

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor do Sr. José Antônio Bacchim e da Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara, prefeitos de Sumaré-SP nas gestões 2005-2012 e 2013-2016, respectivamente, em razão do não cumprimento do objeto do Contrato de Repasse 0218.580-29/2007 (Siafi 594680).

2. O ajuste tinha por objetivo inicial a execução de uma série de obras de saneamento em diversas localidades do Município de Sumaré – SP, sendo orçado em R\$ 42.976.862,29, dos quais R\$ 34.381.489,83 custeados pela União e o restante com contrapartida (Peça 2, p. 59 e 62). Os valores foram alterados, por meio do termo aditivo firmado em 26/11/2009, para R\$ 37.819.638,81 e R\$ 6.876.297,97, respectivamente (Peça 2, p. 70-71). Os recursos federais foram repassados em trinta parcelas creditadas entre agosto de 2008 e dezembro de 2012 (Peça 3, p. 83-84). Não obstante, apenas R\$ 7.411.264,93 em recursos federais chegaram a ser desbloqueados pela CEF (Peça 3, p. 6).

3. Em 2014, houve significativa alteração do objeto contratado, que passou a prever o atendimento da Bacia do Tijuco Preto, sendo o valor do contrato reduzido para R\$ 8.708.388,30, dos quais R\$ 7.461.040,09, em recursos federais e R\$ 1.247.348,21, em contrapartida (Peça 2, p. 6, item 2, 79-80 e 132). O contrato de repasse esteve vigente no período de 28/9/2007 a 30/12/2014, após sucessivas prorrogações, e o prazo para prestação de contas terminou em 28/2/2015 (Peça 2, p. 69, 73-78).

4. No âmbito deste Tribunal, a Secretaria de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE) promoveu a citação solidária dos ex-prefeitos José Antônio Bacchim e Cristina Conceição Bredda Carrara pela totalidade dos valores desbloqueados em face da “inexecução parcial das obras de saneamento (...) com imprestabilidade total da fração executada” (Peça 5, p. 7-8).

5. Analisadas as alegações de defesa do Sr. José Antônio Bacchim (Peças 24 e 27) e da Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara (Peças 34-35 e 37-39), bem como realizadas diligências (Peças 40, 44, 46-48 e 53-60), a então SecexTCE propôs a irregularidade nas contas dos responsáveis e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, mas considerou estar demonstrado o aproveitamento parcial das obras realizadas, ensejando a redução do débito apurado nestes autos para R\$ 2.441.101,59 (Peças 66 a 68).

6. Naquela oportunidade, o Ministério Público junto a este Tribunal manifestou-se de acordo com o encaminhamento sugerido, mas destacou a juntada de novos elementos (Peça 71), sendo que, por meio do Despacho de Peça 72, determinei a restituição dos autos à unidade técnica para a nova análise dos documentos e reapreciação da matéria à luz das Peças juntadas e em confronto com os demais elementos presentes no processo.

7. O reexame realizado no âmbito da instrução lançada à Peça 73 destacou que os novos argumentos da defesa colocavam em dúvida a legitimidade passiva da responsável em relação à parte do débito remanescente e à abrangência da manifestação produzida pela BRK Ambiental em resposta à diligência realizada pelo TCU, na condição de concessionária responsável pela continuidade das obras originalmente previstas para serem executadas na esfera do ajuste de que cuida os autos.

8. A então SecexTCE realizou diligência saneadora (Peças 73 e 77) e, em face dos esclarecimentos obtidos (Peça 83) e das considerações adicionais da Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara (Peça 85), foi elaborada nova instrução de mérito. O auditor responsável propôs acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas, promover nova redução no valor do débito, sem prejuízo de julgar irregulares as contas dos ex-prefeitos, e condená-los ao ressarcimento de R\$ 1.050.259,09 e ao pagamento de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992 (Peça 86).

9. O escalão dirigente divergiu do encaminhamento proposto, por entender que “a obra parcialmente executada, ao ser transferida à concessionária, teve parcela desta não aproveitada, mas

sem qualquer prejuízo à população” e propôs julgar regulares com ressalva as contas dos ex-gestores (Peças 87-88).

10. O representante do Ministério Público junto a este Tribunal diverge do corpo dirigente da unidade técnica e alinha-se ao encaminhamento sugerido pelo auditor à Peça 86, no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. José Antônio Bacchim e da Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara, bem como de sua responsabilização solidária pelo débito remanescente.

11. De minha parte, anuo às conclusões e encaminhamentos propostos pelo auditor da então SecexTCE, os quais contaram, também, com a concordância do Ministério Público junto a este Tribunal, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos breves comentários que faço a seguir.

12. Inicialmente, em razão da entrada em vigor da Resolução TCU 344/2022 que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, necessário se faz a reanálise da matéria, agora à luz do novo normativo.

13. Essa Resolução estabelece que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e ressarcitória (art. 2º). Ademais, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho (art. 8º).

14. O marco inicial da contagem dos prazos prescricionais está estabelecido no art. 4º dessa norma. No caso em tela, será considerado como prazo *a quo* para início de contagem do prazo prescricional, o dia **29/12/2014**, data em que foi formalizado ao gestor resultado de inspeção realizada pelo repassador que certificou a inexecução do objeto previsto no Contrato de Repasse 0218.580-29/2007 (inciso IV, do art. 4º) (Peça 2, p. 5).

15. Por outro lado, a norma estabelece, no art. 5º, causas interruptivas da prescrição. Verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:

1) **em 31/12/2014**, fixação de prazo máximo para comprovação da funcionalidade e conclusão do objeto (Peça 2, p. 5);

2) **em 25/7/2014**, o gestor determinou a devolução de parte do saldo de recursos do OGU que remanesca aplicado sob bloqueio na conta vinculada, tendo sido comprovada sua devolução em 1/9/2014, montante de R\$ 30.358.598,72 (Peça 2, p. 5);

3) **em 18/11/2014**, em reunião com o MCidades foi mantido o prazo limite de 31/12/2014 para ateste de funcionalidade, tendo sido indeferida pelo gestor o pedido de encerramento do contrato com justificativa de alcance de funcionalidade parcial proposta pelo contratado, mantida a determinação original de devolução da totalidade dos recursos à OGU desbloqueados, no montante de R\$ 7.411.264,93, acrescidos das correções devidas contratualmente (Peça 2, p. 5);

4) **em 29/12/2014**, no prazo final definido pelo gestor, e após inspeção à área de intervenção, foi verificada a inexecução do objeto contratado conforme originalmente previsto e comunicado à GETRO com pedido de ratificação do MCidades sobre a necessidade de devolução dos recursos OGU desbloqueados, tendo em vista a não execução de obras (Peça 2, p. 5);

5) **em 07/01/2015**, comunicação da GETRO com a manifestação do MCidades formalizando determinação para devolução dos recursos (Peça 2, p. 5);

6) **em 13/03/2015**, encaminhamento de Notificação do Tomada de Contas Especial à Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara, então prefeita municipal, recebida em 18/03/2015, para no prazo de 30 dias ou até 18/04/2015, fosse integralizada a devolução dos recursos OGU desbloqueados e corrigidos ao MCidades (Peça 2, p. 5);

7) em **18/03/2015**, recebimento do Ofício GP 007/2015, no qual a Prefeitura de Sumaré solicita ao MCidades o parcelamento da devolução dos recursos OGU em 60 meses, tendo sido autorizada pelo gestor a devolução somente em 10 parcelas mensais (Peça 2, p. 5);

8) em **28/04/2015**, recebimento do Ofício 110/2015/SMGPC/SARI/GP, em que a Prefeitura de Sumaré novamente solicita ao MCidades a devolução dos recursos de forma parcelada em 36 meses, novamente autorizado pelo gestor o parcelamento em 10 meses (Peça 2, p. 6);

9) em **19/5/2015**, foi devolvido saldo remanescente na conta vinculada do TC, no total de R\$ 5.485.333,52 sendo R\$ 5.435.558,36 de rendimentos auferidos da aplicação do repasse, e R\$ 49.775,16, de saldo remanescente de recursos OGU (Peça 2, p. 6);

10) em **02/06/2015**, foi remetido para assinatura da prefeita o Termo Aditivo ao termo de compromisso, para formalização contratual do parcelamento da devolução dos recursos OGU desbloqueados em 10 meses, nos termos validados pelo JURIR/CP (Peça 2, p. 6);

11) em **31/07/2015**, início dos procedimentos de instauração de Tomada de Contas Especial;

12) em **21/09/2015**, encaminhamento do dossiê de TCE para a GEATO/GENEF (Peça 2, p. 6)

13) em **17/03/2016**, solicitação do GT de TCE, criado por meio da Portaria 1886/15-VIFICNIGOV, que fosse providenciada nova notificação de Tomada de Contas Especial para o ex-prefeito Antônio Bacchim, o qual foi efetuado por meio dos Correios com AR (aviso de recebimento) atestado pelo ex-administrador em 06/05/2016 (Peça 2, p. 6);

14) em **08/06/2016**, recebimento do Ofício do Sr. José Antonio Bacchim, ex-prefeito de Sumaré/SP, solicitando que a notificação de TCE recebida pelo mesmo fosse desconsiderada alegando que em sua gestão o ex-administrador tomou as providências necessárias para a execução e conclusão do objeto (Peça 2, p. 6);

15) em **27/07/2016**, encaminhamento do dossiê de Instauração de Tomada de Contas Especial foi requisitado para vistas pela GIGOV/CP (Peça 2, p. 6);

16) em **28/11/2016**, Parecer Consubstanciado – TCE (Peça 2, p. 2);

17) em **14/8/2018**, Relatório de TCE 241/2018 (Peça 3, p. 98);

18) em **17/8/2018**, Certificado de auditoria 730/2018 (Peça 3, p. 99);

19) em **22/8/2018**, Parecer do Dirigente de Controle Interno 730/2018 (Peça 3, p. 101);

21) em **10/9/2018**, Pronunciamento Ministerial Peça 3, p. 105);

22) em **10/10/2018**, instrução de citação da SecexTCE e despachos da diretora e do secretário, todos de **11/10/2018** (Peças 5 a 7);

23) em **16/10/2018**, citação dos responsáveis (Peças 10 e 11);

24) em **27/3/2019**, instrução de mérito da SecexTCE e pronunciamentos do diretor e do secretário da Secex-TCE (Peças 30 a 32);

25) em **7/5/2019**, Parecer do Ministério Público/TCU (Peça 33);

26) em **9/10/2019**, Despacho do relator determinando análise de novos elementos (Peça 36);

27) em **12/11/2020**, nova instrução da SecexTCE e despacho do diretor e secretário, de 16/11/2020 (Peças 41 e 42);

28) em 17/11/2020, Ofícios de Diligência 63040, 63041, 63039 e 3698/2020-TCU/Seproc, de 4/2/2021 (Peças 44 a 47 e 63);

29) em 17/8/2021, nova instrução de mérito da SecexTCE e despacho do diretor e secretário, de 18/11/2021 (Peças 66 a 68);

30) em 16/9/2021, Parecer do Ministério Público/TCU (Peça 71);

32) em 1/12/2021, Despacho do relator determinando análise de novos elementos (Peça 72);

33) em 11/2/2022, nova instrução de diligência da SecexTCE e despacho do diretor e secretário, de 14/2/2022 (Peças 73 a 75);

34) em 16/2/2022, Ofícios de Diligência 6092/2022-TCU/Seproc (Peças 77 e 78);

35) em 5/7/2022, nova instrução de mérito da SecexTCE e despacho do diretor e secretário, de 12/7/2022 (Peças 66 a 68);

30) em 31/8/2022, Parecer do Ministério Público/TCU (Peça 97);

16. Pelos elementos acima enunciados, verifica-se que não houve, no presente caso, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória, à luz do previsto no art. 2º da Resolução -TCU 344/2022, nem mesmo a prescrição intercorrente de que trata o art. 8º, §§1º e 2º, da referida norma.

17. O Contrato de Repasse 218.580-29/2007, firmado com o Município de Sumaré-SP, cujo objeto era a ampliação do sistema de esgotamento sanitário do Município de Sumaré-SP, foi firmado em 28/09/2007, e tinha vigência inicialmente prevista para 28/12/2010, contudo, após solicitações do contratado, ou ex-offício, o prazo final da vigência foi prorrogado para 30/12/2014.

18. A execução do objeto teve início em 15/05/2008, tendo sido executados 20,26% do total previsto para o contrato, correspondendo a R\$ 8.708.385,34. Com a execução desse percentual, o objeto não pôde cumprir os objetivos previstos no plano de trabalho, não gerando, portanto, o benefício social esperado.

19. Consta do dossiê composto para subsidiar a instauração de TCE, acostado à Peça 2, p.1, que o fato o qual ensejou a instauração do procedimento foi a não execução total do sistema de esgotamento sanitário, visto que ficou desprovido da estação de tratamento de esgotos prevista no objeto. Assim, o dano ao Erário foi calculado, inicialmente em R\$ 7.411.264,93.

20. O contratado foi cientificado da citada irregularidade por meio de reiteradas comunicações eletrônicas, ofícios, reuniões, telefonemas e vídeo conferências, sendo solicitada a correção do problema. Apesar dos esforços do repassador, restaram infrutíferas tentativas, o que levou à expedição de notificações, alertando para a possibilidade de instauração de TCE, caso não houvesse a regularização.

21. Tendo em vista que outras oportunidades para devolução dos recursos foram ofertadas pelo gestor ao contratado após 31/12/2014, não sendo adotada qualquer ação objetiva com vista à solução da questão, foi atestado que o termo de compromisso não cumpriu com o objetivo específico do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto do Ministério das Cidades.

22. Resta registrar ainda que, em 19/12/2014, o Município de Sumaré-SP iniciou processo de concessão onerosa dos serviços de água e esgoto, implantado efetivamente a partir de 19/03/2015, quando foi iniciada sua operação pelo grupo Odebrecht Ambiental.

23. No âmbito deste Tribunal, inúmeras diligências foram realizadas, além de argumentos e documentações juntados pelos responsáveis em respostas às citações, sendo que os esclarecimentos

obtidos indicam que houve o aproveitamento da rede coletora. Assim, o corpo dirigente da unidade técnica defende ser possível afastar o débito inicialmente imputado.

24. Entretanto, em linha com o auditor instrutor e com o Ministério Público junto a este Tribunal, entendo que não há como afastar o dano ao Erário decorrente do não aproveitamento das obras relativas ao coletor tronco Córrego Pari e coletor tronco Córrego Tijuco Preto, no montante de R\$ 1.050.259,09. Compartilho do entendimento de que houve desperdício de recursos públicos quanto a essa parcela, o que enseja a responsabilização dos ex-prefeitos. Conforme bem colocado na instrução, a morosidade da execução do ajuste e a inércia dos gestores – muito embora houvesse recursos disponíveis – culminaram na não conclusão das obras no prazo avençado, mesmo com as prorrogações. A posterior concessão dos serviços de água e esgoto, com alterações na solução de engenharia inicialmente prevista, levou à impossibilidade de aproveitamento total da parcela executada e, conseqüentemente, à materialização do débito.

25. De mesmo modo que o *Parquet*, considero pertinentes as considerações feitas pelo auditor da Secex-TCE (Peça 86) e adequado o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. José Antônio Bacchim e da Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara, bem como sua responsabilização solidária pelo débito remanescente.

26. Quanto à responsabilidade dos prefeitos arrolados nesta TCE, depreendo que os fundamentos trazidos na instrução de Peça 86, abaixo transcritos, em essência, são adequados para demonstrar a culpabilidade desses gestores:

a) não merece amparo o argumento de que o redimensionamento do projeto original afasta o débito relacionado ao não aproveitamento de parte dos coletores tronco executados. Há na espécie flagrante desperdício de recursos públicos, cuja responsabilidade deve recair sobre os gestores citados;

b) o ajuste celebrado pelo Município de Sumaré-SP foi projetado para ser concluído em pouco mais de três anos, o que não ocorreu, mesmo transcorridos sete anos, dada a prorrogação do prazo de vigência da avença para 30/12/2014;

c) de acordo com os autos, a execução das obras ocorreu em ritmo injustificadamente lento durante o mandato do prefeito José Antônio Bacchim, desde o início da execução dos serviços (15/05/2008) até 30/08/2011, quando o contratado cessou o ateste de evolução de obra, e não foi retomado pela sucessora, apesar do acordo realizado por sua gestão com a Caixa em 21/02/2014, mesmo havendo tempo, dada a alteração do fim da vigência, e recursos financeiros suficientes para tanto (Peça 3, p. 83-84);

d) não se pode atribuir à inércia dos gestores as alterações promovidas no projeto original, que somente foram introduzidas depois de iniciado o processo de concessão onerosa dos serviços de água e esgoto, ocorrido em 19/12/2014 (Peça 2, p. 7, item 2.2), ou seja, no limite final do prazo de vigência do ajuste, encerrado em 30/12/2014;

e) como regra, qualquer projeto é passível de aprimoramento, o que não significa dizer que o projeto original da avença fosse inadequado para atender aos fins pactuados, inexistindo nos autos qualquer indicativo neste sentido;

f) os gestores não podem ser beneficiados por suas condutas omissas pelo simples fato de que há planos para a execução do empreendimento sob nova perspectiva;

27. No que tange à alegação de ilegitimidade passiva em relação à parcela do débito remanescente suscitada pela defesa de Cristina Conceição Bredda Carrara, concordo com o auditor instrutor de que embora correto o entendimento da defesa de que não se pode atribuir à gestora qualquer responsabilidade pelo projeto original, visto que elaborado durante o mandato do seu antecessor. Resta evidente que a responsabilidade da prefeita decorre da inércia da sua gestão em adotar as providências necessárias à continuidade das obras pactuadas, uma vez que havia recursos e

tempo disponíveis para tanto.

28. No que se refere ao valor a ser imputado como débito, restou demonstrados nas diversas instruções produzidas nos autos, após adequado saneamento, que houve aproveitamento apenas parcial das obras do CT-TP, o que representa desperdício de recursos federais na ordem de R\$ 1.050.259,09 (R\$ 394.278,36 + R\$ 655.980,73).

29. Assim, estão presentes todos os fundamentos para julgar irregulares as contas do Sr. José Antônio Bacchim e da Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara, imputando-lhes o débito apurado nos autos, sendo igualmente cabível no caso em tela a aplicação da multa positivada no art. 57 da Lei Orgânica do TCU, cujo valor, em face do montante atualizado do débito, fixo em R\$ 100.000,00.

30. Entendo adequado autorizar antecipadamente, caso venha a ser solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais sucessivas, a primeira a vencer em 15 (quinze) dias após a notificação e as demais a cada 30 (trinta) dias, com a incidência dos devidos encargos legais sobre cada uma delas e com o alerta de que a falta de comprovação de recolhimento de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor.

31. Por fim, considero apropriada a remessa de cópia dos autos à Procuradoria da República no Estado de São Paulo para as providências que entender cabíveis, conforme previsto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c e a faculdade do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU.

32. Na sessão de 15/9/2023, após sustentação realizada por causídico representando a Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara, retirei o processo de pauta para melhor analisar os argumentos apresentados, em confronto com os elementos presentes no processo.

33. Recebi, ainda, em meu Gabinete, as contribuições apresentadas pelo Gabinete do Ministro Antônio Anastasia que, ante os fundamentos apresentados na sustentação oral, firmou convicção na mesma linha que o corpo dirigente da unidade técnica, quanto a pertinência dos elementos apresentados pela defesa, de que a ex-prefeita não contribuiu para o atraso na obra ou para a morosidade em sua execução. Ao contrário, deu solução ao problema em sua gestão, uma vez que a concessão possibilitou que a obra custasse menos para entregar o mesmo resultado com tecnologia mais moderna.

34. O Eminentíssimo Ministro registra, ainda, que seguindo o projeto inicial, provavelmente, o sistema não teria capacidade para beneficiar a população total da bacia do Tijuco Preto até 2045. Ademais, o Contrato de Concessão, além de prever investimentos da ordem de R\$ 317.395.561,00, ainda estabeleceu outorga a ser paga ao Município da ordem de R\$ 91.000.000,00. Assim, nesse passo, considera que não houve conduta omissiva da ex-prefeita.

35. Após compulsar cuidadosamente os autos, em confronto com as informações trazidas na sustentação oral e nas contribuições do Gabinete do Ministro Antônio Anastasia, depreendo que as informações obtidas a partir dos memoriais apresentados e da exposição na sustentação oral do Dr. Marcelo Augusto Puzone Gonçalves (OAB/SP 272.153), representante legal da Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara, levam-me a entender a existência de elementos que relativizam/atenuam a participação dessa gestora nas irregularidades, as quais foram apresentadas no transcorrer da tramitação destes autos, em muito causadas pela morosidade da execução do ajuste.

36. Faço esses registros complementares para fundamentar a alteração do meu juízo inicial para aderir, parcialmente, ao entendimento do diretor técnico da então Serur, que teve a anuência do titular da unidade (Peças 87 e 88), no sentido de acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara e julgar regulares com ressalva as suas contas, dando-lhe quitação.

37. Mantenho, entretanto, a proposta em relação ao Sr. José Antônio Bacchim, uma vez que não há nos autos elementos para afastar o entendimento de que a morosidade da execução do ajuste,

muito embora houvesse recursos disponíveis, culminaram na não conclusão das obras no prazo avençado, mesmo com as prorrogações. Assim, com a posterior concessão dos serviços de água e esgoto, com alterações na solução de engenharia inicialmente prevista, levou à impossibilidade de aproveitamento das obras já executadas relativas ao coletor tronco Córrego Pari e coletor tronco Córrego Tijuco Preto, no montante de R\$ 1.050.259,09, caracterizando desperdício de recursos públicos e materialização do débito.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de novembro de 2023.

AROLDO CEDRAZ

Relator