

VOTO

Conforme consignado no relatório precedente, esta Tomada de Contas Especial foi instaurada pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, em desfavor de Jose Antônio Bacchim, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Convênio 51/2008, firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o município de Sumaré/SP, cujo objeto era o apoio financeiro para implantar o Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Direta Local da Agricultura Familiar, por meio da aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares, que se enquadrassem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e que se destinassem ao atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais da localidade de Sumaré-SP.

2. O Convênio foi firmado no valor de R\$ 1.312.500,00, sendo R\$ 1.050.000,00 à conta do concedente e R\$ 262.500,00, referentes à contrapartida do conveniente. A vigência foi de 30/4/2010 a 31/12/2010, com prazo para apresentação da prestação de contas em 1/3/2011. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 1.050.000,00.

3. A fase interna desta TCE obedeceu à regência normativa para a espécie e resultou na constatação de prejuízo ao Erário, sob a responsabilidade do Sr. José Antonio Bacchim, ex-Prefeito Municipal de Sumaré-SP, conforme Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 135), Relatório e Certificado de Auditoria (peças 138 e 139), Parecer do Dirigente do Controle Interno (peça 140), em conclusões uniformes por considerar irregulares as contas prestadas. O pronunciamento ministerial respectivo consta da peça 141.

4. No âmbito deste Tribunal, a AudTCE promoveu regularmente a citação do **Sr. Jose Antônio Bacchim** pelas seguintes irregularidades:

Irregularidade 1: ausência de comprovação da aquisição de itens a serem distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias.

Conduta: não comprovar a aquisição de itens que deveriam ser distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias.

Irregularidade 2: divergência total ou parcial entre a movimentação financeira e os documentos de despesa apresentados, no âmbito do Convênio 51/2008.

Conduta: apresentar comprovantes de despesas sem correspondência com a movimentação financeira dos recursos repassados no âmbito do instrumento em questão.

5. Após analisar as alegações de defesa trazidas aos autos pelo responsável, a AudTCE concluiu o seguinte:

66. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Jose Antônio Bacchim, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

67. Verifica-se também que houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

68. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido.

69. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 143.

6. Divergindo do encaminhamento proposto pela AudTCE, o Ministério Público junto ao Tribunal identificou diversos elementos probatórios nos autos que fragilizam as conclusões da unidade técnica, a exemplo de relações de pagamentos e avaliações qualitativas da execução que contaram com a aprovação da representante do Conselho Municipal de Segurança Alimentar, entre outros documentos que mereciam ser examinados para fins de delimitação responsabilização e de eventual débito a ser imputado ao Sr. Jose Antônio Bacchim, senão vejamos:

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 almeçadas 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/2009 (peça 26), julho/2009 (peça 87, p. 11), agosto/2009 (peça 87, pp. 30-33), setembro/2009 (peça 88, p.25), outubro e novembro/2009 (peça 93, pp. 71-73), dezembro/2009 (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):

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 nexos 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 nexo financeiro.

7. Diante dessas constatações do Ministério Público, é de se reconhecer que eventual condenação sem a identificação objetiva das falhas e a correta quantificação do dano seria temerário e, exatamente por isso, o *Parquet* apresentou propostas alternativas para a solução deste feito, quais sejam:

29. Nessa linha de entendimento, esta representante do Ministério Público, pedindo vênia 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.

8. Com as devidas vênias à unidade técnica, entendo que merece acolhida a manifestação do MPTCU e, neste caso, a meu ver, a proposta que melhor atenderá aos anseios da justiça será o arquivamento do 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. Isso porque, retornar o processo à sua fase inicial de citação após quase 14 (quatorze) anos da prestação de contas de um convênio que teve vigência entre os anos de 2008 e 2010 seria extremamente prejudicial à defesa, ferindo, em especial, os princípios da ampla defesa e do contraditório.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2024.

AROLDO CEDRAZ
Relator