



**TC 015.685/2012-8**

**Tipo de Processo:** Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.

**Unidade jurisdicionada:** Município de Sumaré, Estado de São Paulo.

**Recorrente:** José Antônio Bacchim, CPF 035.275.078-25.

**Procurador(es):** Cássio Telles Ferreira Neto, OAB/SP 107.509 (instrumento de mandato aposto à peça 28) e Thiago de Carvalho Migliato, OAB/SP 166.461 (instrumento de substabelecimento de mandato aposto à peça 36).

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Convênio. Impugnação total das despesas realizadas. Não comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos federais repassados à entidade conveniente. Contas irregulares, débito e multa. Propostas de conhecimento, negativa de provimento e ciência dos interessados.

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. José Antônio Bacchim contra o Acórdão 4919/2013 – 2ª Câmara (peça 20), mediante o qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, condenou-o a ressarcir o erário e lhe aplicou multa.

## **HISTÓRICO**

2. Instaurou-se Tomada de Contas Especial no âmbito do Ministério do Meio Ambiente em razão da não comprovação do bom e regular emprego dos recursos federais recebidos pelo Município de Sumaré/SP mediante o Convênio MMA/SRHU 2009CV000021, cujo objeto consistiu na elaboração do Plano Integrado de Resíduos Sólidos do Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas/SP.
3. Responsabilizou-se o ora Recorrente, então Prefeito do referido Município e gestor dos recursos em questão, pela ocorrência consistente em falta de anexação a processo licitatório do Termo de Cooperação Inicial com a Universidade Estadual de Campinas/SP, considerando-se que se disponibilizou no dito processo somente Termo Aditivo de Cooperação Técnica identificado como subconvênio pré-existente.
4. Citado para que apresentasse suas alegações de defesa, o ora Recorrente apresentou suas alegações de defesa mediante os instrumentos insertos à peça 13, de cujo acolhimento parcial resultou o afastamento pelo Tribunal de outra ocorrência precariamente tida por irregularidade.
5. O Tribunal perfilhou a fundamentação do juízo do Ministro-Relator, trazida à peça 21 e proferiu a decisão guerreada, de cuja parte dispositiva se transcreve o item 9 na íntegra:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Meio Ambiente, em razão de ausência de apresentação da documentação necessária para prestação de contas quanto aos recursos repassados ao Município de Sumaré/SP, por força do Convênio MMA/SRHU 2009CV000021, celebrado com a União, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (SRHU/MMA), para a elaboração do Plano Integrado de Resíduos Sólidos do Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas/SP,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. José Antônio Bacchim (CPF: 035.275.078-25), ex-Prefeito Municipal de Sumaré/SP, e condená-lo ao pagamento das quantias de R\$ 177.767,17 (cento e setenta e sete mil, setecentos e sessenta e sete reais e dezessete centavos) e R\$ 27.585,00 (vinte e sete mil, quinhentos e oitenta e cinco reais), com a fixação do prazo de 15 (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, **respectivamente**, a partir de 19/11/2010 e 30/12/2010, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais), 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 ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde já, se requerido, o pagamento das dívidas mencionadas nos itens 9.1 e 9.2 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 16 de junho de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando ao Responsável o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.4. alertar o Responsável que a falta de comprovação dos recolhimentos de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.5. determinar à Secex/SP que inclua nas notificações para o pagamento dos valores mencionados nos itens 9.1 e 9.2 o disposto nos itens 9.3 e 9.4, com fundamento no art. 15 e no art. 18, inciso II, alínea “a”, da Resolução nº 170, de 30 de junho de 2004;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; e

9.7. remeter cópia do presente Acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92, com a informação de que a decisão está sujeita a Recurso de Reconsideração previsto no art. 285 do RI/TCU.

6. Irresignado, o Recorrente lavrou o recurso formalizado nos instrumentos acostados às peças 29 e 38.

## ADMISSIBILIDADE

7. Acolhendo proposta contida no exame admissibilidade juntado à peça 30 mediante o despacho apostado à peça 35, o Ministro José Jorge de Vasconcelos Lima, Relator do recurso, dele conheceu precariamente na forma proposta: com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/7/1992, e suspensão dos subitens 9.1, 9.2 e 9.6 da decisão combatida.

## MÉRITO

Pedido (peça 29, p. 2 e 10-11, e peça 38, p. 2)

8. Mediante o instrumento inicial de recurso (peça 29), pede-se à Corte reformar a decisão no sentido do julgamento pela regularidade das contas especiais em foco, com a consequente elisão tanto da condenação a ressarcir o Erário pelo prejuízo apurado como da aplicação de multa memorizados.

9. Por meio do segundo (peça 38), pede-se ao Tribunal sobrestar a apreciação do recurso por sessenta dias, com fulcro no art. 157 da Resolução TCU 246, de 30/11/2011 (Regimento Interno do Tribunal) ou “pelo prazo necessário para que a Prefeitura forneça os documentos comprobatórios [do bom e regular emprego dos recursos em foco”, com esteio no art. 265, inciso IV, alínea *b*, da Lei 5.869, de 11/1/73 (Código de Processo Civil).

10. Dadas as naturezas dos pedidos, distintos, feitos por procuradores diferentes, tem-se que se deve tê-los por pedidos sucessivos na seguinte ordem lógica, diversa da cronológica: [a] sobrestar a apreciação do recurso por um dos prazos aludidos no parágrafo anterior; [b] não atendido o pedido precedente, reformar a decisão impugnada na forma descrita no parágrafo anterior.

### **Alegado emprego bom e regular dos recursos objeto do processo e necessidade de prazo para obtenção dos documentos disso probatórios**

Argumento (peça 29, p. 4, e peça 38, p. 1-2)

11. O Recorrente assevera que teria empregado recursos do Município de Sumaré para executar o objeto do convênio referido diante de atraso do repasse dos recursos pecuniários objeto destas contas especiais e que “compensou os cofres do município” depois de havido o aludido repasse.

12. Como os valores repassados teriam sido empregados exclusivamente para repor “recursos próprios (recursos do município) utilizados na consecução do objeto conveniado e não em proveito do ex-prefeito”, condená-lo a ressarcir o erário consistiria em dar causa e enriquecimento ilícito desse, ilegalidade, arbitrariedade e contradição.

13. Com o até aqui afirmado se teria “demonstrado que o Recorrente não agiu de forma inadequada” tampouco praticado “atos dolosos ou de má-fé”, pelo que não caberia aplicar-lhe de pena pecuniária.

14. Assere o Recorrente que teria protocolizado na Prefeitura Municipal respectiva o requerimento juntado à peça 29, p. 12, de fotocópias dos documentos comprobatórios da mencionada compensação, efetuada em 2010.

15. Seria descabido o julgamento pela irregularidade das contas em foco com esteio somente na falta dos documentos mencionados.

16. Na forma do instrumento trazido à peça 38, o Impugnante informa da feitura em 13/9/2013 de novo requerimento de fotocópias de “todos os documentos hábeis a demonstrar” a

boa e regular aplicação dos recursos em foco nestas contas e do seu não deferimento até o momento da juntada do instrumento. Acresce que haveria “promessa informal” de fornecimento dos documentos feita por agente da Prefeitura Municipal contatado. Diante disso é que caberia sobrestar a apreciação do recurso conforme o pedido sumariado no item 9 deste escrito.

### Exame

17. Sem razão o Recorrente.
18. Como bem evidenciado no Voto que fundamentou o Acórdão ora recorrido, os recursos do convênio não foram aplicados no objeto pactuado, fato que ensejou a condenação impugnada.
19. O Recorrente não apresenta elementos comprobatórios da regular aplicação dos recursos.
20. O alegado impedimento de acesso a documentos relativos à prestação de contas por adversário político no exercício de cargo público com competência para indeferir o seu requerimento não é suscetível de classificação na categoria de força maior porque se pode superar tal obstáculo pela via judicial e, no caso concreto, não se identifica nos autos documento que faça ver a alegada propositura pelo Recorrente de ação judicial para tanto. Anexou-se aos instrumentos de recurso apenas o requerimento administrativo juntado tanto à peça 29, p. 12, como à peça 38, p. 3.
21. Quanto à afirmação do Recorrente de que não teria agido de má-fé, é de ver que diante da hipótese de não comprovação da aplicação de recursos de que se deva prestar contas é presumível a inidoneidade no seu emprego. Ante o estatuído no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, como também o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986, “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 4/6/1988), de modo que recai sobre o autor de ato subsumível a uma ou mais de tais hipóteses o ônus de comprovar a boa e regular aplicação de tais bens e valores.
22. Interessa citar elucidativo trecho da fundamentação da Decisão 225/2000 – 2ª Câmara (Ata 23/2000), da lavra do Relator Ministro Adylson Motta:

A não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público.
23. Vale notar, ainda, que a afirmação do Recorrente de que empregou recursos pecuniários do Município para efetuar despesas relativas ao convênio antes mesmo do repasse dos recursos pelo Órgão Concedente consiste em confissão mesma de prática de liquidação irregular de despesa, em infração ao disposto art. 62 da Lei 4.320 (Normas Gerais de Direito Financeiro), de 17/3/64.
24. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007 – 1ª Câmara, 1.445/2007 – 2ª Câmara e 1.656/2006 – Plenário.
25. Trata-se de entendimento confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir.

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.

26. O Supremo Tribunal Federal sempre se posicionou no sentido de que, em Direito Financeiro, cabe ao administrador público provar que não cometeu irregularidades a eles eventualmente imputadas:

Em Direito Financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público.” (MS 20.335/DF, Relator Min. MOREIRA ALVES, DJU 25/2/1983)

27. Diante da obrigação de prestar contas mencionada, importa que o gestor de recursos públicos ocupante de cargo eletivo, por inescusável o desconhecimento da constitucionalmente estatuída obrigação de comprovar a regular aplicação dos recursos, guarde consigo anteriormente à sua sucessão a documentação necessária à comprovação da regular aplicação dos recursos. Pois a sustentação de impossibilidade de apresentação da documentação necessária para tanto somente faz iliquidáveis as contas se acompanhada de comprovação de ocorrência de caso fortuito ou força maior alheio a sua vontade. Tenham-se presentes as lúcidas considerações abaixo transcritas, tecidas pelo Relator, Ministro Carlos Átila, da Decisão 667/1995 proferida pelo Plenário em 12/12/1995:

Inquestionavelmente, o gestor de recursos públicos federais repassados mediante convênio, como no caso aqui analisado, tem a obrigação de cuidar de apresentar, a tempo e a hora, em boa ordem, toda documentação comprobatória da boa aplicação do dinheiro que lhe foi confiado. O que deve esse mesmo gestor fazer, entretanto, diante da destruição ou do extravio da documentação que afirma ter enviado ao órgão repassador dos recursos, para prestar contas, ou quando se depara com a impossibilidade política de obter documentação pertinente, por ter sido sucedido, no cargo, por adversário ou mesmo por 'inimigo pessoal'? Essas circunstâncias mostram que, ciente da obrigação de que deverá prestar contas dos recursos que lhe são confiados, o administrador precavido deve cuidar não só de organizar e apresentar logo toda a documentação comprobatória da aplicação legal e regular daquelas quantias, como também deve munir-se de prova da entrega da prestação de contas, ou de duplicatas dos comprovantes, guardando-as pelo menos pelo prazo prescricional, para evitar o dissabor de surpresas desagradáveis, como as que, nestes processos, atormentam o ex-Prefeito de Salvador. Esse comportamento cauteloso, entretanto, se é uma postura aconselhada pelas circunstâncias, não constitui obrigação legal. A lei institui a obrigação de prestar contas, nos prazos definidos, e certamente não pretende que se sujeitem os responsáveis a processos kafkianos, com exigências formuladas vários anos após o encerramento dos respectivos mandatos. Por isso, a legislação prevê a hipótese de que, diante da impossibilidade material de comprovar quer a regularidade, quer a irregularidade, o Tribunal dispense a reiteração da exigência da prestação de contas. É o que admite o art. 20 da Lei 8.443/92, segundo o qual ‘as contas serão consideradas iliquidáveis, quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do administrador, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito’.



28. Por fim, analisados os autos, vê-se que as circunstâncias não autorizam a subsunção à situação prevista no art. 20 da Lei 8.443, de 1992 e objeto do julgamento parcialmente transcrito no parágrafo precedente. Pois não se trata de ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito que se constitua impeça o recorrente de demonstrar a regularidade de seus atos de gestão. O caso fortuito se constitui em acidente razoavelmente imprevisível decorrente de forças naturais ou ininteligentes (tais como um terremoto ou acidente aéreo decorrente de falha mecânica) e a força maior no fato de terceiro obstaculizador da execução da obrigação e invencível pela vontade de quem esteja obrigado adimplir a obrigação (tais como a guerra, o assassinato, o embargo de autoridade pública).

### **CONCLUSÃO**

29. O Recorrente não logrou fazer ver erro de procedimento ou julgamento tampouco revelar fato impeditivo, extintivo ou modificativo da pretensão o Estado-Juiz de, mediante a Corte, julgar irregulares suas contas, obter ressarcimento do prejuízo causado ao Erário verificado no processo e de punir a conduta reprovável nesse notadas.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

30. Do exposto, alvitra-se:

a) desprover o Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. José Antônio Bacchim contra o Acórdão 2449/2013 – Plenário;

b) notificar da decisão sobrevinda o Recorrente, a Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado e anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão;

À consideração superior, para posterior encaminhamento ao Ministério Público especializado e ao Ministro-Relator José Jorge de Vasconcelos Lima.

TCU, Secretaria de Recursos, 1ª Diretoria, em 5 de dezembro de 2013.

[assinado eletronicamente]

**FÁBIO LUIZ DOURADO BARRETO**  
Auditor Federal de Controle Externo – Matr. 3510-6