



TC 018.037/2015-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Sumaré/SP (CNPJ 45.787.660.0001-00)

Responsáveis: José Antônio Bacchim (CPF 035.275.078-25), Alexandre Carlos da Silva (CPF 184.244.888-90), Prefeitura Municipal de Sumaré/SP (CNPJ 45.787.660/0001-00)

Advogado ou Procurador: Thiago de Carvalho Migliato (OAB/DF 36.009), advogado do Sr. José Antônio Bacchim (peça 32)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de audiência e citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça (SENASP/MJ), em desfavor do Sr. José Antônio Bacchim, na condição de Prefeito Municipal de Sumaré/SP (gestões 2004-2008 e 2009-2012), e da Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara, na condição de Prefeita Municipal de Sumaré/SP (gestão 2013-2016), em razão de omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados ao Município de Sumaré/SP por força do Convênio Siconv 749510/2010.

2. O referido convênio foi celebrado entre o município de Sumaré/SP e a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, tendo por objeto a “implantação 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, de acordo com o Plano de Trabalho aprovado (...)” (peça 2, p. 56-65).

3. Na proposta do convênio submetida à SENASP/MJ a entidade conveniente apresentou justificativas para a realização do convênio, dentre as quais releva recuperar a que segue (peça 2, p. 8):

O resultado esperado é que o GGIM seja um colegiado de gestão integrada, eficiente e eficaz do sistema de Segurança Pública e Defesa Social com a participação das esferas federal, estadual e municipal, priorizando o planejamento e a execução das ações integradas de prevenção (...) e enfrentamento da violência e criminalidade, aumentando a percepção de segurança por parte da população e a valorização dos servidores públicos que atuam na área de segurança em todas as esferas.

4. Na moldura normativa infra-constitucional do convênio em exame encontram-se os seguintes dispositivos: Lei 8.666/1993, Lei Complementar 101/2000, Decreto 93.872/1986, Portaria Interministerial MF/MPOG/CGU n. 127/2008, Decreto n. 6.170/2007 e Lei 11.530/2007.

5. Pela Lei 11.530/2007 foi implantado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o qual se destina a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas (art. 2º), tendo como uma de suas diretrizes a modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional (art. 3º, inciso V). Para aderir ao PRONASCI, constaram condições aos entes federativos, dentre as quais a criação de Gabinete de Gestão Integrada (art. 6º, inciso I).



6. Nos autos constam os documentos obrigatórios listados no art. 10 da IN/TCU n. 71/2012: (a) relatório do tomador de contas (peça 3, p. 177-180), contendo identificação do processo administrativo que originou a tomada de contas especial (peça 3, p. 177), número do processo de tomada de contas especial na origem (peça 3, p. 177), identificação dos responsáveis (peça 3, p. 177), quantificação do débito (peça 3, p. 179), relato das situações e dos fatos, com indicação dos atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos dos responsáveis que deram origem ao dano (peça 3, p. 178), relato das medidas administrativas adotadas com vistas à elisão do dano (peça 3, p. 179), e parecer conclusivo do tomador de contas especial quanto à comprovação da ocorrência do dano, à sua quantificação e à correta imputação da obrigação de ressarcir ao responsável (peça 3, p. 179), (b) certificado de auditoria (peça 3, p. 194-197), (c) parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 3, p. 198), (d) pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área (peça 3, p. 206).

HISTÓRICO

7. Em 29/10/2010 foi firmado o termo do convênio Senasp/MJ n. 749510/2010 (peça 2, p. 56-65).

8. Conforme a cláusula sexta do Convênio Senasp/MJ 749510/2010 (peça 2, p. 59), foram previstos R\$ 935.144,86 para a execução do objeto, dos quais R\$ 890.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 45.144,86 corresponderiam à contrapartida.

9. Os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante a ordem bancária 2010OB843133, no valor de R\$ 890.000,00, emitida em 31/12/2010 (peça 2, p. 15). Os recursos foram creditados na conta específica em 4/1/2011 (peça 3, p. 22).

10. O ajuste vigeu no período de 29/10/2010 a 1/7/2012, e previa a apresentação da prestação de contas até 30/8/2012, conforme cláusula décima primeira do contrato, alterada por dois termos aditivos (peça 2, p. 74).

11. Em 11/1/2013 houve a inscrição no Siafi da entidade convenente como inadimplente (peça 2, p. 9-10), em face da não entrada da prestação de contas do Convênio nos sistemas do Ministério da Justiça, situação essa que fora objeto de advertência por intermédio do Ofício/568/CGFIS/DEAPSEG n. 4957/2012, de 11/10/2012 (peça 2, p. 4-5), encaminhado ao responsável, ainda quando era Prefeito de Sumaré/SP.

12. Em 25/11/2013 a Coordenação Geral de Fiscalização da Secretaria Nacional de Segurança Pública solicitou a autuação do processo de TCE (peça 2, p. 3).

13. Em 9/12/2013 foi emitido o Parecer TCE CGFIS/DEAPSEG n. 319/2013 (peça 2, p. 16-19), no qual foi registrada a omissão do dever de prestar contas quanto aos recursos repassados por força do Convênio, além de terem sido identificados como responsáveis o ex-prefeito, Sr. José Antônio Bacchim, e a então prefeita, Sra. Cristina Carrara, à vista do disposto na Súmula 230 do TCU c/c parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

14. Em 2/1/2014 foi emitido pela Secretaria Municipal de Segurança Pública de Sumaré/SP o “Relatório Sumário” sobre o Convênio n. 749510/2010 (peça 2, p. 26-32), estando subscrito pelo então titular da pasta governamental, Sr. Luiz Carlos Piazzetin. O referido relatório aponta uma lista de incongruências na execução do Convênio n. 749510/2010, além de informações factuais relevantes, as quais sintetizamos a seguir:

- expiração do convênio deu-se em 30/8/2012, porém até aquele momento a prestação de contas não havia sido efetivada;

- houve a inauguração da obra em setembro de 2012, após o término da vigência;

- as despesas foram pagas através de comprovantes hábeis, porém, em valores em desacordo ao Plano de Trabalho (peça 2, p. 27);

- os valores apresentam divergências entre os gastos em materiais e serviços em cada fase da implantação do projeto (peça 2, p. 27);
- quanto aos pagamentos efetuados, foram aceitos DANFE (Documento Auxiliar de Nota Fiscal Eletrônica) tendo, como natureza da operação, REVENDA DE MERCADORIA para originar as despesas, sendo que tais documentos não são notas fiscais nem faturas, segundo exigência do disposto na Cláusula 6º do Contrato n. 036/2012 (peça 2, p. 27);
- quando prestou serviços, a empresa ofereceu Nota Fiscal Eletrônica, entretanto, sem o necessário detalhamento dos serviços prestados (peça 2, p. 27);
- não se verificou na documentação apresentada para análise os termos de aceite, cuja obrigatoriedade reside nas disposições contratuais, nos termos da cláusula 6ª. do Contrato 36/2012, constando carimbo e assinatura do secretário à época para autorização da despesa (peça 2, p. 28);
- foi gerado o empenho n. 13478/0 no valor de R\$ 30.000,00, referentes a despesas com assistência técnica, porém os valores não foram pagos (peça 2, p. 28);
- os saldos remanescentes estão em desacordo com os valores constantes nas contas corrente e investimento, fornecendo indícios de extravio de recursos e desvio de finalidade de recursos (peça 2, p. 28);
- o saldo verificado nos extratos fornecidos da conta corrente e da conta corrente totaliza R\$ 39,17, porém, o saldo restante, após lançadas as despesas comprovadas, deveria ser de R\$ 161.238,77 (peça 2, p. 28);
- nota-se que os recursos depositados tiveram muitas movimentações durante o período de 4/1/2011 a 3/9/2012, data que eles cessaram e foi estabelecido o valor de R\$ 39,17 na Conta Corrente e Investimento (peça 2, p. 28), sendo que isso parece como sendo prática de utilizar os recursos do convênio para outros fins;
- as seguintes movimentações no Fundo de Investimento resultaram em menores ganhos, no caso de que fossem mantidos os valores aplicados (peça 2, p. 28), o que teria gerado ao Município a impossibilidade de auferir R\$ 154.081,18 em rendimentos;
- nota-se que alguns materiais foram oferecidos nos comprovantes de despesas com valores inferiores ao contratado, algo que, em última análise, deveria oferecer uma redução no valor global, de R\$ 27.893,48 (R\$ 340.232,00 - R\$ 312.338,52), porém, tal fato não se verifica, sendo que o valor total pago pela realização dos serviços e fornecimento de material apresenta uma redução de apenas R\$ 0,12 (peça 2, p. 30);
- outros materiais foram entregues com valores superiores ao contratado, totalizando, R\$ 47.818,10, ou seja, R\$ 11.944,50 (R\$ 35.873,60 - R\$ 47.818,10) a mais do que o definido no contrato firmado (peça 2, p. 30);
- nota-se duas divergências, uma em relação à quantidade do material fornecido e outra em relação ao valor com relação aos equipamentos microcomputador e *patch cord*, muito embora tenham sido mantidos compatíveis os valores finais aos contratados (peça 2, p. 30-31);
- discrepâncias em relação à quantidade de materiais: no contrato exigia-se a instalação de 23 rádios para pontos remotos e 6 rádios ponto multiponto, sendo idênticos os valores desses equipamentos, todavia a empresa contratada apresentou o mesmo equipamento para atender as duas necessidades: multiponto e remoto, pelo preço contratado, porém em dobro ao necessário, ou seja, 58 quando o contratado foi para 29 rádios (peça 2, p. 31);
- há materiais que constam no contrato, porém não constam nas notas, tais como:
 - a) os materiais *patch cord* e microcomputador tipo II foram substituídos por outros materiais; o parâ-raio, quadro comando tipo II, e a torre não constam nos comprovantes de despesas; os pontos

de consolidação e os sistemas de canaletas e energia, provavelmente, foram compostos por parte dos materiais que constam nos comprovantes de despesas, porém não constam no contrato (peça 2, p. 31);

b) há material que consta nas notas, porém não consta do contrato, perfazendo uma diferença de R\$ 43.060,87, relativos a centenas de metros de cabos, dezenas de calhas e canaletas, gerador movido a gasolina, em vez do gerador movido a diesel previsto na licitação (peça 2, p. 31);

c) nos comprovantes de despesa, foram apresentados monitores extras para os computadores da sala de videomonitoramento, quando o contrato determinava microcomputadores tipo II, em número de 4 e foram apresentados apenas monitor e adaptador (peça 2, p. 32);

d) foram apresentadas 24 câmeras extras, resultando em que as câmeras fixas estejam de acordo ao contratado, sendo 2 unidades no valor de R\$ 775,00 (peça 2, p. 32);

e) as câmeras móveis foram apresentadas com valores inferiores ao contratado, o qual previa 23 unidades, no valor de R\$ 12.936,00, sendo que segundo os comprovantes de despesas foram fornecidas a R\$ 11.936,00 por unidade, entretanto, foram lançadas mais 24 unidades, sendo 12 no valor de R\$ 743,00 e 12, no valor de R\$ 257,00, totalizando R\$ 12.000,00 (peça 2, p. 32);

- existem indícios de superfaturamento nos preços praticados no contrato, citando-se, como exemplo, os televisores (R\$ 10.398,40), as câmeras de monitoramento (R\$ 11.936,00), o gerador a diesel (R\$ 12.348,00) e o notebook (R\$ 4.000,00) (peça 2, p. 32);

- conclui que foi detectada divergência entre o contratado e o entregue no valor de R\$ 598.098,76, cerca de 73,97% do valor global, além de saldo do convênio no valor de R\$ 161.238,77, em vez dos R\$ 39,17 constantes dos extratos bancários (peça 2, p. 32), salientando que se faz necessário um levantamento físico quanto ao que foi efetivamente entregue e instalado, pelo fato de não deter conhecimentos específicos de informática.

15. Houve o encaminhamento da prestação de contas (peça 2, p. 33-213; peça 3, p. 1-136), a qual não foi assinada, da qual se sobressaem os seguintes documentos:

- edital do pregão presencial n. 29/2011 (peça 2, p. 125-197);

- contrato PMS n. 036/2012, firmado em 9/4/2012, entre a Prefeitura Municipal de Sumaré e a empresa Sumaré Cidade Segura Ltda. (peça 2, p. 198-202 e 206-208);

- extratos bancários (peça 2, p. 211);

- ordem auxiliar da P.M. de Sumaré/SP, em favor da contratada, no valor total de R\$ 439.883,15 (peça 2, p. 212);

- ordens de pagamento e notas fiscais (peça 2, p. 213; peça 3, p. 1-136);

Notificações encaminhadas

a) ao Sr. José Antonio Bacchim:

- Ofício/568/CGFIS/DEAPSEG n. 4957/2012, de 11/10/2012 (peça 2, p. 4-5), recebido em 15/10/2012 (peça 2, p. 5): solicitada a apresentação da prestação de contas no prazo de trinta dias;

- Ofício 099/2014, de 13/2/2014 (peça 3, p. 140): comunicado quanto à instauração de TCE e concessão de prazo de trinta dias para a apresentação de defesa, a qual foi recebida na data de 17/2/2014 (peça 3, p. 141), tendo sido apresentada defesa (peça 3, p. 142-144).

b) à Sra. Cristina Bredda Carrara:

- Ofício/CGFIS/DEAPSEG n. 550/2013, de 9/12/2013 (peça 2, p. 24), o qual foi recebido conforme correspondência datada de 21/1/2014 (peça 2, p. 25).



16. Em 13/7/2015 o Ministério da Justiça encaminhou ao TCU o processo de Tomada de Contas Especial n. 08020.028028/2013-1 (peça 1, p. 1).

Fase externa da TCE

17. Em 30/5/2016 foi realizada a instrução inicial dos autos (peça 7), oportunidade em que se verificou que o motivo da instauração da TCE fora a omissão no dever de prestar contas por parte do Sr. José Antônio Bacchim, ex-prefeito de Sumaré. O prazo para a apresentação da prestação de contas encerrou em 30/8/2012, ainda no curso de seu mandato.

18. Como a prefeitura sucessora, Sra. Cristina Carrara, apresentou a prestação de contas durante seu mandato, ela foi enquadrada pelo concedente como responsável solidária. A auditora signatária da instrução considerou este aspecto incompatível com a atual jurisprudência do TCU. Por estes motivos, sua responsabilidade foi afastada.

19. Ainda naquela instrução apontou-se que a documentação enviada pela Sra. Cristina Carrara não foi analisada pelo concedente, sob a alegação de não estar devidamente assinada. Tal fato não afastaria a obrigação do concedente de se manifestar sobre os elementos apresentados a título de prestação de contas. Por este motivo, foi proposta a realização de diligências:

a) ao Ministério da Justiça, determinando que o órgão realizasse a análise da prestação de contas apresentada;

b) à Caixa Econômica Federal, para que enviasse a cópia dos extratos bancários da conta específica do convênio.

20. Em 13/1/2017 foi realizada a segunda instrução dos autos (peça 17), quando foi empreendida análise da documentação solicitada por meio de diligências, da qual destacamos os seguintes pontos:

- na resposta enviada pelo concedente (peça 16), foi reforçado mais uma vez que aquilo que se denominou “prestação de contas” é composto por documentos esparsos, que não comprovam a boa e regular aplicação dos recursos. A maior parte dos documentos não contém assinatura do gestor, o que retira seu valor para fins de prestar contas;

- como um agravante, os documentos foram apresentados apenas em meio físico, o que não deve ser aceito pelos convenentes, consoante determinação da Comissão Gestora do Siconv.

21. Em sede de análise, o auditor instrutor aquiesceu com as razões apresentadas pelo parecerista do Ministério da Justiça, dado que os papéis enviados a título de prestação de contas, fora do formato estipulado, sem a assinatura do gestor responsável, tem seu valor comprometido. Não basta fornecer a informação, é preciso que a autoridade competente que forneceu a informação, responsabilize-se pelos dados apresentados. Concluiu que, como se tratam de documentos de natureza declaratória, é evidente que a pessoa que declara, e que responde pela informação, deve estar devidamente vinculada ao documento produzido.

22. Em todo caso, para evitar posterior recurso referente a este aspecto, considerando ainda as demais irregularidades apontadas nos pareceres 1260/2016 e 1265/2016 (peça 16, p. 3 – 23), propôs que se alterasse a fundamentação da citação para “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos”.

23. Na sequência, empreendeu a análise dos achados apontados nas conclusões dos citados pareceres, conforme peça 16, p. 13 e 22.

24. Em 27/6/2017 foi realizada a terceira instrução dos autos (peça 26). Constou naquela instrução concordância com a análise anteriormente realizada (peça 17), quanto às seguintes ocorrências: 1, 2, 4, e 10. Na oportunidade, a análise confirmou as irregularidades apontadas pelos



Pareceres 1260 e 1265 do Ministério da Justiça. Foi realizada proposta de encaminhamento de realização de diligência à Prefeitura Municipal de Sumaré/SP e à Caixa Econômica Federal.

EXAME TÉCNICO

25. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 1653/2017-TCU/SECEX-SP, de 29/6/2017 (peça 29), o qual foi recebido em 7/7/2017, conforme A.R. (peça 31), a **Caixa Econômica Federal** apresentou, intempestivamente, as informações e/ou esclarecimentos, constantes da peça 39.

26. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 1652/2017-TCU/SECEX-SP, de 29/6/2017 (peça 28), o qual foi recebido em 7/7/2017, conforme A.R. (peça 30), a **Prefeitura Municipal de Sumaré/SP** realizou pedido de prorrogação de prazo em 28/7/2017 (peça 34), o qual foi concedido pela Secex-SP (peça 36), tendo sido comunicada pelo Ofício 1991/2017-TCU/SECEX-SP, de 7/8/2017 (peça 37), o qual foi recebido em 10/8/2017, conforme A.R. (peça 38). Posteriormente, houve reiteração da solicitação por meio do Ofício 2336/2017-TCU/SECEX-SP, de 12/9/2017 (peça 40), o qual foi recebido em 21/9/2017, conforme A.R. (peça 51). A Prefeitura Municipal de Sumaré – SP apresentou, intempestivamente, as informações e/ou esclarecimentos, constantes das peças 41/50.

INFORMAÇÕES PRESTADAS

27. Em atendimento à diligência realizada, a **Caixa Econômica Federal** (Agência Sumaré SP) apresentou cópias dos extratos referentes às aplicações financeiras (fundos de investimentos, poupança, etc) realizadas com recursos do Convênio Siconv 749510/2010, celebrado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – Senasp/MJ com a Prefeitura Municipal de Sumaré/SP (peça 39), considerando-se plenamente atendida a solicitação realizada àquela empresa.

28. Em atendimento à diligência realizada, a **Prefeitura Municipal de Sumaré/SP** apresentou as seguintes informações relacionadas ao Convênio Siconv 749510/2010, celebrado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – Senasp/MJ com a Prefeitura Municipal de Sumaré/SP, que teve por objeto a Implantação 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:

a.1) qualificação completa (nome, CPF, endereço) das pessoas que desempenharam as seguintes funções no decorrer da vigência do convênio (29/10/2010 a 1/7/2012) (peça 41, p. 25):

- gestor do contrato: Sr. Mauro José Cegantim (CPF 047.726.678-90);

- comissão de licitação (pregoeira): Thaís Rodrigues Gonçalves Gasparini (CPF 291.742.628-40);

- ordenador de despesas: Luiz Carlos Luciano (CPF 068.912.588-71);

- secretário municipal de segurança pública: Sr. Mauro José Cegantim (CPF 047.726.678-90), no período de setembro de 2009 a fevereiro de 2012; e Sr. Alexandre Carlos da Silva: CPF - 184244888-90, no período de 5/4/2012 a 31/12/2012.

a.2) informações sobre a marca e a descrição completa dos seguintes equipamentos adquiridos com recursos do Convênio Siconv 749510/2010, produzindo relatório fotográfico: as informações prestadas não abrangeram todos os objetos delineados no ofício de diligência, bem assim o relatório fotográfico enviado não abrangeu todos os objetos que foram adquiridos com os recursos repassados (peça 41, p. 2-24 e 26):

Quanto aos equipamentos, estamos enviando em anexo, fotos recentes dos mesmos. Porém salientamos que devido ao tempo transcorrido não foi possível registrar fotograficamente todos, pois as pessoas que estavam envolvidas nesse convênio não mais se encontram em nosso quadro de pessoal, isso dificultou bastante a busca por esses equipamentos. Além disso, alguns equipamentos foram danificados pela ação do tempo, por intempéries e até por vandalismo.

a.3) cópia integral do processo administrativo, incluindo as propostas das licitantes, que veio a sagrar vencedor o consórcio Sumaré Cidade Segura Ltda., contratado com recursos advindos do Convênio supramencionado: foi apresentada cópia do processo de licitação (peça 42 a 50), sendo que nestes autos de TCE foi digitalizada a sequência numérica do processo de licitação da seguinte forma:

- fls. 2 a 104 (peça 49);
- fls. 105 a 207 (peça 50);
- fls. 208 a 293 (peça 48);
- fls. 294 a 380 (peça 47);
- fls. 381 a 462 (peça 45);
- fls. 463 a 530 (peça 46);
- fls. 531 a 612 (peça 44);
- fls. 613 a 704 (peça 43);
- fls. 705 a 804 (peça 42).

29. Ante a incompletude do relatório fotográfico remetido (peça 41, p. 2-24) e das informações sobre os objetos adquiridos com os recursos do convênio (peça 41, p. 26), considera-se que a solicitação foi parcialmente atendida.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS ENCAMINHADAS

30. De início, cumpre registrar que foi aposta a chancela de sigiloso à peça 13 pelo fato de constarem movimentações bancárias oriundas do Sistema de Sigilo Bancário (peça 13, p. 29).

Sobre a execução física

31. Em atendimento à diligência realizada (peças 28 e 40), a P.M. de Sumaré/SP encaminhou relatório fotográfico (peça 41, p. 2-24), subscrito pela Sra. Débora Andréa Batista Godoi (Superintendente de Cidadania/Convênios) e pelo Sr. Roberto Romi Zanaga (Secretário Municipal de Emprego, Trabalho, Geração de Renda e Desenvolvimento Econômico). As fotos constantes do referido relatório não chegaram a este Tribunal com qualidade suficiente que permita identificar se são, de fato, esses os aparelhos adquiridos com os recursos federais repassados (peça 41, p. 2-24). Ademais, é informado que não foram encontrados todos os equipamentos adquiridos (peça 41, p. 26). A partir de pesquisa realizada em abril de 2017 na internet, por ocasião da tecitura da terceira instrução técnica destes autos (peça 25), chega-se à conclusão de que, de fato, houve o implemento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, objeto do convênio em exame, tanto que nas reportagens coletadas é noticiada sua inauguração. Para reforçar esse entendimento, nas cópias de fotos remetidas pela Prefeitura Municipal de Sumaré/SP, nota-se que foram instalados os postes com câmeras (peça 41, p. 2-24). Considerando as informações jornalísticas (peça 25); considerando as informações sobre funcionamento de equipamentos, os quais estão inclusive instalados em logradouros públicos (peça 41, p. 2-24); considerando que os elementos materiais de prova não permitem concluir a extensão do adimplemento do plano de trabalho do convênio; e, por fim, considerando que não houve vistoria física do local, entendemos restar prejudicada a avaliação da extensão da execução física do plano de trabalho do presente convênio.

Sobre a execução financeira

32. Em 4/1/2011 foram creditados os recursos referentes ao Convênio Senasp/MJ 749510/2010, no valor de R\$ 890.000,00 na conta específica do convênio, pela SENASP/MJ (peça 3, p. 22; peça 13, p. 2).



33. Em 4/1/2011 foi realizada aplicação financeira dos recursos repassados pela SENASP/MJ, R\$ 890.000,00, equivalente a 221.494,801218 cotas do Fundo Fic Prático RF Curto Prazo (CNPJ 00.834.074/0001-23).
34. Em 31/1/2011 foi realizado o resgate do valor total da conta investimento (peça 39, p. 5).
35. A empresa Desktop Online Informática Ltda. (CNPJ 02.031.065/0001-20) sagrou-se vencedora do certame, conforme homologação do Pregão Presencial n. 29/2011, datada de 1/3/2012 (peça 42, p. 44). Posteriormente, no momento de apresentação da documentação, essa empresa apresentou contrato social de uma sociedade de propósito específico, a empresa Sumaré Cidade Segura Ltda. (CNPJ 15.287.456/0001-51) (peça 42, p. 46-53), a qual é uma joint-venture firmada entre a vencedora e a empresa Zaaz Telecom Serviços em Telecomunicações Ltda. ME (CNPJ 03.233.138/0001-29), com o fim de executarem o objeto da licitação. Quanto ao contrato social apresentado, esse foi firmado em 5/3/2012, tendo sido objeto de autenticação por Cartório de Notas, na data de 3/4/2012. Por ocasião da apresentação da proposta comercial, datada de 1/2/2012, já havia sido informado à Prefeitura Municipal de Sumaré/SP quanto a essa joint-venture (peça 44, p. 5).
36. Em 9/4/2012 foi firmado o Contrato n. 36/2012 entre a Prefeitura Municipal de Sumaré/SP e a empresa Sumaré Cidade Segura Ltda. (peça 42, p. 56-65).
37. Em 31/5/2012 o valor da cota do Fundo Fic Prático RF Curto Prazo era de: R\$ 4,343424 (peça 39, p. 37).
38. No mês de junho de 2012, a rentabilidade mensal do referido fundo de investimento foi de 0,2418% (peça 39, p. 39).
39. Constam nos autos informações sobre os pagamentos realizados à empresa Sumaré Cidade Segura Ltda. (peça 13, p. 23 e 25):
- em 14/6/2012 foi realizado pagamento no valor de R\$ 439.883,15 (peça 13, p. 23);
 - em 17/8/2012 foi realizado pagamento no valor de R\$ 363.156,12 (peça 13, p. 25).
40. Segundo memória de cálculo em anexo, na data de 17/8/2012 deveria haver na conta do fundo de investimento, pelo menos, o valor de R\$ 161.541,63, referentes às cotas restantes, em número de 37012,5373, considerado o valor unitário da cota de R\$ 4,364511 (cotação de 31/7/2012) (peça 39, p. 41).
41. Todavia, o saldo da conta investimento era de R\$ 53.189,16 na data de 3/9/2012, quando foi realizado o resgate do saldo remanescente (peça 39, p. 45).
42. No Sistema de Histórico de Extratos (peça 13, p. 6) constam as movimentações realizadas no período de julho/2011 a setembro/2012.
43. Na segunda instrução técnica (peça 17) havia se calculado que os valores sem restituição importavam a quantia de R\$ 132.105,59. Porém, após a última diligência realizada junto à CEF, e com a posse dos extratos de movimentação da conta investimento vinculada às operações da conta específica, passa-se a considerar que os valores atinentes aos recursos repassados pela Senasp/MJ à Prefeitura Municipal de Sumaré/SP que não foram localizados importam o valor histórico de R\$ 161.541,63, na data de 17/8/2012.

DESCRIÇÃO DAS OCORRÊNCIAS

44. Conforme mencionado na instrução técnica anterior (peça 26), as ocorrências de n. 1, 2, 4, e 10 foram analisadas com precisão na instrução técnica constante da peça 17, porém em face das respostas as diligências, foram ajustadas.

Ocorrência n. 1: Ausência de documentos imprescindíveis para a análise dos aspectos técnicos da prestação de contas (item 11.1.a da Conclusão do Parecer 1260/2015)

45. **Situação encontrada:** O Parecer 1260/2015 (peça 16, p. 7 e 8) aponta a ausência do relatório de localização dos bens e do relatório fotográfico, exigidos pelo Termo de Convênio, Cláusula Quarta, II, “j”, e Cláusula Décima Primeira, “k” (peça 2, p. 59 e 61).

46. O relatório de localização deveria conter a discriminação dos itens adquiridos, com a respectiva localização. Permitiria verificar se os itens foram dispostos conforme projeto aprovado, e auxiliar em possíveis fiscalizações *in loco*.

47. Quanto ao relatório fotográfico, aponta-se a importância de os bens serem fotografados já em uso.

48. **Análise:** A Cláusula Quarta, II, “j”, do Termo de Convênio em momento algum indica a necessidade de apresentação de relatório fotográfico (peça 2, p. 59):

j) Utilizar a logomarca do Governo Federal e o número do convênio com destaque, em todas as medidas adotadas e bens adquiridos com recursos do convênio.

49. A partir desta redação, não há como inferir que seria obrigatória a apresentação de relatório fotográfico. Portanto, afasta-se o questionamento tendo em vista que o critério adotado não guarda relação com o achado.

50. Quanto ao relatório de localização dos bens adquiridos, de fato, há previsão expressa, consoante Cláusula Décima Primeira, “k” (peça 2, p. 61). Para este item, procede o questionamento. Tendo em vista a resposta à diligência direcionada à Prefeitura Municipal de Sumaré, no sentido de não ter localizado todos os equipamentos adquiridos com os recursos repassados pela Senasp/MF (peça 41, p. 26), nota-se a importância de tal documento no momento da prestação de contas.

Ocorrência n. 2: Falta de assinatura nos relatórios apresentados (item 11.1.b da Conclusão do Parecer 1260/2016; itens 9.10.a e 9.10.b da Conclusão do Parecer 1265/2016)

51. **Situação encontrada:** Aponta-se a falta de assinatura no Relatório Circunstanciado de Cumprimento do Objeto, no Relatório de Receita e Despesa, na Relação de bens e no Relatório de execução físico-financeiro, no Relatório de execução da receita e da despesa, e na Relação de Pagamentos.

52. **Análise:** Como sobredito, naquela instrução consta o posicionamento de que seriam considerados os conteúdos dos citados relatórios, de modo a evitar posterior questionamento acerca do original fundamento da TCE.

Ocorrência n. 3: Falta de elementos para comprovar a efetiva implantação e pleno funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada (item 11.1.c da Conclusão do Parecer 1260/2016)

53. **Situação encontrada:** Após ciência da análise da ocorrência n. 3, constante da instrução técnica constante da peça 17 desta TCE, foi empreendida pesquisa na internet, quanto à efetiva implementação do GGI. Foram encontradas várias reportagens, nas quais consta que houve de fato o implemento do sistema de videomonitoramento, mediante câmeras de segurança em Sumaré/SP (peça 25). Localizou-se, inclusive, reportagem com vídeo que noticia sobre a inauguração do sistema em setembro de 2012, reportagem essa postada no *site* do G1 no dia 14/9/2012 (Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/bom-dia-cidade/videos/v/sistema-de-monitoramento-de-cameras-de-seguranca-de-sumare-e-inaugurado-nesta-sexta/2138844/>. Acesso em: 1 abr. 2017).

54. **Análise:** O plano de trabalho enviado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública confirma a previsão de fornecimento de torre de 35 metros (peça 23, p. 20). O contrato assinado

abarcou uma torre de apenas 25 metros (*vide* termo de referência do edital, à peça 2, p. 164), evidenciando execução em desacordo com o plano de trabalho, conforme apontado pelo Parecer 1260/2016, em seu item 11.1.c. Embora não configure desvio de finalidade, em face de jurisprudência recente deste Tribunal (Acórdão 1931/2014-Plenário), abaixo citado, faz-se necessária a oitiva do responsável:

Acórdão 1931/2014-Plenário, Relator: Ministro Raimundo Carreiro:

A modificação não autorizada pelo órgão concedente das disposições contidas no plano de trabalho, quando não implique desvio da finalidade do convênio não configura, por si só, grave infração à norma legal, sendo cabível sua qualificação como falha de natureza formal.

55. Por outro lado, ante o conjunto de notícias coletadas (peça 25), considera-se que houve, de fato, a instalação do GGIM.

56. Deste modo, afasta-se o apontamento de dano ao erário por inexecução do objeto.

57. Dessa feita, não houve o cumprimento *in totum* da especificação acordada no plano de trabalho, situação que justifica a realização de **audiência** do Sr. José Antônio Bacchim, na condição de prefeito municipal de Sumaré/SP. Ademais, cabe realizar sua audiência pela omissão no dever de prestar contas.

Ocorrência n. 4: Falta de envio da prestação de contas no formato eletrônico (item 11.1.d da Conclusão do Parecer 1260/2016)

58. **Situação encontrada:** Retoma-se a orientação da Comissão Gestora do Siconv, segundo a qual não se pode aceitar documento físico, ressalvados casos excepcionais.

59. **Análise:** Para evitar posteriores recursos, foi procedida a análise dos documentos apresentados, no estado em que se encontravam.

Ocorrência n. 5: Documentos fiscais sem identificação do convênio e ilegíveis (item 9.10.c da Conclusão do Parecer 1265/2016)

60. **Situação encontrada:** Após ciência da análise da ocorrência n. 5, constante da instrução técnica constante da peça 17 desta TCE, e análise dos documentos remetidos pela SENASP (peça 23, p. 3-4), nota-se que não diferem muito dos já anteriormente constantes dos autos (peça 3, p. 5-7), pois tem sua legibilidade restrita pela baixa resolução da impressão digitalizada.

61. De fato, a legibilidade dos DANFE n. 2 e 3 constantes dos autos está prejudicada (peça 3, p. 127-129 e 133-134). Porém, com a chave numérica disponível nos DANFE (documento auxiliar da nota fiscal eletrônica), consultou-se o *site* do Ministério da Fazenda (www.nfe.fazenda.gov.br), obtendo acesso às respectivas notas fiscais eletrônicas. Nas NFEs não consta menção ao número do convênio, todavia consta no campo destinatário a Prefeitura Municipal de Sumaré/SP:

- a DANFE n. 2, no valor de R\$ 401.420,11, refere-se aos produtos listados na peça 52, p. 1-3 (peça 3, p. 127-129);

- a DANFE n. 3, no valor de R\$ 223.592,96, refere-se aos produtos listados na peça 52, p. 4-5 (peça 3, p. 133-134).

62. As notas fiscais eletrônicas de serviço n. 2, 3 e 4 foram emitidas pela empresa Sumaré Cidade Segura Ltda:

- a nota fiscal eletrônica de serviço n. 2, no valor de R\$ 33.200,00, foi emitida em 30/5/2012, constando no campo “descrição do serviço”: “serviço de instalação e cabeamento de rede de dados” (peça 3, p. 1 e 118);

- a nota fiscal eletrônica de serviço n. 3, no valor de R\$ 11.392,00, foi emitida em 30/5/2012, constando no campo “descrição do serviço”, em síntese: sistema digifort versão standard para Windows, com o fim de gerenciar câmeras (peça 3, p. 3 e 119);
- a nota fiscal eletrônica de serviço n. 4, no valor de R\$ 145.378,29, foi emitida em 2/7/2012, constando no campo “descrição do serviço”: “serviço de instalação de infraestrutura e câmeras de segurança” (peça 3, p. 132).
- a DANFE n. 000.000.003 (natureza da operação: revenda de mercadoria), no valor de R\$ 223.592,96 (duzentos e vinte e três mil, quinhentos e noventa e dois reais e noventa e seis centavos) (peça 23, p. 3-5) foi emitida em 29/6/2012.

63. A nota fiscal eletrônica de serviço n. 4, no valor de R\$ 145.378,29 (cento e quarenta e cinco mil, trezentos e setenta e oito reais e vinte e nove centavos) (peça 23, p. 6) foi emitida em 2/7/2012, referindo-se a “serviço de instalação de infraestrutura e câmeras de segurança”.

64. Conforme já mencionado, as notas fiscais não contêm a identificação do convênio, porém foram atestadas pelo então Secretário de Segurança Pública, Sr. Alexandre Carlos da Silva (CPF 184.244.888-90) (peça 23, p. 3, 4 e 6; peça 41, p. 25).

65. Em suma, o somatório das notas fiscais acima mencionadas (quadro abaixo) perfaz o montante constante na relação de pagamentos, encaminhada por ocasião da prestação de contas (peça 2, p. 41):

Documento Fiscal	Valor (em R\$)
NFES n. 2	33 200,00
NFES n. 3	11 392,00
NFES n. 4	145 378,29
DANFE n. 2	401 420,11
DANFE n. 3	223 592,96
Total	814 983,36

66. No que diz respeito ao valor da câmera do tipo *speed dome*, preço unitário de R\$ 11.936,00 (item 81 da DANFE n. 2, à peça 52, p. 2), os documentos do processo de licitação que chegaram a estes autos em resposta à diligência apontam que fora objeto de cotação de preço na fase anterior à publicação do edital, oportunidade que fora cotada pelo valor de R\$ 10.000,00, junto à empresa Belabru Comércio e Serviços em Transporte e Trânsito (peça 49, p. 47).

67. **Análise:** Quanto à legibilidade das notas fiscais apresentadas na prestação de contas, restou resolvida a questão após consulta às notas fiscais eletrônicas, relativas aos DANFES constantes dos autos, conforme acima mencionado.

68. Quanto à falta de menção ao número do convênio nos documentos fiscais, consoante se extrai do Acórdão 933/2013-Plenário, de relatoria da Exma. Ministra Ana Arraes, a ausência de indicação de datas de emissão ou do número do ajuste em notas fiscais não é considerada falha meramente formal. A ausência denexo de causalidade entre os recursos recebidos por força de convênios e as despesas realizadas para a execução do objeto do ajuste impõe o julgamento das contas pela irregularidade e a condenação em débito do responsável, com a consequente aplicação da multa. Segue trecho do voto condutor:

[...] outra irregularidade flagrante e que impede a aceitação da documentação trazida pela recorrente, mesmo das poucas notas que indicam a data de emissão, diz respeito à ausência de registro do número do termo de responsabilidade na maioria das notas fiscais. Tal exigência está estabelecida no art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997, nos seguintes termos:

“Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos

comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.”

14. As regras acima têm por fim a vinculação unívoca entre os recursos conveniados e as despesas efetivadas. Como diversas das notas fiscais não trazem registro do número do termo de responsabilidade, a indispensável correlação entre os gastos e a origem dos recursos foi perdida.

[...]

18. Nesse cenário, reitero que não é possível entender como falha meramente formal a ausência de indicação de datas de emissão ou do número do termo de responsabilidade nas notas fiscais trazidas pela recorrente. Ressalto que nenhuma das notas fiscais constantes da prestação de contas atende às duas exigências concomitantemente. Tais falhas, de destacada gravidade, esvaziam o indispensável nexos causal.

[...]

21. É pacífico no TCU o entendimento de que a ausência de nexos de causalidade entre os recursos recebidos por força de convênios e as despesas realizadas para a execução do objeto do ajuste impõe o julgamento das contas pela irregularidade e a condenação em débito do responsável, com a consequente aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 (acórdão 1.967/2006 - Plenário, acórdão 2.828/2006 - 2ª Câmara, acórdão 2.754/2006 - 2ª Câmara, acórdão 1.916/2004 - 2ª Câmara e acórdão 820/2002 - 1ª Câmara).

69. Por outro lado, é de se mencionar que a falta de menção ao convênio em notas fiscais apresentadas a título de prestação de contas tem sido tolerada pelo Tribunal em diversas ocasiões, a exemplo do Acórdão TCU 1473/2015 – 2ª. Câmara, desde que haja outros elementos que propiciem o estabelecimento do nexos causal entre os recursos do convênio e a consecução de sua finalidade.

Ocorrência n. 6: Aquisição de itens com preço bem acima do previsto no Plano de Trabalho (item 9.10.d da Conclusão do Parecer 1265/2016)

70. **Situação encontrada:** A tabela à peça 3, p. 19, lista vários itens adquiridos por preços até 250% superior ao previsto no plano de trabalho.

71. Após ciência da análise da ocorrência n. 6, constante da instrução técnica constante da peça 17 desta TCE, e análise dos documentos remetidos pela SENASP (peça 23), não foram trazidos documentos que dessem suporte à evidenciação de sobrepreço na aquisição dos equipamentos.

72. **Análise:** Efetuamos pesquisas na internet no intuito de obter informações quanto ao preço dos itens constantes do plano de trabalho (peça 23, p. 14-25), porém não se localizou, por ora, parâmetros compatíveis às aquisições realizadas, quanto aos critérios de espaço físico (estado de São Paulo) e de proximidade temporal (exercício de 2012).

73. No plano de trabalho constou a previsão de aquisição de 23 câmeras IP móvel tipo "speed dome" day & night, valor unitário de R\$ 11.780,24, ao valor total de R\$ 270.945,52 (peça 23, p. 24).

74. Esse item acabou por ser comprado pelo valor de R\$ 11.936,00, conforme DANFE n. 3 (peça 23, p. 3). Todavia, certeza há que não consta na nota fiscal a marca da câmera comprada. O que se conseguiu ler no descritivo da nota fiscal é que se trata de uma câmera: “VG5 724 ECE 2 G5 700 36XDAY/NIGHT IP/PC”.

75. Em pesquisa na internet, localizamos a câmera similar: VG5-724-ECE2 AUTODOME 700 Series 36x NTSC IP (Disponível em: https://la.boschsecurity.com/pt/productos/videosystems_1/ipcameras_1/movingcamerasptz_1/autodome700seriesipptzcam_1/autodome700seriesipptzcam_1_products_21553).



76. No *site* da empresa Amazon consta que essa câmera tem o valor de US\$ 2.895,54 (Disponível em: https://www.amazon.com/Bosch-AutoDome-VG5-724-ECE2-Surveillance-Network/dp/B006BT8F6A/ref=sr_1_1?s=electronics&ie=UTF8&qid=1496043897&sr=1-1&keywords=VG5-724).

77. Atualmente, o valor unitário da importação fica em R\$ 10.624,73 (câmbio de 1 US\$ = R\$ 3,4646).

78. Em consulta à internet, localizamos a existência de câmeras do tipo “speed dome” com preços bem inferiores, sendo a mais cara no valor de R\$ 8.848,50. (Disponível em: <http://www.lojadascameras.com/subcategorias/31/Speed-Dome>).

79. Todavia, não há como se calcular eventual sobrepreço na aquisição sem saber quais foram as marcas dos produtos adquiridos, bem assim sem saber quais as razões pela escolha dos equipamentos comprados, sobretudo os mais caros.

80. Nas notas fiscais eletrônicas consultadas (peça 52), não consta na descrição dos objetos menção a marcas.

81. Em função da diligência realizada junto à P.M. de Sumaré/SP (peças 28 e 40), advieram fotos (peça 41, p. 2-24), nas quais não é possível apurar a marca das referidas câmeras, havendo tão somente documentos do processo de licitação que podem indicar que o modelo adquirido foi a Spectra IV IP (peça 43, p. 70-76), da marca Pelco. Não se conseguiu localizar na internet oferta dessa câmera no mercado paulista ao tempo da licitação realizada (2012). Resta, assim, prejudicada a análise.

82. Ante a não evidenciação desta ocorrência, não cabe arrolar como responsável a empresa Sumaré Cidade Segura Ltda (CNPJ 15.287.456/0001-51).

Ocorrência n. 7: Documentos fiscais genéricos (item 9.10.e da Conclusão do Parecer 1265/2016)

83. **Situação encontrada:** A tabela abaixo consolida as descrições das notas fiscais:

Nota fiscal e localização	Descrição	Valor (R\$)
NF 02 (peça 3, p. 1)	Serviços de instalação e cabeamento de rede de dados	33.200,00
NF 03 (peça 3, p. 3)	Sistema digifort versão standard para windows – sistema base para gerenciamento de 4 câmeras; Sistema digifort versão standard para windows – sistema base para gerenciamento de 6 câmeras; Sistema digifort versão standard para windows – pack p gerenciamento de 16 câmeras adicionais	11.392,00

84. Como exemplo, tome-se a NF 03, que lista uma série de sistemas. Não se sabe se a cobrança é relativa ao fornecimento de sistemas, à instalação dos sistemas, o que seria condizente com a prestação de serviços (eis que se trata de nota de serviços), ou ao fornecimento de algum material (conforme indicação constante da ordem de pagamentos - peça 3, p. 17).

85. **Análise:** Não há como se calcular eventual sobrepreço sem acesso à marca dos equipamentos adquiridos, de modo a se tentar realizar uma pesquisa. Foi proposta na instrução técnica precedente (peça 26) a realização de diligência com o objetivo de obter cópia integral do processo administrativo junto à Prefeitura Municipal de Sumaré/SP, porém os documentos trazidos aos autos não permitiram identificar as marcas dos equipamentos adquiridos, em sua maioria.

86. A P.M. de Sumaré/SP encaminhou cópia do processo licitatório, no qual consta uma série de equipamentos ofertados pela concorrente (peças 42 e 43), a qual se sagrou vencedora

posteriormente, todavia as notas fiscais não permitem concluir se os equipamentos fornecidos foram os mesmos (peça 52).

87. A ausência de detalhamento de produtos e serviços na nota fiscal, impedindo determinar exatamente o que foi fornecido, contraria os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64.

88. Tendo em vista que as notas fiscais não contêm a identificação do convênio, situação em desacordo com o disposto no parágrafo segundo da cláusula décima primeira do termo de convênio (peça 2, p. 62), bem assim os DANFE n. 2 e 3 não trazem o adequado detalhamento dos produtos adquiridos e dos serviços prestados, cabe realizar a **audiência** da autoridade que as atestou (peça 23, p. 3, 4 e 6; peça 41, p. 25), o Sr. Alexandre Carlos da Silva, na condição de Secretário Municipal de Segurança Pública (CPF 184.244.888-90), posto que a conduta mostra-se em contrariedade ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64.

Ocorrência n. 8: Movimentação irregular de recursos e falta de restituição de saldo (itens 9.10.f, 9.10.g e 9.10.i da Conclusão do Parecer 1265/2016)

89. **Situação encontrada:** Aponta-se que os valores foram retirados da conta, sem correspondência com as despesas praticadas, e que restou a quantia de R\$ 161.200,00 sem comprovação. Não teria havido a restituição de valores não utilizados ao concedente.

90. A relação de pagamentos (peça 2, p. 41) indica os seguintes valores e datas:

Data de débito da conta	Valor do pagamento (R\$)
14/6/2012	424.480,52
14/6/2012	21.531,59
14/6/2012	351.158,87
14/6/2012	17.812,38
Total	814.983,36

91. Portanto, conclui-se que a única retirada de recursos da conta deveria ocorrer apenas no dia 14/6/2012.

92. Ocorre que foram feitas inúmeras transferências intermediárias, migrando os valores para outras contas da conveniente, o que foi confirmado pela própria Prefeitura em seu Relatório Sumário (peça 2, p. 28):

Ao que parece, a prática de utilizar recursos do convênio para outros fins foi reiteradamente utilizada, visto que os recursos, por sequentes vezes não permaneceram na conta corrente ou no fundo de investimento, de modo que parece óbvio que foi aplicado em outras despesas, ou seja, a finalidade foi desviada.

93. Esta prática é irregular, ofendendo ao art. 42, § 1º, da Portaria Interministerial 127/2008, bem como à Cláusula Nona do Termo de Convênio (peça 2, p. 60), a qual estipula que os recursos fossem mantidos, exclusivamente, na Agência 0961-0, Conta 2148, da Caixa Econômica Federal, em Sumaré.

94. Abaixo é apresentada a listagem completa de movimentações. As evidências constam da peça 13.

95. Para simplificar a escrita, sempre que se mencionar a retirada de recursos da conta, há duas operações combinadas, retratadas nos extratos: o resgate de recursos da aplicação financeira para a conta corrente, seguido da transferência dos valores desta conta corrente para outra conta bancária. De mesmo modo, a restituição de valores para a conta também abarcará duas operações



combinadas: a transferência de valores de outra conta para a específica do convênio, seguida da aplicação financeira dos recursos.

Data	Ocorrência	Resultado
4/10/11	Ingresso de recursos advindos do concedente, no valor de R\$ 890.000,00. Todo este dinheiro é aplicado.	-
5/1/11	Ingresso de recursos da contrapartida, no valor de R\$ 45.144,86. Deste valor, R\$ 45.094,86 são aplicados e são deixados R\$ 50,00 em conta corrente.	-
31/1/11	Retirada de R\$ 935.000,00	Saída de recursos da conta do convênio, para a conta 120-6, na mesma agência. Conta do convênio tem um rombo de 935.000,00. [1]
10/2/11	Restituição de R\$ 935.000,00	Reposição do rombo [1].
2/3/11	Retirada de R\$ 941.000,00	Saída de recursos da conta do convênio para a conta 002-1, na mesma agência. Conta do convênio tem um rombo de 941.000,00 [2]
11/3/11	Restituição de R\$ 941.000,00	Reposição do rombo [2]
6/4/11	Retirada de R\$ 941.000,00	Saída de recursos da conta do convênio para a conta 002-1, na mesma agência. Conta do convênio tem um rombo de 941.000,00 [3]
12/7/11	Restituição de R\$ 628.000,00	Reposição de parte do rombo [3]. Resta repor 313.000,00
3/8/11	Retirada de R\$ 635.000,00.	Saída de recursos da conta do convênio para a conta 002-1, na mesma agência. Conta do convênio tem um novo rombo de 635.000,00 [4]. Somado ao restante do rombo [3], tem-se um rombo total de 948.000,00.
9/8/11	Restituição de R\$ 948.000,00	Reposição do restante do rombo [3]. Reposição do rombo [4].
5/9/11	Retirada de R\$ 952.000,00	Saída de recursos da conta do convênio para a conta 002-1, na mesma agência. Conta do convênio tem um rombo de 952.000,00 [5]
13/9/11	Reposição de R\$ 598.000,00	Reposição de parte do rombo [5]. Faltam repor 354.000,00
20/9/11	Reposição de R\$ 354.000,00	Reposição do restante do rombo [5]
5/10/11	Retirada de R\$ 955.000,00	Saída de recursos da conta do convênio para a conta 002-1, na mesma agência. Conta do convênio tem um rombo de 955.000,00 [6]
14/10/11	Restituição de R\$ 955.000,00	Reposição do rombo [6]
4/11/11	Retirada de R\$ 959.000,00	Saída de recursos da conta do convênio para a



		conta 002-1, na mesma agência. Conta do convênio tem um rombo de 959.000,00 [7]
16/11/11	Restituição de R\$ 959.000,00	Reposição do rombo [7]
6/12/11	Retirada de R\$ 480.000,00	Saída de recursos da conta do convênio para a conta 002-1, na mesma agência. Conta do convênio tem um rombo de 480.000,00 [8]
7/12/11	Retirada de R\$ 165.000,00	Saída de recursos da conta do convênio para a conta 002-1, na mesma agência. Conta do convênio tem um rombo de 165.000,00 [9]. Somado com o rombo [8], tem-se um rombo total de 645.000,00
13/12/12	Restituição de R\$ 560.000,00	Repõe apenas parte do rombo descrito na linha anterior. Fica um rombo pendente de R\$ 85.000,00, que não é repostado em nenhum outro momento.

96. Portanto, do primeiro bloco de transações acima apresentado, resulta um primeiro rombo de R\$ 85.000,00, simplesmente retirado da conta corrente do convênio, e nunca repostado. Esta sequência está descrita, de forma resumida, no item 5.2.8 do Parecer à peça 16, p. 20.

97. Abaixo, apresenta-se a continuação das movimentações, o que dará origem a novo rombo:

Data	Ocorrência	Resultado
29/12/11	Retirada de R\$ 879.000,00	Saída de recursos para a conta 672001-8, na mesma agência. Cria-se um novo rombo, de R\$ 879.000,00 [10]
3/1/12	Restituição de R\$ 879.000,00	Reposição do rombo [10]
6/2/12	Retirada de R\$ 800.000,00	Saída de recursos para a conta 002-1, na mesma agência. Cria-se novo rombo, de R\$ 800.000,00 [11]
28/2/12	Restituição de R\$ 800.000,00	Reposição do rombo [11]
5/3/12	Retirada de R\$ 885.000,00	Saída de recursos para a conta 002-1, na mesma agência. Rombo de 885.000,00 [12]
13/3/12	Restituição de R\$ 885.000,00	Reposição do rombo [12]
4/4/12	Retirada de R\$ 600.000,00	Saída de recursos para a conta 002-1, na mesma agência. Rombo de 600.000,00 [13]
11/4/12	Restituição de R\$ 600.000,00	Reposição do rombo [13]
4/5/12	Retirada de R\$ 890.000,00	Saída de recursos para a conta 002-1, na mesma agência. Rombo de 890.000,00 [14]
13/6/12	Reposição de R\$ 890.000,00	Reposição do rombo [14]
14/6/12	Retirada de R\$ 6.128,96	Saída de recursos para a conta 002-1, na mesma agência. Rombo de 6.128,96 [15]. Tal rombo não é repostado em momento algum.



14/6/12	Pagamento à contratada, no valor de R\$ 439.883,15	-
---------	--	---

98. Acima nota-se um segundo rombo, nunca reposto, no valor de R\$ 6.128,96. Tal rombo não foi registrado no parecer do Ministério da Justiça. Talvez se tenha interpretado que seja um valor também pago à contratada, já que, segundo a Relação de Pagamentos (peça 2, p. 41), foi justamente em 14/6/2012 que todos os pagamentos à contratada teriam sido feitos.

99. O problema é que, conforme detalhamento das transações, à peça 13, p. 22 e 23, nota-se que somente os R\$ 439.883,15 tiveram como destinatária a PJ Sumaré Cidade Segura Ltda. Os outros R\$ 6.128,96 tiveram como destino conta bancária da própria Prefeitura. Embora o “Relatório de Transferência de Valores”, neste último caso, não identifique a Prefeitura como titular da conta 002-1, trata-se da única conclusão possível, tendo em vista que: (i) os extratos trazem a identificação “TEV mesmo T”; (ii) esta é a conta para a qual foram feitas a quase totalidade das transferências de recursos, que em várias vezes foram repostos.

100. Estranhamente, o Relatório de Pagamentos indica que estas duas transações do dia 14/6/2012, somadas, teriam custeado duas despesas do contrato, nos valores de R\$ 424.480,52 e R\$ 21.531,19, totalizando R\$ 446.012,11. Mas não faz sentido algum que, para pagar à contratada, a Prefeitura, em vez de transferir-lhe diretamente a quantia correta, use de intermediária uma conta corrente alternativa, da própria Prefeitura. Perde-se completamente o nexos entre origem e aplicação dos recursos.

101. Abaixo, apresenta-se novo bloco de movimentações:

Data	Ocorrência	Resultado
2/7/12	Retirada de R\$ 444.423,05	Saída de recursos para a conta 002-1, na mesma agência. Rombo de 444.423,05 [16]
14/8/12	Restituição de R\$ 444.423,05	Reposição do rombo [16]
17/8/12	Pagamento à contratada no valor de R\$ 363.156,12	-
17/8/12	Retirada de R\$ 5.815,13	Saída de recursos para a conta 1300016, Agência 6977, Banco do Brasil, titularidade da Prefeitura. Rombo de 5.815,13 [17]. Este rombo não é repostado em momento algum.

102. Este novo rombo não foi computado pelo Parecer do MJ, talvez porque a Relação de Pagamentos considere esta quantia como parte dos pagamentos à contratada. Mas, novamente, não faz sentido que, para efetivar o pagamento, a Prefeitura use uma conta intermediária.

103. Em 17/8/2012 há novo rombo de R\$ 23.000,00, direcionado para a conta 002-1, na mesma agência 0961 da CEF. Este rombo consta do relatório do Ministério da Justiça, em seu item 5.2.8 (peça 16, p. 20).

104. Em 3/9/2012 há novo rombo, agora de R\$ 53.200,00, novamente direcionados para a conta 002-1. Tal rombo também consta do relatório do Ministério da Justiça.

105. Além das irregularidades já citadas, quais sejam, retiradas indevidas de recursos da conta específica do convênio, quebrando o nexos entre origem e aplicação dos recursos, e vários rombos nunca repostos, há um terceiro problema: ao se manterem os valores fora da aplicação financeira, eles deixam de render juros, que poderiam ser convertidos ao objeto, ou restituídos ao concedente.

106. Um quarto problema é a falta de restituição de recursos ao concedente. Se os pagamentos à contratada foram de apenas de R\$ 439.883,15 (em 14/6/12) e R\$ 363.156,12 (em 17/8/12), totalizando R\$ 803.039,27, e se o aporte inicial foi de R\$ 935.144,86, então haveria um saldo de R\$ 132.105,59 sem restituição, fora os rendimentos de aplicação financeira.

107. De modo a se completar a informação acerca do fluxo do dinheiro, foi proposta a realização de diligência junto à Caixa Econômica Federal com o objetivo de obter cópias dos extratos da aplicação financeira, as quais ainda não constavam do processo.

108. **Análise:** A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que não basta a comprovação da execução do objeto para se firmar o juízo de regularidade no manejo do dinheiro público, mas se faz necessário demonstrar que tal execução se deu à conta dos recursos federais transferidos para tal fim.

109. É que o objeto pode ter sido executado com recursos outros que não os valores oriundos do convênio, que permaneceriam sem a devida comprovação da destinação que lhes foi dada. Nesse sentido são os Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, 2.206/2015-TCU-Plenário, 3.698/2015-TCU-2ª Câmara, 4.478/2015-TCU-1ª Câmara, 5.766/2015-TCU-1ª Câmara, 8.932/2015-TCU-2ª Câmara.

110. Após todos os pagamentos realizados à empresa contratada, os quais findaram na data de 17/8/2012, e totalizaram R\$ 814.983,36, conforme relação de pagamentos (peça 2, p. 41), restava na conta investimento ainda o valor de R\$ 53.184,69 (peça 39, p. 43).

111. Tal fato não era desconhecido da P.M. de Sumaré/SP, tanto que na prestação de contas remetida constava como saldo atual o valor de R\$ 161.239,17 (peça 2, p. 40).

112. Por sinal, tal valor mostra-se próximo dos valores apurados nesta unidade técnica, relativa ao saldo que a conta investimento deveria ter na data de 17/8/2012, após o resgate para pagamento do fornecedor: R\$ 161.541,63, o equivalente a 37012,5373 cotas do Fundo Fic Prático RF Curto Prazo (memória de cálculo, à peça 55).

113. Na conta específica do convênio constou como saldo o valor de R\$ 39,17 (peça 24, p. 3).

114. Isso posto, entendemos que cabe a realização de **citação** do Sr. José Antônio Bacchim, na condição de prefeito municipal, gestão 2009-2012 (CPF 035.275.078-25), solidariamente com a Prefeitura Municipal de Sumaré/SP (CNPJ 45.787.660/0001-00) pelo valor de R\$ 161.541,63, a contar de 4/1/2011, em face das seguintes condutas:

- não devolução do saldo remanescente do convênio Siconv 749510/2010, celebrado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – Senasp/MJ com a Prefeitura Municipal de Sumaré/SP, que teve por objeto a Implantação 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, com infração ao disposto no art. 57 da Portaria Interministerial MF/MPOG/CGU n. 127/2008.

115. A responsabilização solidária do Município de Sumaré decorre da DN TCU 57/2004, que determina que verificados indícios de que os entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos, deve a citação ser feita também ao ente político envolvido, na pessoa do seu representante legal, solidariamente com o agente público responsável pela irregularidade (arts. 1º e 2º).

116. Tendo em vista que o saldo do convênio não foi devolvido pela Prefeitura, aliado ao fato de que as diversas movimentações bancárias irregulares tiveram como destino conta bancária da própria Prefeitura, conclui-se haver indícios suficientes no sentido de que esse ente foi beneficiado pela aplicação irregular dos recursos, cabendo sua responsabilização solidária.

117. A movimentação irregular dos recursos federais repassados demonstra que houve utilização desses recursos para outros fins, situação que constitui irregularidade passível de ser apenada com multa, em face de ser contrária ao disposto no art. 42, § 1º, da Portaria Interministerial MF/MPOG/CGU n. 127/2008. Dessa feita, propõe-se realizar a **audiência** do responsável, Sr. José Antônio Bacchim, na condição de prefeito municipal, gestão 2009-2012 (CPF 035.275.078-25).

Ocorrência n. 9: Aplicação irregular dos recursos (item 9.10.h da Conclusão do Parecer 1265/2016)

118. **Situação encontrada:** Aponta-se que os recursos foram mantidos em fundo de investimento, em vez de caderneta de poupança, conforme art. 42, §1º, inciso I, da Portaria Interministerial 127/2008.

119. **Análise:** A correta alocação de recursos, segundo o especificado na Portaria, depende fundamentalmente do prazo de aplicação.

120. Na prática, dado que houve intensa movimentação de recursos, é provável que a aplicação em fundos tenha dado um resultado melhor que o conseguido na poupança. Ocorre que esta intensa movimentação foi irregular; caso houvesse tão somente os devidos pagamentos à contratada, os recursos teriam ficado aplicados, ininterruptamente, de janeiro de 2011 a junho e agosto de 2012.

121. Os fatos relativos a essa ocorrência foram narrados por ocasião da análise da ocorrência n. 8, oportunidade que se propôs a realização de audiência do Sr. José Antônio Bacchim.

Ocorrência n. 10: Ausência de despachos de adjudicação e homologação referente à empresa vencedora do Pregão 29/2011 (item 9.10.j do Parecer 1265/2016)

122. **Situação encontrada:** Aponta-se que o despacho de homologação do Pregão 29/2011 indica como vencedora a empresa Desktop Online Informática Ltda, embora o contrato tenha sido firmado com a Sumaré Cidade Segura Ltda., empresa que emitiu as notas fiscais e recebeu os pagamentos.

123. **Análise:** Ante os documentos advindos da diligência, entendemos não procederem os apontamentos, tendo que vista que vieram a integrar os autos cópia da publicação da homologação da licitação para a empresa Desktop Online Informática, a qual anteriormente já havia apresentado informação em estar concorrendo como joint-venture, a empresa Sumaré Cidade Segura Ltda., uma sociedade de propósito específico.

CONCLUSÃO

124. Nesta instrução técnica foram analisadas as respostas às diligências que foram realizadas junto à Caixa Econômica Federal (peça 39) e à Prefeitura Municipal de Sumaré/SP (peças 41 a 50). Concluiu-se da impossibilidade de atestar sobre a regularidade/irregularidade da execução física, em face da insuficiência de documentos que evidenciassem o pleno adimplemento do plano de trabalho, o qual fora alterado no âmbito da entidade conveniente (itens 27 a 43 desta instrução).

125. Passo seguinte, realizou-se a complementação da análise das ocorrências listadas nas instruções anteriores (peças 17 e 26), pendentes de emissão de parecer, com o auxílio das informações advindas das diligências:

- ocorrência n. 3: concluiu-se que houve a implementação do GGIM, ante notícias coletadas (peça 25), porém se concluiu que houve descumprimento do plano de trabalho proposto, razão pela qual foi proposta a realização de **audiência** (item 57);

- ocorrência n. 5: foi obtido acesso às notas fiscais eletrônicas, que constavam nos autos parcialmente em DANFES. Após, efetuou-se análise concluindo-se que junto com as demais notas



fiscais eletrônicas de serviços, refletiam o total de gastos no convênio, constante da relação de pagamentos. Em consonância com o Acórdão TCU 1473/2015-2ª. Câmara, não foi proposta realização de oitivas, no que se refere às notas fiscais que não constaram menção ao convênio (item 69);

- ocorrência n. 6: não restou evidenciado sobrepreço e/ou superfaturamento na aquisição dos bens e na prestação dos serviços (item 82);

- ocorrência n. 7: apurou-se descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, pelo fato de terem sido aceitas notas fiscais genéricas, razão pela qual foi proposta **audiência** do responsável (item 88);

- ocorrência n. 8: restou constatada falta de restituição do saldo remanescente à entidade concedente, motivo para realizar a **citação** dos responsáveis (itens 114-116), bem assim a movimentação irregular dos recursos federais repassados, situação que motivou a proposta de **audiência** (item 117);

- ocorrência n. 9: não realizada proposta de seguimento desta ocorrência, em razão da proposta constante no item 117 desta instrução, a qual tratou do assunto;

- ocorrência n. 10: entendeu-se não procedente (item 123).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

126. Em consulta ao sistema Processos/TCU, foi apurada a existência dos seguintes processos de controle externo em relação ao seguinte responsável:

- Sr. José Antônio Bacchim (CPF 035.275.078-25): TC 015.685/2012-8: TCE instaurada em razão do não encaminhamento de documentação necessária à prestação de contas de convênio firmado entre o MMA e a P.M. de Sumaré/SP.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

127. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a **citação** do Sr. José Antônio Bacchim, na condição de prefeito municipal, gestão 2009-2012 (CPF 035.275.078-25), solidariamente com o Município de Sumaré/SP (CNPJ 45.787.660/0001-00), 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 RI/TCU e arts. 1º e 2º da DN/TCU 57/2004, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência de não comprovação da regular aplicação dos recursos do convênio Siconv 749510/2010, celebrado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – Senasp/MJ com a Prefeitura Municipal de Sumaré/SP, que teve por objeto a Implantação 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, em face da ausência de devolução do saldo remanescente do convênio, com infração ao disposto no art. 57 da Portaria Interministerial MF/MPOG/CGU n. 127/2008 (item 114 desta instrução):

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
161.541,63	4/1/2011

Valor atualizado até 7/12/2017: R\$ 246.770,99 (peça 54)

Conduatas:

- José Antônio Bacchim: não devolução do saldo remanescente do convênio;



- Município de Sumaré/SP: beneficiário da aplicação irregular dos recursos, pois permaneceu com o saldo do convênio não restituído à Senasp/MJ, aliado ao fato de que as diversas movimentações bancárias irregulares tiveram como destino conta bancária da própria Prefeitura.

b) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) realizar a **audiência** do Sr. José Antônio Bacchim (CPF 035.275.078-25), na condição de prefeito municipal de Sumaré/SP, gestão 2009-2012, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto (item 57 desta instrução):

- modificação unilateral do plano de trabalho, referente ao Convênio Siconv 749510/2010, firmado entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça (SENASP/MJ), e a Prefeitura Municipal de Sumaré/SP, tendo em vista que o contrato assinado abarcou uma torre de 25 metros, enquanto que o plano de trabalho confirma a previsão de fornecimento de torre de 35 metros, evidenciando execução em desacordo com o plano de trabalho aprovado, com descumprimento das cláusulas segunda e décima quarta, parágrafo primeiro, do termo de convênio (item 57 desta instrução);

- omissão no dever de prestar contas, referente aos recursos repassados à conta do Convênio Siconv 749510/2010, situação em afronta à norma constitucional inserida no art. 70, parágrafo único, da Carta Magna (item 57 desta instrução);

- movimentação irregular dos recursos federais repassados, materializada por inúmeras transferências bancárias intermediárias, migrando os valores da conta específica do convênio para outras contas da conveniente, o que demonstra que houve utilização desses recursos para outros fins, situação em afronta ao disposto no art. 42, § 1º, da Portaria Interministerial MF/MPOG/CGU n. 127/2008 (item 117 desta instrução);

d) realizar a **audiência** do Sr. Alexandre Carlos da Silva (CPF 184.244.888-90), na condição de Secretário Municipal de Segurança Pública de Sumaré/SP, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à seguinte conduta (item 88 desta instrução):

- ter atestado notas fiscais que não continham a identificação do convênio Siconv 749510/2010, firmado entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça (SENASP/MJ) e a Prefeitura Municipal de Sumaré/SP, em desacordo com o parágrafo segundo da cláusula décima primeira do termo de convênio, bem assim pelo fato de os documentos fiscais aceitos, mais especificamente os DANFE n. 2 e 3, não veicularem o adequado detalhamento dos produtos adquiridos e dos serviços prestados, situação em contrariedade ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

Secex-SP, 3ª DT, em 11 de dezembro de 2017.

(Assinado eletronicamente)
Wagner Mariano
AUFC – matr. n. 3870-9