Fls. n. .....
Proc. n. 0205/2021
.....

PARECER N. : 0009/2023-GPGMPC

PROCESSO N.:	**00205/2021**
ASSUNTO:	**REPRESENTAÇÃO – POSSÍVEL IRREGULARIDADE NO FORNECIMENTO DE ÁGUA PELA CAERD EM FACE DO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19**
REPRESENTANTES:	**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA – MP/RO - 1ª PRIMEIRA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE GUAJARÁ-MIRIM**
UNIDADE:	**COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO ESTADO DE RONDÔNIA - CAERD**
RESPONSÁVEIS:	**CLEVERSON BRANCALHÃO DA SILVA – DIRETOR PRESIDENTE DA COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO ESTADO DE RONDÔNIA – CAERD/RO**
RELATOR:	**CONSELHEIRO SUBSTITUTO FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA**

Versam os autos sobre Representação formulada pela 1ª Promotoria de Justiça do Município de Guajará-Mirim, por meio da qual encaminha para conhecimento e providências desta Corte de Contas, cópia de documentos que noticiam irregularidades no âmbito da Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia - CAERD, referentes à gestão do abastecimento de água.

De acordo com o documento apresentado pela 1ª Promotoria de Justiça de Guajará-Mirim (ID 990093), há indícios de irregularidades ante a falta/insuficiência no fornecimento de água pela Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia – CAERD durante o período de pandemia causado pela Covid-19.

Os documentos que embasam a representação foram submetidos primeiramente à Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º da Resolução n. 291/2019 TCE-RO, sendo inicialmente autuados como Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, em cujo exame (ID 993619) o corpo técnico verificou que o preenchimento dos requisitos previstos para a realização de ação de controle.

Por meio da Decisão Monocrática n. 0120/2021- GABFJFS (ID 1089508), o relator determinou a autuação do feito como representação e seu retorno à unidade técnica para instrução dos autos, após a manifestação do Presidente da Companhia de Água e Esgotos.

Foi expedido, então, o Ofício n. 0626/2021-D1ªC-SPJ, para ciência do Senhor Cleverson Brancalhão Da Silva, sobre o teor da Decisão Monocrática n. 0120/2021-GABFJFS, recebido pela presidência da CAERD na data de 09.09.2021

Em nova manifestação, desta vez por meio da DM n. 0111/2022-GABFJFS (ID 185430), o relator acolheu as sugestões do Corpo Técnico e decidiu, nos termos seguintes:

> **I – Determinar a notificação** do senhor Cleverson Brancalhão da Silva, CPF nº 600.393.882- 04, Diretor Presidente da Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia, ou de quem lhe vier a substituir, para, caso entenda conveniente, no prazo de 15 (quinze) dias, contados na forma do artigo 97, inciso I, § 1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, sob pena de suportar multa coercitiva e/ou por descumprimento às determinações deste Tribunal, na forma do art. 55, IV, da Lei Complementar nº 154/96, sem prejuízo de outras cominações legais, apresente suas razões de justificativas, acompanhada da documentação julgada necessária, sobre:
> a) questões técnico-financeiras-operacionais que originaram a pane no sistema de fornecimento de água e a interrupção do fornecimento de água no município de Guajará-Mirim;
> b) apuração de responsabilidades e possível dano;
> c) apresentação de um "Plano de Contingência", no qual, no cenário excepcional ora experimentado, se paute por diagnósticos, prognósticos e planos de ação para prevenção e mitigação dos

> impactos da aludida pandemia de Covid-19, a fim de solucionar a falta/insuficiência no fornecimento de água, cuja implementação deverá ser monitorada por esta Corte. (...)

Após a apresentação de justificativas pelos responsáveis, o feito fora encaminhado uma vez mais à unidade técnica, resultando no Relatório de Análise Técnica (ID 1293885), cujas conclusões são abaixo transcritas:

> 4. CONCLUSÃO
> 25. Encerrada a análise técnica sobre as razões de justificativas apresentadas pelo senhor Cleverson Brancalhão da Silva – CPF nº 600.393.882-04, diretor presidente da Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia – CAERD, acerca dos apontamentos indicados no item 3 deste relatório técnico, conclui-se pelo atendimento ao I "a", da decisão monocrática DM 0111/2022-GABFJFS/TCE-RO, tendo em vista que foram apresentadas as informações solicitadas pelo relator.
> 26. Quanto ao descumprimento da alínea "b" do item I da Decisão Monocrática 0111/2022-GABFJFS/TCE-RO, em concordância com os artigos 34 e 70 da Constituição federal, recomenda-se que o órgão central de controle interno do Governo do Estado de Rondônia seja instado a realizar os levantamentos necessários quanto aos prejuízos suportados pelos beneficiários do serviço de abastecimento de água no curso da pandemia de covid 19.
> No tocante ao descumprimento da alínea "c" do item I da Decisão Monocrática 0111/2022-GABFJFS/TCE-RO, a análise técnica demonstrou no item 3.1.1, alínea "c", que a exigência do plano de contingência para prevenção e mitigação dos impactos da pandemia de Covid-19 pode ser dispensado.
> 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO
> 27. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:
> a) Conhecer a presente representação, por atender aos critérios de admissibilidade, para no mérito, ante a perda parcial do objeto, recomendar o seu arquivamento, após a implementação das providências declinadas nas alíneas "d" e "e" da presente proposta de encaminhamento.
> b) Considerar atendido o item I "a", da Decisão Monocrática n. 0111/2022-GABFJFS/TCE-RO;
> c) Considerar a perda do objeto quanto à determinação contida no item I "c", da Decisão Monocrática n. 0111/2022-GABFJFS/TCE-RO, ante a contenção da crise sanitária da pandemia de covid-19, com seu consequente arquivamento;
> d) Expedir, quanto ao item I "b", da Decisão Monocrática DM n. 0111/2022-GABFJFS/TCE-RO, notificação recomendatória ao órgão central de Controle Interno do Governo do Estado de Rondônia, para que este realize os levantamentos necessários quanto aos prejuízos

suportados pelos beneficiários do serviço de abastecimento de água no curso da pandemia de covid 19, com levantamento de eventuais responsabilidades e possível dano ao erário.
e) Finalizados os levantamentos, comuniquem ao Tribunal de Contas sobre a adoção das providências aludidas na alínea "d" e respectivas conclusões;
f) Após as recomendações do relator, arquivar os autos.

Assim, por meio de Despacho (ID 1298060), vieram os autos para manifestação Ministerial.

É o relatório.

DA ADMISSIBILIDADE

De início, opina-se, preliminarmente, pelo conhecimento do expediente como representação, tal qual consignou o Conselheiro Substituto relator, por meio da Decisão Monocrática DM-00120/21-GABFJFS (ID 1089508), visto que estão preenchidos os requisitos de admissibilidade.

DO MÉRITO

Da leitura do feito percebe-se que sua origem está intimamente vinculada às questões atinentes à prestação de serviço da CAERD, *in casu*, o fornecimento de água ao Município de Guajará-Mirim, durante um dos períodos mais críticos da pandemia de coronavírus, qual seja, o início do ano de 2021.

Nada obstante a documentação de origem tenha sido enviada ao Tribunal de Contas, por e-mail, em 01.02.2021, distribuída ao relator em 03.02.2021 (ID 990099) e encaminhada à CECEX 6 para proposição de ação de fiscalização, ainda em 12.02.2021 (ID 993759), somente em 11.08.2021 foi emitido o relatório inicial pela unidade técnica (ID 1080858).

Em tal relatório, concluiu-se por admitir o feito como "representação, nos termos do art. 82-A, III, e § 1º do Regimento Interno do TCE/RO, ou seja, converte-lo em ação de controle específica em conformidade com o inciso I do §1º do art. 10 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO", proposta essa que restou acolhida pelo relator por meio da Decisão Monocrática n. 0120/2021-GABFJFS.

Assim sendo, registro que, malgrado o expediente em questão tenha sido encaminhado a essa Corte de Contas com o fito de apurar e adotar as medidas cabíveis em relação aos possíveis danos decorrentes, até então, da "a/insuficiência de fornecimento de água pela Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia - CAERD em Guajará-Mirim há 9 (nove) dias, bem como da realização de reunião com a Chefe do SAE e com o Diretor Técnico de Operações em 25.01.21. sem, contudo, haver qualquer solução para a situação até o presente momento, diga-se de passagem, em período de pandemia", a demora no trâmite processual impôs incontornável óbice ao controle prévio ou concomitante por essa esse egrégia Corte, restando, tão somente, o controle *a posteriori*.

Deve-se consignar, pois, que a opção, procedimentalmente induzida, pelo controle posterior ou corretivo não pode desaguar, em desatenção à *ratio* dos artigos 20 a 22 da LINDB, em apontamentos de erros e falhas sem a devida compreensão das dificuldades práticas e obstáculos enfrentados no caso concreto, mormente em situações nas quais não há orientações claras acerca das soluções a serem devidamente empregadas.

Nessa linha, tendo em vista o adiantado da instrução processual e o decurso do tempo, este órgão ministerial vai se limitar a analisar os pontos levantados pela unidade técnica, sobre os quais foi concedida a devida oportunidade de justificativa pela autoridade competente, de forma a não postecipar, ainda mais, o deslinde do feito.

No que tange ao item I, alínea a, que versa sobre as questões técnico-financeiras-operacionais que originaram a pane no sistema de fornecimento de água e a interrupção do fornecimento de água no Município de Guajará-Mirim, conforme bem delineado pelo Relatório de Análise Técnica (ID 1293885), foram apresentadas as justificativas abaixo pelo Senhor Cleverson Brancalhão da Silva, na condição de Presidente da CAERD, *verbis*:

> 10. Com relação ao item I "a", o responsável informou a ocorrência de pane no sistema de fornecimento e abastecimento de água, a partir do dia 19.01.2021, sendo iniciados os trabalhos de investigação na noite do dia 22.01.2021. Em consequência, foram localizados e corrigidos pequenos vazamentos.
> 11. Alegou que no dia 25.01.2021, ocorreu a queima de uma bomba de captação localizada no Rio Palheta, motivo pelo qual foi enviada equipe de eletromecânica para acompanhar os trabalhos. Após a substituição do equipamento no Rio Palheta, teria ocorrido a queima de outra de bomba, dessa vez no Rio Mamoré, que também foi substituída.
> 12. Informou que na data de 2.2.2021 foi encontrado vazamento de grande porte na rede de 150mm, que ao ser reparado, restabeleceu prontamente o fornecimento de água no município. Relatou também que a falta de água se deu apenas em 5 (cinco) bairros de Guajará Mirim, sendo eles: Tamandaré, Caetano, Centro, Cristo Rei e Planalto. (...).
> 15. O documento juntado sob o ID n. 1206316, apresentou relatório da Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia – CAERD, cujo teor descreve "Intervenções realizadas em decorrência do desabastecimento de água na cidade de Guajará-Mirim", relatando de forma cronológica e pormenorizada, os seguintes acontecimentos:
> - dificuldades no abastecimento de 5 (cinco) bairros da cidade, informando que a água produzida e encaminhada para a cidade estava sumindo, chegando ao hidrômetro (cavalete) das residências sem pressão para subir na caixa d'água dos usuários;
> - suspeita da possibilidade de vazamento imperceptível da rede de distribuição;
> - acúmulos de águas pluviais à margem das ruas e avenidas da cidade, o que dificultava a identificação de vazamentos;
> - baixa no sistema de captação do Rio Palheta, com a queima da Bomba;
> - queima da bomba de captação do Rio Mamoré, em razão de instabilidade de energia;
> - acúmulo de AR na rede, em consequência das sucessivas paralizações ocorridas, fator que influencia diretamente na pressão necessária para que a água alcance M.C.A (metro de coluna d'água) suficiente para atender os usuários;

> identificação de vazamento na rede de diâmetro de 150mm, localizado dentro de um bueiro de águas pluviais na avenida Quintino Bocaiuva, esquina com a rua Pimenta Bueno.
> 16. O responsável também informou que a Diretoria enviou o caminhão pipa de Porto Velho para atender a cidade de Guajará Mirim durante todo o período de desabastecimento.

O corpo técnico, no Relatório de Análise Técnica (ID 1293885), após a prestação de informações por parte do Presidente da CAERD, entendeu que o ponto em questão foi devidamente atendido.

Tendo em vista o caráter meramente informativo do item em questão, as justificativas apresentadas atendem ao que fora demandado pelo Tribunal de Contas, sem maiores considerações a tecer acerca da temática, tendo em vista ausência de elementos nos autos que representem qualquer incompatibilidade com os fatos narrados.

No que toca ao item I, alínea b, da Decisão Monocrática n. 111/2022-GABFJFS, relativa à apuração de responsabilidades e possível dano, o jurisdicionado limitou-se, por meio da justificativa apresentada, a alegar que, por conta de questões alheias e não previsíveis pelo setor operacional, não foi instaurado qualquer procedimento para seguir com a apuração da responsabilidade e eventual dano.

Sobre a citada justificativa, a unidade instrutiva, por meio Relatório de Análise Técnica (ID 1293885), teceu as seguintes observações:

> 18. Quanto ao item I "b", não foi dado cumprimento pelo responsável, sob a alegação de imprevisibilidade por questões alheias e não previsíveis pelo setor operacional (ID 1206315). Em face da ausência de motivação, a justificativa não poderá ser acolhida, notadamente porque, trata-se de prestação de serviço público cujo fornecimento deve ocorrer de forma adequada, contínua, eficiente e segura ao usuário.
> 19. Cabe destacar que a interrupção do fornecimento de água ocorrida no município de Guajará Mirim no curso da crise sanitária

> decorrente da pandemia de covid 19, conforme relatado pelo Ministério Público, expôs os usuários do serviço público a danos inestimáveis. Por essa razão, embora tenha transcorrido 1 ano e 10 meses dos fatos, é recomendável que haja apuração de possíveis danos, descrição dos responsáveis, e eventual instauração de tomada de contas especial.
> 20. Entretanto, visando assegurar a máxima efetividade ao controle externo e alinhando-nos aos artigos 34 e 70 da Constituição federal, segundo os quais a fiscalização deve ser realizada em primeiro plano pelo controle interno de cada ente, constata-se que, inicialmente, a matéria atrai a atuação do controle interno de titularidade da Controladoria Geral do Estado, que, no desempenho do seu papel de gerenciamento, identificação, controle de riscos, deve fomentar o respeito e obediência às políticas da administração mediante a promoção da eficiência e eficácia operacionais.
> 21. Essa medida está alinhada à Decisão Normativa nº 002/2016 de 18.2.2016 e com a Instrução Normativa n. 58/2017, ambas do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. A primeira estabeleceu as diretrizes gerais sobre a implementação e operacionalização do sistema de controle interno para os entes jurisdicionados, já a instrução normativa, dispõe sobre diretrizes para responsabilização dos agentes públicos em face da inexistência ou funcionamento adequado do sistema de controle interno das entidades jurisdicionadas.
> 22. Assim, embora o item "b" da decisão monocrática n. 111/2022-GABFJFS não tenha sido atendido, deixa-se de recomendar a aplicação de multa por não cumprimento à ordem do relator, para recomendar que o órgão central de controle interno do Governo do Estado de Rondônia realize os levantamentos necessários quanto aos prejuízos suportados pelos beneficiários do serviço de abastecimento de água no curso da pandemia de covid 19.

Não há nos autos maiores informações acerca de falta ou irregularidade, atribuível a quem quer que seja, em decorrência da interrupção do serviço de distribuição de água, na municipalidade de Guajará-Mirim, durante período crítico da pandemia (meados de 2021).

Ainda que a autoridade justificante tenha dado escusa genérica para a não atribuição de responsabilidades, não é certo que a prestação de serviço tenha sido prejudicada, necessariamente, por ato comissivo ou omissivo de qualquer agente público ou privado, sobretudo quando consideradas as complexidades fáticas

e técnicas decorrentes do serviço de distribuição de água pela CAERD, notadamente porque não foram colhidos quaisquer elementos de prova contemporâneos aos fatos.

Nada obstante, o corpo técnico, como medida de preservação da efetividade do controle sobre a Administração Pública, sugeriu o encaminhamento de recomendação à CGE para realização do levantamento necessário quanto a eventuais prejuízos decorrentes da atuação da CAERD no caso em apreço.

Quanto ao ponto, divergindo do encaminhamento proposto pelo corpo de instrução, sem grande esforço que o transcurso do tempo, assim como inviabilizou nestes autos a completa apuração dos fatos e a imputação de responsabilidades aos agentes envolvidos, certamente representará grande empecilho ao êxito do órgão de controle interno em mesmo desiderato.

Por essa razão, deixa esta Procuradoria-Geral de Contas de endossar a proposta.

No que toca ao item I, alínea c, da Decisão Monocrática n. 111/2022-GABFJFS, relativa à apresentação de um "Plano de Contingência", no qual, no cenário excepcional experimentado, a CAERD se paute por diagnósticos, prognósticos e planos de ação para prevenção e mitigação dos impactos da aludida pandemia de Covid-19, a fim de solucionar a falta/insuficiência no fornecimento de água, cuja implementação seria monitorada por esta Corte, não houve qualquer manifestação do justificante.

Sobre a citada ausência de justificativa, a unidade instrutiva, por meio Relatório de Análise Técnica (ID 1293885), fez as seguintes ponderações:

> 23. Embora o responsável não tenha apresentado justificativas, cabe ressaltar que a recomendação foi instituída em razão de fatos ocorridos em janeiro/2021. Logo, trata-se de problema

> potencializado em razão da crise sanitária de covid-19, que à época ainda não havia sido contida.
> 24. Assim, analisando a recomendação técnica sob a ótica da materialidade, relevância e efetividade no momento atual, verifica-se que a exigência de plano de contingência para prevenção e mitigação dos impactos da pandemia de Covid-19 pode ser dispensado ante o transcurso de tempo e a perda do interesse de agir.

Quanto ao ponto, como já destacado, há muito pouco o que se possa fazer na atual quadra quanto a eventos ocorridos ao início de 2021, inviabilizando a apresentação de plano de contingência para enfretamento daquele cenário (passado) já superado pelo transcurso do tempo.

Nada obsta, por outro lado, como medida prospectiva, que seja determinada a confecção de plano de risco voltado a atender situações semelhantes, tendo em vista, independentemente de eventual agravamento da pandemia, a possibilidade de surgimento de outras crises análogas que, por sua natureza, demandem ações extraordinárias da companhia estatal com vistas à garantia da continuidade do serviço público em referência.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina que essa egrégia Corte de Contas conheça da representação, pois atendidos os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgue-a parcialmente procedente, sem imputação de responsabilidade aos agentes arrolados, dadas as circunstâncias do caso, pontuadas neste opinativo, sem prejuízo da expedição, em relação ao item 1, alínea c, da Decisão Monocrática DM n. 0111/2022-GABFJFS/TCE-RO, de que seja determinado ao atual Presidente da CAERD que providencie a confecção de plano de risco voltado a atender situações semelhantes, independentemente de eventual agravamento da pandemia de Covid-19, tendo em vista a possibilidade de surgimento de outras crises análogas que, por sua natureza, demandem ações extraordinárias da companhia estatal com vistas à garantia da continuidade do serviço público em referência,[1] fixando-se prazo para

[1] Pode-se tomar como paradigma planos elaborados por outras prestadoras de serviços essenciais para tais casos, cuja adaptação para as peculiaridades locais não parece tarefa de grande complexidade.

apresentação do resultado final à egrégia Corte de Contas, sob pena de responsabilização em futuras fiscalizações.

É como opino.

Porto Velho, 02 de fevereiro de 2023.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 2 de Fevereiro de 2023

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS