

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Município de São João de Meriti-RJ contra o Acórdão 2.191/2022-2ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, por intermédio do qual este Tribunal julgou irregulares suas contas, condenou-lhe ao pagamento do débito, em solidariedade com Sandro Matos Pereira. O **decisum** ora recorrido foi mantido pelo Acórdão 4.222/2022-2ª Câmara, que rejeitou embargos de declaração opostos pelo mesmo recorrente.

2. O Município de São João do Meriti-RJ foi apenado em tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor dos ex-prefeitos, Sandro Matos Pereira, (gestão: 1º/1/2009 a 31/12/2016) e João Ferreira Neto (gestão: 1º/1/2017 e 31/12/2020), e da própria municipalidade, em razão da execução parcial do Contrato de Repasse 218.806-44/2007, celebrado entre o Ministério das Cidades e o ente municipal, cujo objeto era 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. Preliminarmente, ratifico meu despacho pelo conhecimento da presente peça recursal como recurso de reconsideração porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/1992 (peça 147).

4. No tocante ao mérito, a então Serur, em análise sobre a matéria (peças 163 a 165), contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (peça 166) e propôs a rejeição das razões recursais, com a manutenção da deliberação original.

5. A dirigente da unidade recursal, em seu pronunciamento à peça 165, trouxe elementos adicionais à análise das prescrições punitivas e de ressarcimento, reafirmando que tal instituto não ocorreu. De acordo com a dirigente, deve-se considerar como termo inicial para o cálculo do instituto a data limite para prestação de contas, qual seja, 31/8/2019.

6. Feito breve resumo do processo, passo a decidir.

7. De antemão, informo que estou de acordo com o posicionamento uniforme da unidade recursal e do douto **Parquet**, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

8. O recorrente não trouxe elementos capazes de provocar a reforma do acórdão adversado. Em síntese, apresenta os seguintes argumentos:

a) ocorrência das prescrições punitiva e de ressarcimento ao erário, à luz da Resolução-TCU 344/2022; e

b) 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.

9. No que se refere à alegação de ocorrência das prescrições punitiva e de ressarcimento ao erário, acolho o entendimento da unidade técnica e do MPTCU no sentido de que estas não ocorreram.

10. Tendo em vista a divergência entre o auditor e a dirigente da então Serur quanto à data inicial da contagem do prazo prescricional, consinto com o entendimento da secretária-substituta à época no sentido de que o termo inicial para a contagem desse prazo deve ser a data limite para a prestação de contas do ajuste, qual seja, 31/8/2019.

11. De acordo com os autos, pode-se verificar que o contrato de repasse em análise teve vigência de 28/12/2007 a 30/6/2019, após 21 termos aditivos, com prazo final para prestação de contas em 30/8/2019. Ao longo desses anos, a Caixa fez diversas tentativas junto ao ente municipal para que as obras contratadas fossem concluídas de maneira a trazer benefícios para a população local, bem como para que fossem elididas irregularidades identificadas ao longo da execução do ajuste. Apesar disso, mesmo com as diversas prorrogações do Contrato de Repasse, não houve sucesso para a devida regularização do ajuste.

12. Dessa forma, deve-se considerar como termo inicial para o prazo prescricional o prazo final para prestação de contas, conforme já constava do voto condutor da deliberação ora recorrida (peça 113) e do parecer da dirigente da unidade técnica à época (peça 165):

Voto condutor do Acórdão 2.191/2022–2ª Câmara

“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. (...)”

Parecer da dirigente da AudRecursos à época

“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.”

13. No que se refere ao argumento do recorrente de que há relação de prejudicialidade ou subsidiariedade entre a presente tomada de contas especial e a ação judicial que versa sobre idêntica matéria com as mesmas partes, este não deve prosperar.

14. O Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa. Somente teria influência no processo em exame, a ação penal em que fossem absolvidos os responsáveis pela negativa de autoria ou inocorrência do fato, caso em que as demais esferas devem acatar a decisão adotada no âmbito do juízo penal.

15. A respeito desse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

16. Nesse sentido também é a jurisprudência pacífica deste Tribunal, conforme abaixo menciono:

“A existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre mesmo fato (bis in idem) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro, com exceção da sentença penal absolutória negando a existência do fato ou da autoria (art. 935 do Código Civil), vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas (cível, criminal e administrativa). O recolhimento do débito, em um ou outro processo, serve para comprovação de quitação e sana a dívida. (Acórdão 21.038/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler)

As instâncias civil, penal e administrativa são independentes, de forma que a existência de ação judicial contra o responsável não representa óbice ao andamento do processo no TCU. Na hipótese de o responsável também ser condenado no processo judicial e já ter quitado o débito, basta que apresente os documentos comprobatórios da quitação na esfera administrativa e vice-versa, o que afasta a possibilidade de pagamento em duplicidade da dívida.” (Acórdão 3.081/2009-1ª Câmara, de minha relatoria);

“A retenção de recursos pela Administração com vistas ao ressarcimento do prejuízo ou a existência de ação judicial para o reconhecimento do dano ao erário não constituem óbices ao prosseguimento da tomada de contas especial no TCU. Ocorrendo ressarcimento em uma instância, basta que o responsável apresente essa comprovação perante o juízo de execução para evitar o duplo pagamento.” (Acórdão 1.836/2018-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo);

“A existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre mesmo fato (bis in idem) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas. O recolhimento do débito, em um ou outro processo, serve para comprovação de quitação e sana a dívida.” (Acórdão 2.006/2013-1ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes); e

“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.” (Acórdão 1.000/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de abril de 2023.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator