

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara  
TC 023.841/2015-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Município de Porto Grande/AP.

Responsáveis: IBR Construtora Ltda. - EPP (CNPJ 06.272.107/0001-75), Joelson Martins Barrozo (CPF 884.710.552-87) e José Maria Bessa de Oliveira (CPF 260.632.802-78).

Representação legal: Danilo Paulo Barbosa Lemos (OAB/AP 2.480) e outro representando José Maria Bessa de Oliveira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO (SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA). REVELIA DO EX-PREFEITO E DO FISCAL DE OBRA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA EMPRESA CONTRATADA PARA EXECUÇÃO DAS OBRAS. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá - Secex/AP (peça 45), acolhida pelo secretário (peça 46) e pelo Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peça 47):

### “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
Total	-	900.000,00

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).
21. Em primeira instrução foi proposta diligência à Companhia de Água e Esgoto do Amapá para que informasse se havia pendências técnicas que impediam a operação regular do Sistema de Abastecimento de Água nas comunidades de Cupixi e Vila Nova do município de Porto Grande/AP, construído por meio do Convênio 808/2007, firmado entre a municipalidade e a Fundação Nacional de Saúde (peça 8).
22. Após a diligência, o auditor concluiu que as obras apresentam deficiências construtivas que não impedem a utilização da água, mas inviabilizam a plenitude de seu uso. Constatou ainda que não é possível

quantificar o dano, pois o plano de trabalho é genérico. Por fim, o auditor propôs audiência do Sr. José Maria Bessa de Oliveira, prefeito à época dos fatos (peça 16).

23. Contudo, o Diretor, acompanhado pelo Secretário, discordaram da instrução do auditor, entendendo pela citação solidária dos Srs. José Maria Bessa de Oliveira, ex-prefeito, Sr. Joelson Martins Barrozo, fiscal da obra e a empresa IBR Construtora Ltda. – EPP, pela irregularidade inexecução parcial da obra do sistema de abastecimento de água nas comunidades Cupixi e Vila Nova, no município de Porto Grande/AP (peça 17).

24. Em cumprimento ao Despacho do Secretário, foi promovida a citação, mediante os Ofícios 143, 144 e 145/2017 (peças 21, 22, 23). Os responsáveis tomaram ciência dos expedientes, conforme atesta os avisos de recebimento (peça 24, 25 e 29).

#### EXAME TÉCNICO

Da revelia e das alegações de defesa da empresa IBR Construtora Ltda.-EPP

25. Regularmente citados, e decorrido o prazo regulamentar, os Srs. José Maria Bessa de Oliveira, ex-prefeito, Sr. Joelson Martins Barrozo, fiscal da obra, não compareceram aos autos, mesmo após pedido de cópia do processo e prorrogação de prazo (peças 27, 34, 40 e 41). Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

26. Nos processos do TCU, em decorrência da aplicação do princípio da verdade material, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

27. Apesar do expediente de citação para empresa IBR Construtora Ltda.-EPP retornar sem a ciência, a responsável se manifestou no processo no dia 11/5/2017 (peça 25 e 30). Segundo o art. 179, § 4º, do Regimento Interno do TCU, supre a falta da citação ou da audiência o comparecimento espontâneo do responsável.

28. Fora deferido a empresa a prorrogação de prazo por 60 dias, com término em 20/7/2017 (peças 32-33). Contudo, a responsável apresentou alegações de defesa somente no dia 15/9/2017, portanto intempestiva (peça 44).

29. Entretanto, em homenagem ao princípio da ampla defesa e contraditório, e à faculdade da parte de juntar documentos complementares até o término da etapa de instrução, nos termos dos §§1º e 2º do art. 160 do Regimento Interno, as suas alegações de defesa serão apreciadas por esta Unidade Técnica.

30. Argumentos da empresa IBR Construtora Ltda.-EPP.

30.1. A empresa informou que foi autorizada pela Prefeitura de Porto Grande a ter acesso aos documentos relacionados aos contratos analisados nesta TCE.

30.2. A responsável anexou a sua defesa o Ofício 174/2012, de 4/5/2012, assinado pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano solicitando o cadastro de rede das comunidades em questão, além de laudo físico químico da água e laudo construtivo dos poços (peça 44, p. 5). Informou que nas pastas da prefeitura que contém as últimas medições no ano de 2012, foram encontrados os documentos solicitados pelo Secretário.

30.3. Todos os documentos foram anexados, como prova documental de que a empresa cumpriu com todas as etapas da obra, e que por motivos desconhecidos, a gestão que comandou a Prefeitura no período de 2013 a 2016, não se mostrou motivada a dirimir, adotando inclusive postura acusatória junto a Funasa.

30.4. Alegou que caso a Funasa tivesse analisado essa documentação quando da elaboração do relatório 3, de 4/7/2014, não haveria irregularidade.

30.5. Enfatiza que o laudo técnico da Caesa afirmou que a rede de distribuição e ligações domiciliares contempla 90% da população em Cupixi, e 95% em Vila Nova; valores superiores ao apresentado no relatório 3 da Funasa, de 4/7/2014.

31. Análise: os responsáveis foram citados pela irregularidade inexecução parcial da obra do sistema de abastecimento de água nas comunidades Cupixi e Vila Nova, no município de Porto Grande/AP, nos seguintes valores:

COMUNIDADE CUPIXI					
Item/etapa	Unidade	Quantidade prevista	Percentual executado (Funasa)	Valor pago (boletim de medição) (R\$)	Valor pago indevidamente (R\$)

(2.0) Captação subterrânea tubular	Unidade	1	90%	85.208,10	8.520,81
(3.0) Adutora de água bruta	Metros	250	40%	21.498,08	12.898,84
(5.0) Rede de distribuição	Metros	2.696	55,64%	142.929,95	63.403,72
(8.0) Ligações domiciliares	Unidade	135	59,26%	12.499,65	5.092,35
Total					89.915,72
COMUNIDADE VILA NOVA					
Item/etapa	Unidade	Quantidade prevista	Percentual executado (Funasa)	Valor pago (boletim de medição) (R\$)	Valor pago indevidamente (R\$)
(2.0) Captação subterrânea tubular	Unidade	1	90%	85.208,10	8.520,81
(3.0) Adutora de água bruta	Metros	50	76%	10.127,17	2.430,52
Total					10.951,33

31.1. Esse cálculo foi embasado pelo relatório 3 de visita técnica da Funasa (peça 1, p. 397) e pelos boletins de medição (peça 4, p. 207-215 e 219-221).

31.2. O responsável anexou nas alegações de defesa o Ofício n. 45/2012 da própria empresa informando que realizou o cadastro das adutoras e rede de distribuição. Há ainda as plantas baixas comprovando o cadastro (peça 44, itens não digitalizáveis).

31.3. Contudo, não há como saber a idoneidade dessa documentação. Pode o responsável simplesmente ter elaborado os documentos para fins de apresentação das alegações de defesa.

31.4. Por outro lado, tem razão o responsável quando diz que o Laudo Técnico da Caesa afirmou que a rede de distribuição e ligações domiciliares contempla 90% da população em Cupixi, e 95% em Vila Nova; valores superiores ao apresentado no relatório 3 da Funasa, de 4/7/2014. Ou seja, há uma contradição de informações que acaba fragilizando o relatório técnico da Funasa.

31.5. Outro detalhe, é que no relatório da Funasa consta como pendência o cadastro da adutora, das redes de distribuição e das ligações domiciliares (peça 1, 398). Ora, a ausência de cadastro não significa que os serviços não foram executados, não seria razoável e proporcional aplicar débito aos responsáveis.

31.6. Pesa ainda o fato do laudo da Caesa concluir que o sistema estava operando em boas condições, apesar das falhas identificadas:

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 motobomba (poço 2): Não existe conjunto motobomba 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 de a cabeça do poço ser em tubo PVC Geomecânico 150 mm, 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><li>. a qualidade da água não atende aos padrões de potabilidade estabelecidos pela Portaria 2914/2011 do Ministério da Saúde;</li><li>. 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.</li></ul>
-----------	--

Fonte: Caesa (peça 14)

31.7. Pelo exposto, conclui-se que não há elementos suficientes para caracterizar o débito, nos termos do art. 8º, da IN TCU 71/2012. Nesse sentido, a jurisprudência do TCU, utilizando o princípio *in dubio pro reo*:

‘Em respeito ao princípio jurídico do *in dubio pro reo*, afasta-se a responsabilidade do gestor nos casos em que, exaurida a instrução probatória, não for possível a caracterização plena do evento danoso devido à ausência de elementos de fato e de direito aptos a corroborar a condenação imposta pela instância *a quo*. (Acórdão 3259/2014-Plenário | Relator: Walton Alencar Rodrigues)’

31.8. Em relação ao arquivamento do processo ou julgamento das contas após a instauração da tomada de contas especial, a Corte de Contas entende:

‘Instaurada a tomada de contas especial e remetida ao TCU, o Tribunal deve julgar o seu mérito, ainda que o débito não mais subsista, não sendo cabível arquivá-la com base em ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU. (Acórdão 2801/2017-Primeira Câmara | Relator: Bruno Dantas)’

31.9. Diante do exposto, propõe-se acatar as alegações de defesa da empresa IBR Construtora Ltda.-EPP, aproveitá-las para os demais responsáveis Srs. José Maria Bessa de Oliveira, ex-prefeito, Sr. Joelson Martins Barrozo, fiscal da obra, para, no mérito, julgar regular com ressalvas as contas dos responsáveis, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno.

#### CONCLUSÃO

32. Em face da análise promovida nos itens 30-31, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas pela empresa IBR Construtora Ltda.-EPP, e aproveitá-las para os Srs. José Maria Bessa de Oliveira, ex-prefeito, Sr. Joelson Martins Barrozo, fiscal da obra, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas. Desse modo, suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva dando-se quitação aos responsáveis.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para envio ao MP/TCU e, posteriormente ao Gabinete da Ministra-Relatora Ana Arraes, com a seguinte proposta:

a) considerar, para todos os efeitos, revéis os Srs. José Maria Bessa de Oliveira (CPF 260.632.802-78), Joelson Martins Barrozo (CPF 884.710.552-87), dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do RI/TCU;

b) acolher as alegações de defesa apresentadas pela empresa IBR Construtora Ltda.-EPP (CNPJ 06.272.107/0001-75), aproveitando-as para os Srs. José Maria Bessa de Oliveira (CPF 260.632.802-78), Joelson Martins Barrozo (CPF 884.710.552-87), nos termos do art. 161, do Regimento Interno;

c) julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. José Maria Bessa de Oliveira (CPF 260.632.802-78), prefeito à época dos fatos, Joelson Martins Barrozo (CPF 884.710.552-87), fiscal da obra, e da empresa IBR Construtora Ltda.-EPP (CNPJ 06.272.107/0001-75), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do RI/TCU, dando-se quitação aos responsáveis;

d) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Superintendência Estadual do Amapá da Fundação Nacional de Saúde (Funasa/AP) e aos responsáveis;

e) arquivar os autos nos termos do art. 169, inciso III, do RI/TCU.”



É o relatório.