

TC 015.494/2020-9

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Sumaré - SP

Responsável: Jose Antônio Bacchim (CPF: 035.275.078-25)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, em desfavor de Jose Antônio Bacchim (CPF: 035.275.078-25), em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Convênio 51/2008, registro Siafi 635505 (peça 7) firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o município de Sumaré/SP, e que tinha por objeto 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 enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e que se destinem ao atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais da localidade de Sumaré/SP.

HISTÓRICO

2. Em 6/8/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 125). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2229/2018.

3. O Convênio 51/2008, registro Siafi 635505, 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 convenente. Teve vigência 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 (peças 9 e 15).

4. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 19, 22, 28, 38, 39, 106 e 118.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

deixar de apresentar documentos que comprovassem o alcance dos objetivos firmados.

6. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 135), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 1.050.000,00, imputando-se a responsabilidade a Jose Antônio Bacchim, Prefeito Municipal, no período de 1/1/2005 a 31/12/2008 e 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.



8. Em 4/3/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 138), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 139 e 140).

9. Em 30/3/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 141).

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

Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

10. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 21/1/2009, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

10.1. Jose Antônio Bacchim, por meio do ofício acostado à peça 41, recebido em 8/8/2016, conforme AR (peça 43).

Valor de Constituição da TCE

11. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 1.745.568,59, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

12. Informa-se que foi encontrado processo no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processos
Jose Antonio Bacchim	012.624/2007-5 (PCSP, encerrado), 015.685/2012-8 (TCE, aberto), 018.037/2015-1 (TCE, aberto), 008.370/2020-6 (CBEX, aberto) e 034.126/2018-0 (TCE, aberto)

13. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

14. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Jose Antônio Bacchim (CPF: 035.275.078-25) era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do Convênio 51/2008, registro Siafi 635505, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 1/3/2011.

15. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.

16. Entretanto, o responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheu o montante devido aos cofres do Tesouro Nacional, razão pela qual sua responsabilidade



deve ser mantida.

17. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, a irregularidade descrita no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser melhor descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete a matriz de responsabilização (peça logo anterior a esta nos autos do processo):

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

17.1.1. Fundamentação para o encaminhamento: Conforme Parecer Técnico 42/2016 (peça 38), elaborado após análise da documentação enviada a título de prestação de contas, foram verificadas as seguintes irregularidades: a) o relatório de Cumprimento do Objeto não traz informações detalhadas acerca da execução do Convênio; b) o Relatório de Execução Físico-Financeiro (REFF) apresenta erro de preenchimento e não está em conformidade com o cronograma de execução; c) o Relatório de Execução Receita e Despesa (RERD) apresenta erro de preenchimento e não está em conformidade com o Plano de Aplicação do Plano de Trabalho; d) não houve envio da relação de pagamentos; e) não houve envio de documentos que comprovem as despesas previstas para contrapartida (Contratação de Serviços de Terceiros-PJ, Contratação de Serviços de Terceiros-PF, Material de Consumo e Material Permanente); f) não houve envio dos relatórios produzidos pelas entidades a fim de comprovar o efetivo recebimento dos alimentos, sua periodicidade, quantidade e qualidade, não sendo possível, portanto, identificar o cumprimento da etapa/fase 1.2.9 (doação de alimentos).

17.1.1.1. Não se pôde identificar com segurança quantos agricultores participaram do programa, muito menos os valores dos recursos recebidos por cada um, nem tampouco a quantidade de alimentos vendidos para confronto com as doações de alimentos às entidades beneficiárias, possibilitando, assim, a identificação de possíveis desvios, elementos essenciais para aferição da execução do convênio e do seu alcance social.

17.1.1.2. Já o Parecer 46/2018 (peça 118), elaborado após reanálise da documentação encaminhada, concluiu que os objetivos imediatos (fomento da agricultura familiar) e mediatos (combate à segurança alimentar) do convênio não foram atingidos. O conveniente não comprovou a doação de alimentos, considerando que a mera compra de alimentos sem sua destinação prevista no programa é irregular. Por esse motivo, concluiu-se que os objetivos finalísticos do convênio não foram atendidos.

17.1.1.3. A comprovação da aquisição de itens a serem distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias é necessária para comprovar a efetiva execução do Convênio 51/2008. A não comprovação resulta em presunção de dano ao erário devendo ser objeto de citação.

17.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 125, 124, 15, 106, 118, 38 e 39.

17.1.3. Normas infringidas: Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200; Termo do Convênio 51/2008.

17.1.4. Débitos relacionados ao responsável Jose Antônio Bacchim (CPF: 035.275.078-25):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
13/9/2008	525.000,00
21/1/2009	525.000,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 15/4/2020: R\$ 1.954.977,62

17.1.5. Cofre credor: Tesouro Nacional.



17.1.6. **Responsável:** Jose Antônio Bacchim (CPF: 035.275.078-25).

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

17.1.6.2. Nexa de causalidade: Ao não comprovar a aquisição de itens que deveriam ser distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias, impediu-se a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do instrumento em questão, resultando em presunção de dano ao erário.

17.1.6.3. Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar a aquisição de itens que deveriam ser distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias, conforme estabelecido nas normas aplicáveis.

17.1.7. Encaminhamento: citação.

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

17.2.1. Fundamentação para o encaminhamento: O Parecer Financeiro 30/2018 (peça 124) reprovou o montante de R\$ 1.050.000,00, e destacou que os extratos da conta específica do convênio estão incompletos, contendo apenas as movimentações do período contido entre novembro de 2008 e abril de 2009. Assinalou que foi observado nos extratos vários créditos de valores vultosos, não previstos na pactuação do convênio, de forma que foram iniscuidos aos recursos da avença, inviabilizando a adequada vinculação entre os débitos e a origem dos recursos

17.2.1.1. Não se pode verificar o nexa causal entre os recursos federais repassados e as despesas quando há divergência absoluta entre a movimentação bancária do convênio e a relação de pagamentos constante da prestação de contas. Isso acontece quando, como no caso que ora se analisa, ao se confrontar, de um lado, os extratos e cheques vinculados à conta específica (peça 26), na qual se creditam os recursos do convênio em tela, com, de outro, a relação de pagamentos e seus comprovantes (peças 57, 60-95), exsurge que entre eles inexistente correspondência mediata ou imediata, não se podendo, com razoabilidade e qualquer grau de certeza, associar nenhum dos atos da dinâmica financeira do convênio aos desembolsos ali formalmente declarados (ACÓRDÃO 2.161/2006 - SEGUNDA CÂMARA). Assim, se é certo que os recursos repassados entraram na conta bancária específica e destinada a um determinado fim, não há qualquer indício seguro sobre qual o destino que lhes foi dado. Não há, então, como presumir que tenham sido utilizados para os fins pactuados, nem como afastar acima de qualquer dúvida a possibilidade de desvio ou locupletamento do responsável pela gestão dos recursos. A jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexa causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais aplicáveis aos instrumentos de repasse celebrados entre a União e demais entes da federação. Nesse sentido, são os Acórdãos 7200/2018-TCU-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer; 9544/2017-TCU-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Sherman; 5170/2015-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, dentre outros precedentes.

17.2.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 39, 125, 15, 106, 118, 124 e 38.

17.2.3. Normas infringidas: Art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da



República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; Cláusula Nona do Termo de Convênio 51/2008.

17.2.4. Débitos relacionados ao responsável Jose Antonio Bacchim (CPF: 035.275.078-25):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
13/9/2008	525.000,00	D1
21/1/2009	525.000,00	D2

Valor atualizado do débito (sem juros) em 15/4/2020: R\$ 1.954.977,62

17.2.5. Cofre credor: Tesouro Nacional.

17.2.6. **Responsável:** Jose Antonio Bacchim (CPF: 035.275.078-25).

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

17.2.6.2. Nexo de causalidade: A apresentação de comprovantes de despesas sem correspondência com a movimentação financeira dos recursos federais repassados no âmbito do instrumento em questão impediu o estabelecimento do nexos causal entre os referidos recursos e as despesas apresentadas, resultando na impugnação das despesas e, conseqüentemente, em presunção de dano ao erário.

17.2.6.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar a compatibilidade entre as despesas realizadas e a movimentação financeira dos recursos repassados no âmbito do instrumento.

17.2.7. Encaminhamento: citação.

18. Deve-se enfatizar que os seguintes débitos estão associados a mais de uma irregularidade: D1 e D2.

19. Em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, deve ser citado o responsável, Jose Antônio Bacchim, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado em relação à irregularidade descrita anteriormente.

Prescrição da Pretensão Punitiva

20. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

21. No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 21/1/2009 e o ato de ordenação da citação ainda não ocorreu até 08/04/2020.

Informações Adicionais

22. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Aroldo Cedraz, para a citação proposta, nos termos da portaria AC 1, de 11/1/2017.

CONCLUSÃO

23. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de Jose Antônio Bacchim, e quantificar



adequadamente o débito a ele atribuído, na forma dos 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, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a **citação**, 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, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, 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, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Débito relacionado somente ao responsável Jose Antônio Bacchim (CPF: 035.275.078-25), Prefeito Municipal, no período de 1/1/2005 a 31/12/2008 e 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

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

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 125, 124, 15, 106, 118, 38 e 39.

Normas infringidas: Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200; Termo do Convênio 51/2008.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 15/4/2020: R\$ 1.954.977,62

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

Nexo de causalidade: Ao não comprovar a aquisição de itens que deveriam ser distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias, impediu-se a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do instrumento em questão, resultando em presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar a aquisição de itens que deveriam ser distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias, conforme estabelecido nas normas aplicáveis.

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

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 39, 125, 15, 106, 118, 124 e 38.

Normas infringidas: Art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; Cláusula Nona do Termo de Convênio 51/2008.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 15/4/2020: R\$ 1.954.977,62

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

Nexo de causalidade: A apresentação de comprovantes de despesas sem correspondência com a movimentação financeira dos recursos federais repassados no âmbito do



instrumento em questão impediu o estabelecimento do nexos causal entre os referidos recursos e as despesas apresentadas, resultando na impugnação das despesas e, conseqüentemente, em presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar a compatibilidade entre as despesas realizadas e a movimentação financeira dos recursos repassados no âmbito do instrumento.

b) informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente sanará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

Secex/TCE,
em 15 de Abril de 2020.

(Assinado eletronicamente)
AMANDA SOARES DIAS LAGO
AUFC – Matrícula TCU 7713-5