.191/2022-TCU-2ª Câmara em relação ao recorrente, com base nos artigos 32, inc. I, e 33 da Lei 8.443/1992.

3.1. O Ministro Augusto Nardes conheceu do recurso como proposto pela Serur (peça 147).

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto do presente recurso analisar se:

a) ocorreu a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão de ressarcimento, à luz da Resolução-TCU 344/2022; e

b) há relação de prejudicialidade ou subsidiariedade entre a presente Tomada de Contas Especial e a ação judicial que versa sobre idêntica matéria e que tem como partes o Município, sua Autarquia Previdenciária, a Caixa e a União (peça 143).

5. Da prescrição

5.1. Embora o tema da prescrição não conste das razões recursais, por se tratar de matéria de ordem pública e tendo em vista, no caso, o distanciamento temporal desde a ocorrência da irregularidade sancionada até a presente data, cabe realizar de ofício a análise pertinente, o que será feito a seguir.

Análise

5.2. O prazo de prescrição começou a correr em 28/3/2013, data do conhecimento da irregularidade ou do dano (art. 4º, inc. IV, da Resolução – TCU 344/2022), como evidencia o Parecer constante da peça 1.

5.3. A prescrição foi interrompida na seguinte data, por causa interruptiva elencada no art. 5º da citada resolução: em 24/1/2018, pela instauração do processo de TCE (peça 1).

5.4. Como se vê, menos de cinco anos se passaram entre as datas acima indicadas.

5.5. Após a instauração do processo de TCE, em 24/1/2018, o trâmite processual ocorreu normalmente, sem paralisação por mais de três anos, como evidencia o histórico de andamento, o que afasta a hipótese de prescrição intercorrente.

5.6. Portanto, resta evidenciado que não houve prescrição no caso em exame.

6. Da suposta relação de prejudicialidade ou subsidiariedade entre a presente Tomada de Contas Especial e uma ação judicial versando sobre a mesma matéria e com as mesmas partes.

6.1. Alega o recorrente que existe uma ação judicial tramitando em que são partes o Município, sua Autarquia Previdenciária, a Caixa Econômica Federal e a União Federal, a qual versa precisamente sobre esse capítulo da presente TCE, qual seja, a recomposição do montante objeto de arresto. Afirma que não é salutar que venham a coexistir duas ações judiciais com objeto idêntico, seja pelas possíveis decisões contraditórias (o que causa perplexidade), seja pela impossível dupla exigência dos mesmos valores (o que acarreta verdadeiro **bis in idem**). (Peça 143, p. 4).

6.2. Na sequência, alega o seguinte: 'Ora, já existindo processo judicial em curso com aquela mesmíssima razão de ser, o que vai suceder é a possivelmente nefasta coexistência de dois processos com objetos parelhos, com todos os riscos daí decorrentes, quais sejam: possibilidades de decisões contraditórias ou superpostas'.

6.3. Continua o recorrente: como a União Federal é a titular dos recursos e é dotada da personalidade jurídica que falece ao TCU, não poderá ser exitosa em ambas, já que não poderá exigir o mesmo valor duas vezes, o que vai suceder é que o acatamento da determinação do TCU, sem as cautelas de que se ressente o Município, vai gerar prejuízo à União pelo menos equivalente aos ônus sucumbenciais de uma das duas demandas. 'Foi esse o contexto que aninou o MUNICÍPIO a pedir a declaração de uma relação de prejudicialidade ou subsidiariedade desta Tomada de Contas, relativamente ao processo judicial que já existe' (peça 143, p. 5).

6.4. O que almeja o Município é repelir com toda a veemência de suas forças, ser instado a pagar duas vezes a mesma dívida, muito embora tal realidade só seja capaz de onerar o pretenso credor já que, como visto, a União haverá de sucumbir numa das ações.

6.5. 'o intento do MUNICÍPIO não é, e nem lhe caberia uma tal ousadia, bulir com a competência constitucional da Corte de Contas, mas apenas alertar que seu exercício, se se pretender absoluto e divorciado dos fatos da vida já ocorridos, pode produzir o efeito contrário', que é o seguinte: 'Em vez de promover a proteção do Erário, concorre para a sua dilapidação' (peça 143, p. 5).

Análise

6.6. A questão de mérito aqui apresentada já fora suscitada por ocasião dos embargos declaratórios opostos pelo Município em face do Acórdão recorrido, como o próprio recorrente admite de certa forma em suas razões recursais (peça 143, p. 3). O Voto condutor do Acórdão que julgou aqueles embargos registra tal fato, nos termos abaixo reproduzidos:

14. O embargante aponta existência de omissão consubstanciada na existência de lide perante o Poder Judiciário, segundo a qual aduz, com o mesmo objeto desta TCE. Nesse sentido, requer que esta Corte se posicione: 'para fixar se há qualquer relação de prejudicialidade, subsidiariedade ou qualquer outra em relação à ação judicial já em trâmite de modo a prevenir decisões contraditórias e/ou superpostas'. (peça 141).

6.7. Na ocasião, o Relator enfrentou a questão sustentando, com embasamento na jurisprudência desta Corte de Contas, que 'A existência de processo no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre mesmo fato (**bis in idem**) nem litispendência'. Em nosso ordenamento jurídico, exceto em caso de sentença penal absolutória que negue a existência do fato ou da autoria (art. 935 do Código Civil), vigora o princípio de independência das instâncias, de sorte que podem ocorrer condenações simultâneas em diferentes esferas jurídicas (cível, criminal, administrativa). A comprovação de recolhimento do débito em um ou outro processo sana a dívida (Acórdão 1.038/2019 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

6.8. Nessa mesma linha de entendimento:

Acórdão 1.000/2015 – Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler)

A jurisdição exercida pelo TCU tem assento constitucional e é exercida de forma autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei de Improbidade Administrativa. Não há bis in idem caso ocorra condenação do responsável a ressarcir o erário em ambos os processos, uma vez que a parte pode demonstrar a uma das instâncias a quitação do débito já efetuada à outra instância.

6.9. Como se vê, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, a existência de ação judicial em curso em qualquer das instâncias do Poder Judiciário não tem o condão de impedir que o Tribunal de Contas da União exerça a sua competência constitucional no âmbito do processo de controle externo, com vistas à persecução do ressarcimento por dano causado ao erário federal, ainda que ambos os processos tenham como objeto os mesmos fatos e as mesmas partes.

6.10. Não procede a alegação do recorrente de que existe o risco de advirem decisões contraditórias e 'dupla exigência dos mesmos valores', caso seja mantido este processo de tomada de contas especial em paralelo a outro que alegadamente se encontra em trâmite no âmbito do Poder Judiciário. Isso porque, certamente, a eventual quitação da dívida no alegado feito judicial poderá ser comprovada aqui nesta TCE, ou na futura ação de execução do título executivo constituído nestes autos (Acórdão 2.191/2022-2ª Câmara), desde que os fatos geradores da dívida no cogitado processo judicial sejam idênticos aos tratados nesta TCE.

6.11. Portanto, não há razão que justifique prover a pretensão recursal aqui analisada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo, com base no art. 32, inc. I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Município de São João de Meriti/RJ e, no mérito, negar-lhe provimento:

a) manter o Acórdão 2.191/2022-TCU-2ª Câmara; e

b) informar o recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

2. A dirigente substituta da unidade técnica, em seu pronunciamento à peça 165, manifestou-se de acordo com a referida proposta de encaminhamento, além de trazer elementos adicionais à análise, nos seguintes termos:

"Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo(a) AUFC ARIDES LEITE SANTOS, a qual contou com a anuência do(a) titular da Serur/D2 (doc 72.628.099-1).

Em adição, vê-se que o ajuste foi sucessivamente prorrogado até 30/6/2019, com o prazo de sessenta dias após o término da vigência para a prestação de contas (31/8/2019). Em que pese a Caixa ter acompanhado a gestão e apontado diversas pendências ao longo da execução física e financeira, a prorrogação da vigência denota as tratativas para que o município saneasse os vícios de edificação do objeto e devolvesse os recursos arrestados judicialmente da conta vinculada. Desta feita, não se pode exigir medidas por parte da Caixa com vistas ao ressarcimento ao erário antes do término do prazo para a prestação de contas. Nos termos do art. 4º, inc. I, da Resolução TCU 344/2022, uma vez que não se localizam tais documentos, considera-se como termo inicial da prescrição a data limite para o cumprimento da obrigação (31/8/2019). Das causas interruptivas (instrução de 25/8/2020 e acórdão condenatório de 10/5/2022), não se operaram os efeitos da prescrição geral ou intercorrente."

É o Relatório.