



TC 006.400/2017-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: município de São João de Meriti/RJ

Responsável: Sandro Matos Pereira
(CPF 006.916.607-27)

Procuradores: Felipe Machado Caldeira (OAB 124393-RJ); Fernanda Souto Pereira Valeriano Moreira (OAB 53330-DF); Janaina da Silva Leme dos Santos (OAB 54805-DF); Marina Moraes Alves (OAB 62.436-DF); Monique Mourão de Sá Brito (OAB 201.438-RJ); Caroline França de Souza (OAB 207.701-E-RJ);

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, diligência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal – Caixa, em desfavor do senhor Sandro Matos Pereira, CPF 006.916.607-27, Prefeito Municipal de São João de Meriti/RJ nas gestões de 2009-2012 e 2013-2016, em razão do não cumprimento do objeto pactuado no Contrato de Repasse 0218.807-59/2008 (Peça 1, p. 30-36), Siafi 567670, celebrado pela Caixa, representando o Ministério das Cidades, com o município de São João de Meriti/RJ, tendo por objeto “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” (Peça 1, p. 14).

HISTÓRICO

2. O processo se encontra devidamente historiado na instrução de peça 4. Nessa ocasião, após análise dos autos, propôs-se a realização de citação nos seguintes termos:

a) realizar a citação do senhor Sandro Matos Pereira, CPF 006.916.607-27, Prefeito Municipal de São João de Meriti/RJ nas gestões de 2009-2012 e 2013-2016, 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 Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional, em decorrência das ocorrências e condutas apontadas a seguir, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente já ressarcida, na forma da legislação em vigor;

Irregularidade: não cumprimento do objeto pactuado no Contrato de Repasse 0218.807-59/2008, Siafi 567670, celebrado pela Caixa Econômica Federal, representando o Ministério das Cidades, com o município de São João de Meriti/RJ, tendo por objeto “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”;

Composição do débito:

Data da ocorrência	Valor original do débito (R\$)
8/12/2010	747.016,92
7/2/2013	1.056.046,71

Valor atualizado do débito em 22/11/2017: R\$ 2.567.228,30

Ocorrência: não cumprimento do objeto pactuado no Contrato de Repasse 0218.807-59/2008, Siafi 567670, celebrado pela Caixa Econômica Federal, representando o Ministério das Cidades, com o município de São João de Meriti/RJ, tendo por objeto “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”;

Dispositivos legais e normativos violados: Lei 8.666/1993, arts. 66, 76 e 77; Decreto-lei 200/1967, arts. 90 e 93; Instrução Normativa – STN 1/1997 (redação vigente na época), arts. 22, 28 a 35 e 38; Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, aprovado pela Portaria – Ministério das Cidades 439/2007 (redação vigente na época);

Conduta do responsável: não comprovou o bom e regular emprego dos recursos públicos, conforme estabelecido nos arts. 90 e 93 do Decreto-lei 200/1967, impondo prejuízo ao Erário; não executou o Contrato de Repasse 0218.807-59/2008 de acordo com pactuado, contrariando o disposto nos arts. 66, 76 e 77 da Lei 8.666/1993 e nos arts. 22 e 38, inciso II, alíneas “a”, “b” e “d”, da Instrução Normativa – STN 1/1997 (redação vigente na época); apresentou prestação de contas sem comprovação da aplicação dos recursos repassados em conformidade com o previsto, não demonstrando seu bom e regular emprego, contrariando o disposto nos arts. 28 a 35 da Instrução Normativa – STN 1/1997; e descumpriu o previsto no Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, aprovado pela Portaria – Ministério das Cidades 439/2007 (redação vigente na época), tudo isso caracterizado pelo seguinte: a) recebeu os recursos creditados na conta corrente específica; b) fez executar os serviços apenas parcialmente, em comparação com o que seria possível realizar com os recursos repassados; c) apresentou prestações de contas contendo serviços não executados ou executados em desacordo com o Plano de Trabalho relativo ao Contrato de Repasse; d) não cumpriu a reprogramação acordada com o Ministério das Cidades, conforme reunião realizada em 11/2/2014; e) teve tempo hábil para realizar a complementação dos serviços necessários para finalizar o empreendimento, mas não o fez; f) agiu de forma a causar que a parcela executada dos serviços previstos no Contrato de Repasse resultasse inútil à população a ser beneficiada; g) não apresentou justificativa relativa à falta de conclusão dos serviços contratados; h) não adotou providências para resguardar o Erário nem o interesse público envolvido no objeto do Contrato de Repasse;

3. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 6), a citação foi realizada por meio do Ofício 0209/2018-TCU/SECEX-CE (peça 16), de 22/2/2018.

4. Apesar de o Sr. Sandro Matos Pereira ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 21, complementado pelo documento inserido na peça 19, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas, devendo ser considerado revel nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992. Propôs-se, então, que suas contas fossem julgadas irregulares, condenando-o ao pagamento do débito apurado.

5. As contas do responsável foram julgadas por meio do Acórdão 1310/2019 – TCU – 2ª Câmara, de 26/2/2019 (peça 30), tendo a sentença transitado em julgado em 6/9/2019 (peça 43).

6. O responsável impetrou recurso de revisão contra a referida decisão (peça 54), analisado na instrução de peça 59, que entendeu pelo não conhecimento do mesmo, proposta que contou com a anuência do titular da Unidade Técnica (peça 51).

7. O MP/TCU, no entanto, divergiu da proposta supra, considerando inválida a citação realizada e tornando insubsistente o Acórdão 1.310/2019-2ª Câmara.

8. Por meio do Acórdão 1997/2022 – TCU – Plenário (peça 67) declarou-se a nulidade da citação de Sandro Matos Pereira e de todos os atos processuais dela decorrentes, determinando a realização de nova citação do responsável.

9. Na instrução anterior (peça 82), propôs-se a citação do responsável, que se deu nos seguintes termos:

Irregularidade 1: não cumprimento do objeto pactuado no Contrato de Repasse 0218.807-59/2008, Siafi 567670, celebrado pela Caixa Econômica Federal, representando o Ministério das Cidades, com o município de São João de Meriti/RJ, tendo por objeto “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”;

Evidências da irregularidade: Relatórios de Acompanhamento de Engenharia – RAE, emitidos, depois de verificações *in loco*, em 23/12/2010, 11/1/2011, 7/6/2011 e 27/9/2011 (Peça 1, p. 42-43, 44-46, 47-50 e 51-55, respectivamente); Parecer Circunstanciado – TCE (peça 1, p. 6-7);

Normas infringidas: Lei 8.666/1993, arts. 66, 76 e 77; Decreto-lei 200/1967, arts. 90 e 93; Instrução Normativa – STN 1/1997 (redação vigente na época), arts. 22, 28 a 35 e 38; Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, aprovado pela Portaria – Ministério das Cidades 439/2007 (redação vigente na época);

Débito relacionado ao responsável Sandro Matos Pereira

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
8/12/2010	747.016,92
7/2/2013	1.056.046,71

Valor atualizado do débito (sem juros) em 14/12/2022: R\$ 3.383.503,25 (peça 81)

Cofre credor: Tesouro Nacional;

Responsável: Sandro Matos Pereira;

Conduta: não comprovar o bom e regular emprego dos recursos públicos, conforme estabelecido nos arts. 90 e 93 do Decreto-lei 200/1967, impondo prejuízo ao Erário, uma vez que não executou o Contrato de Repasse 0218.807-59/2008 de acordo com pactuado, contrariando o disposto nos arts. 66, 76 e 77 da Lei 8.666/1993 e nos arts. 22 e 38, inciso II, alíneas “a”, “b” e “d”, da Instrução Normativa – STN 1/1997 (redação vigente na época); apresentou prestação de contas sem comprovação da aplicação dos recursos repassados em conformidade com o previsto, não demonstrando seu bom e regular emprego, contrariando o disposto nos arts. 28 a 35 da Instrução Normativa – STN 1/1997; e descumpriu o previsto no Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, aprovado pela Portaria – Ministério das Cidades 439/2007 (redação vigente na época), tudo isso caracterizado pelo seguinte: a) recebeu os recursos creditados na conta corrente específica; b) fez executar os serviços apenas parcialmente, em comparação com o que seria possível

realizar com os recursos repassados: c) apresentou prestações de contas contendo serviços não executados ou executados em desacordo com o Plano de Trabalho relativo ao Contrato de Repasse; d) não cumpriu a reprogramação acordada com o Ministério das Cidades, conforme reunião realizada em 11/2/2014; e) teve tempo hábil para realizar a complementação dos serviços necessários para finalizar o empreendimento, mas não o fez; f) agiu de forma a causar que a parcela executada dos serviços previstos no Contrato de Repasse resultasse inútil à população a ser beneficiada; g) não apresentou justificativa relativa à falta de conclusão dos serviços contratados; h) não adotou providências para resguardar o Erário nem o interesse público envolvido no objeto do Contrato de Repasse;

Nexo de causalidade: a realização de pagamento relativo a parcela do objeto do instrumento em questão maior que a efetivamente executada resultou em prejuízo equivalente à totalidade dos recursos repassados, uma vez que a parcela executada não foi passível e aproveitamento;

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, executar a totalidade dos serviços previstos no plano de trabalho.

10. Por meio do Ofício 1368/2023 – TCU/Seproc, de 22/1/2023 (peça 88), efetuou-se a citação do responsável, cuja ciência se deu em 9/2/2023, conforme AR anexo (peça 94). Em resposta, o responsável encaminhou alegações de defesa (peça 95), que será objeto de análise a seguir.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação da Ocorrência de Prescrição

11. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal - STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

12. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

13. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:
- Art. 5º A prescrição se interrompe:
- I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
 - II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
 - III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
 - IV - pela decisão condenatória recorrível.
- § 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.
- § 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.
- § 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.
14. Já a prescrição intercorrente é regulada no art. 8º:
- Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.
- § 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.
- § 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.
15. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo da prescrição principal ocorreu em 16/1/2014, data final para apresentação da prestação de contas (art. 4º, inciso I), já que não há nos autos informação da data em que as mesmas foram prestadas. O termo inicial da contagem da prescrição intercorrente ocorreu na data em que se deu o primeiro ato interruptivo da prescrição principal, qual seja, em 24/11/2015, conforme descrito na alínea “a” do item 16.1. abaixo, conforme fixado no Acórdão 534/2023 – TCU – Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.
16. Verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição principal, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:
- 16.1. fase interna:
- a) Elaboração do Parecer Circunstanciado – TCE, em 24/11/2015, contendo informações para subsidiar a instauração de TCE (peça 1, p. 6-7);
 - b) Notificação encaminhada ao responsável em 24/11/2015 para regularização de pendências ou devolução dos recursos (peça 1, p. 8), recebida em 27/11/2015 (peça 1, p. 9);
 - c) Emissão do Relatório de TCE 45/2016, de 3/3/2016 (peça 1, p. 27).
- 16.2. fase externa:
- a) Autuação da TCE no TCU, ocorrida em 30/3/2017;
 - b) Despacho autorizando a citação do responsável em 4/12/2017 (peça 6);
 - c) Prolação do Acórdão 1310/2019 – TCU – 2ª Câmara, de 26/2/2019, julgando as contas do responsável;

d) Encaminhamento do Ofício 2499/2019, de 14/8/2019 (peça 37), cientificando o representante legal responsável do teor do Acórdão, o qual foi recebido em 21/8/2019 (peça 40);

e) Interposição de recurso de revisão em 13/5/2022 (peça 54);

f) Prolação do Acórdão 1997/2022 – TCU – Plenário, declarando nula a citação realizada e todos os atos processuais decorrentes.

17. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

18. Levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição intercorrente, relacionados no item anterior, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 3 (três) anos entre cada evento processual e o seguinte, e consequentemente não ocorreu a prescrição intercorrente.

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

19. 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 o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 16/1/2014, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

19.1. Sandro Matos Pereira, por meio da Notificação TCE OGU, de 24/11/2015 (peça 1, p. 8), recebida em 27/11/2015, conforme aviso de recebimento anexo (peça 1, p. 9).

Valor de Constituição da TCE

20. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é superior ao limite mínimo de 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

21. Em suas alegações de defesa, o defendente aponta a ausência de parecer financeiro referente à prestação de contas como elemento prejudicial ao exercício de sua ampla defesa (peça 95, p. 15).

22. Embora a irregularidade imputada ao responsável não se refira a não comprovação da execução financeira, mas sim ao não cumprimento do objeto pactuado no Contrato de Repasse 0218.807-59/2008, poder-se-ia entender que ausência de tal análise não seria essencial à defesa do mesmo.

23. Há entendimento neste Tribunal no sentido de que as medidas administrativas que antecedem a instauração da fase interna da tomada de contas especial devem observar os princípios norteadores dos processos administrativos estabelecidos no art. 2º da Lei 9.784/1999, entre os quais, o do contraditório (art. 3º da IN/TCU 71/2012). Assim, a análise das justificativas apresentadas por responsáveis ou terceiros beneficiados, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, deve abarcar tanto os aspectos técnicos quanto os financeiros (v. Acórdão 2010/2020 – Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz).

24. Transcreve-se, abaixo, trecho do Relatório referente ao mencionado Acórdão:

9. Como é cediço, é requisito essencial para a constituição de processo de TCE a comprovação de ocorrência de dano consubstanciada na descrição detalhada dos fatos, quantificação do débito, a identificação dos responsáveis e as medidas administrativas adotadas para ressarcimento ao erário federal. Para a caracterização ou elisão do dano, faz-se necessário que, na fase precedente à instauração da tomada de contas especial, as unidades administrativas competentes do Ministério, após as devidas notificações, analisem as justificativas apresentadas por responsáveis ou terceiros beneficiados, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, sob os pontos de vista técnico e financeiro.

25. Não foi localizado nos autos nenhum documento contendo a análise financeira dos recursos repassados. Destaca-se, ainda, a ausência de elementos nos autos que permitam fazê-lo, tais como notas fiscais, cheques, dentre outros.

26. Considerando-se que a competência originária pela análise das contas dos recursos do presente ajuste é do órgão repassador, e que o TCU não dispõe de todos os elementos necessários para avaliar estas contas, entende-se cabível a realização de diligência à Caixa Econômica Federal para que informe se foram apresentados documentos referentes à execução financeira, tais como cheques, notas fiscais, recibos, dentre outros, e, caso positivo, encaminhe cópia do parecer/nota técnica referente à análise da execução financeira, e, caso não tenha sido feita, efetue a referida análise, encaminhando posteriormente ao TCU relatório alusivo à execução financeira dos recursos repassados.

Informações adicionais

27. Em vista de todo o exposto, entende-se que os autos devem ser submetidos à consideração do Relator, em que pese haver delegação de competência para a realização da diligência que ora se propõe. Assim o é porque o comando a ser expedido pelo TCU para que a Caixa Econômica Federal efetue, caso não tenha sido feita, a análise financeira a prestação de contas, transcende o conteúdo de medida saneadora por excelência, razão por que, para sua realização, impõe-se a autorização daquele que preside o processo.

28. As demais alegações de defesa serão analisadas quando da resposta à diligência proposta.

CONCLUSÃO

29. Observa-se que a Aud/TCE não dispõe de todos os elementos necessários para avaliar as contas relativas aos recursos repassados ao município de São João do Meriti/RJ, à luz das alegações de defesa apresentadas.

30. Assim sendo, em conformidade com o entendimento plasmado no Acórdão 1.580/2008 – 1ª Câmara (Relator: Min. Substituto Marcos Bemquerer), entende-se cabível diligência à Caixa Econômica Federal, para que encaminhe parecer/nota técnica referente à análise da execução financeira, e, caso não tenha sido feita, efetue a referida análise, encaminhando posteriormente ao TCU relatório alusivo à execução financeira dos recursos repassados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo realizar diligência à Caixa Econômica Federal, com fundamento nos artigos 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, para que, no prazo de 30 (trinta dias):

a) informe se foram apresentados pela conveniente documentos referentes à execução financeira, tais como cheques, notas fiscais, recibos, dentre outros;



b) em caso positivo, encaminhe parecer/nota técnica referente à análise da execução financeira, e, caso não tenha sido feita, efetue a referida análise, encaminhando posteriormente ao TCU relatório alusivo à execução financeira dos recursos repassados.

AudTCE, em 25 de maio de 2023.

(assinado eletronicamente)

Amanda Soares Dias Lago

AUFC – Matrícula 7713-5