

## VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp/MJ), em desfavor de José Antônio Bacchim, ex-prefeito de Sumaré/SP (gestão 2009-2012) e Cristina Conceição Bredda Carrara, também ex-prefeita daquele município (gestão 2013-2016) em razão da omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados ao município por meio do Convênio Siconv 749510/2010, que tinha por objeto a implementação do gabinete de gestão integrada municipal, no âmbito do Programa de Segurança Pública para o Brasil e do Programa de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

2. O convênio foi firmado no valor de R\$ 935.144,86, sendo R\$ 890.000,00 à conta do órgão concedente e R\$ 45.144,86 referentes à contrapartida da entidade conveniente. Os recursos federais foram liberados por meio de uma única ordem bancária, creditada na conta específica do convênio em 4/1/2011. O prazo para apresentação da prestação de contas esgotou-se em 30/8/2012.

3. Na fase interna da TCE, a prefeita sucessora apresentou documentos referentes à prestação de contas do convênio. Entretanto, o tomador de contas, em análise sumária, considerou que os elementos apresentados não eram suficientes para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Sendo assim, o órgão concedente concluiu pela impugnação total das despesas, imputando a responsabilidade pelo débito aos ex-prefeitos. O Controle Interno anuiu a esse posicionamento.

4. No âmbito do TCU, a análise exordial levou a unidade instrutora a concluir que não caberia a responsabilização da prefeita sucessora, pois toda a vigência do convênio, incluído o decurso do prazo para a prestação de contas, teria ocorrido durante a gestão de José Antônio Bacchim. Verificou-se, também, que a documentação apresentada pela prefeita sucessora, embora trazida aos autos intempestivamente, deveria ter sido mais detidamente analisada pelo órgão concedente, em prol da verdade material. Assim, a unidade instrutora determinou a realização de diligência à Senasp, para que analisasse e se manifestasse quanto às contas do convênio, bem como à Caixa, para que apresentasse cópias dos extratos bancários e dos comprovantes de retirada de valores da conta específica (peça 7).

5. Após a realização de algumas diligências, cujas análises constam às peças 17, 26 e 56, a unidade instrutora concluiu que persistiriam, apenas, as seguintes irregularidades: i) não devolução do saldo remanescente do convênio, no valor histórico de R\$ 161.541,63, o que ensejou a citação do município de Sumaré/SP e do ex-prefeito, José Antônio Bacchim; ii) execução do convênio em desacordo com o plano de trabalho aprovado, omissão no dever de prestar contas e movimentação irregular dos recursos federais repassados (realização de transferências bancárias intermediárias), irregularidades que ensejaram a audiência de José Antônio Bacchim; e iii) ateste de notas fiscais que não continham a identificação do convênio e/ou que não continham o detalhamento dos produtos adquiridos e dos serviços prestados, motivo pelo qual foi realizada a audiência de Alexandre Carlos da Silva, então secretário municipal de segurança pública de Sumaré/SP (peça 56).

6. Analisadas as respostas às audiências e citações, a unidade instrutora concluiu: i) ter restado prejudicada a responsabilização quanto à movimentação irregular dos recursos da conta específica do convênio e quanto ao ateste de notas fiscais sem identificação do convênio e/ou sem o correto detalhamento dos serviços prestados ou produtos adquiridos; ii) ter restado elidida a modificação unilateral do plano de trabalho; iii) ter sido confirmada a omissão no dever de prestar contas por parte do ex-prefeito; e iv) ter ocorrido prejuízo decorrente da não devolução do saldo do convênio.

7. Assim, a unidade propõe que sejam julgadas irregulares as contas de José Antônio Bacchim, imputando-lhe, solidariamente ao município de Sumaré, débito no valor de R\$ 161.541,63

(data-base: 4/1/2011) e aplicando-lhe, individualmente, as multas previstas nos arts. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (peças 73-75).

8. Entretanto, considerando que o município foi responsabilizado pelo débito mencionado e que a entidade manifestou interesse em recolher o débito em 36 parcelas, a proposta de encaminhamento final foi a de conceder novo e improrrogável prazo para o pagamento da quantia e autorizar o parcelamento solicitado. Assim, o julgamento das contas deveria ser retomado quando do recolhimento da quantia.

9. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por sua vez, discordou da imputação de débito a José Antônio, diante da ausência de indícios de que o ex-prefeito tenha se locupletado dos recursos desviados para a conta da prefeitura. Assim, quanto à ausência de restituição do saldo remanescente do convênio, caberia apenas julgar irregulares suas contas e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 (peça 76).

10. O MPTCU registra, ainda, que a data-base do débito deve ser 17/8/2012, e não 4/1/2011, conforme demonstrativo à peça 55 (peça 76).

11. Quanto à movimentação irregular dos recursos, o *Parquet* considera que Luiz Carlos Luciano seria corresponsável, motivo pelo qual caberia a realização de sua audiência, sem prejuízo da responsabilização do ex-prefeito (peça 76).

12. Acerca dos demais aspectos abordados nesta etapa processual, o MPTCU corroborou o posicionamento da unidade instrutora.

13. Passo a decidir.

## II

14. Em razão do débito identificado, foram citados o município de Sumaré/SP e o ex-prefeito, José Antônio Bacchim.

15. Considerando que o município não apresentou alegações de defesa, mas manifestou a intenção de recolher o valor do débito, atualizado monetariamente, desde que fosse possível o seu parcelamento em trinta e seis vezes, reputo ser adequada a proposta de autorizar o mencionado parcelamento.

16. Como o ente federativo goza de presunção de boa-fé, deve-se conceder nova oportunidade para que o débito seja recolhido sem a incidência de juros de mora.

17. Faz-se necessário, contudo, alertar o município de que, por se tratar de concessão de novo e improrrogável prazo para recolhimento da dívida (art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992), a falta de pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado da dívida remanescente e a incidência de juros de mora sobre o saldo devedor a partir da data de ocorrência do débito.

18. Acerca da data de ocorrência do débito, entendo que a não devolução do saldo do convênio tornou-se uma irregularidade apenas no momento em que se exauriu o prazo para apresentação da prestação de contas do convênio. Assim, devem-se computar os acréscimos legais devidos a partir de 30/8/2012, e não de 17/8/2012 (data do último pagamento realizado com recursos do convênio) ou de 4/1/2011 (data do repasse).

19. Por fim, registro discordar do cálculo do débito, cuja memória encontra-se à peça 55.

20. Em primeiro lugar, ainda que não se tenha considerado irregular, no caso concreto, a aplicação financeira dos recursos do convênio em fundo de investimentos, o critério adotado para cálculo do débito deveria ter levado em consideração o rendimento da poupança – conforme art. 42, §

1º, inciso I, da Portaria Interministerial 127/2008, já que o primeiro pagamento referente ao objeto do convênio foi realizado mais de um ano após a transferência dos recursos federais para a conta específica. Portanto, o rendimento deveria ter sido calculado desde a transferência até o prazo final para a apresentação da prestação de contas, abatidos os valores comprovadamente utilizados para efetuar pagamentos referentes à execução do convênio.

21. Ao solicitar à minha assessoria que efetuasse a correção desse critério utilizando a calculadora do cidadão disponibilizada pelo Banco Central do Brasil, verifiquei que a premissa adotada pela unidade instrutora no sentido de que os rendimentos do fundo seriam mais vantajosos do que os da poupança não se verificaram na prática. A diferença foi de, aproximadamente, R\$ 30 mil, em desfavor da Administração.

22. Verifiquei, ainda, outras inconsistências no cálculo do valor devido.

23. Compulsando os autos, não foi possível localizar o comprovante de pagamento referente à parcela de R\$ 2.733,39 (31/12/2011), pagamento que foi considerado válido no cálculo anteriormente realizado (peça 55).

24. Ademais, não se levou em conta, para fim do cômputo do débito perante a União, a necessidade de se deduzirem dos pagamentos de R\$ 439.883,15 (14/6/2012), R\$ 6.128,96 (14/6/2012), R\$ 363.156,12 (17/8/2012) e R\$ 5.534,40 (17/8/2012) as parcelas que foram arcadas pela contrapartida do município (no percentual de 4,823%).

25. Segue tabela contendo a memória de cálculo adotando os critérios acima descritos:

Data do evento	Valor	Descrição
04/01/2011	R\$ 890.000,00	Saldo após transferência dos recursos federais à conta específica do convênio.
14/06/2012	R\$ 983.527,70	Saldo (teórico), considerando os rendimentos de aplicação em poupança
14/06/2012	- R\$ 418.647,44	Pagamento da parcela de R\$ 439.883,15, descontado o valor que foi arcado com recursos da contrapartida (4,823%)
14/06/2012	- R\$ 5.833,08	Pagamento da parcela de R\$ 6.128,96, descontado o valor que foi arcado com recursos da contrapartida (4,823%)
14/06/2012	R\$ 559.047,18	Saldo (teórico) após pagamentos
17/08/2012	R\$ 565.023,62	Saldo (teórico), considerando os rendimentos de aplicação em poupança
17/08/2012	-R\$ 345.624,47	Pagamento da parcela de R\$ 363.156,12, descontado o valor que foi arcado com recursos da contrapartida (4,823%)
17/08/2012	-R\$ 5.534,40	Pagamento da parcela de R\$ 5.815,13, descontado o valor que foi arcado com recursos da contrapartida (4,823%)
17/08/2012	R\$ 213.864,75	Saldo (teórico) após pagamentos
30/08/2012	R\$ 213.864,75	Saldo (teórico) no prazo final para apresentação da prestação de contas, considerando os rendimentos de aplicação em poupança.

26. Em tese, a implementação dessas correções demandaria a realização de novas citações dos responsáveis.

27. Entretanto, considerando a avançada etapa em que se encontra o processo e que o município já reconheceu a dívida, reputo que o benefício potencial não justifica a adoção de tal medida.
28. Portanto, pugno por adotar postura conservadora e manter o valor do débito inicialmente calculado pela unidade instrutora.
29. Quanto à responsabilização do ex-prefeito pelo débito, entendo que, ao reconhecer a dívida, o município admitiu ter sido o beneficiário da não devolução do saldo remanescente do convênio. Dessa forma, corroboro o entendimento do *Parquet* no sentido de que, no presente caso concreto, não se deve imputar débito a José Antônio Bacchim.
30. Diante do exposto, deve-se reabrir novo e improrrogável prazo para que o município recolha a dívida de R\$ 161.541,63, atualizada monetariamente a partir de 30/8/2012.

### III

31. Conforme o ofício à peça 63, José Antônio Bacchim foi chamado em audiência em razão da execução do convênio em desacordo com o plano de trabalho aprovado, da omissão no dever de prestar contas e da movimentação irregular dos recursos federais repassados (realização de transferências bancárias intermediárias).
32. Em sua manifestação, o ex-prefeito defende que seu mandato teria se exaurido antes de ter recebido por completo os valores referentes ao convênio e efetuado os pagamentos correspondentes, já que o contrato teria sido objeto de aditivos que se estenderam além do seu mandato.
33. Quanto a esse ponto, não assiste razão ao responsável. Ainda que o contrato tenha sido prorrogado para além da vigência do convênio, os recursos referentes ao ajuste foram integralmente transferidos em uma só parcela, na data de 4/1/2011. As despesas referentes ao convênio foram realizadas em junho e agosto de 2012, e o prazo final para apresentação da prestação de contas encerrou-se em 30/8/2012. Todos esses eventos ocorreram durante a gestão de José Antônio como prefeito de Sumaré/SP, a qual se encerrou em dezembro de 2012. Portanto, era sua – e não de sua sucessora – a responsabilidade pela execução do convênio e pela prestação de contas correspondente.
34. Considerando que o ex-prefeito não comprovou ter envidado esforços para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos do ajuste, não devem ser acolhidas suas razões de justificativa quanto à omissão no dever de prestar contas.
35. O responsável alega, ainda, que a responsabilidade por movimentar a conta específica do convênio era do Secretário de Finanças, e não sua.
36. Conforme consignado pelo *Parquet*, há indícios, nos presentes autos, de que outra pessoa teria movimentado a conta do ajuste. Ao que tudo indica, foi Luiz Carlos Luciano o signatário de algumas das autorizações de débito, conforme peça 3, p. 8 e 18 – o que se pode depreender confrontando-se as assinaturas lá postas com aquela constante à peça 2, p. 208.
37. Ocorre que essas autorizações de pagamento estão relacionadas à execução do objeto do convênio e, portanto, não são consideradas irregulares. Os elementos constantes nos autos são insuficientes para comprovar que Luiz Carlos Luciano tenha sido o responsável por autorizar as movimentações irregulares da conta específica do convênio. Tampouco há informações sobre quem teria sido o responsável pelas recomposições intermediárias do saldo da conta específica, nem a origem desses recursos. Não há, nos autos, documento comprovando a designação formal de Luiz Carlos Luciano como gestor do convênio.

38. Diante da ausência de elementos que atestem ter ocorrido a alegada delegação de competência no âmbito do convênio em exame, a responsabilidade pela movimentação irregular recai sobre José Antônio Bacchim, a quem formalmente cabia a gestão do convênio.
39. O ex-prefeito defende, ainda, não ter ocorrido alteração unilateral do plano de trabalho. Segundo ele, a execução de torre em altura distinta da inicialmente prevista teria decorrido da topografia montanhosa da região, e a modificação não teria trazido qualquer prejuízo ao funcionamento do sistema.
40. Discordo do posicionamento da unidade instrutora quanto à plausibilidade do argumento do responsável. A uma, porque não foram apresentados quaisquer documentos técnicos – estudos ou pareceres, por exemplo – que corroborassem a tese de que a execução de torre mais baixa seria mais favorável à transmissão de dados em região montanhosa. Tampouco há evidências de que, na prática, não teria ocorrido redução na qualidade ou no alcance do serviço prestado em decorrência dessa alteração. Portanto, devem-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas quanto a essa irregularidade.
41. Sendo assim, devem-se julgar irregulares as contas do ex-prefeito, bem como multá-lo, individualmente, pela omissão no dever de prestar contas, no valor de R\$ 3.000,00; pela movimentação irregular da conta específica do convênio, no valor de R\$ 3.000,00; e pela modificação unilateral do plano de trabalho, no valor de R\$ 3.000,00, totalizando R\$ 9.000,00 (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

#### IV

42. Alexandre Carlos da Silva, então secretário municipal de segurança pública de Sumaré/SP, foi chamado em audiência por ter atestado notas fiscais que não continham identificação do convênio e/ou não continham o detalhamento adequado dos produtos adquiridos ou dos serviços prestados, conforme ofício à peça 61.
43. Em sua resposta (peça 66), o ex-secretário limita-se a alegar que ele não havia sido instado a atestar as notas fiscais, mas que todos os atos praticados em sua gestão teriam sido regulares, o que seria passível de comprovação por meio de documentos já acostados aos autos.
44. Acrescenta, ainda, que não teve acesso ao processo referente ao convênio junto à prefeitura, o que teria comprometido o exercício de sua defesa.
45. Os argumentos trazidos pelo responsável não elidem a irregularidade. Embora tenha juntado o protocolo de solicitação à prefeitura de acesso ao processo, não há indícios de que a prefeitura tenha se recusado a conceder o acesso correspondente. Considerando que, em processos de tomada de contas especial, o ônus da prova é do gestor, a mera alegação de que não conseguiu obter os documentos probatórios de sua boa atuação não o socorre.
46. Portanto, discordo do posicionamento da unidade instrutora quando registra estar prejudicada a emissão de parecer conclusivo sobre a responsabilidade de Alexandre Carlos da Silva.
47. A ausência de indicação do número do convênio nas notas fiscais impede que se conclua que esses documentos foram utilizados para atestar pagamentos efetuados única e somente por meio da conta específica do ajuste. Assim, rompe-se o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto executado.
48. No caso concreto, é possível associar as notas fiscais às transferências realizadas, e as instruções constantes nestes autos concluem que, ainda que tenha sido alterado unilateralmente o objeto do convênio – o que gera incerteza quanto à efetiva qualidade do serviço prestado –, ele pode ter sido considerado executado.

49. Assim, corroboro o entendimento da unidade instrutora quando consigna que pode ser relativizada a falta de menção ao convênio e detalhamento das notas fiscais no caso concreto (peça 56, parágrafo 69), já que os elementos constantes nos autos indicam que, de fato, os recursos do ajuste foram utilizados para pagar as notas fiscais que figuram nos autos.

50. Dessa forma, entendo adequada a não imputação de débito decorrente dessa irregularidade. Entretanto, em razão do disposto no item 47 deste voto, cabe o julgamento pela irregularidade das contas do ex-secretário, bem como a aplicação de multa no valor de R\$ 3.000,00.

#### V

51. Diante de todo o arrazoado, deve-se excluir Cristina Conceição Bredda Carrara da relação processual; conceder nova oportunidade para que o município de Sumaré recolha o débito, autorizando seu pagamento parcelado, e alertando que a falta de pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado da dívida e a incidência de juros de mora sobre o saldo devedor a partir da data de ocorrência do débito; julgar irregulares as contas de José Antônio Bacchim, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 9.000,00; e julgar irregulares as contas de Alexandre Carlos da Silva, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aplicando-lhe a multa de R\$ 3.000,00.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de julho de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator