



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REPRESENTAÇÃO Nº 027/2018

Origem: **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**
Destinatário: **TRIBUNAL DE CONTAS**
Órgãos: **EXECUTIVO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO - DMAE
Assunto: **POSSÍVEIS RISCOS À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS EM FACE DO DÉFICIT DE PESSOAL**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas

MEDIDA CAUTELAR

Período: exercício de 2018

O Ministério Público de Contas, por seu Agente firmatário, nos termos do disposto no artigo 37 do Regimento Interno, respeitosamente se dirige a essa Douta Presidência para dizer e propor o que segue.

I – Este *Parquet* examinou e encaminha, anexa, documentação, noticiando a grave deficiência no Quadro de Pessoal do DMAE, situação que gera riscos para a prestação de serviços de captação, tratamento e distribuição de água, bem como de coleta e tratamento de esgoto sanitário em Porto Alegre.

Cabe destacar que parte da matéria sobre qual versa a documentação ora apresentada foi analisada no Relatório de Auditoria das Contas de Gestão do exercício de 2017¹, inclusive por provocação deste *Parquet*, através da Representação MPC nº 7053-0200/17-2. Inobstante o

¹ Processo de Contas de Gestão nº 4607-0200/17-1.





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

tema já estar sendo tratado pela Corte de Contas, entende-se que, diante da gravidade da situação, medidas emergenciais são imperiosas, pelo risco de comprometimento do abastecimento de água da cidade de Porto Alegre em um futuro próximo, entre outras consequências danosas à coletividade.

II – Considerando que uma das causas do problema da deficiência de pessoal reside na interferência do Poder Executivo na autonomia financeira e administrativa do DMAE, entende-se necessário explicitar a situação de submissão em que se encontra a Autarquia frente à Administração Centralizada.

A independência administrativa e autonomia financeira são elementos intrínsecos à natureza de toda e qualquer autarquia, conforme ensina a teoria administrativista. A Lei Municipal nº 2.312/1961, ao criar o DMAE como entidade autárquica, previu expressamente no art. 2º que o *DMAE tem autonomia administrativa, financeira e contábil, além de personalidade jurídica própria, e funciona dentro dos limites que lhe são traçados por esta Lei.*

Entretanto, o Executivo Municipal de Porto Alegre vem editando atos normativos que ferem a Lei Municipal nº 2.313/1961 e violam a autonomia da Autarquia. Dentre tais atos, cumpre destacar os Decretos nº 19.648/2017 e 19.650/2017.

O Decreto Municipal nº 19.648/2017 estabeleceu, em seu art. 1º, que *fica vedada a admissão ou contratação de pessoal efetivo no âmbito da Administração Pública direta e indireta, incluindo as Autarquias, as Fundações instituídas ou mantidas pelo Município, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista.*

O Decreto Municipal nº 19.650/2017 constituiu o Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira, vinculado ao Gabinete do Prefeito, o qual tem por objetivo *estabelecer diretrizes e acompanhamento da despesa pública, voltado para adoção de medidas necessárias à racionalização e*



otimização dos gastos dos órgãos e das entidades da Administração Pública Municipal, Direta e Indireta (art. 2º). Ocorre que, por meio de Resoluções e Autorizações, o CGOF tem ultrapassado a função de orientação, estabelecendo regras acerca de horas extras, suspendendo as substituições de FGs e cargos em comissão, vedando a concessão de reajuste anual, entre outras medidas que interferem diretamente na Gestão do DMAE.

Deste modo, verifica-se que os Decretos Municipais referidos impedem que a Autarquia execute seu orçamento e reponha o seu quadro de pessoal, comprometendo a prestação dos serviços públicos de água e esgoto.

III – De acordo com informação obtida junto ao Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Alegre², dos 3.634 cargos existentes no DMAE, 2.056 estão vagos. Portanto, a Autarquia está atuando com defasagem de 56% do seu quadro, situação que gera risco na continuidade e na qualidade dos serviços prestados pelo DMAE.

Em resposta ao ofício enviado pelo *Parquet*, solicitando informações ao Gestor Responsável pelo DMAE acerca das providências adotadas, principalmente quanto à reposição do quadro de pessoal, o Diretor Geral disponibilizou acesso aos processos administrativos SEI nº 18.10.000003863-0 e nº 1810.000003766-9. O primeiro traz pedido de autorização para abertura de concurso público para o ingresso de 141 novos servidores; o segundo, a nomeação de 55 candidatos aprovados e habilitados em concurso público vigente.

Como embasamento para ambos pedidos, o Diretor Geral destaca a ocorrência de um número elevado de horas-extras para manter a regularidade dos serviços, o que acarreta aumento de riscos de acidentes operacionais e de trabalho. Argumenta que eventual alternativa para a

² http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prespoa/transparencia/usu_doc/totais_por_cargo_-_ai-estatuario_-_dmae_-_201805.pdf



prestação do serviço aventadas pela Gestão Municipal, sob o modelo de parceria público-privada, ainda se encontra em fase de estudos, sendo que **“a necessidade de servidores para a manutenção das atividades é imediata e urgente”**. Destaca que, considerando a disponibilidade orçamentária e financeira da Autarquia, **“o DMAE possui plena capacidade de custeio e manutenção dos servidores solicitados”**. Assim, a *“manutenção do risco de desatendimento de serviços é injustificada segundo esse aspecto”*. Frisa, em especial, o pedido de concurso para Técnico de Tratamento de Água e Esgotos, sendo tal solicitação a de maior premência, **“uma vez que há risco de não se conseguir mais operar as estações de tratamento de água e de esgoto por absoluta indisponibilidade de servidores com essa atribuição”**.

Nos autos do SEI nº 18.10.000003863-0, verifica-se correspondência eletrônica encaminhada pelo Diretor Geral do DMAE ao Procurador Municipal Coordenador da PME-DMAE, questionando a possibilidade de contratação emergencial de servidores para as áreas de ponta. O Gestor afirma que **“o cenário que se apresenta nesse sentido indica que estamos em um limite perigosíssimo de termos descontinuidade da prestação desses serviços. As consequências de quaisquer descontinuidades desses serviços são inúmeras e graves, com a falta de atendimento à população e inclusive a incriminação e criminalização dos profissionais servidores perante seus Conselhos, Órgãos de Controle Interno e Externo, Ministérios Públicos e Policiais (...).”**

O Diretor de Tratamento e Meio Ambiente, em *e-mail* dirigido ao Diretor Geral, destaca que em face de um cenário de incerteza de alteração da legislação previdenciária, muitos servidores se aposentaram, agravando ainda mais o déficit de pessoal na área operacional. Relata que, para evitar situações de colapso, adotaram-se medidas como aumento de horas extras, modificações de método de trabalho, fechamento de laboratórios, e conversão de férias em pecúnia. **Entretanto, a Direção Geral, em**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

observância aos regramentos estabelecidos pelo Executivo Municipal, proibiu a “venda de férias”. Entendendo que todas as possibilidades para assegurar a continuidade do tratamento de água e esgoto foram buscadas, envia a Direção Geral as seguintes indagações:

- Como prosseguir a operação das unidades e evitar colapsos com o efetivo disponível decrescente?
- Como garantir a legalidade das atividades do Departamento, atendimento aos padrões de potabilidade (ETAs) e padrões de emissão (ETEs) sem o ingresso de pessoas?
- Como assegurar a correta operação das plantas industriais sem equipes mínimas?
- Quais informações deveremos encaminhar para os órgãos de controle (Vigilância Sanitária, SMSM/FEPAM/MP/PF etc...) que possam justificar possíveis falhas nos padrões da água para consumo humano e no tratamento de esgoto em decorrência da falta de pessoas?”.

Finaliza a mensagem relatando que “os levantamentos de pessoal elaborados pela DT indicam a possibilidade de aposentadoria de 28% na GATE e 35% na GTAG do efetivo das equipes de operação e laboratórios no curto prazo (até dois anos). Assim, o Departamento deverá tomar decisões firmes para garantir que a legalidade das ações desta Autarquia mantenha-se preservadas e a população possa continuar a receber os serviços essenciais de saneamento com a qualidade necessária”.

Deste modo, conclui-se que o déficit de pessoal do DMAE, atualmente em 56%, configura-se fator de risco potencial para a continuidade dos serviços prestados, bem como para os padrões de qualidade, conforme as declarações dos dirigentes da Autarquia.

IV – No SEI nº 18.10.000003863-0 foi solicitada a abertura de concurso público para 141 vagas em 12 cargos, todos relacionados às atividades fins do Departamento³. O Executivo Municipal de Porto Alegre,

³ Conforme Despacho DG-DMAE 4689298/SEI 18.10.000003863-0, foi solicitada a abertura de concurso para os cargos:

Cargo	Quantidade
-------	------------



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

conforme informação constante do Despacho DG-DMAE 4689298, autorizou a abertura de concurso público somente para 07 vagas: 05 para Técnico em Tratamento de Água e Esgotos, e 02 para Técnico em Saneamento. Os pedidos para tais cargos eram de 28 e 02 vagas, respectivamente. Para os demais cargos solicitados, o Executivo Municipal de Porto Alegre não autorizou a abertura de concurso público.

Considerando que para manutenção das atividades do Departamento é **necessário** o preenchimento de, no mínimo, **141** vagas, conforme amplamente demonstrado pelos dirigentes da Autarquia, vislumbra-se evidente que a **autorização** para abertura de concurso público para **07 vagas** em dois cargos, correspondente a **5% das existentes**, não soluciona o problema.

No tocante ao pedido para ingresso de pessoal aprovado em concurso público, a fim de repor as vacâncias decorrentes de aposentadorias, foi solicitada, no SEI nº 18.10.000003766-9, a nomeação de: 06 cargos de Engenheiro Civil; 03 cargos de Engenheiro Químico; 01 cargo de Arquiteto e 45 cargos de Assistente Administrativo. O Executivo Municipal de Porto Alegre autorizou o chamamento de 06 cargos de Engenheiro Civil; 03 cargos de Engenheiro Químico e a seleção interna para 15 assistentes administrativos, conforme Memorando nº 392/2018-GP, assinado pelo Prefeito Municipal.

Agente de Saneamento	15
Auxiliar Eletromecânico	05
Biólogo	01
Engenheiro Mecânico	02
Fresador	01
Instalador Hidrossanitário	37
Montador Eletromecânico	01
Operador de Subestação	33
Operador de Máquinas Especiais	08
Soldador Industrial	02
Técnico Saneamento	08
Técnico Tratamento de Água e Esgotos	28
Total	141



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Assim, verifica-se que a reposição do quadro de pessoal do DMAE não vem sendo feita de forma a possibilitar a continuidade da prestação adequada do serviço de captação, tratamento e distribuição de água, bem como de coleta e tratamento de esgoto sanitário da cidade de Porto Alegre.

V – É oportuno destacar que, além dos riscos à continuidade da prestação do serviço, a falta de funcionários gerou também impacto na arrecadação da Autarquia. Em 2015, o DMAE terceirizou o procedimento de leitura de hidrômetros, redistribuindo os servidores leitores em funções administrativas⁴. Desde que tal medida foi adotada, a arrecadação referente à tarifa de água estaria em declínio, enquanto a arrecadação da tarifa de esgoto teria permanecido estável, consoante os dados apresentados na denúncia. Ainda, relata-se que o DMAE possuiria cerca de R\$ 150 milhões de reais em crédito não cobrados ou renegociados por falta de pessoal.

VI – O tratamento e o abastecimento de água, bem como a captação e tratamento de esgoto são serviços públicos, de natureza essencial, conforme se depreende da inteligência dos artigos 23, IX, 30, V e 175, todos da Constituição Federal, e do artigo 10 da Lei Federal nº 7.783/89.

A Lei Orgânica de Porto Alegre é expressa quanto à titularidade dos serviços de água e esgoto:

Art. 225 - O serviço público de água e esgoto é atribuição precípua do Município, que deverá estendê-lo progressivamente a toda a população.

§ 1º O Município manterá, na forma da lei, mecanismos institucionais e financeiros destinados a garantir os benefícios do

⁴ Conforme noticiado à época:
http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmae/default.php?p_noticia=174017&UNIDMAE+CAPACITA+NOVOS+LEITURISTAS+DE+HIDROMETROS
<https://gauchazh.clerbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/07/por-problemas-na-leitura-de-hidrometros-cobranca-da-agua-chega-a-r-190-mil-em-porto-alegre-4812206.html>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

saneamento básico à totalidade da população, compatibilizando o planejamento local com o do órgão gestor das bacias hidrográficas em que estiver parcial ou totalmente inserido.

§ 2º O serviço público de que trata o caput deste artigo será organizado, prestado, explorado e fiscalizado diretamente pelo Município, vedada a outorga mediante concessão, permissão ou autorização, exceto à entidade pública municipal existente ou que venha a ser criada para tal fim.

A Lei Municipal nº 2.312/61, que criou o DMAE, estabeleceu em seu art. 3º:

Art. 3º - Compete ao DMAE:

- a) planejar, executar e fiscalizar todas as atividades concernentes à construção, melhoramento, ampliação, exploração e conservação dos serviços de água e esgoto;
- b) administrar seus bens, efetuar desapropriações mediante prévia declaração de utilidade pública e alienar materiais inutilizados ou inaproveitáveis através de concorrência pública;
- c) defender os cursos de água do Município contra poluição;
- d) exercer quaisquer outras atividades compatíveis com as leis e tendentes ao desenvolvimento dos sistemas de esgoto e abastecimento de água.

Deste modo, não há dúvidas acerca do caráter e da titularidade públicos do serviço de água e esgoto. Tratando-se de um serviço público, deve ser prestado de forma adequada, conforme prevê o artigo 6º da Lei nº 8.987/98. Serviço adequado, nos termos do artigo 6º, §1º, é o que satisfaz as condições de **regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas**.

O déficit no quadro de pessoal gera riscos potenciais à adequada prestação do serviço público em análise e, caso não solucionado, poderá causar danos graves aos usuários.

Por eventuais danos, além da responsabilidade civil do Ente



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Público, que independe de dolo ou culpa, conforme preceitua o artigo 35, §6º, da Constituição Federal, há ainda a possibilidade de haver **responsabilidade no âmbito penal**, caso se verifique a ocorrência de **crime**⁵.

VII – Em face da situação apresentada, entende-se necessária uma imediata atuação da Corte de Contas, instaurando-se Inspeção Especial para apurar a matéria, inclusive com a proposição de medida acautelatória, uma vez que se encontram presentes os requisitos para a sua concessão.

Destarte, considerando o retrospecto antes descrito, em particular, o caráter essencial do serviço de água e esgoto, cuja prestação é de titularidade do Poder Público, verifica-se presente o *fumus boni juris*.

A potencial lesão ao interesse público, em face do risco de interrupção ou comprometimento da qualidade dos serviços públicos de

⁵ Ressalta-se que a Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, possibilita a responsabilização das pessoas físicas e jurídicas, conforme previsto nos artigos 2º e 3º, além de trazer diversas infrações penais que admitem modalidade culposa.

Dentre os tipos penais previstos na Lei dos Crimes Ambientais, destaca-se o delito de poluição, previsto no artigo 54, o qual se vislumbra risco de restar configurado, tendo em vista os relatos dos servidores constantes na documentação apresentada, caso medidas não sejam tomadas em tempo hábil:

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 1º Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

§ 2º Se o crime:

I - tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana;

II - causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população;

III - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade;

IV - dificultar ou impedir o uso público das praias;

V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos;

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.



água e esgoto, constitui o *periculum in mora*, merecendo a pronta atenção e intervenção da Corte de Contas.

Considerando que restou demonstrada nos processos administrativos SEI nº 18.10.000003863-0 e nº 18.10.000003766-9 a responsabilidade do Executivo Municipal de Porto Alegre pela continuidade da situação deficitária do quadro de pessoal do DMAE, bem como que os Decretos Municipais nº 19.648/2017 e nº 19.650/2017 ensejam interferência da Administração Municipal na gestão da Autarquia, entende-se que a medida acautelatória deva ser direcionada também ao Executivo Municipal de Porto Alegre.

VIII – Isto posto, o **Ministério Público de Contas**, considerando a gravidade e a relevância do tema, e tendo em conta que a coibição e a censura dos atos potencialmente lesivos aos ditames que regulam a atividade administrativa se encerram no conjunto das competências desse Tribunal (artigo. 71 da CR), **requer**:

1º com fundamento no inciso XIII do artigo 12 do RITCE⁶, seja determinado, em sede de **medida cautelar**, que o Prefeito Municipal de Porto Alegre **abstenha-se** de praticar atos que, interferindo na autonomia da autarquia, possam afetar o adequado funcionamento do Departamento Municipal de Água e Esgoto –DMAE;

2º com fundamento no inciso XIII do artigo 12 do RITCE⁷, seja determinado, em sede de **medida cautelar**, que o Diretor-Geral do Departamento Municipal de Água e Esgoto -DMAE **adote providências** a

⁶ Art. 12. Além das outras competências previstas neste Regimento e das que lhe vierem a ser atribuídas por resolução, compete ao Relator (...) XIII – no prazo de 10 (dez) dias contados do recebimento do processo: a) proferir decisões interlocutórias em pedido de medida acautelatória e de antecipação dos efeitos da tutela recursal.

⁷ Art. 12. Além das outras competências previstas neste Regimento e das que lhe vierem a ser atribuídas por resolução, compete ao Relator (...) XIII – no prazo de 10 (dez) dias contados do recebimento do processo: a) proferir decisões interlocutórias em pedido de medida acautelatória e de antecipação dos efeitos da tutela recursal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

fim de evitar riscos de comprometimento ou interrupção da prestação adequada do serviço público de água e esgoto;

3º) instauração de Inspeção Especial para apurar o inteiro teor da matéria, inclusive apartando-se o que já foi analisado no Processo de Contas de Gestão nº 4607-0200/17-1, o qual, por razões de ordem regimental e processual, deve instruir o processo de Inspeção a ser instaurado.

Assim, requer-se o recebimento e processamento da presente, propugnando por seu acolhimento, bem como seja dada ciência ao *Parquet* das providências implementadas pela Casa em relação à matéria.

À sua elevada consideração.

MPC, em 21 de novembro de 2018.

GERALDO COSTA DA CAMINO,
Procurador-Geral.

}