



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: arquivamento

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).

11. Na instrução anterior (peça 100), verificou-se a ausência de documento contendo a análise financeira dos recursos repassados, bem como de outros elementos nos autos que permitissem fazê-lo, tais como notas fiscais, cheques, dentre outros, razão pela qual se entendeu cabível diligência à Caixa Econômica Federal para que encaminhasse parecer/nota técnica referente à análise da execução financeira, e, caso não tivesse sido feita, efetuasse a referida análise, encaminhando posteriormente ao TCU relatório alusivo à execução financeira dos recursos repassados.

12. A diligência supra foi efetuada por meio do Ofício 28967/2023-TCU/Seproc, de 4/8/2023 (peça 104), recebido na mesma data (peça 105).

13. Em resposta, a Caixa encaminhou o Ofício 85/2023/SUDEP (peça 106), contendo as informações solicitadas.

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

14. 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:

14.1. 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

15. 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.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

16. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

17. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

18. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

19. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

20. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

21. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

22. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 16/1/2014, data final para apresentação da prestação de contas.

23. A análise anterior da Unidade Técnica (peça 100) pugnou pela não ocorrência da prescrição quinquenal e intercorrente, nos seguintes termos:

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.

24. Contudo, reconhecida, em sede de recurso de revisão a nulidade da citação e do Acórdão condenatório por meio do Acórdão 1997/2022 – TCU – Plenário (peça 67), há que se deixar assente que, conforme jurisprudência consolidada do Tribunal, todos os atos processuais posteriores à citação, inclusive o acórdão recorrido, são igualmente nulos (Acórdãos 4434/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; e 9438/2020-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro RAIMUNDO CARREIRO).

25. Desse modo, a tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE, desconsiderando-se os eventos apontados nos itens 16.2 “b” e “c”, transcritos no item 23 acima:

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	16/1/2014	Data final para apresentação da prestação de contas (peça 4)	Art. 4º inc. II	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	24/11/2015	Parecer Circunstanciado – TCE (peça 1, p. 6-7)	Art. 5º inc. II	1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente
3	27/11/2015	Ciência da notificação encaminhada ao responsável em 24/11/2015 para regularização de pendências ou devolução dos recursos (peça 1, p. 8-9)	Art. 5º inc. I	2ª Interrupção
4	3/3/2016	Relatório de TCE 45/2016 (peça 1, p. 27)	Art. 5º inc. II	3ª Interrupção
5	30/3/2017	Autuação da TCE no Tribunal	Art. 5º inc. II	4ª Interrupção
6	4/12/2017	Despacho autorizando a citação (peça 6)	Art. 5º inc. II	5ª Interrupção
7	31/8/2022	Acórdão 1997/2022 – TCU – Plenário, declarando nula a citação realizada e todos os atos processuais decorrentes (peça 67)	Art. 5º inc. II	8ª Interrupção

26. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal).

27. No entanto, foi possível observar o decurso do prazo prescricional de 3 (três) anos entre os eventos “6” e “7”, evidenciando a ocorrência da prescrição intercorrente.

28. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

29. Em função de tal ocorrência, amparado pela Resolução-TCU 344/2022, deixa-se de prosseguir na apuração da responsabilidade inicialmente verificada, considerando a impossibilidade de exigir o débito apontado nos autos, bem como de aplicar sanção a qualquer responsável envolvido.

CONCLUSÃO

30. Em face da análise promovida na seção “Análise dos pressupostos de procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, verificou-se a ocorrência da prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU. Portanto, deve-se reconhecê-la de ofício, por se tratar de matéria de ordem pública, com conseqüente arquivamento dos autos, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 1º e 11 da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, do art. 1º da Lei 9.873/99 e do art. 169, III, do RI/TCU;

b) informar aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

AudTCE, em 25 de outubro de 2023.

(assinado eletronicamente)

Amanda Soares Dias Lago
AUFC – Matrícula 7713-5