

Proc. TC-015.494/2020-9
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social em desfavor do Senhor José Antonio Bacchim, ex-prefeito de Sumaré/SP, em virtude da impugnação da prestação de contas do Convênio n.º 51/2008.

2. Por meio do aludido convênio, que vigorou de 24/11/2008 a 31/12/2010, o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome repassou R\$ 1.050.000,00 ao referido município com vistas a implantar o Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Direta Local da Agricultura Familiar, por meio da aquisição de produtos de agricultores familiares para atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais da localidade. Em acréscimo, pactuou-se o aporte de R\$ 262.500,00 a título de contrapartida municipal.

3. A prestação de contas do ajuste foi reprovada em razão da não comprovação do alcance dos objetivos almejados e da ausência denexo causal entre os recursos repassados e as despesas realizadas, a teor do Parecer n.º 46/2018 (peça 118) e do Parecer Financeiro n.º 30/2018 (peça 124).

4. Devidamente citado, o responsável apresentou alegações de defesa, que a Secex-TCE entende insuficientes para elidir o dano apontado ou afastar sua responsabilidade por ressarcir os cofres federais.

5. Bem assim, embora tenha assinalado a não ocorrência da prescrição quinquenal das pretensões reparatória e sancionatória, segundo aplicação analógica da Lei n.º 9.873/1999, a Unidade Técnica, pautando-se pela jurisprudência consolidada no âmbito da Corte de Contas, manifesta-se no sentido de se reconhecer a prescrição decenal da pretensão punitiva da Corte de Contas no presente caso, consoante critérios fixados no Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário.

6. A Secex-TCE propõe, então, que as alegações de defesa do Senhor José Antonio Bacchim sejam rejeitadas e suas contas sejam julgadas irregulares, condenando-o a restituir aos cofres federais a integralidade dos valores repassados no âmbito do Convênio n.º 51/2008, com os acréscimos devidos de atualização monetária e juros de mora, sem aplicação de multa (peças 180-182).

7. Pedimos vênias para divergir do encaminhamento proposto, pelas razões e fundamentos explicitados a seguir.

8. Preliminarmente, no tocante à prescrição, cumpre registrar que, desde a decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 636.886 – que fixou a tese com repercussão geral de que “*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*” –, esta representante do *Parquet* especializado tem se manifestado no sentido de que, enquanto não houver norma específica acerca da matéria, a analogia com o regime previsto na Lei n.º 9.873/1999 apresenta-se como solução mais adequada para regular a prescrição das pretensões reparatória e sancionatória por parte do Tribunal, tanto por observar os parâmetros que preponderam no conjunto de normas do direito público, como por ser, também, a norma que já vem sendo utilizada pelo STF para reger a limitação temporal à atuação do TCU.

9. Nesse sentido, em sentido diverso à Secex-TCE, não vislumbramos óbice para que o TCU venha a exercer o poder sancionador nestes autos, se for o caso.

10. Isso posto, a nosso ver os autos não se encontram em condições de ter seu mérito apreciado.

11. Consoante assinalado na instrução preliminar da Secex-TCE à peça 144, a não comprovação do alcance dos objetivos do programa seria decorrência da ausência de comprovação da aquisição de itens e de sua efetiva distribuição às pessoas ou entidades beneficiárias.

12. A esse respeito, verifica-se que, a par de falhas de natureza formal, o primeiro parecer emitido pelo concedente (Parecer Técnico n.º 42/2016, à peça 38) apontou as seguintes irregularidades ensejadoras da impugnação da totalidade das despesas: i) não envio da Relação de Pagamentos; ii) ausência de relatórios produzidos pelas entidades beneficiárias a fim de comprovar o efetivo recebimento dos alimentos, sua periodicidade, quantidade e qualidade, o que impediria aferir o cumprimento da etapa de doação de

alimentos; e iii) ausência de informações precisas acerca da quantidade de agricultores participantes do programa e dos valores recebidos por cada um.

13. Após analisar documentação complementar à prestação de contas, o órgão ministerial emitiu o Parecer Técnico n.º 46/2018 (peça 118), que, embora tenha assinalado que teriam sido beneficiados 277 agricultores, apontou a ausência de informações necessárias à demonstração da boa e regular execução do convênio, a saber: a ausência de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) de 21 agricultores e a não discriminação da quantidade de alimentos e da periodicidade das entregas. Concluiu, em síntese, que os objetivos finalísticos do convênio não foram atendidos porque não restou devidamente comprovada a doação de alimentos.

14. A esse respeito, vislumbramos a existência de diversos elementos comprobatórios nos autos que, vistos em conjunto, a nosso ver fragilizam a conclusão acima referida. É o caso das Relações de Pagamentos de junho/2009 a dezembro/2010 (peça 57 e peça 112, pp. 43-62) e Relatórios de Avaliação Qualitativa da execução de cada trimestre (peça 27), os quais contaram com o “de acordo” da representante do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (Comsea).

15. De igual modo, há nos autos Termos de Recebimento e Aceitabilidade firmados por diversas entidades, dando conta do recebimento de doações de alimentos no período de maio/2009 a dezembro/2009 (peças 89-92 e 96-97) e declarações de recebimento de doações entre abril/2009 e dezembro/2010 (peça 112, pp. 25-35).

16. Bem assim, há cópias de DAPs (Declaração de Aptidão ao Pronaf) de agricultores (peça 113, pp. 59-64) e relação nominal de agricultores familiares, com respectivos endereços e a especificação de produtos, quantidades e valores pagos (peça 113, pp. 67-96).

17. Não obstante possam eventualmente ser insuficientes para atestar o pleno alcance das finalidades almejadas com o convênio, tais documentos têm o condão de demonstrar que esses fins foram atendidos em boa medida. Por essa razão, considera-se insubsistente a imputação de débito integral sob esse fundamento.

18. Na sequência, releva examinar as impugnações de natureza financeira. Segundo consta do Parecer Financeiro n.º 30/2018 (peça 124), os extratos da conta específica do convênio foram apresentados apenas para o período de novembro/2008 a abril/2009. Ademais, a existência de vários créditos de valores vultosos sem relação com o convênio impediu a verificação da correspondência entre os recursos repassados e os pagamentos informados na prestação de contas.

19. Compulsando os autos, encontra-se às peças 60-88 e 93-95 cópias de diversas notas fiscais emitidas por produtores rurais, com carimbo que as vincula ao convênio em exame, cheques nominativos de pagamentos com recursos da conta n.º 06000135-4 na agência n.º 0961 da Caixa Econômica Federal e ordens de pagamento emitidas pela Prefeitura de Sumaré/SP. Em complemento, há documentação atinente a contratações para locação de veículos para transporte de alimentos, fornecimento de combustível, caixas plásticas, e sacolas recicláveis e retornáveis, bobinas plásticas e balança digital, banners e faixas (peça 112, pp. 64-124, peça 113, pp.1-20, 31-).

20. Em que pese a conta específica original do ajuste ser a de n.º 13-000305-4 na agência n.º 0856-7 do Banco Nossa Caixa (peça 113, p. 101), o parecer financeiro supracitado informou que os recursos do convênio teriam sido movimentados na conta acima especificada, da Caixa Econômica Federal. Em relação a essa conta é que foi assinalada a ocorrência de vários créditos de elevadas quantias, que impediriam a verificação do nexos causal com as despesas do convênio.

21. Em exame dos extratos dessa conta, relativos aos meses de abril/2009 a junho/2020 (peça 26), julho/2020 (peça 87, p. 11), agosto/2010 (peça 87, pp. 30-33), setembro/2010 (peça 88, p.25), outubro e novembro/2010 (peça 93, pp. 71-73), dezembro/2020 (peça 94, pp. 46-50), constata-se de fato alguns créditos de elevada monta, nos valores e datas descritos a seguir (excetuados os créditos de resgate automático de aplicação financeira):

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

crédito	débito	mês	
R\$ 536.086,74		abril/2009	peça 26, p. 1
R\$ 32.000,00		maio/2009	peça 26, p. 3
R\$ 525.000,00		junho/2009	peça 26, p. 5
R\$ 387.000,00	R\$ 387.000,00	agosto/2009	peça 26, pp. 13 e 14
R\$ 460.000,00	R\$ 460.000,00	fevereiro/2010	peça 26, p. 40
R\$ 262.500,00		setembro/2010	peça 88, p. 25
R\$ 162.000,00	R\$ 162.000,00	novembro/2010	peça 93, p. 71
R\$ 15.000,00		dezembro/2010	peça 94, p. 47

22. Sem contabilizar os aportes que foram seguidos imediatamente por retiradas de idêntico valor – que são sugestivos de erro de gestão de contas da Prefeitura ou da própria instituição bancária –, os créditos na aludida conta totalizaram R\$ 1.370.586,74, valor bastante próximo ao informado no Relatório de Execução da Receita e Despesa, de R\$ 1.370.044,37 (peça 56).

23. Embora não tenham sido explicitados os motivos, é oportuno notar que a movimentação dos recursos em conta distinta da recebedora dos repasses federais foi devidamente informada ao órgão concedente e se fez acompanhar de declaração do gerente da agência bancária de que a referida conta se destinou exclusivamente à movimentação financeira dos recursos em questão (peça 124, p. 2).

24. É certo que a utilização de conta diversa para a movimentação de recursos prejudica a configuração do nexa entre os repasses e as despesas realizadas. No caso vertente, todavia, não se afigura razoável levar em conta apenas esse fato e desconsiderar a farta documentação acostada aos autos, que, além da declaração fornecida pelo gerente da conta bancária na Caixa Econômica Federal, inclui comprovantes de pagamentos mediante cheques nominais da aludida conta e notas fiscais devidamente carimbadas com o número do convênio em exame.

25. À vista desse contexto fático-probatório, também concluímos pela fragilidade da glosa integral das despesas sob o fundamento de ausência de comprovação do nexa financeiro.

26. Não custa frisar que, à luz do § 1.º do art. 210 do Regimento Interno do TCU, havendo dano, deve-se apurar débito que não exceda o real valor devido. Uma vez prestadas as contas, deve-se proceder à sua análise, indicar objetivamente as falhas que justificam a eventual glosa das despesas e quantificar ou estimar o débito correspondente.

27. Isso posto, é de se reconhecer que a caracterização das irregularidades com base em premissas de rigor incompatível com os elementos constantes dos autos terminou por fazer com que a extensa documentação da prestação de contas não tenha recebido análise mais cuidadosa.

28. Em virtude disso, consideramos que esta Tomada de Contas Especial não está em condições de receber julgamento de mérito, visto que não é possível, a partir das informações, documentos e análises constantes dos autos, concluir pela ocorrência ou não de dano ou de irregularidade com gravidade suficiente para ensejar a aplicação de sanção ao ex-prefeito. Não obstante o responsável não tenha suscitado esse ponto em sua defesa, a busca pela verdade material é princípio norteador da atuação da Corte de Contas, de modo a evitar o enriquecimento indevido da União.

29. Nessa linha de entendimento, esta representante do Ministério Público, pedindo vênias por divergir da proposta oferecida pela Secex-TCE às peças 180-182, vislumbra dois encaminhamentos alternativos: i) retornar o feito à fase instrutória, com vistas a bem evidenciar eventuais irregularidades na execução do Convênio n.º 51/2008 e, caso positivo, promover nova citação do responsável; ou ii) arquivar o feito, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo, com amparo no art. 212 do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público de Contas, 21 de dezembro de 2021.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral