

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 034.126/2018-0

Natureza(s): I - Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Sumaré - SP

Responsáveis: Cristina Conceição Bredda Carrara (114.313.598-90); José Antonio Bacchim (035.275.078-25).

Representação legal: Giovanna Schliemann (368.180/OAB-SP), Marcelo do Lago Luiz (176.413/OAB-RJ) e outros, representando Brk Ambiental - Sumaré S.a; Priscila Chebel (162480/OAB-SP), representando José Antonio Bacchim; Eliene Marcelina de Oliveira (243207/OAB-SP), Jorge Henrique de Oliveira Souza (185779/OAB-SP) e outros, representando Cristina Conceição Bredda Carrara.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CONTRATO DE REPASSE. NÃO CUMPRIMENTO DO OBJETO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por José Antônio Bacchim, ex-prefeito de Sumaré/SP (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em face do Acórdão 10.711/2023-2ª Câmara (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

2. Reproduzo, a seguir, a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 141), cujas conclusões foram acolhidas pelo diretor da unidade (peça 142) e pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 143):

### **INTRODUÇÃO**

*1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por José Antônio Bacchim (peça 130) contra o Acórdão 10711/2023-TCU-2ª Câmara (peça 102, Rel. Min. Aroldo Cedraz).*

*1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

*9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Antônio Bacchim e pela Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara;*

*9.2. julgar irregulares as contas do Sr. José Antônio Bacchim, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, 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, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:*

| <i>Data de Ocorrência</i> | <i>Valor Histórico (R\$)</i> |
|---------------------------|------------------------------|
|---------------------------|------------------------------|

|            |            |
|------------|------------|
| 29/11/2010 | 18.864,21  |
| 21/12/2010 | 53.423,00  |
| 30/12/2010 | 280.387,63 |
| 15/02/2011 | 276.447,69 |
| 29/04/2011 | 158.382,23 |
| 10/08/2011 | 109.558,95 |
| 27/12/2011 | 50.068,41  |
| 01/03/2012 | 28.740,13  |
| 25/06/2012 | 27.074,03  |
| 28/09/2012 | 47.312,81  |

9.3. aplicar ao Sr. José Antônio Bacchim a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, 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 desde a data do Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, e com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, devendo incidir, sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, e 59, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU; 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;

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

9.6. julgar regulares com ressalva, as contas da Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara, dando-lhes quitação;

9.7. enviar cópia do presente Acórdão à Procuradoria da República no Estado de 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 cabíveis, à Caixa Econômica Federal e aos responsáveis, para ciência, e informar-lhes que a deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa;

9.8. informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo e à Caixa Econômica Federal que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

9.9. informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

## HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF) em desfavor de José Antônio Bacchim e Cristina Conceição Bredda Carrara, prefeitos de Sumaré, no estado de São Paulo, 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).

2.1. *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).*

2.2. *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).*

2.3. *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).*

2.4. *Analizadas as alegações de defesa de José Antônio Bacchim (peças 24 e 27) e 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).*

2.5. *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, o ministro relator determinou 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.*

2.6. *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.*

2.7. *A então SecexTCE realizou diligência saneadora (peças 73 e 77) e, em face dos esclarecimentos obtidos (peça 83) e das considerações adicionais de 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).*

2.8. *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).*

2.9. *O representante do Ministério Público junto a este Tribunal divergiu do corpo dirigente da unidade técnica e alinhou-se ao encaminhamento sugerido pelo auditor à peça 86, no sentido de julgar irregulares as contas do José Antônio Bacchim e de Cristina Conceição Bredda Carrara, bem como de sua responsabilização solidária pelo débito remanescente. O ministro relator anuiu às conclusões e encaminhamentos propostos pelo auditor da então SecexTCE, os quais contaram, também, com a concordância do Ministério Público junto a este Tribunal (peças 103 e 97).*

2.10. *O acórdão recorrido julgou irregulares as contas de José Antônio Bacchim, condenou-lhe ao pagamento das quantias especificadas e aplicou-lhe multa de R\$ 100 mil (peça 102). Irresignado, esse responsável interpôs o presente recurso de reconsideração (peças 130), cujas razões recursais serão objeto do exame técnico a seguir.*

### **ADMISSIBILIDADE**

3. *Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 131 e do despacho de peça 134.*

### **EXAME DE MÉRITO**

#### **3. Delimitação do recurso**

3.1. *Constituem objeto do recurso definir se:*

- a) ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória do TCU;*
- b) o recorrente é responsável pelo débito apurado.*

#### **4. Da prescrição**

4.1. *O recorrente não alude à prescrição, mas, haja vista a previsão do art. 10 da Resolução-TCU 344/2022 e por se tratar de matéria de ordem pública, ela pode ser aferida de ofício ou por provocação do interessado em qualquer fase do processo.*

#### Análise

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

4.3. *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).*

4.4. *Com base nos eventos interruptivos apontados no voto (peça 103, p. 2-4), o ministro relator concluiu 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.*

#### **5. Da responsabilidade do recorrente**

5.1. *Aduz o recorrente que não deve responder pela irregularidade em análise (peça 130, p. 5).*

5.2. *Para fundamentar a sua tese, argumenta que boa parte da execução do ajuste se estendeu à gestão seguinte; que, embora todas as licitações tenham sido finalizadas na sua gestão, a sua sucessora não deu continuidade ao projeto; que tomou todas as providências devidas para a conclusão e funcionalidade das obras; e que os valores desbloqueados durante a sua gestão tiveram as prestações de contas parciais aprovadas (peça 130, p. 5).*

5.3. *Acrescenta que a demora na execução do objeto e as readequações que sofreu acabou por beneficiar o interesse público já que possibilitou que a obra custasse menos para entregar o mesmo resultado com tecnologia mais moderna (peça 130, p. 5-6).*

#### Análise

5.4. *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.*

5.5. *O ministro relator ressaltou que o contratado foi cientificado da irregularidade por meio de reiteradas comunicações eletrônicas, ofícios, reuniões, telefonemas e vídeo conferências, sendo solicitada a correção do problema. Ocorre que, 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 (peça 103, p. 4).*

5.6. *No tocante à apuração do débito, o ministro relator observou que (peça 103, p. 4-5):*

*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 [grifos nossos].*

5.7. *É importante também observar que o desbloqueio de todos os valores que fundamentaram o débito foi feito entre 29/11/2010 e 28/9/2012 durante a gestão do recorrente (2005-2012 e 2013-2016). Quanto à responsabilidade do recorrente, o ministro relator ainda registra que (peça 103, p. 5):*

*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 [grifos nossos].*

5.8. Para afastar a responsabilidade de Cristina Conceição Bredda Carra, o ministro relator apontou que (peça 103, p. 6):

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 [grifos nossos].

5.9. Diante disso, constata-se que a responsabilização do recorrente se fundamenta, principalmente, no não aproveitamento de parte das obras que haviam sido custeadas com os recursos desbloqueados entre 2010 e 2012 e a excessiva morosidade da execução das obras durante a sua gestão.

## CONCLUSÃO

6. As análises do exame técnico revelaram que:

- a) não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória ou ressarcitória a cargo do TCU, seja a principal seja a intercorrente;*
- b) a responsabilização do recorrente se fundamenta, principalmente, no não aproveitamento de parte das obras que haviam sido custeadas com os recursos desbloqueados entre 2010 e 2012 e a excessiva morosidade da execução das obras durante a sua gestão.*

*6.1. Diante dessas considerações, propõe-se negar provimento ao presente recurso.*

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*7. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992 e no art. 285 do RI/TCU:*

- a) conhecer do presente recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento;*
- informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).*

É o Relatório.