



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

PROCESSO N.º: 017754/2017 - TC

INTERESSADA: Prefeitura Municipal de Guamaré

ASSUNTO: Denúncia

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. DESNECESSIDADE DE SOBRESTAMENTO DO FEITO. IMPOSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TAG. COMPLEMENTAÇÃO DE DILIGÊNCIAS. RESPONSABILIDADE DOS MEMBROS DA CPL. MODALIDADE EQUIVOCADA DE LICITAÇÃO. OBJETO CONTRATUAL NÃO DEFINIDO. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO. AUSÊNCIA DE ESTUDOS PRÉVIOS. AUSÊNCIA DE LICENÇAS AMBIENTAIS. AUSÊNCIA DE PESQUISA MERCADOLÓGICA. PARCELAS SEM CONTRAPRESTAÇÕES. NULIDADE DO CONTRATO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTAS.

1. A existência de ações judiciais de cobrança de valores relativos ao contrato analisado não tem afetação sobre a tramitação deste feito, cuja finalidade é averiguar os fatos à luz das normas do controle externo, existindo independência entre as instâncias civil, penal e administrativa, sem que haja interferência recíproca entre seus respectivos julgados.

2. O art. 122, §4º, da Lei Complementar 464/2012 veda a negociação de responsabilidade que envolve dano ao erário, descabendo qualquer possibilidade de celebrar Termo de Ajustamento de Gestão quanto à matéria deste processo.

3. Necessidade de complementação de diligência de citação dos responsáveis que ainda não integraram a relação processual.

4. Constitui papel da CPL fiscalizar os atos internos prévios do procedimento licitatório, devendo rejeitar o prosseguimento de uma licitação munida de manifestas irregularidades, mormente quando o objeto é serviço de alta complexidade não foram verificados os requisitos mínimos para sua execução, o que se extrai do art. 6º e 51, §3º, ambos da Lei 8.666/1993.

5. A contratação fiscalizada nestes autos caracteriza-se por possuir elevada complexidade técnica, não tendo sido apresentado, contudo, um projeto básico adequado ou qualquer tipo de estudo prévio à realização da despesa, o que macula gravemente a contratação e fere os arts. 7º, inciso I e §2º, inciso I, e o art. 40, §2º, inciso I, ambos da Lei 8.666/1993.

6. A contratação deveria ter sido realizada por meio de concessão de obra pública, uma vez ser necessária a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

construção de unidades de captação, de adutoras, de subestação elétrica, entre outras, e de dizer respeito a serviço de execução contínua e de alta complexidade, para cuja exploração o Município de Guamaré não possui capacidade técnica.

7. A ausência de demonstração da viabilidade do serviço, em virtude da inexistência de estudo prévio ou demonstração do local disponibilizado para a obra, assim como inexistência de estudos de viabilidade de área, inexistindo plantas das obras de captação, adução e distribuição, nem previsão dos custos de manutenção da unidade, frustra o art. 7º, §2º, inciso I, e art. 12, inciso VII, da Lei 8666/1993 e a Resolução 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, refletindo a total impossibilidade de continuidade da licitação.

8. A vazão de 1.500 m³/dia é a demanda total do Município, sem a dedução do volume de eventuais bacias com potencial hídrico e sem a dedução do montante de água já fornecida pela empresa estatal de distribuição, situação que aponta superdimensionamento do contrato.

9. A empresa não pode se eximir da responsabilidade pelas impropriedades contratuais, uma vez que estava ciente da ausência de licenças ambientais e de realização de obras civis pelo Município que eram necessárias à instalação da unidade dessalinizadora.

10. A ausência de realização de pesquisa mercadológica efetiva representa violação do art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, devendo ser imputada aos responsáveis a multa cabível.

11. Nenhuma das empresas supostamente pesquisadas apresenta orçamento unitário dos serviços e materiais necessários à execução do contrato, nem toma por base qualquer cronograma para cada uma das atividades para instalação da unidade dessalinizadora, situação em que os documentos dos autos de nada servem para quantificar o preço de mercado.

11. O Edital de licitação e o seu respectivo contrato preveem o pagamento de 60% do valor do contrato antes de o Município ter acesso aos materiais e serviços contratados.

12. O pagamento antecipado da primeira parcela sem que tenham sido realizadas contraprestações por parte da empresa configura antecipação de pagamento sem liquidação, portanto, adiantamento de recursos públicos o que viola a Lei 4.320/64, a Lei Estadual 4.041/71 e a Súmula n. 01-TCE/RN.

13. O elevado número de irregularidades e ilegalidades que permeiam o processo licitatório e a execução



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

contratual demonstram a impossibilidade de continuação do contrato, tampouco com a retomada dos serviços.

14. Parecer que pugna pela declaração de irregularidade da matéria, pela determinação de nulidade do contrato com extinção de todos os seus efeitos, pela aplicação de restituição ao erário de maneira solidária quanto ao dano causado e multas.

MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL¹ N.º 0185/2024

I – RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia encaminhada à ouvidoria deste Tribunal de Contas referente a vícios na contratação realizada pela Prefeitura Municipal de Guamaré da empresa ACQUAPURA LTDA. EPP, para a aquisição e instalação de unidade dessalinizadora de água do mar, por osmose reversa, no valor global de R\$9.719.100,00 (nove milhões, setecentos e dezenove mil e cem reais).

Conforme apontado no Memorando denunciatório n.º 162/2017-OUVID (evento 1, fl. 1), a vencedora da Concorrência Pública n.º 006/2015, recebeu o pagamento adiantado da quantia de R\$971.910,00 (novecentos e setenta e um mil, novecentos e dez reais), equivalente a 10% do valor global do contrato. A exordial também evidencia que não foi possível constatar o local de realização da obra e da unidade dessalinizadora.

O Diretor da Inspeção de Controle Externo José Monteiro Coelho Filho, diante disso, expediu o Ofício n.º 012/2017-ICE/TCE/RN (evento 1, fl. 64), por meio do qual solicitou que a Prefeitura Municipal de Guamaré encaminhasse



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

toda a documentação referente ao procedimento licitatório de contratação da Acquapura Ltda. EPP.

O Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos juntou, então, o Ofício n.º 080/2017 (evento 1, fl. 65), encaminhando a documentação requisitada, que está encartada entre a fl. 66 do evento 1 e a fl. 253 do evento 5.

A Conselheira Relatora recebeu a denúncia e determinou que os autos seguissem à Diretoria competente e ao Ministério Público de Contas (evento 7).

Antes da análise da matéria pela Diretoria, foi apensado o Ofício n.º 069/2017-PGM (evento 9, apensado 17548/2017), por meio do qual o Procurador-Geral do Município de Guamaré, Sr. Mário Gomes Teixeira, encaminhou cópia do Processo Administrativo n.º 3852/2016, referente ao pagamento da empresa contratada, estando, contudo, a maior parte dos documentos ilegível.

A Inspeção de Controle Externo - ICE emitiu a Informação n.º 014/2018-ICE (evento 10), de lavra dos Inspectores de Controle Externo André Tabosa Fernandes de Santa Cruz Gerab e José Rosenilton de Araújo Maracajá, que constatarem os seguintes fatos:

- a) Não constam dos autos documentos que atestem a importação do material da unidade dessalinizadora, nem foi apresentada a *proforma invoice*, documento que manifesta a intenção de realizar uma operação comercial;
- b) Foi feito o adiantamento, em 09 de julho de 2016, do montante de R\$971.910,00 (novecentos e setenta



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

e um mil, novecentos e dez reais), que equivale a 10% do valor global do contrato, após a assinatura do instrumento e o recebimento da ordem de serviço, sem a existência de contraprestação;

- c) A data de vencimento do seguro garantia que se prestava a cobrir a execução contratual era a data de 04 de setembro de 2016, antes do período de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão do serviço;
- d) Ausência de Projeto Executivo exigido da empresa contratada no prazo máximo de 30 (trinta) dias da assinatura do contrato;
- e) Desrespeito ao prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão dos serviços após a assinatura do contrato, inexistindo comprovação da prorrogação contratual;
- f) Ausência de pesquisa mercadológica;
- g) O suposto Projeto Básico apresentado em anexo ao Edital se encontra incompleto e desacompanhado de estudos de viabilidade técnica, econômica e social, estudos do impacto ambiental, nem estudos hidrológicos e/ou hidrogeológicos sobre o potencial hídrico da região;
- h) Não há nos autos prova da existência de licenciamento ambiental para construção da unidade de dessalinização de água do mar;
- i) Não foi identificada a modelagem econômica do investimento, seu impacto financeiro, custos operativos e tarifas, como também não está



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

definido quem irá operar o sistema de captação da água do mar, uma vez que caberia à CAERN tal responsabilidade.

Sugeriu a Diretoria, diante desses fatos, que a Prefeitura Municipal se abstivesse de realizar outros pagamentos à empresa Acquapura Ltda, além de sugerir a citação dos responsáveis.

Apesar de haver determinação da Relatora (evento 07) quanto à remessa dos autos ao Ministério Público de Contas, estes retornaram àquela Conselheira, que emitiu novo Despacho (evento 13), determinando a atribuição de caráter seletivo ao caderno processual. Foi determinada, ademais, a notificação da Prefeitura Municipal de Guamaré para se manifestar acerca da medida cautelar sugerida, além da citação da empresa Acquapura Ltda, do Prefeito Municipal, o Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca, do Secretário Municipal de Obras e Serviços, Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas, e do Secretário de Obras Adjunto, o Sr. Paulo Luís da Silva Filho.

A Prefeitura Municipal foi notificada, por meio de seu representante (evento 18) e os responsáveis foram devidamente citados (eventos 19 e 22).

O Prefeito, o Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca, apresentou manifestação (documento apensado 2370/2018, evento 33), comprometendo-se a cessar os pagamentos à mencionada empresa.

Foram, em sequência, apresentadas defesas pelo Secretário de Obras e Serviços, o Sr. Keke Rosberg Camelo



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Dantas e pelo Prefeito Municipal, o Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca, (documento apensado 2693/2018). Ambos informaram que o simples pagamento antecipado não gera irregularidade e que a empresa Aquapura cumpriu os procedimentos que justificaram o pagamento da 1ª parcela contratual, uma vez que aquela havia iniciado os trâmites referentes à importação de alguns produtos da dessalinizadora, buscando comprovar a alegação por meio de termos de compras, e-mails entre a empresa Aquapura Ltda e a Empresa General Eletrics e por meio de relatório de destino dos valores (fls. 21/48 do evento 45, documento apensado 2693/2018), sem que estes documentos estejam assinados e sem a presença de notas fiscais das supostas compras.

Informaram também que o seguro garantia prestado pela empresa acobertou justamente o período do pagamento da 1ª parcela, e que após o vencimento desse seguro houve a suspensão da execução contratual em razão de dificuldades no recebimento dos royalties petrolíferos.

O Prefeito e o Secretário de Obras defenderam que, mesmo sem receber a 2ª parcela do pagamento, a empresa já havia apresentado o Projeto Executivo do serviço, não havendo de se falar em dano para a Administração, mas que esse não fora juntado aos autos "por um lapso", situação em que encaminhou documento supostamente capaz de sanar essa ausência (fls. 93/161 do evento 45 a fl. 4 do evento 48, documento apensado 2693/2018).

Quanto à ausência de juntada de aditivo de prazo, o Secretário e o Prefeito demonstraram que foi celebrado, em



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

05 de setembro de 2016, o Aditivo n.º 015/2016 (fls. 29/30, evento 49 do apensado 2693/2018), alongando o contrato por mais 100 (cem) dias a partir da assinatura do documento até 13 de dezembro daquele ano, mas que logo após foi celebrado Termo de Paralisação Contratual, em 21 de setembro de 2016 (fls. 65/66, evento 45 do apensado 2693/2018), em razão de "queda no repasse de *royalties* ao Município e dificuldades de adimplir as despesas referentes aos gastos com pessoal".

Destaca-se que, nos termos do Parecer do Procurador Geral Adjunto do Município, Sr. Luis Felipe Batista Fontenelle, acerca da solicitação do mencionado Aditivo (fls. 24/26, evento 49 do apensado 2693/2018), aquele informou que o Secretário de Obras justifica o alargamento do prazo diante da necessidade de contratar outra empresa para realização de obras de eletrificação e captação de água. No extrato do Termo Aditivo, todavia, não está presente qualquer justificativa da ação.

Em relação a não existência de Projeto Básico, afirmam os defendentes que é suficiente a documentação já apresentada nesse sentido, uma vez que foi produzida por empresa com larga experiência.

Informam os gestores, ademais, que não seria necessário estudo de viabilidade social, pois a obra "só trará fatores positivos ao povo de Guamaré", inclusive em razão da seca decretada na região (Decreto Estadual 27315/2017), especialmente tendo em vista que a construção da adutora Afonso Bezerra/Pendências, prevista como ação governamental, se encontra paralisada. Quanto aos estudos técnicos,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

ambientais e de viabilidade, assevera que não há lei determinando essa obrigação.

Os defendentes alegam, por fim, que a Lei Orgânica do Município prevê a competência Municipal para tomar medidas de resolução das situações relacionadas aos recursos hídricos, além de apontar, sem o acompanhamento de provas, que a CAERN não tem tomado providências efetivas para esse fim, situação em que o próprio Município tomou a iniciativa do projeto de abastecimento, **mantendo-se no aguardo das devidas licenças ambientais para poder executar a obra.**

A empresa Aquapura, por sua vez, mediante seu representante legal, o Sr. José Alberto Novais da Silva Barbosa, apresentou o documento apensado 2736/2018 (evento 42), alegando que não houve qualquer dano à Administração Pública com o pagamento antecipado de parcela, uma vez que a existência de seguro resguardava a Prefeitura de danos perante eventual descumprimento contratual. Alegou, ainda, que aquela empresa entregou o Projeto Executivo, situação em que demonstrou interesse na continuidade da execução contratual, apesar de não ter recebido a 2ª parcela do pagamento, à qual teria direito em razão dos valores desembolsados para emissão do projeto, conforme cronograma de pagamento.

Aponta o defendente que a execução do contrato não se deu no prazo estipulado de 180 (cento e oitenta) dias em razão de problemas burocráticos, situação em que foi firmado Termo Aditivo de dilação de mais 100 (cem) dias para a finalização da execução (aditivo n.º 015/2016, colacionado



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

ao próprio corpo da manifestação). Segundo a empresa, todavia, **a Prefeitura comunicou a paralização do contrato por prazo indeterminado** em razão de dificuldades financeiras, especialmente diante da queda na arrecadação dos *royalties* de petróleo, sendo o termo de paralização assinado em 21 de setembro de 2016.

Alegou que **a pesquisa de preço não foi realizada** porque a maioria dos produtos utilizados no serviço que foi objeto da licitação é exportado e pago em dólar, dependendo da negociação da empresa com seus fornecedores.

Foi realizada nova citação do Secretário de Obras Adjunto, o Sr. Paulo Luís da Silva Filho (evento 44), que apresentou o documento apensado 4292/2018 (evento 53), declarando ratificar os mesmos termos do apensado 2693/2018, anteriormente apresentado pelo Prefeito Municipal, Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca, e pelo Secretário Municipal de Obras e Serviços, Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas.

Tendo em vista a apresentação das defesas, os autos retornaram à Inspeção de Controle Externo, que sugeriu, por meio da Informação n.º 41/2018-ICE (evento 63), de lavra dos Auditores de Controle Externo André Tabosa Fernandes de Santa Cruz Gerab e José Rosenilton de Araújo Maracajá, a notificação da CAERN e da Secretaria do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos do Rio Grande do Norte para trazerem elementos instrutórios acerca das questões levantadas pela Prefeitura de Guamaré.

Apesar da ausência da oitiva obrigatória do Órgão Ministerial, a CAERN e a SEMARH foram devidamente



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

notificadas (eventos 69 e 70), sendo que apenas aquela primeira apresentou manifestação, por meio do apensado 6479/2018 (evento 90), alegando que a mencionada adutora Afonso Bezerra/Pendências se encontra em execução, apesar de não trazer provas nesse sentido.

Novamente foram os autos a ICE, que elaborou a Informação n.º 55/2018-ICE (evento 94), de lavra dos Auditores de Controle Externo André Tabosa Fernandes de Santa Cruz Gerab e José Rosenilton de Araújo Maracajá, verificando que apesar das alegações da CAERN de que a adutora está em execução, esta se encontra paralisada desde 2014, situação em que o Município, de fato, deve tomar as medidas cabíveis para sanar a situação de seca, desde que some esforços com outros entes federativos para evitar a sobreposição de ações no mesmo sentido.

Aduziu a Diretoria, contudo, quanto aos documentos que atestariam as operações de importação de equipamentos e que justificariam o pagamento da primeira parcela à empresa contratada, que os defendentes acostaram aos autos diversos documentos apócrifos, quais sejam: ordem de venda; Termo e Condições de venda; Termo de Cotação; e Ordem de Compra, além de Comprovante de Transferência Eletrônica Disponível; e Planilha Financeira do Sistema de Dessalinização de Água do Mar (fls. 21/48, evento 1 do apensado 2693/2018, evento 40). Quanto à compra dos itens para execução do contrato, ademais, apontou a ICE que não há recibos ou notas fiscais probatórias do pagamento das despesas.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Ainda apontou que o próprio Edital e o contrato não especificam corretamente o objeto contratado, deixando de esclarecer, entre outros aspectos, a competência para a execução das obras necessárias à prestação do serviço, além de que o orçamento global, sem detalhamento, não define os preços unitários dos materiais e serviços.

Demonstrou a ICE, ainda, que os responsáveis não comprovaram a justificativa para a aquisição de um equipamento que produza uma vazão de 1.500 m³/dia antes de conhecer o real déficit hídrico do Município para só então adquirir um equipamento compatível com a real necessidade e, por conseguinte, mais econômico. Da mesma forma, inferiu-se que não há comprovação de que a dessalinização é técnica viável para abastecimento do Município, diante da ausência de estudos nesse sentido.

A Inspeção apontou ademais a ausência de respaldo das demais alegações do gestor, mantendo as irregularidades anteriormente levantadas, inclusive quanto ao dano gerado aos cofres públicos pelo pagamento antecipado e pela ausência dos diversos estudos e licenças necessários ao início dos serviços. Sugeriu a ICE que fosse mantida a medida cautelar de suspensão dos pagamentos e que fossem intimados os responsáveis acerca do teor daquela manifestação.

Este Ministério Público de Contas, de posse dos autos, emitiu o Parecer n.º 125/2018 (evento 131), no qual verificou que o Município de Guamaré não possuía capacidade técnica para assumir o projeto de dessalinização e que tal



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

contratação deveria ter sido realizada por meio de concessão de obra pública - modalidade diversa da pretendida pela Administração. Constatou, também, que não foi realizado qualquer estudo prévio à realização da licitação, de modo que não ficou verificada a viabilidade do serviço contratado. O mesmo ocorreu no que tange à pesquisa mercadológica, que foi realizada de forma irregular, uma vez que a ausência de informações técnicas e de estudo de viabilidade impossibilitaram a elaboração de estimativas reais de preços por parte das empresas pesquisadas.

Apontou-se ainda a nulidade das cláusulas contratuais que fixavam o pagamento, pela Administração Pública, de parcelas do valor de contrato antes mesmo da efetiva contraprestação pela empresa contratada. Tal irregularidade, somada àquelas já apontadas, revelam uma situação de completa impossibilidade na execução do contrato, já que a ausência de projetos, estudos e licenças para a contratação revelariam fortes indícios de pagamento irregular em favor de particular.

Ao fim, este Ministério Público pontuou que as irregularidades descritas conduzem à responsabilização solidária dos gestores e dos membros da comissão permanente de licitação, razão pela qual requereu a citação de tais servidores para integrarem a relação processual.

Manifestou-se nos autos o ex-prefeito de Guamaré, Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca (documento apenso n.º 10494/2018-TC), em resposta à Notificação n.º 1241/2018DAE, informando que não ocupa mais o cargo de Prefeito do



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Município, em virtude de decisão judicial que cassou a sua candidatura. Requereu, assim, que a notificação ora mencionada fosse encaminhada ao atual Chefe do Poder Executivo do Município.

Devidamente citados (Citações n.º 2510/2018-DAE e 2512/2018-DAE, eventos 153 e 155), o Sr. Clênio Cley Cunha Maciel e a Sra. Eliane Marjorie Gomes Guedes, membros da Comissão Permanente de Licitação, apresentaram defesa nos autos, por meio do documento apensado n.º 553/2019-TC (evento 170), alegando que fizeram parte da Comissão Permanente de Licitação somente até a fase da análise da documentação de habilitação, sendo que a composição daquela comissão foi modificada na fase externa do certame. Aduziram os defendentes também que o objeto da licitação não se enquadraria no rol de serviços arrolados no texto constitucional e no art. 1º da Lei 9.074/1995, razão pela qual não poderia a contratação ter ocorrido por meio de concessão pública. No que tange aos vícios formais na licitação, os defendentes alegaram, em suma, que:

- a) não é da competência da Comissão Permanente de Licitação realizar estudos prévios à realização de projetos básicos;
- b) no ano de 2014, a empresa MA Tecnologia Ambiental Ltda. elaborou projeto de engenharia (evento 1, fls. 78/90) com a finalidade de possibilitar a elaboração do consequente Projeto Básico balizador da licitação;



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

- c) teria havido pesquisa mercadológica prévia à licitação, de modo que constaria nos autos planilha composta por quatro propostas emitidas pelas empresas Aqua Química Water Technology, Inter Águas Tratamento de Depuração Ltda. ME, José Falcón Suarez S/A e Planenge Projetos & Construção LTDA.;
- d) não é incumbência da Comissão Permanente de Licitação realizar a pesquisa mercadológica, mas sim dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto, dada a complexidade dos diversos objetos licitados;
- e) não foi solicitado na documentação de habilitação a exigência prévia das licenças ambientais, pois tal requisito não foi indicado pela Secretaria competente, razão porque a Comissão Permanente de Licitação não poderia ter feito tal inclusão por força do rol restritivo da norma geral de licitação;
- f) não há vícios no instrumento contratual da licitação, uma vez que, além da prévia aprovação da assessoria jurídica do Município, não houve impugnação por parte dos interessados em participar no certame licitatório ou mesmo questionamento por parte do TCE;
- g) em relação ao pagamento de parcelas sem a devida contraprestação da licitante vencedora, a definição da forma de pagamento não é da alçada da



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Comissão Permanente de Licitação, sendo tal medida vedada pela lei.

Também devidamente citada (Citação n.º 2513/2018-DAE, evento 156), a Sra. Maria Eduarda de Souza e Silva Fontenelle, membro da Comissão Permanente de Licitação, apresentou defesa nos autos, por meio do apensado 582/2019-TC, alegando que não participou da análise e classificação das propostas de preços apresentadas na licitação objeto dos autos, bem como da declaração da empresa Acquapura Ltda. EPP como vencedora do certame. Quanto aos demais pontos, a defendente seguiu os mesmos entendimentos apresentados pelos Srs. Clênio Cley Cunha Maciel e Eliane Marjorie Gomes Guedes.

Foi devidamente citado o Sr. Dayvid Allan Medeiros Duarte (evento 154), membro da Comissão Permanente de Licitação, por meio de defesa anexada aos autos por meio do apensado 17724/2017, que alegou não ser da Competência Permanente de Licitação a realização ou a fiscalização do procedimento licitatório, no tocante à realização do Estudo de Viabilidade Técnica ou de pesquisa mercadológica. Aduziu o defendente, ademais, que não se poderia falar em superdimensionamento no contrato em comento, uma vez que a licitação tem particularidades próprias, não comparáveis com aquelas realizadas para outros Municípios.

Vieram os autos a este Ministério Público de Contas, que emitiu o Parecer n.º 42/2019 (evento 191), no qual pugnou pela irregularidade da matéria, a nulidade do contrato com a empresa Acquapura Ltda., e a pela aplicação



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

de multa aos gestores responsáveis e ordenadores de despesa, em razão da realização de contratação ilegal, com modalidade equivocada, sem estudos prévios, sem licenças ambientais e sem pesquisa mercadológica.

Requeru-se ainda, para fins de garantia do ressarcimento ao erário dos valores pagos irregularmente à empresa contratada, a indisponibilidade de bens dos ordenadores de despesa e da empresa Aquapura Ltda, na medida do débito existente, até o trânsito em julgado da decisão. Apontou por fim, a responsabilidade solidária dos integrantes da Comissão Permanente de Licitação, os Srs. Clênio Cley Cunha Maciel, Dayvid Allan Medeiros Duarte, Eliane Marjorie Gomes Guedes e Maria Eduarda de Souza e Silva, em razão do dever de zelo pelo cumprimento da lei 8.666/1993 no curso da licitação.

Os Srs. Clênio Cley Cunha Maciel e Eliane Marjorie Gomes Guedes, por meio de representante legal, juntaram o apensado 1390/2019 (evento 194), suscitando a ilegitimidade passiva das partes e alegando que estes fizeram parte da Comissão somente até a fase da análise da documentação de habilitação dos licitantes e que, posteriormente, foi "nomeada uma nova CPL com novos membros, não tendo nenhum dos dois peticionantes feito parte da composição da nova comissão". Nos eventos 196 e 197 foram acostados aos autos documentos com o exato teor daqueles contidos no apensado 1390/2019 (evento 194), inclusive com a mesma numeração.

Os autos não retornaram a este Órgão Ministerial para análise das defesas, apesar de se tratar de matéria que



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

dependia da intervenção deste fiscal da ordem jurídica, sendo colocado em pauta de julgamento sem manifestação do *Parquet* de Contas que avaliasse as demais respostas dos autos.

Em voto proferido pela Conselheira Relatora (evento 207), esta determinou a adoção de medida cautelar de suspensão de quaisquer pagamentos à empresa contratada e a indisponibilidade de bens dos responsáveis como garantia de ressarcimento aos cofres públicos, entendendo pela existência de responsabilidade solidária da Comissão Permanente de Licitação pelas ações realizadas desde a elaboração do Edital.

O Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves pediu vista do processo (evento 209), proferindo, em sequência, voto em que divergiu quanto à concessão de cautelar da indisponibilidade dos bens dos membros da Comissão Permanente de Licitação de Guamaré (evento 212).

O Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes também pediu vista do processo (evento 213).

No evento 215, foi apensada manifestação do Município de Guamaré (apensado 2953/2019), informando que **a execução do contrato com a empresa se encontra suspensa desde 21 de setembro de 2016** e pugnando pelo reaproveitamento do objeto do contrato.

A empresa Acquapura também apresentou manifestação constante no documento apensado 3734/2019 (evento 216), reiterando o pedido feito pelo Município de Guamaré para retomada do contrato e do projeto.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

O processo, então, foi novamente incluído em pauta para julgamento, conforme Despacho do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes (evento 217), quando foi protocolado o apensado 300207/2019, em que os Srs. Hélio Willamy da Silva, Paulo Luís da Silva Filho e Keke Rosberg Camelo Dantas solicitaram a retirada do processo de pauta, uma vez que, após o pedidos de vistas do Conselheiro, foram juntados aos autos petições do Município de Guamaré e da empresa Acquapura Ltda., nos quais foram "trazidos fatos novos ao processo", inclusive cogitando a continuidade do contrato, "o que poderia afastar as irregularidades".

O Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes seguiu o rito do julgamento, sem avaliar as defesas que o interromperam, apesar da previsão do art. 37, §3º do Regimento Interno¹, e proferiu voto (evento 224).

Em seu voto, o Conselheiro corrobora o entendimento quanto à impossibilidade de declarar a indisponibilidade dos bens dos membros da CPL, sob o entendimento de que essa promoveu o processamento do certame com base em pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica da Municipalidade, não tendo praticado qualquer ato concreto, além da classificação, conforme Edital. O Conselheiro ainda suscitou a responsabilidade do Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro, Engenheiro responsável pela elaboração do projeto básico, o qual deveria responder pelas fragilidades do projeto

¹ Art. 37. O Conselheiro ou Auditor que pedir vista de processo o terá pelo máximo de duas sessões, sendo os autos conclusos ao Relator até o dia antecedente à sessão de votação. [...]

§ 3º Se durante o prazo de vista der entrada no Tribunal qualquer documento relativo ao processo e de interesse para o julgamento, os autos retornarão, automaticamente, ao Relator, que o submeterá à apreciação do Colegiado.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

juntamente com os gestores responsáveis à época, devendo ser citado para apresentar defesa diante dos fatos apontados, e que fosse concedida a indisponibilidade de seus bens como medida cautelar.

Quanto à irregularidade ocasionada pela ausência de licença ambiental prévia, apontou que esta deveria ser atribuída à assessoria jurídica da municipalidade por ter emitido parecer falho aprovando o edital com projeto básico sem a referida licença. O Conselheiro, assim, deixou de atentar para o fato de que o parecer jurídico é opinativo e não vinculante, servindo de mero guia para a atuação da gestão, ao contrário da situação da CPL, que possui responsabilidade legal de observar se os documentos dos licitantes atendem minimamente as demandas encartadas na lei. Apesar disso, o Conselheiro determinou a citação dos assessores e a indisponibilidade dos seus bens como medida acautelatória.

O Acórdão n.º 218/2019 (evento 235), adotou por unanimidade o Voto-vista do Conselheiro Carlos Thompson da Costa Fernandes, determinando a suspensão dos pagamentos e a adoção de indisponibilidade de bens dos gestores, do engenheiro responsável pelo projeto básico e dos assessores jurídicos que emitiram os pareceres jurídicos no processo, os quais deveriam ser citados.

Não foi determinada a intimação pessoal do Membro do Ministério Público de Contas afeto ao processo, de forma que este seguiu sem a oportunização recursal do fiscal da ordem



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

jurídica, apesar de o Voto ter sido em parte contrário ao entendimento do *Parquet* de Contas.

Apesar dessa situação, as demais partes do processo foram intimadas, e foram apresentados recursos de forma simultânea.

O Sr. Ângelus Vinícius de Araújo Mendes interpôs Pedido de Reconsideração (documento apensado 300247/2019, evento 240), no qual alegou que não é de competência do parecerista jurídico deter expertise sobre o impacto ambiental e a licença prévia ambiental, tendo em vista que seriam documentos inerentes à etapa de planejamento, anterior ao projeto básico, de modo que recai a responsabilidade técnica sobre quem originou o procedimento licitatório, não sobre o parecerista.

O Sr. Ângelus Vinícius de Araújo Mendes também opôs Embargos de Declaração (evento 241), por meio do apensado 300246/2019, acrescentando aos argumentos anteriores a existência de controvérsia no julgado em impor a responsabilidade do parecerista jurídico por falhas do projeto básico, cuja elaboração é privativa de engenheiro.

O mesmo responsável, após citado (citação n.º 002061/2019-DAE, evento 252), apresentou a defesa protocolada no apensado 300328/2019 (evento 268), alegando que a competência do advogado em sua atividade consultiva se resume ao ambiente jurídico e que as irregularidades apontadas se referem a projeto de engenharia desenvolvido por empresa com expertise para o serviço, o que foge à seara jurídica do parecerista.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Alegou, ademais, que os documentos acostados com o projeto de engenharia foram suficientes para justificar os termos do projeto básico, ignorando que a ausência desses instrumentos é um dos pontos de nulidade da contratação. Da mesma forma, sem demonstrar suas alegações, o interessado apenas informa que houve pesquisa mercadológica. Quanto à exigência prévia das licenças ambientais, aponta que o licenciamento ambiental é processo administrativo demorado, de modo que a empresa pode vir a apresentar a documentação apenas em momento "oportuno", não havendo exigência de que essas licenças sejam prévias à contratação.

A Prefeitura Municipal de Guamaré foi intimada (Intimação n.º 2229/2019 - DAE, evento 242) acerca da medida cautelar de suspensão dos pagamentos do contrato, assim como foram expedidos ofícios de ordem da Conselheira Relatora Maria Adélia Sales, requerendo o bloqueio dos bens consoante determinação do Acórdão n.º 218/2019 (eventos 243 a 249).

Foi citado o Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro (Citação n.º 002059/2019 - DAE, evento 250); o Sr. Ângelus Vinícius de Araújo Mendes (Citação n.º 002061/2019 - DAE, evento 252); e o Sr. Pedro (Citação n.º 002062/2019 - DAE, evento 256), conforme determinação do Acórdão.

O Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas apresentou Embargos de Declaração (documento apensado 6132/2019, evento 253), pugnando pela reforma da decisão, que não se manifestou quanto à sugestão de dar continuidade do contrato com medidas a viabilizar a repactuação, nem quanto aos novos documentos acostados pelo Município de Guamaré e pela



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

empresa Acquapura. Ignorou o gestor, contudo, que aquelas defesas apresentadas durante o rito de julgamento processual foram intempestivas, de forma que não poderiam ser avaliadas.

Também o Sr. Pedro Avelino Neto apresentou Embargos de Declaração (documento apensado 6051/2019, evento 254), apontando obscuridade na decisão quanto a inclusão do embargante em processo já em curso, com a determinação de medida cautelar *inaudita altera pars*. Alegou, ainda, contradição na equiparação do seu Despacho de impulsão do processo com o parecer do assessor jurídico.

Além dos Embargos, o Sr. Pedro Avelino Neto também apresentou defesa (apensado 6542/2019, evento 267), em resposta à Citação n.º 002062/2019-DAE (evento 256), alegando que não emitiu nenhum parecer nos autos, a não ser "um simples Despacho impulsionador do processo", o qual alega não possuir o condão de homologar pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica, e que não agiu com dolo, culpa ou má-fé, situação em que seus bens não deveriam ter sido declarados indisponíveis. Emendando sua defesa, o Sr. Pedro Avelino Neto ainda apresentou o apensado 6702/2019 (evento 271), requerendo o desbloqueio de conta salário.

A empresa Acquapura apresentou Pedido de Reconsideração (documento apensado 6239/2019, evento 260), apontando que o Acórdão foi prolatado em desconformidade com a Informação n.º 55/2018 - ICE, que supostamente entendeu ser possível dar continuidade à contratação, assim como não avaliou os documentos anteriormente juntados pela empresa e pelo



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

município. Alegou, quanto ao mérito do processo, que a antecipação de pagamentos se deu para garantir os materiais junto aos fornecedores e que a ausência de comprovação da vantajosidade dos preços se deve à complexidade da precificação dos materiais, que são importados e pagos em dólar.

Em resposta à Citação n.º 002059/2019 (evento 250), o Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro apresentou defesa (evento 279), por meio do apensado 6821/2019, alegando sua ilegitimidade passiva, por ter atuado como colaborador externo e não servidor público, tendo sido contratado para elaborar exclusivamente as premissas técnicas do projeto de engenharia, cumprindo todas as obrigações contratuais e legais que lhe recaiam, e que a constatação da existência de projeto básico deficiente não é capaz, por si só, de ensejar a imputação de penalidades, sendo necessária a demonstração dos elementos subjetivos.

Ainda sem remeter o processo à oitiva do Ministério Público e sem garantir o direito deste Órgão de recorrer do Acórdão, a Conselheira Relatora Maria Adélia Sales emitiu a denominada "Decisão Saneadora" (evento 280), reconhecendo a grande confusão processual gerada pelo Acórdão n.º 218/2019 e que não conhecia dos Pedidos de Reconsideração formulados pelo Sr. Ângelus Vinícius de Araújo Mendes (evento 240) e pela empresa Acquapura Ltda (evento 260), em respeito a decisão anterior do Pleno que entendeu não ser cabível Pedido de Reconsideração na nova figura processual do "acórdão de natureza interlocutória".



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

A decisão, por outro lado, conheceu dos Embargos de declaração formulados pelos Srs. Ângelus Vinícius de Araújo Mendes (evento 241) e Pedro Avelino Neto (evento 254), mas não dos Embargos de declaração interpostos pelo Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas (evento 253), diante da ausência de procuração nos autos, para o que se abriu prazo de juntada.

O mencionado Despacho Saneador, ademais, determinou que as defesas apresentadas pelos Srs. Pedro Avelino Neto (evento 267), Sr. Ângelus Vinícius de Araújo Mendes (evento 268), e Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro (evento 279) deveriam ser analisadas depois do julgamento dos Embargos anteriormente referidos, em contradição ao fato de que as citações desses interessados foram feitas no próprio Acórdão e, em tese, serviriam para instrução preliminar dos autos.

Quanto ao pedido de desbloqueio de conta salário do Sr. Pedro Avelino Neto (evento 271), a Relatora decidiu pela abertura de "nova conta salário", com a comunicação à Prefeitura de Afonso Bezerra, responsável por um dos vencimentos recebidos pelo interessado. Determinou, por fim, a renovação da notificação do atual Prefeito do Município de Guamaré/RN, para demonstrar o cumprimento do Acórdão n.º 218/2019 (evento 235), que estabeleceu a suspensão dos pagamentos à empresa Acquapura Ltda.

Em resposta à "Decisão Saneadora" emitida no evento 280, a Prefeitura Municipal de Guamaré se manifestou por meio do apensado 6972/2019 (evento 285), informando ter adotado a suspensão dos pagamentos à empresa Acquapura Ltda. decorrentes do Contrato n.º 006/2015.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Dos eventos 290 a 294 foram expedidas comunicações conforme determinado na decisão saneadora, sendo essas ao Ministério Público do Estado (Notificação nº 002512/2019 - DAE), ao gerente do Banco Santander SA (Intimação nº 002513/2019), ao gerente do Banco Bradesco SA (Intimação nº 002514/2019), ao setor de RH do Ministério Público do Estado (Intimação nº 002524/2019) e à Prefeitura Municipal de Afonso Bezerra - setor de folha de pagamento (Intimação n.º 002526/2019).

O Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas cumpriu tempestivamente a diligência de emendar sua defesa, juntando a procuração de seu advogado no evento 296 (apensado 7114/2019), cuja ausência foi apontada na decisão proferida do evento 280.

A Conselheira Relatora determinou, em Despacho (evento 312), a renovação da intimação dos Bancos Santander e Bradesco, o que ocorreu nos eventos 315 (Intimação n.º 002652/2019) e 316 (Intimação n.º 002653/2019).

Manifestou-se novamente o Sr. Pedro Avelino Neto, por meio do apensado 7785/2019 (evento 317), informando que foi prejudicado pelo bloqueio de suas contas, tendo em vista que as instituições financeiras ainda não haviam procedido ao cumprimento das determinações prolatadas.

O Banco Bradesco SA, então, juntou os apensados 7990/2019 e 7994/2019 (eventos 321 e 322), informando que em razão da lei de sigilo bancário, não poderia demonstrar a movimentação do cliente, mas informou as contas que haviam sido bloqueadas. O gerente do Banco Santander SA, por outro



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

lado, não se manifestou nos autos, conforme certidão expedida pela Diretoria de Atos e Execuções no evento 328.

A Relatora emitiu novo Despacho, determinado o desbloqueio das contas-salário do Sr. Pedro Avelino Neto e demandando nova notificação dos Bancos Santander SA e Bradesco SA para que tornassem sem efeito a indisponibilidade de valores em desfavor do interessado.

Seguiram-se, contudo, entre os eventos 337 e 357, novas manifestações do Sr. Pedro Avelino sobre a situação de suas contas.

O Sr. Sergio Bezerra Pinheiro apensou o documento 300164/2019 (evento 361), solicitando o recebimento da apresentação de bens à penhora para ser realizado o desbloqueio de contas.

Este Ministério Público de Contas, recebendo os autos apenas em fase recursal, elaborou a Manifestação Ministerial n.º 210/2020 (evento 362), na qual opinou:

- a) pela nulidade do feito, diante da ausência de oitiva do Procurador natural ao final da fase instrutória e pela não oportunização da apresentação de recurso;
- b) apesar do não conhecimento dos Pedidos de Reconsideração pela Conselheira Relatora, a fim de evitar eventual preclusão consumativa, pelo conhecimento dos recursos interpostos pelo Sr. Ângelus Vinícius de Araújo Mendes e pela empresa Acquapura, com o provimento parcial do primeiro,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

- em razão do entendimento de ausência de responsabilidade do parecerista;
- c) na eventualidade de não recebimento do Pedido de Reconsideração, pelo conhecimento dos Embargos de Declaração interpostos pelo Sr. Ângelus Vinícius de Araújo Mendes, e provimento de forma parcial quanto à ausência de sua responsabilidade;
- d) pelo conhecimento e não provimento dos Embargos de Declaração interpostos pelo Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas e Sr. Pedro Avelino Neto;
- e) pela procedência parcial dos pedidos arrolados nas defesas dos Srs. Pedro Avelino Neto e Ângelus Vinícius de Araújo Mendes;
- f) pelo não recebimento da defesa do Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro, em razão da intempestividade;
- g) para fins de garantia do ressarcimento ao erário dos valores pagos irregularmente à empresa contratada, pela manutenção da medida cautelar de suspensão dos pagamentos à empresa Acquapura Ltda. e da indisponibilidade dos bens dos gestores envolvidos, conforme determinado no Acórdão 218/2019, até o trânsito em julgado da futura decisão a ser proferida nestes autos;
- h) a reinclusão dos membros da Comissão Permanente de Licitação no rol de indisponibilidade de bens do Acórdão n.º 218/2019, diante da responsabilidade solidária incurso no art. 250 da Resolução 009/2012.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Ato contínuo, o Itaú Unibanco SA apresentou documento (apensado 677/2020, evento 365), em que comunicou haver efetuado bloqueio, até o limite da execução, no(a):

- a) conta corrente do Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas (conta n.º 7024/34907-3);
- b) título de capitalização do Sr. Sérgio Bezerra Pinho de n.º 1552.003.0066.286-0. Esclareceu ainda que sua conta corrente se encontra com saldo negativo, razão pela qual não promoveu bloqueio;
- c) cinco ações da empresa Telmex, sem precificação, de titularidade do Sr. Pedro Avelino Neto, e ainda, bloqueio do valor de R\$9.088,84 (nove mil e oitenta e oito reais e oitenta e quatro centavos), referente a proventos;
- d) quanto à Acquapura Ltda. EPP, por achar-se em débito, não foi efetuado o bloqueio;
- e) quanto aos demais, Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca, Sr. Paulo Luis da Silva Filho e Sr. Angelus Vinicius de Araújo Mendes, nenhum ativo foi localizado junto àquela instituição.

O Banco Central do Brasil apresentou manifestação (apensado 006978/2020, evento 366), esclarecendo que não houve circularização da solicitação de ativos financeiros por falta de ordem judicial com determinação para tanto.

O Sr. Angelus Vinicius de Araújo Mendes acostou petição (apensado 302045/2020, evento 367), esclareceu que houve restrição de transferência de propriedade, bem como a restrição de circulação de veículo de sua titularidade.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Requeru que seja expedido Ofício ao Chefe da Procuradoria Jurídica do DENTRAN/RN informando que o Impedimento Administrativo requerido no Ofício n.º 02/2019-GCADE/TCE-RN tem seus efeitos apenas quanto à restrição de transferência de propriedade dos veículos, não se extensivos à restrição de circulação e emissão do documento veicular.

A Conselheira Relatora incluiu o processo em pauta de julgamento e, em seguida, apresentou proposta de voto constante no evento 371. Apontou a Conselheira Relatora, em seu Voto, que passaria a analisar apenas o cabimento e mérito recursal dos embargos de declaração interpostos, deixando de apreciar os pedidos de reconsideração por já terem sido rejeitados e informando que a análise das defesas constantes nos apensados 6542/2019-TC, 300328/2019-TC e 6821/2019-TC serão analisadas mais adiante, conforme decisão do evento 280. Votou, assim, pelo conhecimento e improvimento dos embargos apresentados nos autos, mantendo-se a decisão recorrida.

Na 36ª Sessão Ordinária desta Corte de Contas, o Conselheiro Franciso Potiguar Cavalcanti Júnior pediu vista do processo (evento 371). Da análise dos autos, informou nada ter a acrescentar.

Foi, então, lavrado o Acórdão n.º 266/2021-TC (evento 375) pela 1ª Turma desta Corte de Contas, que, à unanimidade, acompanhou o Voto da Conselheira Relatora, conhecendo e não provendo os embargos de declaração apresentados.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

No evento 379, foi apensado a estes autos o documento 303128/2021, entretanto, a Conselheira Relatora o seu ordenou desapensamento (evento 385), passando este a tramitar em separado.

Em seguida, a Conselheira Relatora, elaborou Despacho (evento 386), por meio do qual indeferiu a substituição de penhora de dinheiro por bens requerida pelo Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro no evento 361, sob o fundamento de que, além de observar a ordem preferencial de bens à constrição judicial, não fere qualquer dispositivo legal, sendo via recomendável para garantia a efetividade do processo.

A Conselheira Relatora, quanto às informações prestadas pelo banco Itaú Unibanco SA, determinou, no que se refere ao Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro, que o Banco Itaú deve efetivar o bloqueio de eventuais créditos futuros; porém, no que concerne à empresa Acquapura Ltda. EPP, solicitou informações mais detalhadas sobre os débitos de salários, se já foram penhorados por outra autoridade, inclusive do Judiciário. No que se refere ao requerido pelo Sr. Ângelus Vinícius de Araújo Mendes, no evento 367, acolheu pedido para limitar a restrição aplicada a veículo de sua propriedade para impedimento à transferência de propriedade, retirando o gravame quanto a circulação do bem em geral.

Foram então notificados o Itaú Unibanco (Notificação n.º 000199/2022 - DAE, evento 391), o DETRAN/RN, na pessoa de seu Diretor (Notificação n.º 000494/2022 - DAE, evento 395), e o DETRAN, na pessoa do Chefe da Procuradoria Jurídica (Notificação n.º 000495/2022 - DAE, evento 396).



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

A Conselheira Relator determinou, então, a apreciação da matéria pela Inspeção de Controle Externo.

A Inspeção de Controle Externo elaborou, em sequência, a Informação n.º 044/2022-ICE (evento 411), de lavra dos Inspectores André Tabosa Fernandes de Santa Cruz Gerab e José Rosenilton de Araújo Maracajá, por meio da qual sugeriu a rejeição da preliminar de ilegitimidade suscitada pelos defendentes Srs. Pedro Avelino Neto e Sergio Bezerra Coelho, por entender que tanto o Projeto Básico quanto o parecer são objeto de análise e que foram identificados erros e omissões grosseiros, situação passível de sancionamento.

Concluiu a ICE que remanescem as irregularidades apontadas quanto aos defendentes; que a contratação da obras com base em Projeto Básico deficiente e elaborado sem licença prévia e o início das obras sem a devida licença de instalação é vício insanável; e que a autoria de Projeto Básico deficitário e a consequente emissão de parecer pelo regular prosseguimento do feito administrativo, ratificados pelas autoridades competentes, atraem a responsabilidade pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado, concorreram para a causa do dano ao erário verificado, razão pela qual projetista, parecerista e seu superior igualmente se vinculam.

Houve o apensamento do Memorando Circular n.º 060/2022-CONJUR elaborado pela Consultoria desta Corte de Contas, informando que no âmbito do Mandado de Segurança Cível n.º 00807645-50.2019.8.20.0000, ajuizado pela empresa ACQUAPURA



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

LTDA-EPP, em face do estado do Rio Grande do Norte, houve a concessão da segurança pleiteada para determinar a desconstituição dos efeitos da decisão que determinou a indisponibilidade dos bens da pessoa jurídica (documento apensado 1985/2022).

Vieram os autos a este Órgão Ministerial (evento 415) que, contudo, constatou aviso do sistema eletrônico deste Tribunal de Contas apontando pendência quanto ao recebimento e ciência da Conselheira Relatora nos autos do Mandado de Segurança Cível nº 00807645-50.2019.8.20.0000, motivo pelo qual o caderno processual foi encaminhado para o respectivo setor, com expresse pedido de retorno a este gabinete ministerial para o devido pronunciamento.

De posse dos autos, a Conselheira Relatora encaminhou os autos à Consultoria Jurídica que, por sua vez, elaborou Nota (evento 420), informando ter ingressado com Recurso Extraordinário contra o Mandado de Segurança Cível nº 00807645-50.2019.8.20.0000.

Ao invés de terem os autos retornado a este setor, a Conselheira Relatora determinou a expedição de notificação da empresa Acquapura Ltda., o que se deu no evento 426 (Notificação n.º 001378/2022 - DAE).

A referida pessoa jurídica acostou manifestação apresentando os ativos relacionados com determinação de bloqueio pelo TCE/RN e requerendo o cumprimento da decisão judicial (documento apensado 303045/2022, evento 428). Reiterou a mesma petição no documento apensado 303956/2022, evento 435.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

No evento 437 foi apensado o detalhamento da ordem de bloqueio da Central Nacional de Indisponibilidade de Bens, constando status de "cancelamento total aprovado".

A Conselheira Relatora, por meio de Despacho (evento 438), certificou que a ordem de desbloqueio do Cadastro Nacional de Indisponibilidade foi cumprida quanto à empresa Acquapura Ltda., porém, equivocadamente também abrangeu os demais responsáveis. Determinou, assim, nova ordem de bloqueio para os responsáveis não abrangidos pela decisão judicial referente ao caso.

Foram expedidas, em sequência, as intimações contidas nos eventos 442 a 444, respectivamente endereçadas ao Banco do Brasil (Intimação nº 003582/2022 - DAE), Banco Santander (Intimação n.º 003581/2022 - DAE) e Banco Bradesco (Intimação n.º 003580/2022 - DAE).

Nos documentos apensados 0198/ 2023 (evento 452) e 0198/ 2023 (evento 464/2023) foram, por sua vez, acostadas as respostas dos bancos.

Este Ministério Público de Contas elaborou a Manifestação Ministerial n.º 110/2023 (evento 468), por meio da qual reiterou considerações expostas no evento 362, apontou a corresponsabilidade dos membros da CPL pelas irregularidades verificadas na instrução, bem como indicou as inconsistências técnicas na definição do objeto, a inadequação da modalidade de contratação escolhida, a ausência de demonstração da viabilidade do serviço, a ausência de pesquisa mercadológica, e a estipulação de pagamento de parcelas sem contrapartida.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Requeru-se este Órgão Ministerial, assim, a declaração de irregularidade da matéria, a aplicação das multas cabíveis e da sanção de restituição ao erário do valor de dano causado, equivalente a R\$971.910,00 (novecentos e setenta e um mil, novecentos e dez reais), de maneira solidária a todos os responsáveis, quais sejam, o Prefeito Municipal, o Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca; o Secretário de Obras e Serviços, Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas; o Secretário de Obras Adjunto, o Sr. Paulo Luís da Silva Filho; o Engenheiro Civil, Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro; os membros da CPL, Sr. Clênio Cley Cunha Maciel, Sr. Dayvid Allan Medeiros Duarte, Sra. Eliane Marjorie Gomes Guedes e Sra. Maria Eduarda de Souza e Silva; bem como à pessoa jurídica Acquapura Ltda.

Ato contínuo, a pessoa jurídica Acquapura apensou o documento 301965/2023 (evento 471), por meio do qual informou ter encaminhado, ao município de Guamaré, proposta de "solução consensuada para a retomada do projeto de abastecimento de água por meio de dessalinização de água do mar, a ser viabilizada por meio de Termo de Ajuste de Gestão a ser submetido ao Corpo Técnico de Engenharia do TCE, Ministério Público de Contas e com a concordância da Excelentíssima Relatora do processo". Informou, em acréscimo, ter realizado reunião com a Conselheira Relatora e o Presidente deste TCE/RN, cuja pauta foi a solução consensual proposta.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

No evento 472 (documento apensado 301951/2023), o Departamento Estadual de Trânsito do RN remeteu o Ofício n.º 593/2023, em resposta ao Despacho de evento 386, informando que o impedimento registrado no veículo do Sr. Angelus Vinicius de Araújo Mendes foi relativo à transferência do veículo e não impeditivo à circulação.

No evento 473 (documento apensado 4052/2023), foi apensada a decisão proferida pelo Excelentíssimo Desembargador Saraiva Sobrinho no Mandado de Segurança Cível 0808497-35.2023.8.20.0000, em trâmite no Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do RN, que deferiu medida liminar para conceder a suspensão dos efeitos do Acórdão n.º 218/2019 em relação ao impetrante, Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas.

No evento 478 (apensado 304721/2023), o Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas acostou petição requerendo, diante da suspensão do acórdão deste TCE determinada pelo TJRN, que além das comunicações já determinadas aos bancos Bradesco, Caixa Econômica Federal e Itaú, fosse expedido ofício ao Banco do Brasil, Banco Santander e Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Norte (Detran/RN), com objetivo de sustar a ordem de bloqueio de bens. Requereu, além disso, que seja realizada a baixa da indisponibilidade de bens registrada por esta Corte de Contas no Cadastro Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB) em seu desfavor.

Entre os eventos 479 a 481, foram expedidas notificações à Agência Natal Potiguar do Itaú Unibanco, à Caixa Econômica Federal - Superintendência Regional do RN e ao Banco Bradesco AS.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

No evento 486 (apensado 077/2024), foi acostada resposta do Banco Bradesco, que informou a ausência de bloqueio nas contas do Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas.

Por meio de Despacho (evento 495), a Conselheira Relatora, em cumprimento à ordem judicial emanada pelo TJRN no Mandado de Segurança nº 0808497-35.2023.8.20.0000, determinou a baixa da indisponibilidade de bens registrada por esta Corte de Contas no Cadastro Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB) em desfavor do Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas. Determinou, ainda, a expedição de ofícios ao Banco do Brasil, Banco Santander e Departamento Estadual de Trânsito do RN com objetivo de sustar qualquer ordem de bloqueio de bens do responsável do Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas derivada destes autos.

No evento 497 foi juntada certidão de cancelamento da indisponibilidade dos bens do Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas perante a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens.

Entre os eventos 505 a 507, foram expedidas intimações ao Detran, Banco do Brasil e Banco Santander, que não apresentaram resposta.

Em que pese a ausência de apreciação dos novos documentos acostados aos autos por parte deste Órgão Ministerial, o processo foi incluído em pauta para julgamento, após o que o Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas juntou aos autos os apensados 300317/2024 e 300321/2024, nos eventos 514 e 515, ambos com o mesmo conteúdo. Requereu o peticionante, em suma, o desentranhamento da petição juntada no evento 508, em virtude da alegada incompletude do



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

documento, e o sobrestamento do presente processo até o trânsito em julgado dos processos judiciais nº 0801335-39.2019.8.20.5105 e 0801348-33.2022.8.20.5105.

O caderno processual foi retirado de pauta e encaminhado a este Ministério Público de Contas para manifestação.

Após a entrada dos autos neste setor, foi apensado o documento 773/2024, que contém o Ofício n.º 2462024, enviado pelo Banco do Brasil, solicitando, em resposta à intimação expedida, maiores informações acerca do executado, para possibilitar a resposta requerida.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DA DESNECESSIDADE DE SOBRESTAMENTO DO FEITO

Ao contrário do que argumentou o Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas na petição contida nos eventos 514 e 515, afigura-se desnecessário o sobrestamento deste feito para guardar o trânsito em julgado dos processos judiciais n.º 0801335-39.2019.8.20.5105 e 0801348-33.2022.8.20.5105, ante a independência entre as instancias administrativa e judicial.

Verificou este Órgão Ministerial que a Ação de Cobrança n.º 0801335-39.2019.8.20.5105 foi interposta pela Acquapura Ltda. em face do Município de Guamaré, requerendo o pagamento da segunda parcela do Contrato n.º 15/2015 no



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

valor de R\$1.568.600,13 (um milhão, quinhentos e sessenta e oito mil, seiscentos reais e treze centavos), referente à segunda parcela do Contrato nº 15/2016. O Juízo da 1ª Vara da Comarca de Macau proferiu sentença, julgando improcedente o pedido, em atenção à decisão proferida por este TCE/RN, que proibiu o pagamento das parcelas decorrentes da referida avença.

Ponderou a Magistrada que “a decisão do Tribunal de Contas visa coibir o enriquecimento ilícito e prevenir lesão ao erário. Assim, sabendo que o TCE pode, inclusive, determinar que a Administração Pública anule o contrato em questão, bem como determinar a devolução dos valores já pagos à empresa contratada, a improcedência da demanda é medida que se impõe. Outrossim, no caso de a parte demandante discordar da decisão exarada pelo TCE e desejar revertê-la, deverá utilizar dos meios administrativos e ajuizar ação específica para tanto”.

Diante da improcedência da sentença, a Acquapura interpôs Apelação Cível, cujo provimento foi negado pela 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do RN. A recorrente interpôs, na sequência, Recurso Especial, inadmitido por decisão do Vice-Presidente do TJRN, Desembargador Amaury Moura Sobrinho, o que motivou a interposição de Agravo em Recurso Especial, que aguarda apreciação pela Ministra Relatora no Superior Tribunal de Justiça ([AREsp 2558738/RN](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202400294318&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea))².

² Conforme consulta realizada em:

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202400294318&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 18 mar. 2024.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

O Processo n.º 0801348-33.2022.8.20.5105 também se trata de ação de cobrança, porém movida pelo Município de Guamaré em face da Acquapura Ltda., requerendo a devolução do valor pago a título de primeira parcela do Contrato n.º 15/2016 à referida empresa, em virtude das irregularidades verificadas na contratação, conforme verificado por esta Corte de Contas.

Como se observa, os processos judiciais apontados consistem em ações de cobrança, que visam o cumprimento de obrigação de pagar, enquanto este processo apura as ilicitudes do Contrato n.º 15/2016 à luz da Lei 8.666/1993, da Lei Complementar 464/2012, Lei 4.320/64 e Lei Estadual 4.041/71, portanto, no âmbito do controle externo, podendo impor as sanções cabíveis nessa instância.

A competência constitucional para fiscalizar a aplicação de lei em matéria orçamentária e financeira foi atribuída aos Tribunais de Contas, especialmente, ao Ministério Público de Contas. Trata-se de reserva de competência formulada por força do princípio da especialidade, cujo objetivo é descentralizar e ampliar o desempenho das entidades em suas finalidades específicas.

Nada há o que se falar, portanto, em sobrestamento deste processo, que tramita na instância administrativa do controle externo, e não se sujeita à discussão realizada no âmbito judicial, ante a independência entre as instâncias civil, penal e administrativa, sem que haja interferência recíproca entre seus respectivos julgados.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

A jurisprudência dos Tribunais Superiores é assente em estabelecer como exceção a essa regra as hipóteses de absolvição por inexistência de fato ou de negativa de autoria apuradas na instância penal, o que não é o caso destes autos (MS 34.420-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe. de 19/05/2017; RMS 26951-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe. de 18/11/2015; e ARE 841.612-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe. de 28/11/2014).

Diante, portanto, da independência entre as instâncias e da legitimidade constitucional desse órgão de controle externo para proceder com avaliação técnica da matéria financeira e orçamentária, resta evidente a desnecessidade de sobrestar este processo administrativo, que deve seguir o curso de sua instrução e determinar a responsabilidade dos envolvidos pelos fatos irregulares apurados.

II.2 – DA IMPOSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TAG

Igualmente incabível é a proposta da empresa Acquapura Ltda (apensado 301965/2023, evento 471) de “solução consensual para a retomada do projeto de abastecimento de água por meio de dessalinização de água do mar, a ser viabilizada por meio de Termo de Ajuste de Gestão a ser submetido ao Corpo Técnico de Engenharia do TCE, Ministério Público de Contas e com a concordância da Excelentíssima Relatora do processo”, ante a impossibilidade fática jurídica desse pedido.

O art. 122, §4º, da Lei Complementar 464/2012 veda a negociação de responsabilidade que envolve dano ao erário,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

descabendo qualquer possibilidade de celebrar Termo de Ajustamento de Gestão quanto à matéria deste processo, que envolve a produção de dano ao erário no valor de R\$971.910,00 (novecentos e setenta e um mil, novecentos e dez reais). **É, portanto, evidente que a solução da demanda não comporta a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão.**

O único titular para propor a assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão, aliás, é o Ministério Público de Contas, nada havendo o que se falar em "submissão de TAG" a este Órgão Ministerial, legitimado para a celebração do instrumento.

Descabe falar nestes autos de "solução consensuada", haja vista que não apenas existe imputação de dano ao erário, como foram verificadas irregularidades no Contrato n.º 15/2016, que ensejam o julgamento do mérito por esta Corte de Contas, a declaração de irregularidade da matéria e a condenação dos envolvidos, conforme será apontado nos tópicos seguintes.

II.3 – DAS LIMITAÇÕES DA INSTRUÇÃO E NECESSIDADE DE CITAÇÃO

Conforme já pontuado, no curso de toda a marcha processual, a autuação deste Ministério Público de Contas sofreu limitações dissonantes das normas constitucionais, regras legais e regimentais do processo administrativo operado neste Tribunal de Contas, o que inviabilizou a participação deste Órgão Ministerial nesta instrução em seu sentido mais amplo.

Por sucessivas vezes (eventos 07 a 13, 63 a 118, 235 a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

240, 280 a 362, 375 a 415, 415 a 468), os autos deixaram de ser encaminhados a este Órgão Ministerial para ser ouvido sobre a produção de provas, novas informações e diligências, em algumas ocasiões sendo enviado com sigilo em peças essenciais (eventos 112 e 121) e em outras já em fase recursal (evento 362). Este Membro Ministerial também não foi intimado de maneira pessoal da decisão proferida no evento 235, em violação aos arts. 200 e 218 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Em virtude das deficiências processuais ocorridas entre os eventos 375 a 468, assim como a ausência de apreciação do pedido de nulidade no Voto de evento 370, deixou este Órgão Ministerial de reiterar os pedidos de nulidade, assim como de requerer novas diligências, em atenção ao longo tempo de tramitação processual e avançado estado da instrução, com vistas a melhor resguardar o interesse público envolvido no caso.

Importa apontar, nesta oportunidade, tal como é o papel do Ministério Público de Contas na condição de órgão da lei e fiscal de sua execução, ter sido verificada a ausência de citação do Sr. Aldenor Gondim de Aquino Júnior, membro da primeira CPL, formada pela Portaria n.º 1.022/2015-GC/PMG de 05 de agosto de 2015; dos Srs. Kleuton Ferreira Martins e Isaque Felipe de Oliveira Farias, ambos membros da segunda CPL, constituída pela Portaria n.º 42/2016-CG/PMG de 21 de janeiro de 2016; assim como do Sr. Alexandro Vasconcelos das Chagas, engenheiro civil mencionado na Ata de Reunião Ordinária ocorrida em 07 de outubro de 2015 (fls. 112/132,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

evento 02).

Tendo em consideração a necessidade de observar os princípios a que se submete a Administração Pública, e que o contraditório e a ampla defesa também são princípios constitucionais regentes do devido processo legal (art. 5º, inciso LV), entende este Órgão Ministerial pela necessidade de conferir a todos os interessados no feito a oportunidade de participar da instrução, mediante a citação dos interessados, na forma prevista no art. 238 do CPC.

O diálogo processual consiste justamente na apuração da verdade, ainda que ao final opine-se pela improcedência dos apontamentos inicialmente suscitados, se demonstrada a ausência de responsabilidade, como muitas vezes faz este Ministério Público de Contas em seu papel de fiscal da ordem jurídica.

Na eventualidade, contudo, de Vossa Excelência Conselheiro Relator entender pela improcedência do pedido de citação dos apontados, passa este Órgão Ministerial ao mérito das irregularidades verificadas nos autos, em atenção aos princípios da celeridade e eficiência.

II.4 – REITERAÇÃO DAS RAZÕES MINISTERIAIS ELECADAS NO EVENTO 362

Este Órgão Ministerial, em que pese a ausência análise pela Conselheira Relatora das defesas apresentadas nos documentos apensados 6542/2019, 300328/2019 e 6821/2019, consoante delimitado no Voto de evento 370, reitera que tais manifestações já foram objeto de apreciação por este *Parquet* de Contas, o que se deu na Manifestação Ministerial n.º



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

(evento 362), na qual restou fixado:

a) quanto ao Sr. Pedro Avelino Neto (apensado 6542/2019), Procurador-Geral do Município, pelo acolhimento da preliminar de incompetência suscitada e de suas razões, entendendo-se pela ausência de sua responsabilidade;

b) quanto ao Sr. Ângelus Vinícius de Araújo Mendes (apensado 300328/2019), Parecerista Jurídico, pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva suscitada e de suas razões de mérito, não tendo sido vislumbrada responsabilidade quanto ao caso;

c) quanto ao Sr. Sérgio Bezerra (apensado 6821/2019), Engenheiro Civil responsável, pelo não acolhendo de suas razões e necessidade de imputação de responsabilidade solidária.

Deixa-se, portanto, de repetir os fundamentos pelos quais este Ministério Público de Contas formou a convicção pela ausência de responsabilidade dos Srs. Pedro Avelino Neto e Ângelus Vinícius de Araújo Mendes, diante da extensa e demasiada discussão da matéria no pronunciamento de evento 362, que inclusive avaliou as razões em sentido contrário apresentadas pelos Conselheiros desta Corte de Contas no curso do processo.

Na presente manifestação este Órgão Ministerial averiguará todas as irregularidades versadas na instrução de maneira conclusiva, levando-se em conta todas as peças de defesa apresentadas nos apensados deste caderno processual, fixando-se a responsabilidade por cada situação em tópicos apartados, o que se passa a fazer.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

II.5 – DA CORRESPONSABILIDADE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO QUANTO AOS VÍCIOS ENCONTRADOS

Reitera-se a corresponsabilidade dos membros da Comissão Permanente de Licitação quanto aos vícios encontrados na contratação sob análise, não merecendo prosperar os argumentos em sentido contrário suscitados pelos responsáveis, inclusive em sede de sustentação oral³, e apresentados nos Votos dos Conselheiros Paulo Roberto Chaves Alves e Carlos Thompson Costa Fernandes, em divergência com a Conselheira Relatora.

Dentre os argumentos suscitados na defesa da suposta ausência de corresponsabilidade da Comissão Permanente de Licitação pelas falhas constantes no Projeto Básico, estão: (i) que a CPL não foi responsável pela elaboração do edital, mas apenas pelo recebimento, exame e julgamento dos documentos relativos ao procedimento licitatório; (ii) que não lhe competia fiscalizar os atos internos prévios; (iii) que a assinatura do Presidente da CPL no edital não implica responsabilização pelas irregularidades nele existentes; (iv) que sua atuação baseou-se nos pareceres jurídicos existentes; (v) que diante dos pareceres, não teria como adotar postura diversa; (vi) que a assessoria jurídica foi provocada para se manifestar por duas vezes, o que denota boa-fé e diligência; e (vii) que o projeto básico foi elaborado pelo Engenheiro, Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro,

³ Ocorrida no curso da 4ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara desta Corte de Contas, em 20 de fevereiro de 2024, antes da retirada do processo da pauta de julgamento. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-vUfWVzi9o>.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

responsável pelos erros.

Acerca do último ponto, bastante reforçado em sede de sustentação oral, importa destacar que o Engenheiro Civil, Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro, figura como responsável nestes autos, nada havendo o que se falar em exclusão de sua responsabilidade, mas de corresponsabilidade juntamente com o gestor e os membros da CPL, pelos vícios verificados no procedimento, haja vista que atuaram em sucessivos atos, conforme se constata do evento 01.

No que pertine à ausência de responsabilização da totalidade dos Membros da CPL, conforme também suscitado no âmbito da sustentação oral, reforça este Órgão Ministerial, na esteira do que ficou acima delimitado, a necessidade de citação dos Srs. Aldenor Gondim de Aquino Júnior, que também figurou como membro da CPL designada pela Portaria n.º 1.022/2015-CG/PMG, de 05 de agosto de 2015, assinando documentos nos autos, conforme se verifica do evento 01; e dos Srs. Kleuton Ferreira Martins e Isaque Felipe de Oliveira Farias, ambos membros da CPL designada pela Portaria n.º 42/2016-CG/PMG, em 21 de janeiro de 2016, responsável pela habilitação da empresa, conforme documento contido nas fls. 207/210, evento 02.

Repisa esta Procuradora de Contas, no mesmo sentido de suas outras manifestações, a inexistência de dispositivo legal determinando que a Comissão de Licitação atue apenas na fase externa da licitação. Fosse essa a intenção do Legislador, o teria feito expressamente, sendo, portanto, temerário considerar, sem qualquer prova ou fundamentação,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

que os referidos membros da CPL atuaram, no presente caso, exclusivamente na fase externa, uma vez que lhes era possível atuar em qualquer dos momentos.

Reforça essa afirmação o conhecimento de que, na praxe jurídica, os membros da CPL atuam na própria elaboração dos editais. Somente quando a situação exige maior complexidade técnica ou conhecimento especializado é que se contrata uma equipe para dar legalidade aos termos editalícios, situação que, apesar de ter sido seguida no presente caso, evidentemente tomou rumo diverso, haja vista a incompletude do instrumento.

Da tramitação dos documentos contidos no evento 01 se observa, e não houve comprovação robusta em sentido contrário, que o edital foi lavrado pelos próprios membros da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Guamaré, não podendo haver exclusão de sua responsabilidade.

Ao analisar os documentos juntados ao processo, é possível constatar que o Sr. Clênio Cley Cunha Maciel, na qualidade de Presidente da Comissão de Licitação, assinou a minuta de Edital publicada (fls. 140/164, e fls. 206/231 evento 01), de forma a indicar que esta tenha sido de sua autoria. Mesmo que a elaboração do instrumento convocatório tenha se dado por terceiro, é de se destacar que a assinatura do Presidente da CPL atesta sua concordância com os termos ali presentes, quando se torna responsável pelos vícios do Edital.

O próprio ato de atender aos mandamentos de Edital manifestamente viciado já importa na responsabilidade do



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

servidor, especialmente diante da aposição de sua assinatura, corroborando os termos prescritos. Configurada a responsabilidade de integrante da Comissão Permanente de Licitação pelos vícios do Edital, ademais, importa que todos os membros à época de sua elaboração são solidariamente responsáveis pelas irregularidades, por força do art. 51, §3º, da Lei 8.666/1993⁴.

Este *Parquet* de Contas, além disso, também discorda do argumento de que não era papel da CPL fiscalizar os atos internos prévios, por entender que a ela cabia o dever de rejeitar o prosseguimento de uma licitação em manifesta irregularidade, a qual tratou de serviço de alta complexidade sem a exigência de requisitos mínimos para sua execução.

Segundo o art. 6º da Lei 8.666/1993, nesse sentido, a Comissão de Licitação tem a função de "receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes", o que pressupõe a observância dos requisitos dispostos em lei para a legalidade do certame, o que não aconteceu *in casu*.

Destaca-se, por fim, que a situação da CPL se diferencia da dos pareceristas no processo justamente em razão das previsões legais sobre sua atuação, uma vez que somente contra os primeiros há previsão de responsabilidade quando qualquer dos membros, discordando da opinião dos demais membros da comissão, não apõe sua ressalva. Isso

⁴ Art. 51. §3º Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

significa dizer que tanto há responsabilidade desses interessados, que apenas a aposição de ressalvas afasta a aplicação de sanção a todos eles.

Deve ser aplicada, nesse sentido, a responsabilidade solidária para o ressarcimento do *quantum* do dano gerado ao erário pelo gasto inadequado do dinheiro público produzido, aos senhores Clênio Cley Cunha Maciel, Dayvid Allan Medeiros Duarte, Eliane Marjorie Gomes Guedes e Maria Eduarda de Souza e Silva. A responsabilidade solidária recai, portanto, sobre o montante integral da dívida oponível a qualquer dos envolvidos na execução do referido empreendimento, imputação que será pormenorizada em sequência.

II.6 – CONTRATAÇÃO DE GRANDE COMPLEXIDADE SEM EXIGÊNCIAS TÉCNICAS MÍNIMAS E OBJETO NÃO DEFINIDO

Reitera-se que, no curso da presente instrução, não foram apresentadas quaisquer provas ou fatos capazes de elidir a responsabilidade relativa às irregularidades relacionadas à inoperância e ineficiência do projeto básico da licitação e ao dano dele decorrente, motivo pelo qual devem ser imputadas as sanções devidas aos gestores envolvidos e à empresa.

Destaca-se que a licitação sob análise tomou por base a crise hídrica vivenciada pelo Município de Guamaré e demais Municípios vizinhos nos últimos anos, além de buscar alternativas à paralização das obras da adutora Afonso Bezerra/Pendências, que busca a transposição da água entre bacias hidrográficas da região.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Foi realizada, dessa forma, Concorrência Pública para contratação de empresa responsável pela aquisição e instalação de unidade dessalinizadora de água do mar, por osmose reversa, sem que o Edital da licitação (fls. 06/31, evento 1) tenha definido a responsabilidade para realização das obras necessárias à instalação da unidade, nem para a manutenção dos equipamentos instalados. O instrumento traz apenas a menção genérica do objeto e das responsabilidades da empresa contratada.

O suposto Projeto Básico que acompanha a licitação, assinado pelo Engenheiro Sérgio Bezerra Pinheiro e Pelo Secretário Municipal de Obras, o Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas (fls. 68/76 evento 1), é sobremaneira escasso e em nenhum momento se presta a demonstrar a complexidade do objeto a ser contratado, uma vez que traz uma mera lista de procedimentos a serem seguidos e de materiais a serem utilizados durante a execução do contrato, sem justificativas e discriminações desses procedimentos e sem os devidos apontamentos de como foram identificados os materiais necessários.

O projeto ainda especifica como obrigação da Prefeitura Municipal apenas a disponibilização de local para instalação da unidade dessalinizadora, o que demonstra que a contratação foi ofertada antes mesmo da definição geográfica e do estudo de viabilidade das condições do local, nada tendo sido comprovado em sentido contrário pelos responsáveis.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Restou assim violado o art. 6º da Lei de Licitações, o qual determina que o Projeto Básico é a descrição precisa da obra ou serviço, elaborado com base nos estudos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. Este, portanto, é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executada, que apenas pode ser elaborada diante da existência de estudos técnicos anteriores.

O desenvolvimento do Projeto Básico depende das plantas, das especificações técnicas, dos estudos geológicos e topográficos e do orçamento se comprovarem adequados para o alcance do objeto pretendido, não bastando a simples exposição dos materiais a serem utilizados, como aconteceu no caso dos autos.

Não há qualquer estudo prévio colacionado aos autos que justifique os exíguos termos do suposto Projeto Básico, nem há demonstração de qual o local disponibilizado pela Prefeitura para realização do serviço, com os respectivos estudos de viabilidade de área, inexistindo plantas das obras de captação, adução e distribuição, nem outras discriminações que evidenciem os seus materiais necessários.

O próprio anexo ao Projeto Básico, denominado de "Indicação esquemática do ponto de captação e adução de água bruta até a central de reservação" (fl. 08 e 90, evento 1),



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

que supostamente evidencia o caminho da construção da adutora, apenas traz um traçado em mapa de pouca precisão, que não identifica eventuais obstáculos no caminho da adutora, não especifica o tipo de solo encontrado e nem os tipos de obras que serão necessárias ao longo do seu trajeto.

Destaca-se, nesse sentido, que a costa do Município de Guamaré é caracterizada pelo ambiente de dunas, com constante deslocamento de sedimento arenoso e consequentes transformações geográficas⁵, caracterizando a existência de terrenos incapazes de comportar quaisquer tipos de construções. Essa situação demonstra a imprescindibilidade de se estipular previamente o local de instalação da unidade dessalinizadora, com base em profundos estudos de solo, de terreno, entre outros, o que não foi concretizado neste caso.

Uma obra com tamanha envergadura e significativo comprometimento dos recursos do Município não pode ser realizada sem amparo em comprovações cabais e concretas da real possibilidade de instalação da unidade e da execução do serviço pretendido. Uma obra dessa complexidade apenas poderia ser licitada após a estrita observação e superação de todas as variantes aplicáveis ao caso, nada relacionado a isso tendo sido demonstrado.

O único documento nos autos que se assemelha a algum estudo técnico é o "Projeto de engenharia para os serviços

⁵ MORALES, Walter Fagundes; MOI, Flavia Prado; COSTA JÚNIOR, Pedro Alzair Pereira da; DAL POGGETTO, Luiz Roberto. Os sítios arqueológicos em Dunas de Guamaré, Rio Grande do Norte. In Especiaria - Cadernos de Ciências Humanas, v. 17, n. 30, jan./Jun. 2017, p. 291-314.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

emergenciais que contemplam a melhoria do abastecimento de água" (fls. 78/90, evento 1), elaborado no ano de 2014 pela empresa MA Tecnologia Ambiental Ltda, sem que seja possível identificar o responsável pelos dados, que sequer avalia a existência de qualquer potencial hídrico remanescente, nem o volume de água já fornecido pela CAERN, servindo apenas para evidenciar a escassez de projetos e estudos da presente licitação.

Os termos do Edital e do suposto Projeto Básico, dessa forma, são tão escassos que não podem servir de base para qualquer contratação pública, ainda mais uma que diz respeito a objeto não corriqueiro, de difícil definição, execução e que depende de inúmeros estudos comprovando a sua viabilidade, sem que qualquer desses estudos esteja presente nos autos, situação que revela a impossibilidade de qualquer iniciativa de retomada dos serviços com base em procedimento tão deficitário.

Essa situação ainda é corroborada pelo fato de que o próprio orçamento apresentado (apenas em sua forma global) não define quais os componentes da contratação, sequer incluindo a possibilidade da realização de obras públicas prévias à instalação do objeto. Tanto é assim que a empresa Acquapura Ltda., no seu suposto Projeto Executivo (fls. 156/158, evento 01, processo apensado 2693/2018 apensado ao evento 40 e posteriormente ao evento 118), alega não ser de sua responsabilidade as obras civis necessárias para instalação da obra, cabendo ao município concluí-las antes da execução das atribuições da contratada.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Destaca-se, ainda, que o Edital do certame ainda mencionou, na sua Cláusula Oitava, que o pagamento da última parcela só ocorrerá após suposto treinamento de operação e manutenção do sistema, o qual deve ser ministrado por representante do fabricante aos servidores/funcionários indicados pela contratante. Não consta, todavia, estimativa de preço do mencionado treinamento, nem indicação dos servidores responsáveis pela manutenção, nem definição da despesa com gratificação ou outro benefício a ser concedido aos funcionários, o que também revela a impossibilidade de prosseguimento da licitação nesses termos.

Essa situação, não desconstituída sequer minimamente após as defesas, comprova que o Município de Guamaré contratou empresa para construir uma obra no valor de R\$9.719.100,00 (nove milhões, setecentos e dezenove mil e cem reais) **sem sequer saber da possibilidade de se iniciar a construção**. Foi determinada a compra e a instalação de materiais sem que tenham sido sequer planejadas e orçadas as necessárias obras prévias ao funcionamento da unidade e os serviços forçosos para a manutenção da dessalinizadora e da distribuição do produto para os habitantes do Município.

A ausência de especificações de custos, manutenção e operação do sistema, ademais, comprovam que a Prefeitura de Guamaré não possuiu qualquer ingerência sobre o serviço ofertado, entregando nas mãos da contratada todas as rédeas da execução contratual, inclusive para a definição de orçamento e serviços.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Evidencia-se, nesse contexto, a responsabilidade da contratada na aceitação dos termos do Edital manifestamente incompleto e irregular, que deixou clara a inexistência das obras prévias a instalação do serviço contratado. Não poderia a empresa, assim, ter se comprometido a executar objeto sabidamente impossível, sem qualquer parâmetro técnico pré-estabelecido, nada tendo sido apresentado em sentido contrário.

Reforça-se, conforme já apontado em outro momento, que a título de demonstração da completa inviabilidade e falta de definição do objeto do certame, toma-se a título de exemplo a licitação para contratação de serviço de dessalinização de água do mar no Município de Fortaleza, por meio de concessão de obra pública, que se encontra em fase de análise perante o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (processo nº 02496/2017-0).

Naquela licitação, o Projeto Básico foi realizado por duas empresas internacionais, que apresentaram, cada uma, 15 estudos sobre planta de dessalinização, custos e tecnologias a serem empregadas para fins de estudos de impacto ambiental, de forma completamente diversa do ocorrido no presente processo. **Repisa-se: a contratação de dessalinizadora do Município de Guamaré sequer apresentou projeto básico adequado, inexistindo qualquer tipo de estudo prévio à realização da despesa.**

Evidencia-se, assim, o descaso dos gestores com a contratação em tela, inclusive em ter se colocado em lugar da empresa responsável pelo abastecimento de água no Estado



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

do Rio Grande do Norte, a qual se apresenta como verdadeira detentora dos conhecimentos acerca do potencial hídrico da região e da própria distribuição da demanda, assim como acontece com a dessalinizadora tomada como base, cujo órgão contratante é a Cagece.

Apenas a empresa distribuidora de água, dessa forma, é capaz de fiscalizar a operação do sistema de captação da água do mar, bem como implementá-lo à rede de abastecimento hídrico do município, como será evidenciado em tópico oportuno desta manifestação.

No caso dos autos, portanto, a contratação, por parte da Prefeitura de Guamaré, de serviço alternativo de abastecimento de água, sem deixar claro como será feita a integração do sistema com a já existente rede de abastecimento (gerida por entidade do Estado que não tem participação na contratação analisada), bem como **sem especificar a modelagem econômica do investimento, o impacto financeiro ao longo dos anos e os custos operacionais e tarifários da execução do serviço**, fere gravemente a legalidade e a legitimidade da despesa.

Nada foi demonstrado sequer minimamente acerca do atendimento de qualquer dos arts. 7º, inciso I e §2º, inciso I, e o art. 40, § 2º, inciso I, ambos da Lei 8.666/1993, que tratam da obrigatoriedade de que a licitação para a execução de obras e para a prestação de serviços deve ser precedida de projeto básico, o qual deve ser obedecido, integrar anexo do edital do certame e estar disponível para exame de quem



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

tenha interesse em participar do procedimento licitatório, situação que causa grave dano ao erário.

Tampouco restou cumprido o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, que trata acerca da viabilidade técnica do projeto básico, cuja responsabilidade é do Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro, Engenheiro Civil (CREA/RN n. 210383462-3), visto ter sido o técnico responsável pela elaboração do projeto básico (Evento n. 1, fls. 68/76).

Reitera-se o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União segundo o qual ainda em situações de segregação de funções, "o fato de terceiro ser o responsável técnico por determinado projeto básico em nada o exime da responsabilidade existente para o gestor público incumbido de aprovar o projeto elaborado" (TCU, Acórdão 1.067/16-Plenário), motivo pelo qual não devem prosperar as alegações de defesas acostadas pelo interessado.

Ao contrário do que suscitou o Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro, ainda que na condição de agente externo, o responsável figurou como agente público, que em seu sentido mais amplo abrange todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades públicas (art. 2º da Lei 8429/1992).

Ainda, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4657/1942), o agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, este



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

último que pode restar configurado, conforme inclinação da jurisprudência do Tribunal de Contas da União em reiterados julgados, quando o agente público, em conduta culposa, distancia-se do que seria esperado do administrador, o que se deu no presente caso.

Nada há o que se falar, assim, em fragilidade dos fundamentos para fixação da responsabilidade solidária do interessado, tampouco em ausência de responsabilidade contratual ou legal do profissional, menos ainda em emprego de boa técnica e zelo, dadas as inúmeras inconsistências do suposto projeto básico.

Registre-se também que o Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado acerca da aplicação de sanção de multa ao responsável pela aprovação de projeto básico deficiente, o que se constata, apenas a título de exemplo, do Acórdão n.º 510/2012-Plenário, entendendo como irregularidade grave tal situação, mesmo que não configurado o dano ao erário (Acórdão 707/2014-TCU-Plenário). O caso destes autos revela situação muito mais gravosa em razão do dano ao erário ocasionado pela aprovação do projeto básico totalmente inadequado, o que reforça a necessidade de sanção.

Conforme também pontuou a ICE, repisa-se, o estudo não aborda ou demonstra a viabilidade técnica, econômica e social da solução adotada, ou mesmo qual era o potencial hídrico da região ou a capacidade de oferta de água tratada pela CAERN, baseado em estudos hidrológicos e/ou hidrogeológicos, nem muito menos demonstra qual é o déficit



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

hídrico da bacia, mas apenas menciona o risco de colapso do sistema de abastecimento do município de Guamaré, finalidades essenciais ao objeto da contratação pretendida.

Inexiste abordagem acerca de outras soluções e respectivas análises de viabilidade técnica, econômica e social, tais como: perfuração de poços; captação de água de chuvas; barragens; transposição entre bacias, etc. Ressalta-se que a própria consultoria alertou o município sobre a necessidade de se buscar maiores informações junto a órgãos como DNOCS, EMPARN e outros com vistas a se buscar alternativas de captação de água (evento 1, fl. 80), o que se constata diante da inexistência nos autos de qualquer estudo de viabilidade, assim como não constam os estudos do impacto ambiental e licenciamento ambiental, necessários para inicialização das obras.

Os membros da CPL, na esteira no que foi apontado no tópico alhures, tampouco atuaram diligentemente na correção desses atos, sequer para minimamente identificar tais inconsistência, dando continuidade ao procedimento e permitido o seu impulsionamento e, por consequência, a produção do dano verificado.

Resta sobejadamente evidenciado, portanto, a irregularidade da contratação e a solidariedade da responsabilidade entre os ordenadores da despesa e agentes envolvidos em toda a etapa, que procederam com a liberação de verbas públicas para entidade privada sem a mínima observância das formalidades legais aplicáveis ao caso,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

frustrando a licitude de procedimento licitatório em favor de particular.

Reitera-se a absoluta irracionalidade de realizar licitação desta monta, capaz de gerar aos cofres públicos a dedução de quase dez milhões de reais, sem a instrução mínima do Projeto Básico, por meio de estudos prévios e especificação orçamentária, e sem qualquer prova da sua viabilidade técnica. Sequer há o que cogitar de continuidade dos serviços com base em projeto demonstradamente ineficiente, sob pena de causar dano ainda mais alargado do que o evidenciado nestes autos.

A presente irregularidade, diante dos termos apresentados, macula gravemente as presentes contas, **identificando-se claro dano ao erário no valor de R\$971.910,00 (novecentos e setenta e um mil, novecentos e dez reais)**, parcela paga até a suspensão contratual ocorrida em 21 de setembro de 2016, que deve ter seu ressarcimento imputado de maneira solidária aos responsáveis por essa etapa, quais sejam, o Prefeito Municipal, Sr. Hélio Willamy de M. da Fonseca; o Secretário Municipal de Obras e Serviços, Sr. Rosberg Camelo Dantas; o Secretário Adjunto de Obras, Sr. Sr. Paulo Luiz da Silva Filho; o Engenheiro Civil, Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro; aos membros da Comissão Permanente de Licitação, Sr. Clênio Cley Cunha Maciel, Sr. Dayvid Allan Medeiros Duarte, Sra. Eliane Marjorie Gomes Guedes e Sra. Maria Eduarda de Souza e Silva; e à empresa Acquapura Ltda. Ltda. EPP, tudo com supedâneo no art. 75, inciso IV e §2º, da Lei Complementar 464/2012.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Requer este *Parquet* de Contas, em face de todas as impropriedade e ilegalidade identificadas, que também seja aplicada a multa prevista no art. 107, incisos I e II, "c", "d" e "f", da Lei Complementar 464/2012, aos responsáveis quais sejam, o Prefeito Municipal, Sr. Hélio Willamy de M. da Fonseca; o Secretário Municipal de Obras e Serviços, Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas; o Secretário Municipal Adjunto de Obras e Serviços, Sr. Paulo Luiz da Silva Filho; e o Engenheiro Civil, Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro.

Diante do absoluto comprometimento do projeto básico, entende este *Parquet* de Contas pela impossibilidade de continuação do contrato ou retomada dos serviços, motivo pelo qual requer a esta Corte de Contas que determine a nulidade do contrato firmado com a empresa Acquapura Ltda.

II.7 – MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO INADEQUADA

Apesar da grande complexidade técnica da presente licitação e da necessidade da prestação de diversos outros serviços atrelados à unidade dessalinizadora, o Edital do certame (fls. 06/31, evento 1) não definiu qualquer responsabilidade para a realização das obras necessárias à instalação da unidade, nem para a manutenção dos equipamentos instalados. O instrumento traz apenas a menção genérica do objeto e das responsabilidades da empresa contratada.

A contratação desse tipo de serviço deve, todavia, ser realizada por meio da chamada concessão de obra pública, ou concessão de serviço público precedido da execução de obra



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

pública, disposta no art. 2º, II da Lei 8.987/1995, uma vez ser necessária a construção de unidades de captação, de adutoras, de subestação elétrica, entre outras, além de dizer respeito a serviço de execução contínua e de alta complexidade, para cuja exploração o Município de Guamaré não possui capacidade técnica.

Nada há de se falar que a contratação não poderia ter ocorrido por meio de concessão pública por não se enquadrar no rol de serviços do art. 1º da Lei 9.074/1995, como pretenderam alegar os interessados inicialmente, tendo em vista, conforme já pontuado, que aquele dispositivo traz norma aplicável apenas ao âmbito da União, como exposto em seu texto, apontando situações que, em se verificando necessidade de prestação do serviço por parte daquela unidade federativa, esta deve ser feita por meio de concessão ou permissão.

Não se presta, assim, a definir o rol taxativo de atividades que podem ser concedidas, mas determina quais dos serviços de competência da união devem ser prestados por meio dessas modalidades de delegação. Destaca-se, ademais, que as hipóteses trazidas pela norma claramente tratam de bens e serviços federais, que não possuem ingerência dos estados e municípios, como vias, barragens e contenções federais, estações aduaneiras e serviços postais.

É impossível indicar que apenas esses serviços podem ser prestados por concessão ou permissão em todos os âmbitos da administração pública, inclusive porque a própria leitura sistemática da norma aponta a possibilidade de existirem



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

diversos outros serviços delegados. Não fosse assim, seria desnecessária a previsão de normas aplicáveis a serviços de energia, transporte, instalação de transmissão, entre outros, uma vez que estes não estão presentes no rol do art. 1º da Lei 9.074/1995.

Repisa-se: aquele artigo não apenas se aplica a unidade federativa diversa a tratada nos autos, como também traz mera determinação de quais serviços não poderão ser prestados por outras modalidades de delegação. Trata-se de normativo que em nada se adequa ao caso concreto, não podendo ser utilizado como justificativa para a aplicação de modalidade irregular na contratação aqui analisada.

Mesmo que fosse mantido o entendimento de que o rol do art. 1º da Lei 9.074/1995 é taxativo quanto aos serviços passíveis de delegação, dessa forma, isso representaria a própria impossibilidade de contratação de dessalinizadora da forma como se pretendeu, uma vez que não se vislumbra qualquer capacidade de manutenção e operação da unidade por parte da própria Prefeitura.

É necessário apontar, todavia, que mesmo se a modalidade da licitação tivesse sido corrigida, a completa falta de definição do objeto contratado e a ausência até mesmo da definição do local de construção da unidade dessalinizadora, assim como das obras prévias necessárias ao seu funcionamento tornam a contratação completamente inconcebível.

Destaque-se, mais uma vez, que se somam a essas irregularidades o fato de que não há definição de como será



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

feita a manutenção e a própria operação da obra, sinalizando que houve assunção da obrigação de fornecer serviço alternativo de abastecimento de água que é claramente impossível de serem efetivado, uma vez que sequer existe a demonstração de como será feita a integração do sistema com a já existente rede de abastecimento do Estado.

Considerando que em face desse apontamento nada restou sequer pontuado pelos responsáveis, requer este Ministério Público de Contas, em face do descumprimento do art. 2º, inciso II, da Lei 8987/1995, a aplicação da multa prevista no art. 107, inciso II, "f", da Lei Complementar 464/2012 aos responsáveis também por essa etapa, quais sejam, o Prefeito Municipal, Sr. Hélio Willamy de M. da Fonseca; o Secretário Municipal de Obras e Serviços, Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas; o Secretário Municipal Adjunto de Obras e Serviços, Sr. Paulo Luiz da Silva Filho; e aos membros da Comissão Permanente de Licitação, Sr. Clênio Cley Cunha Maciel, Sr. Dayvid Allan Medeiros Duarte, Sra. Eliane Marjorie Gomes Guedes e Sra. Maria Eduarda de Souza e Silva.

II.8 – AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA VIABILIDADE DO SERVIÇO

Como já se evidenciou nos tópicos anteriores, o objeto da presente licitação foi homologado e adjudicado sem a existência de estudos de viabilidade técnica, econômica e social, de forma que a despesa foi feita de forma vazia, sem qualquer planejamento que a repute regular, apesar de já ter sido pago o montante de R\$971.910,00 (novecentos e setenta e



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

um mil, novecentos e dez reais) em razão da mera assinatura do contrato.

Diferente do que alegaram o Secretário de Obras e Serviços, o Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas e o Prefeito Municipal, o Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca no documento apensado n.º 2693/2018, não basta que tenha se identificado seca na região para se justificar a medida tomada, assim como não basta que o Município seja litorâneo para comprovar a viabilidade técnica da dessalinizadora.

O art. 6º da Lei 8.666/1993, como já foi anteriormente apontado, determina que a despesa só pode ser realizada diante de estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade do empreendimento e o adequado tratamento do seu impacto ambiental, de forma a garantir que aquela despesa pretendida guarde, de fato, elementos de favorecimento à população.

A simples ausência desses estudos, portanto, torna a despesa irregular e afastada do interesse público, diante da violação, por parte do gestor, de demonstrar a correta guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos. Acrescente-se a isso o fato já narrado de que a costa do Município de Guamaré possui formações dunares móveis, sendo provável que diversas áreas se apresentem incapazes de comportar a instalação da obra pública.

Corroborar-se, assim, o argumento de que não é suficiente a mera localização geográfica do município para tornar possível a dessalinização. No caso dos autos, dessa forma, não só diante da ausência de estudos técnicos, como



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

de estudos sociais e orçamentários, o Município falhou em demonstrar a viabilidade da adoção do sistema de dessalinização por osmose reversa, com a específica capacidade de 1.500 m³/dia, para resolver ou mitigar os problemas de carência de água da região.

Reforça-se que as alegações dos gestores em suas defesas de que não há viabilidade na perfuração de poços, captação de água de chuvas, barragens e transposição entre bacias, não transformam a dessalinização na alternativa viável, especialmente porque não há estudos demonstrando que as áreas destinadas à construção da unidade suportam esse empreendimento, inclusive em razão das formações dunares da região.

Como evidenciou a ICE na Informação n.º 055/2018-ICE, além disso, sequer se demonstrou como seria feito o descarte da água concentrada de sais no meio ambiente, situação que pode gerar muito mais consequências negativas para o Município de Guamaré do que os supostos benefícios esperados. Novamente se evidencia que a realização de despesa sem qualquer amparo fático e probatório da sua legalidade e sem a obediência às normas do ordenamento jurídico, cuja intenção é o resguardo do interesse público, indica a completa incapacidade do gestor de administrar os bens públicos, de modo que este concorre para a liberação ilegal de verbas públicas para entidade privada.

Destaca-se que a instalação da unidade só seria possível depois da realização de diversas obras, que sequer foram planejadas, e mediante equipe responsável pela sua



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

manutenção e operação, que nunca foi contratada. Não se tem, no caso, pesquisas e informações técnicas sobre a viabilidade geográfica, financeira, social, nem de demanda. Há nos autos, apenas, um documento intitulado "Projeto de engenharia para os serviços emergenciais que contemplam a melhoria do abastecimento de água", realizado pela empresa MA tecnologia ambiental, no ano de 2014 e sem a possibilidade de identificação do responsável pela elaboração (fls. 78/90, evento 1), buscando estimar a demanda de água do Município e a consequente vazão da unidade dessalinizadora.

Esse projeto, todavia, além de extemporâneo, não evidencia se as bacias da região ainda apresentam algum potencial hídrico ou se estão em completo déficit, nem conta com o estudo do volume de água tratada fornecido pela CAERN, de forma que não é suficiente para atestar a adequação do volume de 1.500 m³/dia com a realidade de demanda do Município.

A título de exemplo, retoma-se o caso citado acima acerca do projeto de dessalinização que está em curso no Município de Fortaleza (processo nº 02496/2017-0-TCE/CE), para informar que para aquela dessalinizadora, e todas as obras necessárias para sua instalação, estimou-se o valor de R\$505.003.087,10 (quinhentos e cinco milhões, três mil e oitenta e sete reais e dez centavos), para uma vazão de 1m³/s, ou 86.400m³/dia, favorecendo 2,61 milhões de habitantes daquela capital, de forma que o volume de água por habitante/dia seria aproximadamente 0,03m³.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

O caso dos autos, por outro lado, versado em R\$9.719.100,00 (nove milhões, setecentos e dezenove mil e cem reais), com volume de 1.500m³/dia para 28.069 habitantes, o volume de água por habitante/dia ficaria estimado em 0,05m³.

Como se pode verificar, o preço estimado para a vazão diária do Município de Guamaré é de R\$634,46 (seiscentos e trinta e quatro reais e quarenta e três centavos) mais caro do que a do Município de Fortaleza, que é polo industrial e econômico do Brasil, sendo que em um ano essa diferença passa a ser de R\$231.577,90 (duzentos e trinta e um mil, quinhentos e setenta e sete reais e noventa centavos). A vazão produzida em Fortaleza, ademais, é 57,6 vezes maior do que a de Guamaré, enquanto o preço é apenas 51,96 vezes maior, indicando o sobrepreço daquela última.

Constata-se, portanto, que se a dessalinizadora de Guamaré produzisse a mesma vazão daquela de Fortaleza, seu preço seria elevado ao absurdo valor de R\$559.820.160,00 (quinhentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e vinte mil, cento e sessenta reais), muito superior ao valor previsto (por meio de incontáveis estudos prévios) para um Município do porte de Fortaleza, mesmo se acrescentado o valor cobrado para fins de estudo de viabilidade, de R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

Destaca-se, ademais, que a licitação da unidade dessalinizadora tomada como exemplo para a presente análise, qual seja a de Fortaleza, já contempla as obras civis necessárias para a instalação da unidade. De forma



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

contrária, como especificado no Parecer do Procurador Geral Adjunto do Município, o Sr. Luís Felipe Batista Fontenelle, acerca da solicitação para celebração de Aditivo de prazo (fls. 24/26, evento 49 do apensado n.º 2693/2018), que o Secretário de Obras justificou o alargamento do prazo diante da necessidade de contratar outra empresa para realização de obras de eletrificação e captação de água.

Isso significa dizer que, além da necessidade de realização de obras ter sido manifestada após a contratação da empresa responsável por instalar a unidade no local adequado, ainda serão despendidos mais recursos para construção daquelas, aumentando o percentual de sobrepreço da licitação, apesar da ausência de estudos de viabilidade que demonstrem a adequação da medida.

Nesse tocante os responsáveis alegaram a impossibilidade de se comparar as duas dessalinizadoras em razão da existência de particularidades que as distinguiam. Ocorre que a colação deste *Parquet* de Contas pretende justamente demonstrar que a contratação de serviços dessa complexidade deve passar por estudos aprofundados de viabilidade, não podendo ser realizada sem a mínima avaliação das características ambientais, legais e sociais, como se pretende fazer no Município de Guamaré.

A contratação irresponsável de serviços e materiais vultosos que não leva em consideração as características técnicas e ambientais do local a ser instalado gera danos patentes ao erário. Repisa-se, inclusive, que os documentos dos autos evidenciam claramente que o próprio Município de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Guamaré foi responsável por contratar a instalação de dessalinizadora sem considerar as particularidades do ente, situação em que o argumento do responsável não merece prosperar.

As impugnações apresentadas a esse respeito não são, portanto, capazes de macular a análise feita por este Órgão Ministerial, conforme já apontado nesta instrução.

Não há, portanto, estudos que comprovem a real necessidade de vazão diária, como já se mencionou, uma vez que a vazão de 1.500 m³/dia é a demanda total do Município, sem a dedução do volume de eventuais bacias com potencial hídrico e sem a dedução do montante de água já fornecida pela empresa estatal de distribuição.

Infere-se, dessa forma, que o consumo diário por habitante de 0,05m³, contra os 0,03m³ em Fortaleza, da forma como se encontram os autos e diante da ausência de prova em contrário, evidencia superdimensionamento do serviço.

Trata-se de atitude antieconômica e ineficiente acerca da qual não foram apresentadas provas robustas em sentido contrário, uma vez que foram celebrados gastos maiores do que os eventualmente necessários, de forma a tornar a contratação mais dispendiosa e destinando-se a produzir volume menor do que sua capacidade máxima.

Por óbvio, quanto maior a capacidade da usina, maior será o investimento para a sua implantação e maior será o valor da tarifa da água dessalinizada, tanto para o consumo doméstico quanto para o consumo industrial, de forma que demandar a instalação de usina com capacidade maior do que a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

necessidade hídrica municipal tem o condão de gerar danos diretos à sociedade e ao erário pela falta de planejamento dos ordenadores da despesa.

Novamente se comprova que é incabível conceber a competência do Município para realizar esse tipo de contratação, uma vez que este não possui as informações hidrológicas e hidrogeológicas necessárias para instruir a licitação e nem a competência para distribuir água para a população local pela rede comum.

Qualquer atuação do Município nesse sentido dependeria necessariamente da participação conjunta da CAERN, uma vez que não é razoável realizar a construção de uma nova rede de distribuição hídrica. Mesmo assim, nenhuma dessas situações consta dos autos, assim como não houve participação da CAERN no procedimento licitatório, o que serve para demonstrar a falta de preparo do ente municipal na elaboração do certame e na má condução dos ordenadores de despesa na guarda e gestão do dinheiro público.

A própria Lei Orgânica Municipal, utilizada como fundamentação pelo Município para a contratação do serviço de dessalinização, determina apenas que aquele ente deve implementar Política Municipal de execução de obras e serviços para distribuição de água, de forma a aproveitar a infraestrutura já existente (art. 125, §1º, Lei Orgânica do Município de Guamaré⁶), não definindo a competência para execução da obra em si.

⁶ Art. 125. (...)

§1º - Implementar uma política Municipal de execução de obras e serviços, tratamento e distribuição de água para irrigação, dessedentação humana e animal em todo o território municipal, que garanta:



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

O mesmo diploma legal estabelece, além disso, que a competência do Município sobre os recursos hídricos diz respeito à garantia do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever daquele ente o de estimular a realização de Parcerias Público-Privadas na gestão de recursos naturais (art. 124, §§1º e 2º, Lei Orgânica do Município de Guamaré⁷). Verifica-se, dessa forma, que não há previsão para execução direta de obras e serviços de tratamento de recursos hídricos, mas sim a obrigação de que o Município preze por parcerias público-privadas para a execução dos seus objetivos, da forma como foi estabelecido para a obra de dessalinização no Município de Fortaleza anteriormente mencionada, o que não aconteceu no caso dos autos, conforme delimitado no tópico acima desta peça.

O inciso IV do art. 125 daquela Lei, ademais, ainda dispõe que a instalação de obra potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente **deve ser precedida de estudo prévio de impacto ambiental**, de forma que sua ausência gera a ilegalidade da conduta dos gestores. **No caso dos autos, além disso, não só estão ausentes estudos de impacto ambiental como as próprias licenças ambientais**

I – a racional utilização dos Recursos Hídricos, preservando o meio ambiente e os ecossistemas;

II – a consolidação e implementação de investimentos voltados para o aproveitamento da infra-estrutura hídrica existente no Município

⁷ Art. 124 – São Atribuições da Competência do Município relativo ao Meio Ambiente e aos Recursos Hídricos: §1º - Garantir o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Poder Público e à comunidade o dever de defendê-lo, preservá-lo e harmonizá-lo, racionalmente, com as necessidades do desenvolvimento sócioeconômico, para as presentes e futuras gerações. §2º - Para assegurar a efetividade desses direitos, incumbe ao Poder Público: (...) X – estimular a realização de Parcerias Público-Privadas, na Gestão e na Preservação dos Recursos Naturais;



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

necessárias previamente à contratação do serviço, maculando-se ainda mais a licitação em análise.

Como informado pelos interessados em suas defesas, estes ainda estão buscando identificar qual órgão é responsável pela emissão da licença, se a Secretaria do Meio Ambiente de Guamaré ou a do Estado, de forma que há completa ilegalidade na aprovação de Projeto Básico sem que as licenças ambientais tenham sido concedidas, sendo que aquele só pode ser realizado, como já demonstrado exaustivamente durante o corpo desta manifestação, diante e com base nas mencionada licenças.

O art. 7º, §2º, inciso I, e art. 12, inciso VII, da Lei 8666/1993 e Resolução 237⁸ do Conselho Nacional do Meio Ambiente igualmente impõe o dever de estarem atendidos os requisitos relacionados ao impacto ambiental de projetos e obras antes do início e execução do serviço, o que não restou cumprido no caso.

Na esteira do que a ICE consignou em sua Informação n.º 44/2022-ICE, também é assente a jurisprudência do Tribunal de Contas da União em considerar irregulares obras públicas sem licença ambiental prévia, sendo o caso de irregularidade

⁸ Resolução 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; (grifos acrescidos) II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

grave, passível de responsabilização do gestor responsável pela homologação da licitação (Acórdão n.º 727/2016-Plenário e Acórdão n.º 1096/2012-Plenário).

A responsabilidade pela homologação do certame e aprovação do projeto sem as devidas licenças ambientais e estudos recai, portanto, sobre os responsáveis, o Prefeito Municipal, Sr. Hélio Willamy de M. da Fonseca; o Secretário Municipal de Obras e Serviços, Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas; o Secretário Municipal Adjunto de Obras e Serviços, Sr. Paulo Luiz da Silva Filho; e aos membros da Comissão Permanente de Licitação, estes diante dos ditames do art. 51, §3º, da Lei 8.666/1993, uma vez que faltaram com o dever de zelo pelo cumprimento da lei durante o curso da licitação, Sr. Clênio Cley Cunha Maciel, Sr. Dayvid Allan Medeiros Duarte, Sra. Eliane Marjorie Gomes Guedes e Sra. Maria Eduarda de Souza e Silva, aos quais deve ser imputada a multa prevista no art. 107, inciso II, "c" e "f", da Lei Complementar 464/2012.

Em reforço ao já amplamente exposto nesse sentido em manifestações pretéritas, destaca-se que o entendimento desta representante do Ministério Público de Contas não insere os pareceristas jurídicos no rol de responsáveis pela despesa, diante do caráter opinativo do seu Parecer, motivo pelo qual deixa de imputar em relação aos Srs. Angelus Vinícius de Araújo Mendes e Pedro Avelino Melo a responsabilidade nesse tocante.

O pagamento de R\$971.910,00 (novecentos e setenta e um mil, novecentos e dez reais) identificado até o presente



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

momento caracteriza-se como prejuízo ao erário, visto que foi efetivado sem a existência de comprovação da viabilidade do serviço. Reputa-se como responsáveis pelo dano, ademais, além dos gestores do Município de Guamaré que ordenaram as despesas, os próprios responsáveis pela empresa Acquapura Ltda., uma vez ser impossível alegar boa fé na manutenção do contrato diante da inexistência de licenças ambientais, estudos técnicos e existência de obras civis necessárias a instalação da unidade de dessalinização, como já se evidenciou anteriormente.

II.9 – AUSÊNCIA DE PESQUISA MERCADOLÓGICA

Conforme amplamente discutido nesta instrução, não foi apresentada a devida pesquisa mercadológica exigida pelo art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, nada tendo sido apresentado após as defesas capaz de elidir a irregularidade, tampouco o dano dela decorrente.

A suposta pesquisa mercadológica (fls. 92/133, evento 01) apresentada entre os documentos remetidos pelo gestor para análise da licitação em tela foi realizada com quatro empresas que informam seu preço global para o serviço, o qual é estimado em R\$12.967.502,59 (doze milhões novecentos e sessenta e sete mil quinhentos e dois reais e cinquenta e nove centavos), inexistindo, porém, qualquer orçamento básico dos serviços e materiais necessários à execução do contrato. O documento não toma por base qualquer cronograma para cada uma das atividades a serem realizadas para



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

instalação da unidade dessalinizadora, de nada servindo para quantificar o preço de mercado.

Diante da ausência de estudos prévios de viabilidade, de solo e ambientais, além da ausência de plantas e de especificações dos obstáculos eventualmente encontrados no caminho percorrido pela adutora, é evidente que nenhuma empresa seria capaz de trazer à licitação preços e estimativas reais, sendo que qualquer documento nesse sentido, da forma em que se encontram os autos, jamais poderá ser classificado como pesquisa mercadológica.

Acrescente-se a isso o fato de que, no orçamento analítico, seria imperiosa a presença de estimativa do preço das obras necessárias à instalação, ao valor da manutenção, da operação das máquinas e da tarifa cobrada.

A realização de certame em modalidade equivocada, contudo, extirpou dos autos a obrigatoriedade desses critérios, contratando a mera aquisição e instalação de materiais para cuja operação a municipalidade não possui competência e que, mesmo assim, não foram detalhados no orçamento.

A elaboração das planilhas de custos unitários é conduta demandada pela lei (art. 7º, §2º, II, da Lei 8.666/1993), sendo um requisito de validade do ato licitatório para que se identifiquem os itens que serão necessários à execução do objeto contratual (controle quantitativo e detalhado do objeto), e a compatibilidade do preço estimado para cada item com os valores que são



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

praticados no mercado, o que não restou demonstrado dos autos.

O cumprimento de referida exigência está associado, ainda, a observância do dever de transparência e de sinceridade das estimativas de quantitativos/custos/despesas (CAMPOS, 2015), no sentido de que toda previsão deva corresponder à realidade, o que conduz à concretização do princípio do planejamento administrativo.

Essa programação dos eventos futuros em termos realísticos (planejamento) permite que as despesas a serem assumidas com o advento da celebração do contrato tenham sustentação financeira no fluxo de caixa do Estado, de forma que o gestor pode reservar, por meio de indicação de dotações orçamentárias, recursos suficientes para o adimplemento da futura obrigação contratual.

A previsão detalhada evita desperdícios administrativos dos objetos a serem contratados. A feitura das planilhas de custos detalhadas também tem a função de determinar, tal como ocorre com a pesquisa mercadológica, a modalidade cabível de licitação, o prazo necessário para execução do objeto, entre outros requisitos legais.

Sem a planilha de custos unitários e pesquisa mercadológica, o poder público fica sem parâmetros para avaliar a correção e compatibilidade das propostas com os valores praticados pelo mercado, não havendo como aferir se há superfaturamento ou se os preços das propostas são predatórios, a revelarem a prática indevida de "dumping" empresarial ou a adoção de preços manifestamente



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

inexequíveis (art. 44, §3º, da Lei 8.666/1993), ou mesmo a prática fraudulenta do "jogo de planilha" (art. 40, inciso X, e o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993).

A Administração Pública, despida de padrões para promoção de controles mínimos, pode ser induzida a contratar licitantes que não têm condições de executar o objeto do contrato ou ser impedida de promover a autotutela de seus atos em razão de estimativas erradas em um Projeto Básico mal formulado ou dimensionado incorretamente em face da realidade ou necessidade administrativa.

Esse mesmo espectro de consequências jurídicas, no campo financeiro (quantitativo econômico) do descumprimento do dever legal de elaborar planilha de custos unitários está presente, por óbvio, no comando geral de se realizar a pesquisa de preços correntes no mercado.

Neste contexto, tem-se que a Lei 8.666/1993 contém comando geral, em seu art. 43, IV, determinando que se realize a pesquisa mercadológica para fins de: se verificar quais os preços praticados correntemente no mercado; viabilizar a atividade de controle e autocontrole dos atos praticados; de se definir a modalidade de licitação; promover a adequação financeira e orçamentária da futura despesa à capacidade de adimplemento da entidade contratante; de auxiliar na análise da vantagem das propostas; entre outras funções.

A alegação dos gestores, no presente caso, de que não seria possível realizar pesquisa mercadológica diante do fato de que as empresas do ramo de dessalinização dependem



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

do preço de fornecedores internacionais, reforça-se, não deve prosperar.

A contratação de serviço que inclui a aquisição de material depende, por óbvio, justamente do preço dos materiais que as empresas pesquisadas obtêm junto aos seus fornecedores, cabendo àquelas a realização das devidas consultas de fornecimento para elaboração de suas planilhas.

Isso porque o próprio preço global informado pelas empresas deve tomar por base o somatório de seus custos e lucros, sendo impossível permitir a contratação com uma empresa que apenas posteriormente irá se certificar dos preços dos materiais.

Não resta dúvida de que a intenção do legislador, ao exigir a pesquisa mercadológica junto a alguns fornecedores ou prestadores de serviços do ramo compatível com o objeto a ser contratado foi a de criar um instrumento de comprovação da legitimidade dos atos administrativos. Deixar de realizar pesquisa de mercado, desta feita, representa uma burla à eficácia desse instrumento.

Como confirmou a instrução, todavia, os gestores responsáveis pela contratação em epígrafe, os senhores Hélio Willamy Miranda da Fonseca, Prefeito Municipal; Keke Rosberg Camelo Dantas, Secretário de Obras e Serviços; e Paulo Luís da Silva Filho, Secretário de Obras Adjunto, não comprovaram realização de pesquisa mercadológica na forma regular, nem a elaboração de planilhas de custos unitários detalhados, o que também não foi impugnado pela comissão permanente de licitação, integrada pelos senhores Clênio Cley Cunha



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Maciel, Dayvid Allan Medeiros Duarte, Eliane Marjorie Gomes Guedes e Maria Eduarda de Souza e Silva.

A não apresentação de pesquisa mercadológica inviabiliza o controle externo do ato, além de não demonstrar que a despesa realizada foi a que melhor atendeu ao interesse da sociedade⁹, conforme os ditames legais.

Diante das irregularidades apresentadas, requer este Ministério Público de Contas a aplicação da multa prevista no art. 107, inciso II, alínea "b", da Lei Complementar 464/2012, em seu grau máximo, especialmente em conjugação às demais irregularidades atestadas no corpo desta manifestação, aos citados responsáveis.

II.10 – ESTIPULAÇÃO DE PAGAMENTO DE PARCELAS SEM CONTRAPARTIDA

Para além de todas as irregularidades identificadas quanto às fases internas e externas da Concorrência n.º 06/2015, a presente instrução demonstrou irregularidade na execução contratual, relativa ao pagamento antecipado de R\$971.910,00 (novecentos e setenta e um mil, novecentos e dez reais), situação causadora de dano ao erário, cuja responsabilidade deve ser imputada de maneira solidária aos gestores responsáveis e à empresa contratada.

⁹ Nesse sentido esse Tribunal de Contas já decidiu pela irregularidade da matéria, pela constatação de falhas quanto à pesquisa mercadológica, conforme precedentes desta Corte de Contas a exemplo do Processo 12072/2012, Acórdão 262/2017-TC, Processo 11372/2014-TC, Acórdão 48/2017; Processo 4344/2014-TC, Acórdão 125/2017; Processo 13036/2009-TC, Acórdão 153/2017; Processo 13838/2014, Acórdão 286/2016; Processo 15335/2009, Acórdão 269/2016.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

A cláusula Oitava do Edital de licitação, denominada "Do Pagamento" (fl. 55, evento 01) e do Contrato n.º 015/2016 (fls. 204/215, evento 05, estabelecem o seguinte cronograma de desembolso:

Tabela 1 – Cronograma de pagamentos previsto no Edital da Licitação

RESUMO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL PRETENDIDA		
1ª parcela	10% do valor total previsto em contrato = R\$971.910,00	Após a assinatura do contrato e recebimento da respectiva ordem de serviço
2ª parcela	10% do valor total previsto em contrato = R\$971.910,00	Quando da efetiva entrega da versão final do projeto executivo completo da unidade de dessalinização, após aprovação da contratante
3ª parcela	20% do valor total previsto em contrato = R\$1.943.820,00	Após a entrega de todos os equipamentos no local de embarque (porto de origem) para o Brasil, mediante apresentação de documentação comprobatória
4ª parcela	10% do valor total previsto em contrato = R\$971.910,00	Após a confirmação do desembarque de todos os equipamentos no Brasil (porto de destino), mediante a apresentação de documentação comprobatória
5ª parcela	10% do valor total previsto em contrato = R\$971.910,00	Mediante a entrega de todos os equipamentos no Município de Guamaré/RN
6ª parcela	30% do valor total previsto em contrato = R\$2.915.730,00	Quando da efetiva instalação e comissionamento dos equipamentos, bem como a conclusão do treinamento de operação e manutenção de todo o sistema a ser ministrado por representante do fabricante aos servidores/funcionários indicados pela contratante.

Como se verifica da tabela acima, apenas o pagamento da 6ª parcela diz respeito à efetiva instalação do produto contratado, sendo que as primeiras cinco parcelas, as quais somam o valor de R\$5.831.460,00 (cinco milhões, oitocentos e trinta e um mil, quatrocentos e sessenta reais), portanto, 70% do objeto, previram o pagamento sem qualquer acesso efetivo aos materiais.

Acrescente-se a isso o já mencionado fato de que a instalação da unidade depende da execução de obras civis que teoricamente estão a cargo da Prefeitura Municipal e que, conforme atestado no Parecer do Procurador Geral Adjunto do



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Município, o Sr. Luís Felipe Batista Fontenelle, acerca da solicitação do Aditivo de Prazo (fls. 24/26, evento 49 do apensado 2693/2018), dependem da contratação de nova empresa, situação capaz de evidenciar que 60% do contrato com a empresa Acquapura será quitado sem a mínima previsão de quando este será efetivado, o que demonstra a completa desproporcionalidade dos riscos implicados na transação entre as duas partes envolvidas.

Importante destacar que mesmo se houvesse previsão para o pagamento da obra em momento posterior ao recebimento dos bens, **a licitação ainda estaria maculada pela completa inexistência de estudos de viabilidade, pela não definição do local da obra, pela impossibilidade de se realizar a instalação dos materiais sem as devidas obras de captação, ligação ao sistema de abastecimento, sem as licenças ambientais necessárias, sem a demonstração do destino dos sais minerais separados da água, sem a correta modalidade de licitação e sem definição de equipe responsável pela manutenção e operação da dessalinizadora.**

O Termo Aditivo ao contrato (Aditivo n.º 015/2016, fls. 29/30, evento 49 do apensado 2693/2018), alongou aquele por apenas mais 100 (cem) dias, entre 05 de setembro de 2016 e 13 de dezembro daquele ano, para supostamente realizar licitação de obra pública e concluir todas as suas etapas, o que é logicamente impossível e desarrazoado, tanto que esta situação nunca ocorreu, restando paralisada a contratação desde 21 de setembro de 2016 (fls. 65/66, evento 45 do apensado n.º 2693/2018).



**Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas**

A falta de planejamento da presente licitação é tão grave que irradia para cada um dos atos subsequente ao próprio Edital, maculando o certame de nulidade de pleno direito e ensejando a completa reprovação das contas.

No caso concreto foi realizado o pagamento da 1ª parcela do contrato, no valor de R\$971.910,00 (novecentos e setenta e um mil, novecentos e dez reais), mediante a simples assinatura do contrato e prestação de seguro garantia de aproximadamente 1% do valor do contrato (fls. 282/300, evento 4), sem qualquer contraprestação justificadora do dispêndio.

Ressalta-se que este tipo de contrato, que envolve objeto totalmente estranho à habitualidade do ente e exige compras internacionais de materiais requer do gestor a existência de cuidados muito maiores do que os necessários a uma simples licitação de objeto comum, o que claramente não foi realizado.

O pagamento da quantia de quase um milhão de reais pela simples assinatura de contrato, sem qualquer garantia de recebimento do produto é absolutamente vazio de legitimidade, sobretudo com base em seguro de valor ínfimo comparado ao valor total da compra.

Como se mencionou, o valor do seguro garantia prestado pela empresa foi de aproximadamente 1% do valor do contrato, ou de R\$129.675,02 (cento e vinte e nove mil, seiscentos e setenta e cinco reais e dois centavos), enquanto aquela recebeu o montante de R\$971.910,00 (novecentos e setenta e



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

um mil, novecentos e dez reais), de forma que há disparidade entre as obrigações das partes.

Destaca-se inclusive que o mencionado seguro encontra-se vencido desde 04 de setembro de 2016, sequer sendo capaz de cobrir toda a execução contratual, que se encontra indeterminadamente paralisada.

Configurou-se, dessa forma, o pagamento por adiantamento, ação rechaçada por este Tribunal de Contas¹⁰ e por toda a jurisprudência pátria, uma vez que se distancia completamente da indisponibilidade do interesse público.

No curso da instrução, não houve nenhuma demonstração de situação capaz de justificar, ao menos minimamente, o pagamento, razão pela qual a antecipação dessa despesa sem liquidação representa patente violação da Lei 4.320/64 e Lei Estadual n. 4.041/71.

Diante de contrato que deveria ser de trato comutativo, o qual depende de prestações equivalentes dos dois lados, a administração entrega ao particular recursos públicos sem a menor garantia de que receberá contraprestação pelo valor.

Tal situação restou verificada nesses autos, em que o próprio Edital licitatório e o contrato dele gerado estipularam a realização de pagamentos sem contraprestações, de forma que até a presente data, em que o contrato se encontra paralisado por prazo indeterminado, apenas a empresa se beneficiou da parcela recebida.

¹⁰ Súmula n° 01 – TCE. O pagamento antecipado de qualquer despesa pública, antes da liquidação da mesma, sob a figura de “adiantamento de recursos financeiros”, constitui flagrante infringência à Lei 4.320/64 e Lei Estadual n° 4.071/71, ainda que haja previsão nesse sentido no instrumento convocatório da licitação e no respectivo contrato administrativo.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Esta situação, capaz de gerar o enriquecimento ilícito do particular em face do Estado, demonstra a ação do gestor de liberar verbas públicas para entidade privada sem a mínima observância das formalidades legais aplicáveis ao caso, frustrando a licitude de procedimento licitatório e dos atos subsequentes, devendo, por isso, arcar com a imputação de responsabilidade de maneira solidária.

A indeterminabilidade da suspensão contratual, ademais, mesmo diante da plena comprovação de que este contrato não pode ser executado, principalmente em razão da ausência de projetos, estudos e licenças, **gera fortes indícios de que o real interesse da administração é apenas manter os pagamentos irregulares em favor do particular.**

Reitera-se que como forma de tentar comprovar a existência de contraprestação para a primeira parcela, os defendentes alegaram que a empresa já havia iniciado os procedimentos de importação, conforme ordem de venda (fls. 21/48, evento 1 do documento nº 2693/2018, apensado ao evento 40 e posteriormente ao evento 118), no valor de US\$191.452,63 (cento e noventa e um mil quatrocentos e cinquenta e dois dólares e sessenta e três centavos), além de apontarem que aquela enviou dois de seus funcionários aos Estados Unidos para buscarem informações acerca dos trâmites burocráticos e financeiros com a empresa internacional.

Quanto aos documentos da mencionada ordem de venda, é possível verificar que estes se encontram apócrifos, sem comprovação de que dizem respeito à presente contratação, além de não haver recibos ou notas fiscais probatórias do



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

pagamento das despesas, nada tendo sido apresentado capaz de sanar tal situação, mesmo após impugnação deste Órgão Ministerial sobre o fato.

Também não há relatório circunstanciado dos funcionários enviados pela empresa demonstrando os serviços prestados, nem qualquer comprovação de que esses de fato viajaram aos Estados Unidos ou se viajam a trabalho, não sendo possível que o poder público seja o provedor da estada de terceiros no exterior sem a mínima comprovação da utilidade e da adequação dessa estada com o serviço contratado, especialmente porque esta despesa não consta em qualquer planilha de preços.

As despesas mencionadas pela empresa não configuram contraprestação à primeira parcela paga, uma vez que apenas consta dos autos documentos que indicariam o interesse em adquirir a mercadoria, como cotações e troca de e-mails entres as partes.

A empresa Acquapura ainda alega que já faria jus ao pagamento da segunda parcela contratual, visto já ter apresentado Projeto Executivo em agosto de 2016, previsto no cronograma de pagamento como suficiente para a liberação dos novos valores, em que pese terem deixado de juntá-lo aos autos em momento oportuno, apenas apresentando o projeto mediante o processo apensado n.º 2693/2018 (evento 40 e 118, fls. 92/173).

Ocorre que o mencionado Projeto Executivo, definido no art. 6º, inciso X, como o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, já se encontra



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

maculado pela falta de precisão do Edital, do contrato e Projeto Básico, de forma que não é possível reunir todos os elementos para execução do contrato, pois estes nunca foram antes listados, definidos e estudados.

As informações trazidas pela empresa no suposto Projeto Executivo, dessa forma, referentes a especificações de equipamentos e plantas, modelagem hidrogeológica, dimensionamentos dos poços, adutoras e equipamentos necessários deveriam constar do Projeto Básico, com base em estudos realizados acerca da matéria, não sendo suficiente a definição desses parâmetros pela própria empresa.

Esta deveria apenas apontar a forma de execução dos estudos previamente realizados, e não ser responsável pela própria definição do serviço, o que representa infringência do art. 9º, inciso I, da mesma Lei, que proíbe a participação do autor do Projeto Básico na licitação.

Acrescenta-se a toda essa conjuntura que as demais parcelas previstas no cronograma de pagamento são igualmente ilegítimas, diante da previsão de quitação pela simples comprovação de chegada do material ao Brasil, ou da entrega desses ao Município de Guamaré, por exemplo. **Repisa-se: há previsão de cinco pagamentos sem que o Município tenha qualquer acesso aos materiais e ao serviço contrato, sendo que apenas na sexta e última parcela será iniciada a instalação da adutora.**

Novamente se destaca que o pagamento desta mesma parcela só ocorrerá após suposto treinamento de operação e manutenção do sistema, o qual deve ser ministrado por



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

representante do fabricante aos servidores/funcionários indicados pela contratante, sem que exista nos autos estimativa de preço do mencionado treinamento, nem indicação dos servidores responsáveis pela manutenção, nem definição da despesa com gratificação ou outro benefício a ser concedido aos funcionários.

Isso significa dizer **que além da definição irregular dos pagamentos, há patente irregularidade na contratação desde o seu nascedouro**, diante da inexistência de planejamento quanto às obras e serviços imprescindíveis a realização do contrato. As evidências irregulares destacadas no curso desta instrução, não foram elididas pelos responsáveis, o que impõe a esta Corte de Contas a determinação da responsabilidade solidária entre os agentes públicos e a empresa, por terem concorrido para a manutenção do ato e do dano, nos termos do art. 75, inciso IV e §2º, da Lei Complementar 464/2012.

A situação dos autos narrada até aqui, portanto, evidencia a completa impossibilidade de manutenção do contrato administrativo avaliado, diante de todas as patentes irregularidades que o maculam, **não sendo possível qualquer repactuação com a administração pública**, mas a extinção imediata dos termos contratuais, uma vez que não existe qualquer previsão anterior ao contrato capaz de subsidiar seus termos.

Este Ministério Público de Contas, nesses termos, **pugna para que esta Corte de Contas determine a nulidade do Contrato n.º 015/2016 e a extinção de todos os seus efeitos,**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

determinando ao Município de Guamaré a realização de novo procedimento licitatório, que deverá ser realizado em atenção às normas legais e regulamentares, a fim de evitar a ocorrência de dano e a demora no atendimento da finalidade da contratação.

Em virtude do dano ao erário produzido, requer ainda que seja determinada a sanção de restituição do valor de R\$971.910,00 (novecentos e setenta e um mil, novecentos e dez reais), nos termos do que determina o art. 75, inciso IV e §2º, da Lei Complementar 464/2012, ao Prefeito Municipal, Sr. Hélio Willamy de M. da Fonseca; ao Secretário Municipal de Obras e Serviços, Sr. Rosberg Camelo Dantas; ao Secretário Adjunto de Obras, Sr. Sr. Paulo Luiz da Silva Filho; ao Engenheiro Civil, Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro; aos membros da Comissão Permanente de Licitação, Sr. Clênio Cley Cunha Maciel, Sr. Dayvid Allan Medeiros Duarte, Sra. Eliane Marjorie Gomes Guedes e Sra. Maria Eduarda de Souza e Silva; bem como à empresa Acquapura Ltda. Ltda. EPP, de maneira solidária.

III – CONCLUSÃO

Este Ministério Público de Contas, ante todo o exposto, pugna pela ampliação do diálogo processual em face do Sr. Aldenor Gondim de Aquino Júnior, membro da CPL formada pela Portaria n.º 1.022/2015-GC/PMG; dos Srs. Kleuton Ferreira Martins e Isaque Felipe de Oliveira Farias, ambos membros da CPL constituída pela Portaria n.º 42/2016-CG/PMG; assim como



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

do Sr. Alexandro Vasconcelos das Chagas, Engenheiro Civil, que devem ser citados na forma do art. 238 do CPC.

Na eventualidade de não ser acolhido este pedido, este *Parquet* de Contas opina pela irregularidade da matéria nos termos do art. 75, incisos I e IV da Lei Complementar Estadual 464/2012, bem como pela declaração de a nulidade do Contrato n.º 015/2016 e a extinção de todos os seus efeitos, diante da completa impossibilidade de manutenção do contrato administrativo, tampouco retomada do serviço por ter sido oriundo de procedimento licitatório eivado de gravíssimas ilegalidades, não sendo possível qualquer repactuação com a administração pública.

Opina este Órgão Ministerial, ademais, nos termos do que determina o art. 75, inciso IV e §2º, pela aplicação da sanção de determinação de restituição ao erário do valor de dano causado equivalente a R\$971.910,00 (novecentos e setenta e um mil, novecentos e dez reais), que deve ser imposta de maneira solidária a todos os responsáveis, conforme minudenciado nos tópicos acima, o Prefeito Municipal, o Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca; o Secretário de Obras e Serviços, Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas; o Secretário de Obras Adjunto, o Sr. Paulo Luís da Silva Filho; os membros da CPL, Sr. Clênio Cley Cunha Maciel, Sr. Dayvid Allan Medeiros Duarte, Sra. Eliane Marjorie Gomes Guedes e Sra. Maria Eduarda de Souza e Silva; bem como à pessoa jurídica Acquapura Ltda.

Requer-se, por fim, a aplicação das seguintes multas:



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

- a) a multa prevista no art. 107, incisos I e II, "c", "d" e "f", da Lei Complementar 464/2012, aos responsáveis quais sejam, o Prefeito Municipal, Sr. Hélio Willamy de M. da Fonseca; o Secretário Municipal de Obras e Serviços, Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas; o Secretário Municipal Adjunto de Obras e Serviços, Sr. Paulo Luiz da Silva Filho; e o Engenheiro Civil, Sr. Sérgio Bezerra Pinheiro, pelas irregularidades apontadas no tópico II.2;
- b) a multa prevista no art. 107, inciso II, "f", da Lei Complementar 464/2012 ao Prefeito Municipal, Sr. Hélio Willamy de M. da Fonseca; o Secretário Municipal de Obras e Serviços, Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas; o Secretário Municipal Adjunto de Obras e Serviços, Sr. Paulo Luiz da Silva Filho; e aos membros da Comissão Permanente de Licitação, Sr. Clênio Cley Cunha Maciel, Sr. Dayvid Allan Medeiros Duarte, Sra. Eliane Marjorie Gomes Guedes e Sra. Maria Eduarda de Souza e Silva, pela irregularidade apontada no tópico II.3;
- c) multa prevista no art. 107, inciso II, "c" e "f", da Lei Complementar 464/2012 ao Sr. Hélio Willamy de M. da Fonseca o Secretário Municipal de Obras e Serviços, Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas o Secretário Municipal Adjunto de Obras e Serviços, Sr. Paulo Luiz da Silva Filho; e aos membros da Comissão Permanente de Licitação, Sr. Clênio Cley Cunha Maciel, Sr. Dayvid Allan Medeiros Duarte, Sra.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Eliane Marjorie Gomes Guedes e Sra. Maria Eduarda de Souza e Silva, pelos apontamentos feitos no tópico II.4;

- d) multa prevista no art. 107, inciso II, "b", da Lei Complementar 464/2012, ao Prefeito Municipal, o Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca; o Secretário de Obras e Serviços, Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas; o Secretário de Obras Adjunto, o Sr. Paulo Luís da Silva Filho; e os membros da CPL, Sr. Clênio Cley Cunha Maciel, Sr. Dayvid Allan Medeiros Duarte, Sra. Eliane Marjorie Gomes Guedes e Sra. Maria Eduarda de Souza e Silva, pela irregularidade mencionada no tópico II.5.

Natal/RN, 31 de março de 2024.

Luciana Ribeiro Campos

Procuradora do Ministério Público de Contas