



**TC 023.841/2015-0**

**Tipo de processo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Porto Grande (AP)

**Responsáveis:** Sr. José Maria Bessa de Oliveira (CPF 260.632.802-78) e

**Advogado ou Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** preliminar (audiência)

## INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Superintendência Estadual do Amapá da Fundação Nacional de Saúde (Funasa/AP), contra o Sr. José Maria Bessa de Oliveira, ex-Prefeito Municipal de Porto Grande/AP, solidariamente à empresa contratada IBR Construtora Ltda. – EPP, em razão da não aprovação da prestação de contas final e execução parcial do objeto pactuado do Convênio 808/2007 (Siafi 629216), que teve por objeto a execução de sistema de abastecimento de água nas comunidades Cupixi e Vila Nova, no município de Porto Grande/AP (peça 2, p. 70-92).

## HISTÓRICO

2. Conforme disposto nas Cláusulas Quinta e Sexta do Convênio 808/2007, e Cláusula Segunda do 3º termo aditivo, foram previstos R\$ 953.025,55 para a execução do objeto, dos quais R\$ 900.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 53.025,55 corresponderiam à contrapartida (peças 1, p. 107-109, e, 2, p. 70-92).

3. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, conforme exposto na tabela a seguir.

### Transferências efetivadas pela concedente

Nº da OB	Data de emissão	Valor (R\$)
2011OB802516	19/4/2011	360.000,00
2011OB808684	27/12/2011	270.000,00
2012OB804414	18/6/2012	270.000,00
<b>Total</b>	-	<b>900.000,00</b>

Fonte: peça 7

4. As parcelas foram liberadas conforme a execução da obra. O relatório de visita técnica de 9/12/2011 atestou o percentual de execução de 48%, o que permitiu a liberação da segunda parcela (peça 1, p. 141-151). O relatório de visita técnica de 28/5/2012 constatou o percentual de execução de 70,11%, o que culminou na liberação da terceira parcela (peça 1, p. 175-183).

5. O ajuste vigeu no período de 31/12/2007 a 16/6/2013, e previa a apresentação da prestação de contas até sessenta dias após o final da vigência, conforme Cláusula Terceira do Convênio 808/2007 (peça 2, p. 78).

6. Findo o convênio e o respectivo prazo para prestação de contas, o órgão

concedente solicitou a prestação de contas final por meio da Notificação n. 7/2013/GAB/CONVENIO/SUEST/AP, de 19/8/2013 (peça 1, p. 255-257).

7. A prestação de contas foi encaminhada por meio do Ofício 734/13-GAB/PMPG, de 20/9/2013 (peças 4 e 5, p. 1-20).

8. O relatório de visita técnica da Funasa/AP, de 23/4/2014, atestou 90% de execução da obra, e constatou pendências relativas ao sistema de abastecimento de água, sendo o conveniente notificado para solucionar as impropriedades (peças 1, p. 271-281, e 293).

9. Em novo relatório de visita técnica, datado de 9/7/2014, os técnicos da Funasa/AP constataram que as pendências não haviam sido sanadas (peça 1, p. 331-341).

10. A Funasa/AP buscou o ressarcimento do débito por meio das Notificações 18 e 20/2014/GAB/SECOV/SUEST/AP, de 17/7/2014, dos responsáveis Sr. José Maria Bessa de Oliveira, ex-prefeito de Porto Grande/AP (gestão 2005-2012), e da empresa contratada IBR Construtora Ltda. – EPP (peça 1, p. 345 e 353).

11. Em 4/8/2014, a empresa IBR Construtora Ltda. – EPP respondeu à notificação informando que a maior parte das pendências foram sanadas e que os problemas elencados, em sua maioria, seriam de fácil solução. Ademais, que o sistema de abastecimento estaria em funcionamento há pelo menos um ano. Por fim, solicitou visita técnica em conjunto com os técnicos da Funasa/AP (peça 1, p. 363).

12. Na mesma data, o ex-prefeito Sr. José Maria Bessa de Oliveira informou que ele e a empresa contratada tomaram ciência das irregularidades somente no ano de 2014, e solicitou o prazo de quarenta e cinco dias para resolver os problemas, pois as obras foram realizadas em comunidades do interior do estado. Em anexo à resposta, consta o relatório fotográfico da empresa contratada onde aponta que a maioria das pendências foram sanadas (peça 1, p. 367-389).

13. No último relatório de visita técnica, datado de 2/9/2014, foi constatado que parte das pendências foram sanadas. Outras persistiram, tais como: fissuras no reservatório da comunidade Cupixi, uso de tubo de ferro no lugar do tubo geomecânico, falta de cadastro de adutora, redes de distribuição e das ligações domiciliares (peça 1, p. 397-399).

14. O Parecer Financeiro 16/2014, de 10/9/2014, concluiu pela não aprovação da prestação de contas (peça 2, p. 10).

15. O Sr. José Maria Bessa de Oliveira, ex-prefeito, foi comunicado por meio da Notificação n. 24/2014/GAB/SECOV-SUEST-AP da não aprovação da prestação de contas final, em virtude do não atingimento do objetivo pactuado no convênio, e que o processo foi encaminhado para instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) (peça 2, p. 38).

16. Em 10/10/2014, foi instaurada a TCE por meio da Portaria 149/2014 (peça 1, p. 3).

17. O Relatório Complementar da TCE concluiu pela não aprovação da prestação de contas final, além da execução parcial do objeto do Convênio 808/2007. Ainda de acordo com esse relatório, os fatos apurados geraram dano ao erário no valor de R\$ 846.318,41, cuja responsabilização devia recair ao Sr. José Maria Bessa de Oliveira, na condição de Prefeito Municipal de Porto Grande/AP, solidariamente à empresa contratada (peça 2, p. 164-176).

18. O Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) concluiu que os responsáveis se encontram em débito com a Fazenda Nacional (peça 2, p. 202-205).

19. O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno concluíram pela irregularidade das contas dos responsáveis (peça 2, p. 206-207).



20. Em 5/7/2015, o Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões realizadas pela TCE e encaminhou o referido processo ao Tribunal de Contas da União para julgamento (peça 2, p. 208).

### **EXAME TÉCNICO**

21. Os pressupostos de constituição, validade e existência de processo de TCE está condicionado ao atendimento, concomitante, dos seguintes requisitos: fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, conforme previsto no artigo 8º, *caput*, da Lei n. 8.443/1992.

22. Diante dos requisitos legalmente previstos, passa-se a análise desses elementos intrínsecos.

### **23. Dos fatos**

23.1. Ao analisar a documentação carreada aos autos, restam lacunas acerca da ocorrência de dano ao erário.

23.2. A concedente imputou débito integral, sob a justificativa de o convênio não ter alcançado seu objetivo. Porém, o último relatório de visita técnica, datado de 2/9/2014, atestou 90% de execução física (peça 1, p. 397-399).

23.3. É possível inferir que a obra estava em pleno funcionamento, conforme informou a Funasa/AP (peça 1, p. 275).

23.4. De acordo com o último relatório de visita técnica da Funasa/AP, foram constatadas as seguintes pendências (peça 1, p. 399):

<b>Comunidade</b>	<b>Pendências</b>
Cupixi	No reservatório elevado existem várias fissuras com vazamentos, é necessário que seja feito serviços de reparos na estrutura do mesmo para corrigir tal imperfeição.
	A empresa apresentou somente o perfil construtivo do poço, no entanto, é necessário que seja apresentado o laudo geológico ou relatório técnico juntamente com as Anotações de Responsabilidade técnica (ART) do responsável técnico pela perfuração do poço. Foi solicitado o encaminhamento do resultado das análises físico química e bacteriológica da água.
	Cadastro da adutora, das redes de distribuição e das ligações domiciliares.
Vila Nova	A empresa apresentou somente o perfil construtivo do poço, no entanto, é necessário que seja apresentado o laudo geológico ou relatório técnico juntamente com a Anotação de Responsabilidade técnica (ART) do responsável técnico pela perfuração do poço.
	As dúvidas quanto ao material utilizado persistem, troca do tubo geomecânico por tubo de ferro no revestimento do poço, há reclamações por parte da população local quanto ao excesso de ferro constante na água, em entrevista ao senhor José Dourado, morador local e operador do sistema de abastecimento de água em questão, o mesmo nos relatou que, durante a execução do poço a empresa que executou o serviço utilizou tubulação de ferro para revestimento do mesmo, no entanto, a empresa Construtora apresentou um Perfil Construtivo emitido pela empresa Santa Rita Poços Artesianos onde consta revestimento em tubo geomecânico, desta forma é necessário que se faça escavações locais para verificação do material utilizado e se constatada a troca do material que o mesmo seja substituído. Foi solicitado o encaminhamento do resultado das análises físico química e bacteriológica da água.

Comunidade	Pendências
	Cadastro da adutora, das redes de distribuição e das ligações domiciliares.

Fonte: peça 1, p. 399

23.5. A irregularidade da comunidade de Vila Nova sobre a utilização do tubo de ferro no lugar de tubo geomecânico não ficou evidenciada pela concedente.

23.6. Os próprios técnicos da Funasa/AP afirmaram que há dúvidas quanto ao material utilizado, e que seria necessária a escavação do local para ter certeza dessa situação (peça 1, p. 399).

23.7. Soma-se ainda o fato de que, na prestação de contas encaminhada pela prefeitura, consta o relatório fotográfico referente ao primeiro boletim de medição com fotos da utilização de tubo geomecânico (peça 4, p. 197). Nesse boletim de medição, consta a utilização do revestimento com tubo geomecânico no item 2.1.6 do referido documento (peça 4, p. 187).

23.8. Em face das incertezas quanto às edificações construídas, esta Unidade Técnica efetuou diligência à Companhia de Água e Esgoto do Amapá (Caesa) no sentido de que este órgão especializado emitisse Relatório Técnico a respeito dos sistemas de abastecimento de água construídos nas localidades de Cupixi e Vila Nova, no município de Porto Grande/AP (peça 10).

23.9. Em atenção à diligência deste Tribunal, a Caesa valendo-se do Ofício n. 1233, de 21/9/2016, enviou o Relatório sobre os Sistemas de Abastecimento de Água da Vila Cupixi e Vila Nova, no município de Porto Grande/AP (peça 14).

23.10. Por meio da tabela a seguir, apresenta-se a síntese do teor do referido relatório.

**Síntese das Informações no Relatório da Caesa**

Localidade	Informações no Relatório da Caesa
Cupixi	<ul style="list-style-type: none"> <li>. poços 1 e 2: revestimento e filtro: em tubo PVC Geomecânico DN150mm;</li> <li>. tempo médio diário de Funcionamento do poço: 8 horas, quando tem energia;</li> <li>. o reservatório elevado é em concreto armado, de 100m<sup>3</sup>, com 16m de torre, não apresentando infiltração;</li> <li>. conjunto moto-bomba (poço 2): Não existe conjunto moto-bomba instalado.</li> <li>. a rede de distribuição e ligações domiciliares contempla 90% da população, em tubo PVC;</li> <li>. a qualidade da água atende aos padrões de potabilidade estabelecidos pela Portaria 2914/2011 do Ministério da Saúde;</li> <li>. o sistema está operando em boas condições, tendo sido detectado um problema técnico: os dois poços foram construídos equidistantes de 6,30m, quando deveria ser de pelo menos 150m de distância. Essa condição impede que os dois poços possam funcionar simultaneamente, ou seja, funciona apenas um poço, ficando o outro de reserva. Para que a população não venha a ser prejudicada com essa situação, o poço em operação deve ter capacidade para explorar a vazão máxima do poço.</li> </ul>
Vila Nova	<ul style="list-style-type: none"> <li>. apesar da cabeça do poço ser em tubo PVC Geomecânico 150 mm, entretanto, segundo moradores, após os 4 metros em diante o revestimento é de ferro DN 150 mm;</li> <li>. tempo médio diário de Funcionamento do poço: 6 horas, quando tem energia;</li> <li>. o Reservatório Elevado é em concreto armado, de 50m<sup>3</sup>, com 10m de torre, não apresentando infiltração;</li> <li>. a rede de distribuição e ligações domiciliares contempla 95% da população, em tubo PVC;</li> </ul>

. a qualidade da água não atende aos padrões de potabilidade estabelecidos pela Portaria 2914/2011 do Ministério da Saúde;  
. o sistema (apesar do poço não atender os padrões de potabilidade) está operando em boas condições, não tendo sido detectado nenhum problema técnico. Em Vila Nova, na verdade, seria necessária a realização de sondagem geológica para se pesquisar a execução de poço sem o problema do ferro.

Fonte: Caesa (peça 14)

23.11. A par do relatório elaborado pela Caesa, extrai-se as seguintes conclusões:

a) em relação ao sistema de abastecimento de água na localidade de Cupixi, verifica-se que em um dos poços não houve a instalação do conjunto de motor-bomba (poço 2). Provavelmente, este conjunto devia ser instalado, até para dar funcionalidade ao poço. A despeito disso, não é possível quantificar o dano, pois o Plano de Trabalho do Convênio é genérico, não detalhando o valor dos equipamentos (peça 1, p. 99). Sob outro aspecto, os poços não obedeceram a distância mínima de 150 metros entre um e outro para sua construção, inviabilizando o funcionamento de um deles, o que pode justificar a não instalação de motor-bomba em um dos poços;

b) em relação ao sistema de abastecimento de água na localidade de Vila Nova, não obstante o poço tenha sido construído e esteja em funcionamento, sua água é imprópria para consumo, ante a presença de turbidez, cloro residual, cor aparente, ferro total e coliformes totais em desacordo com os parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria 2914/2011 (peça 14, p. 17).

## **24. Do responsável**

24.1 Em razão dos motivos expostos no subitem 23.11, alíneas “a” e “b”, as falhas apontadas no relatório da Caesa devem recair ao Sr. José Maria Bessa de Oliveira, ex-prefeito de Porto Grande.

24.2 Isto porque, foi na gestão desse responsável que ocorreu a formalização e o término de vigência do convênio ora em análise, incluindo o prazo para a apresentação da prestação de contas.

24.3. Nesse sentido, não há como afastar as falhas ora apontadas do referido responsável.

24.4. Sua conduta será descrita a seguir.

24.4.1. Responsável: Sr. José Maria Bessa de Oliveira (CPF 260.632.802-78).

24.4.2. Conduta: receber as obras dos sistemas de abastecimentos de água construídos nas localidades de Cupixi e Vila Nova, no município de Porto Grande/AP, apresentando deficiências, o que inviabilizou seu pleno funcionamento, conforme descritos nos subitens 23.10 e 23.11, alíneas “a” e “b”, desta instrução.

24.4.3. Dispositivos infringidos: artigo 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigos 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, artigo 93 do Decreto-Lei 200/1967, artigos 36 e 66 do Decreto 93.872/1986, e termo do Convênio n. 808/2007 (Siafi 629216), incluindo o projeto básico.

24.4.4. Nexo de causalidade: a conduta do responsável ensejou na impossibilidade de se estabelecer o nexos causal entre a boa e regular aplicação dos valores monetários no objeto do convênio e o efetivo resultado esperado.

24.4.5. Culpabilidade: é razoável supor que o ex-prefeito detinha conhecimento de que não deveria ter recebido as obras enquanto as mesmas apresentassem deficiências.

## 25. Da quantificação do dano

25.1. Apesar das falhas relacionadas, neste processo de TCE não é possível quantificar de forma precisa o dano, exceto se glosar integralmente o valor do convênio.

25.2. A impossibilidade dessa quantificação deve-se fato de o projeto básico do convênio não apresentar valores monetários detalhados para cada etapa ou fase da obra. Por exemplo, não obstante tenha sido constatada a ausência de conjunto de motor-bomba em um dos poços, não é possível saber financeiramente quanto corresponde essa ausência, pois o projeto básico não traz o detalhamento necessário.

25.3. Assim, persiste o dano de ordem imaterial, resultando no fornecimento precário de água aos residentes nas localidades de Cupixi e Vila Nova, no município de Porto Grande/AP.

## CONCLUSÃO

26. Restou comprovado que a construção dos sistemas de abastecimento de água nas localidades de Cupixi e Vila Nova, ambas no município de Porto Grande/AP, apresentaram deficiências construtivas (subitem 23.10).

27. Tais deficiências construtivas não impedem a utilização da água, mas inviabilizam a plenitude de seu uso (subitem 23.11).

28. Não é possível quantificar o dano por conta dessas deficiências, pois o plano de trabalho do convênio é genérico (subitem 25.2).

29. Porém, é possível responsabilizar o prefeito à época dos fatos, no caso, o Sr. José Maria Bessa de Oliveira (subitem 24.4.1).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Diante do exposto, considerando a delegação de competência inculpada no art. 1º, inciso I, da Portaria MIN-AA 1, de 21 de julho de 2014, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Com esteio nos artigos 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, seja realizada a **audiência** do Sr. José Maria Bessa de Oliveira (CPF 260.632.802-78), prefeito do município de Porto Grande à época dos fatos, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa em face dos seguintes fatos:

### a.1) Irregularidades:

a.1.1) em relação ao sistema de abastecimento de água na localidade de Cupixi, verifica-se que em um dos poços não houve a instalação do conjunto de motor-bomba (poço 2). Provavelmente, este conjunto devia ser instalado, até para dar funcionalidade ao poço. Sob outro aspecto, os poços não obedeceram a distância mínima de 150 metros entre um e outro para sua construção, inviabilizando o funcionamento de um deles, o que pode justificar a não instalação de motor-bomba em um dos poços;

a.1.2) em relação ao sistema de abastecimento de água na localidade de Vila Nova, não obstante o poço tenha sido construído e esteja em funcionamento, sua água é imprópria para consumo, ante a presença de turbidez, cloro residual, cor aparente, ferro total e coliformes totais em desacordo com os parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria 2914/2011.

b) alertar ao destinatário da audiência que, caso não venham a ser elididas as irregularidades atribuídas, o Tribunal poderá considerar grave a infração cometida e aplicar-lhes, entre outras, sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública, nos termos do artigo 60 da Lei 8.443/1992;



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá**

c) Seja encaminhado ao responsável cópia desta instrução para pleno conhecimento da conduta que lhe é atribuída em face da irregularidade imputada.

Secex-AP, em 24 de março de 2017.

*(Assinado eletronicamente)*

AGNALDO DA LUZ COSTA

AUFC – Mat. 3594-7