

TC 015.685/2012-8

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Ministério do Meio Ambiente

**Responsável:** Sr. José Antônio Bacchim, CPF 035.275.078-25

**Procurador / Advogado:** Carlos Ferreira Neto, OAB/SP 7.409, e outros (peça 10)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** de mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Meio Ambiente, em desfavor do Sr. José Antônio Bacchim, prefeito municipal de Sumaré/SP, em razão de ausência de apresentação da documentação necessária para prestação de contas quanto aos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Sumaré/SP, por força do Convênio MMA/SRHU 2009CV000021 (Siafi/Siconv 722395), celebrado entre o referido Ministério, por intermédio da sua Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU/MMA), e o Município de Sumaré/SP, que teve por objeto a elaboração do Plano Integrado de Resíduos Sólidos do Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas/SP (peça 2, p. 97).

## HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quarta do termo do convênio foram previstos R\$ 228.961,91 para a execução do objeto, da seguinte forma: exercício de 2009: R\$177.767,17 (concedente); exercício de 2010: R\$ 27.585,90 (concedente), totalizando R\$ 205.353,07; e R\$ 23.608,84 (contrapartida municipal) (peça 2, p. 102).

3. Os recursos federais repassados somaram R\$ 205.353,07, sendo o repasse realizado em duas parcelas, mediante as ordens bancárias 2010OB800150 (peça 3, p. 160) e 2010OB800193 (peça 3, p. 158), nos valores de R\$ 177.767,17 e R\$ 27.585,00, emitidas, respectivamente, em 19/11/2010 e 30/12/2010.

4. O ajuste vigeu no período de 30/12/2009 a 1/4/2011, prazo final para apresentação da prestação de contas. Inicialmente, o prazo da vigência era 31/5/2010, conforme cláusula décima-quarta do Convênio MMA/SRHU 2009CV000021(peça 2, p. 106), mas ocorreram três prorrogações de prazo. A primeira prorrogação foi autorizada de ofício, devido a atraso na liberação do primeiro repasse, até 03/10/2010 (peça 2, p. 139). A segunda prorrogação foi autorizada pelo Primeiro Termo Aditivo, até 31/12/2010, que alterou também a conta específica do convênio, que deixou de ser a conta 006174-5, agência 0961-0, e passou a ser a conta 000191-5, da mesma agência 0961-0 (peça 2, p. 203-204). A terceira alteração de prazo foi autorizada de ofício, motivada por atraso no repasse da segunda parcela, e estendeu o prazo até 1/4/2011 (peça 3, p. 116).

5. Em instrução inicial, verificou-se que, antes do encaminhamento do processo ao TCU, haviam sido esgotadas as medidas administrativas internas cabíveis, sem obtenção do ressarcimento do prejuízo causado aos cofres da União. Tais medidas administrativas consistiram no encaminhamento dos ofícios 438 (peça 3, 144-146), 740 (peça 3, p. 206-212) e 747(peça 3, p. 224-226), todos da SRHU/MMA, emitidos, respectivamente em 6/6/2011, 12/9/2011 e 20/9/2011. Além dos ofícios emitidos, foram registradas no Siconv as pendências relacionadas à documentação apresentada pelo responsável.

6. Verificou-se ainda que o órgão instaurador elaborou o Relatório de Tomada de Contas

Especial (peça 3, p. 312-342), com indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa, bem como indicou a inscrição do nome do responsável na conta “Diversos Responsáveis”, pelo valor de R\$ 245.462,67, conforme a Nota de Lançamento 2010NL000178 (peça 3, p. 342).

7. Os requisitos necessários para a formalização do processo de Tomadas de Contas Especial, de acordo com a IN/TCU 56/2007, foram cumpridos. Foram incluídos no processo: Ficha de Qualificação do Responsável (peça 3, p. 336), cópia integral do Processo de Transferência de Recursos (peças 1, 2 e 3), Demonstrativo Financeiro do Débito (peça 3, p. 210-212), Certificado de Auditoria emitido pelo órgão de controle interno (peça 3, p. 396), pronunciamento da Ministra do Meio Ambiente (peça 3, p. 400), cópia das notificações expedidas (peça 3, p. 144-146; 206-212; 224-226) e outras manifestações relativas ao convênio celebrado.

8. O Relatório de Auditoria do Controle Interno, Certificado de Auditoria e Parecer do dirigente do Órgão de Controle Interno apresentaram manifestação uniforme no sentido da irregularidade das presentes contas. No Pronunciamento Ministerial, a Ministra de Estado do Meio Ambiente atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

9. Adicionalmente, ficou demonstrado no processo que a documentação anexada ao Siconv pelo Conveniente, tanto no tocante ao procedimento licitatório, quanto em relação à documentação anexada no decorrer da instauração do processo de tomadas de contas especial, não foram hábeis para comprovar a boa aplicação dos recursos, tendo em vista que a documentação estava incompleta ou pendente de esclarecimentos, e, principalmente, pela ausência de encaminhamento de informações de caráter contábil e financeiro, o que inviabilizou qualquer análise quanto ao afastamento do débito em relação ao valor total repassado.

10. Cumpre destacar, ainda, que o Sr. José Antônio Bacchim, CPF 035.275.078-25, Prefeito Municipal de Sumaré/SP, foi o responsável pela assinatura do Convênio MMA/SRHU 2009CV000021 (peça 2, p. 97), e sua gestão, que se iniciou em janeiro de 2008, estende-se até os dias atuais. Dessa forma, é o único responsável identificado nesta Tomada de Contas Especial.

11. Diante da análise realizada por ocasião da instrução inicial, propôs-se a citação do responsável, 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, apresentasse alegações de defesa e/ou recolhesse aos cofres do Tesouro Nacional as quantias de R\$ 177.767,17 (data de ocorrência de 19/11/2010) e R\$ 27.585,00 (data de ocorrência de 30/12/2010), em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por força do Convênio MMA/SRHU 2009CV000021 (Siafi/Siconv 722395), celebrado entre o Ministério do Meio Ambiente e a Prefeitura Municipal de Sumaré/SP. A citação foi realizada nos seguintes termos:

11.1. a documentação enviada na aba “anexos”, no módulo de prestação de contas no Siconv não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos conveniados, porque as fases de execução das despesas estavam incompletas no sistema, principalmente devido à ausência dos documentos de liquidação e pagamentos (TED, extratos bancários digitalizados e notas fiscais), o que inviabilizou a geração dos relatórios de execução no Siconv, e a consequente avaliação da prestação de contas; e

11.2. a necessidade de esclarecimento da pendência relativa ao processo licitatório, em decorrência da ausência de anexação do Termo de Cooperação Inicial com a Universidade Estadual de Campinas/SP, e considerando a disponibilização apenas de Termo Aditivo de Cooperação Técnica, o que foi identificado como subconvênio pré-existente, tendo em vista a ausência de justificativas por parte do conveniente.

12. Tendo a Unidade Técnica se pronunciado de acordo conforme o proposto (peça 5), foi expedido o Ofício 1427/2012-TCU/SECEX-SP, de 18/7/2012 (peça 7), promovendo a citação do

responsável.

## EXAME TÉCNICO

13. Em cumprimento ao Despacho da Diretora em Substituição da 3ª Diretoria Técnica da Secex-SP (peça 5), foi promovida a citação do Sr. José Antônio Bacchim, mediante o Ofício 1427/2012-TCU/SECEX-SP, datado de 18/7/2012 (peça 7).

14. O Sr. José Antônio Bacchim tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 8, tendo apresentado, tempestivamente suas alegações de defesa, após solicitação de prorrogação de prazo adicional de 15 dias (peça 9), que foi concedida por esta Unidade Técnica (peça 12). As alegações de defesa apresentadas estão inseridas na peça 13, que serão analisadas a seguir de acordo com as irregularidades verificadas.

15. a documentação enviada na aba “anexos”, no módulo de prestação de contas no Siconv não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos conveniados, tendo em vista que as fases de execução das despesas estavam incompletas no sistema, principalmente devido à ausência dos documentos de liquidação e pagamentos (TED, extratos bancários digitalizados e notas fiscais), o que inviabilizou a geração dos relatórios de execução no Siconv, e a consequente avaliação da prestação de contas

### Das alegações de defesa

#### Argumentos:

15.1 O responsável alegou que, com a finalidade de demonstrar a regularidade da aplicação dos recursos, anexou ao processo a documentação requisitada, composta de notas de empenho, comprovantes de pagamentos (à Universidade Estadual de Campinas - Unicamp) e cópia dos documentos (boletos bancários, transferências e notas fiscais) (peça 13, p. 3).

#### Análise:

15.2 O responsável anexou notas de empenho da Prefeitura Municipal de Sumaré/SP e comprovação de pagamentos à Unicamp, que se deram por meio de pagamento de boletos bancários referentes a bolsas de pesquisadores daquela universidade. Adicionalmente, foram juntadas algumas notas fiscais, e, por fim, termos de compromisso e contratos de prestação de serviço com pesquisadores, acompanhados de recibos de pagamentos a autônomos (RPA).

15.2.1. Ainda que comprovada a existência de um convênio com a Unicamp para a consecução do mesmo objeto que o previsto no Convênio MMA/SRHU 2009CV000021 (Siafi/Siconv 722395), e, ainda, mesmo que comprovada a existência de pagamentos de bolsas a pesquisadores daquela instituição, esclareça-se que não foram anexados os extratos bancários das contas correntes específicas do convênio, e tampouco os cheques (ou comprovante de depósitos ou transferências) das mesmas contas. Ademais, as notas fiscais das despesas supostamente custeadas com recursos do convênio não estão identificadas com o número da avença, em discordância do que estabelece o art. 30 da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (IN STN 1/1997). Nos recibos de pagamentos a autônomos, juntados à peça 13 (p. 100; 118-121; 131-134; 148-151), também não há qualquer informação que identifique que os pagamentos foram custeados com recursos do convênio sob exame. Abaixo, seguem tabelas indicando a localização, no processo, dos recibos, notas fiscais e recibos de pagamento de autônomos juntados.

Recibos e Notas fiscais juntadas ao processo			
Data	Valor (R\$)	Favorecido	Localização no processo
30/3/2010	49,00	Auto Posto Vo João Ltda	Peça 13, p. 61

31/3/2010	5,40	Concessionária AutoBan	Peça 13, p. 61
31/3/2010	5,40	Concessionária AutoBan	Peça 13, p. 61
5/5/2010	91,44	Espaço Universitário Restaurante Ltda.	Peça 13, p. 62
11/5/2010	150,00	Victor Nardy Papelaria	Peça 13, p. 63
3/3/2010	25,00	Auto Posto Futuro Ltda.	Peça 13, p. 66
24/3/10	130,30	Espaço Universitário Restaurante Ltda.	Peça 13, p. 67
17/3/2010	200,20	Casa da Moqueca Ltda-EPP	Peça 13, p. 68
3/3/2010	76,30	O Casarão Restaurante e Pizzaria	Peça 13, p. 68
4/3/2010	25,00	Victor Nardy Papelaria	Peça 13, p. 69
30/3/2010	35,10	Victor Nardy Papelaria	Peça 13, p. 70
16/6/10	106,70	Espaço Universitário Restaurante Ltda.	Peça 13, p. 72
2/5/10	92,88	Espaço Universitário Restaurante Ltda.	Peça 13, p. 72
23/6/2010	25,74	Auto Posto Campineira	Peça 13, p. 72

Recibo de pagamentos a autônomos		
Data	Valor (R\$)	Localização no processo
15/5/2010	1.989,00	Peça 13, p. 100-101
15/6/2010	1.989,00	Peça 13, p. 102-103
15/7/2010	1.989,00	Peça 13, p. 104-105
15/5/2010	1.248,00	Peça 13, p. 118
15/6/2010	1.248,00	Peça 13, p. 119
15/7/2010	1.248,00	Peça 13, p. 120
15/8/2010	1.248,00	Peça 13, p. 121
15/5/2010	2600,00	Peça 13, p. 131
15/6/2010	2600,00	Peça 13, p. 132
15/7/2010	2600,00	Peça 13, p. 133
15/8/2010	2600,00	Peça 13, p. 134
15/5/2010	1.248,00	Peça 13, p. 148
15/6/2010	1.248,00	Peça 13, p. 149

15/7/2010	1.248,00	Peça 13, p. 150
15/8/2010	1.248,00	Peça 13, p. 151

15.2.2. Registre-se que a IN STN 1/1997 disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos. Em seu art. 30 estabelece que as despesas devam ser 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.

15.2.3 Destaque-se, ainda, que foram apresentados apenas cheques referentes aos pagamentos efetuados diretamente à Unicamp (peça 3, p. 31;33;39;41). Esses cheques, entretanto, são do Banco Nossa Caixa (Banco incorporado pelo Banco do Brasil em 11/2009), conforme indicado em tabela abaixo. Assim, o dinheiro utilizado para pagamento dessas despesas não é proveniente das contas específicas do convênio, que são da Caixa Econômica Federal (conforme peça 2, p. 205, até 1/10/2010, a conta 006174-5, agência 0961-0, e, posteriormente, a conta 000191-5, da mesma agência 0961-0). Para as outras despesas, nem sequer foram apresentados cheques ou comprovantes de transferências bancárias.

Cheques apresentados					
nº cheque	Banco	Valor (R\$)	Data	Beneficiário	Localização no processo
018459	Nossa Caixa S/A	32.656,00	27/4/2010	Unicamp	Peça 13, p. 22
018460	Nossa Caixa S/A	4.452,00	28/4/2010	Unicamp	Peça 13, p. 31
018574	Nossa Caixa S/A	18.554,00	25/5/2010	Unicamp	Peça 13, p. 33
018811	Nossa Caixa S/A	18.554,00	20/7/2010	Unicamp	Peça 13, p. 39
018702	Nossa Caixa S/A	18.554,00	22/6/2010	Unicamp	Peça 13, p. 39

15.2.4 Na peça 13, p. 74-76, foi juntada uma relação de pagamentos, intitulada de Relatório de Pagamentos Efetuados – Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos. De acordo com esse relatório, teriam sido despendidos R\$ 207.364,00. Destaque-se que esse documento em nada comprova que as despesas relacionadas foram custeadas com recursos do Convênio MMA/SRHU 2009CV000021 (Siafi/Siconv 722395).

15.2.5 Cumpre destacar, ainda, que o Segundo Termo Aditivo, juntado à peça 13, p. 79-82, cujo objeto é a execução do Plano de Trabalho intitulado Plano Integrado de Resíduos Sólidos do Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas, não menciona, em sua cláusula terceira, que os recursos necessários seriam oriundos do convênio em tela.

15.2.6 Diante dessa situação, percebe-se que não há qualquer comprovação de que as verbas repassadas para a Prefeitura Municipal de Sumaré/SP, por meio do Convênio MMA/SRHU 2009CV000021 (Siafi/Siconv 722395), foram utilizadas para a consecução do objeto conveniado.

15.2.7 Tendo em vista a ausência de comprovação de que os recursos repassados pelo Governo Federal tenham sido utilizados no objeto conveniado, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável não merecem ser acolhidas. Ressalte-se que o extrato bancário é documento indispensável na prestação de contas de convênio. A falta de apresentação na prestação de contas do extrato bancário da conta específica do convênio ou congêneres custeados com recursos federais, em regra, inviabiliza o estabelecimento de nexos de causalidade entre os recursos repassados e o objeto executado. Nesse sentido, são os Acórdãos 3.589/2009-TCU-1ª Câmara, 126/2008-TCU-2ª Câmara, 479/2008-TCU-2ª

Câmara, entre outros. Desse modo, a não apresentação do extrato bancário da conta bancária específica do convênio constitui irregularidade, pois tal documento é imprescindível à análise da prestação de contas.

16. a ausência de esclarecimento da pendência relativa ao processo licitatório, em decorrência da ausência de anexação do Termo de Cooperação Inicial com a Universidade Estadual de Campinas/SP, e considerando a disponibilização apenas de Termo Aditivo de Cooperação Técnica, o que foi identificado como subconvênio pré-existente

### **Das alegações de defesa**

#### Argumentos:

16.1. O responsável alega que, de fato, foi formalizado termo aditivo a Convênio de Cooperação Técnica previamente estabelecido com a Unicamp. Esclareceu que se trata de convênio “guarda-chuva”, que permite à Administração formalizar posteriormente outros convênios com a instituição em diversas áreas, sendo então denominados como “Termos Aditivos”.

16.1.1. Esclarece que, para concretização do Convênio com a Unicamp, houve necessidade de autorização legislativa, dada pela Lei Municipal 4.857/2009. Em seu art. 2º, a referida lei autorizou o Poder Executivo a celebrar, firmar, estabelecer ou ainda aditar o termo de convênio, em que figuram como partes a Prefeitura Municipal de Sumaré e a Unicamp, respectivamente Conveniente e Conveniada, para o fim específico de Gestão do Projeto: Plano Integrado de Gestão e Manejo de Resíduos Sólidos dos Municípios de Americana, Hortolândia, Monte Mor, Santa Bárbara D’Oeste, Nova Odessa e Sumaré.

16.1.2. O responsável argumenta, ainda, que a contratação se deve ao fato de que a Unicamp conta com corpo técnico capacitado no manejo de resíduos sólidos da Região Metropolitana de Campinas, e, ainda, por possuir em sua estrutura o Laboratório Fluxus, onde são estudadas questões voltadas para a área de manejo de resíduos.

#### Análise:

16.2. O responsável esclareceu a pendência relativa ao processo licitatório, haja vista a apresentação da autorização legislativa para celebração do convênio com a Unicamp, dada pela Lei Municipal 4.857/2009. Dessa forma, as razões de justificativa apresentadas pelo responsável em relação à pendência referente ao processo licitatório contida nos autos merecem ser acolhidas.

### **CONCLUSÃO**

17. Em face da análise promovida nos itens 15.2 a 15.2.7, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Antônio Bacchim, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

18. Os argumentos de defesa apresentados não lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

### **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

19. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar os benefícios diretos de débito imputado pelo Tribunal e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

20. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. José Antônio Bacchim, CPF 035.275.078-25, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
177.767,17	19/11/2010
27.585,00	30/12/2010

b) aplicar ao Sr. José Antônio Bacchim, CPF 035.275.078-25, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex-SP, 3ª D.T. em 16/10/2012.

*(Assinado eletronicamente)*  
Vânia Campos dos Santos  
AUFC – Mat. 8652-5