



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

PROCESSO N.º: 17724/2017 - TC

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Guamaré

ASSUNTO: Denúncia

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. DENÚNCIA. 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. IMPOSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DO CONTRATO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS.

1. A presente contratação deve ser realizada por meio de concessão de obra pública, uma vez ser necessária a 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.

2. Não há nos autos qualquer estudo prévio, 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 previsão dos custos de manutenção da unidade.

3. Apenas a empresa distribuidora de água 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, estando a Prefeitura completamente a par das mencionadas informações e capacidades técnicas.

4. 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.

5. 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.

6. Nenhuma das empresas supostamente



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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.

7. 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.

8. Foi paga a primeira parcela sem contraprestação por parte da empresa, uma vez que os documentos apresentados são apócrifos e incompletos.

9. Impossibilidade de manutenção do contrato e verificação de dano ao erário.

PARECER N.º 42/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia encaminhada à ouvidoria deste Tribunal de Contas referente a vícios na contratação, 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

não foi possível constatar o local de realização da obra e da unidade dessalinizadora.

O denunciante afirmou, ainda, que pediu informações à Mesa Diretora da Câmara Municipal, mas o pleito não fora encaminhado ao Poder Executivo em razão do Presidente da Mesa Diretora, o Sr. Eudes Miranda, ser irmão do Prefeito Municipal, o Sr. Hélio Willamy Miranda.

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 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 dos autos.

A Conselheira Relatora, em análise dos autos e dos documentos apresentados, recebeu a denúncia, por considerar que foram atendidos os requisitos de admissibilidade, e determinou que os autos seguissem à Diretoria competente e, após, ao Ministério Público de Contas (evento 7).

Antes da análise da matéria pela Diretoria, no entanto, foi apensando o Ofício n.º 069/2017-PGM (evento 9, documento n.º 17548/2017), por meio do qual o Procurador Geral do Município de Guamaré, o Sr. Mário Gomes Teixeira, encaminhou cópia do Processo Administrativo n.º 3852/2016, referente ao pagamento da empresa contratada, sendo que a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

maior parte dos documentos se encontra ilegível.

A Inspeção de Controle Externo - ICE, desta feita, 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 constataram 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 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) O seguro garantia que se prestava a cobrir a execução contratual se venceria em 04 de setembro de 2016, antes do período de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão do serviço;
- d) Não contam nos autos o Projeto Executivo exigido da empresa contratada no prazo máximo de 30 dias da assinatura do contrato;
- e) Não foi respeitado o prazo para conclusão dos serviços de 180 (cento e oitenta) dias após a assinatura do contrato, inexistindo comprovação da prorrogação contratual;
- f) Não foi realizada pesquisa mercadológica;



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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

Sugeri 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 Despacho (evento 13), determinando a atribuição de caráter seletivo dos autos. 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, o Secretário Municipal de Obras e Serviços, Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas, e o Secretário de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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

Consta, após, defesa apresentada pelo Secretário de Obras e Serviços, o Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas e pelo Prefeito Municipal, o Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca, (documento n.º 2693/2018).

Destaca-se que o mencionado documento havia sido apensado ao evento 40 dos autos, apresentando, contudo, erro em sua visualização em razão de seu tamanho exceder "o padrão para Volumes Digitalizados", conforme constava em declaração feita pela Diretora da Diretoria de Atos e Execuções Michely Gomes de Araújo. Em ocasião de remessa posterior dos autos àquela Diretoria, no entanto, o mencionado documento foi reapensado no evento 118 dos autos, após correção do erro na visualização.

Esclarecido esse fato, constata-se que os senhores Keke Rosberg Camelo Dantas e Hélio Willamy Miranda da Fonseca informaram, em sua defesa, que o simples pagamento antecipado não gera irregularidade e que, além disso, 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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 n.º 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 n.º 2693/2018).

Quanto à ausência de juntada de aditivo de prazo, o secretário e o Prefeito demonstraram que foi celebrado, em 05 de setembro de 2016, o Aditivo n.º 015/2016 (fls. 29/30, evento 49 do apensado n.º 2693/2018), alongando o contrato por mais 100 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 n.º 2693/2018), em razão de “queda no repasse de Royalties ao Município e dificuldades de adimplir as despesas referentes aos gastos



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

com pessoal”.

Destaca-se que, nos termos do Parecer do Procurador Geral Adjunto do Município, o Sr. Luis Felipe Batista Fontenelle, acerca da solicitação do mencionado Aditivo (fls. 24/26, evento 49 do apensado n.º 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) e tendo em vista que a construção da adutora Afonso Bezerra/Pendências, prevista como ação governamental, se encontra paralisada. Quantos aos estudos técnicos, ambientais e de viabilidade, assevera que não há lei determinando essa obrigação.

Os defendentes alegam, por fim, que existe norma na Lei Orgânica do Município determinando a competência deste 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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 n.º 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 dias em razão de problemas burocráticos, situação em que foi firmado Termo Aditivo de dilação de mais 100 dias para a finalização da execução (aditivo n.º 015/2016, colacionado 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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 n.º 4292/2018 (evento 53), declarando que ratifica os mesmos termos do documento n.º 2693/2018, anteriormente apresentado pelo Prefeito Municipal, o Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca, e pelo o 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 notificadas (eventos 69 e 70), sendo que apenas aquela primeira apresentou manifestação, por meio do documento n.º 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,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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 documento nº 2693/2018, apensado ao 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.

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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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.

Também aquela Inspetoria apontou 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.

O 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 contratação deveria ter sido realizada por meio de concessão de obra pública - modalidade diversa da pretendida pela Administração. Constatou-se, 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. Aduziu o *Parquet*, em acréscimo, a nulidade das



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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, aportou este Ministério Público que as irregularidades apontadas conduziram a uma responsabilidade solidária dos gestores e dos membros da comissão permanente de licitação, razão pela qual se requereu a citação de tais servidores para integrarem a relação processual.

Manifestou-se nos autos (Processo Apensado 10494/2018-TC) o ex-prefeito de Guamaré, Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca, em resposta à Notificação n.º 1241/2018-DAE, informando que não ocupa mais o cargo de prefeito do 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, a fim de que este pudesse responder com maior precisão os dados solicitados pelo Tribunal de Contas.

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 Processo apensado n.º 553/2019-TC (evento 170), alegando que fizeram parte da Comissão



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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:

- a) que não é da competência da Comissão Permanente de Licitação realizar estudos prévios à realização de projetos básicos;
- b) que, 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;
- c) que 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) que não seria, de qualquer modo, incumbência da Comissão Permanente de Licitação realizar a pesquisa mercadológica, mas sim do setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto, dada a complexidade dos diversos objetos licitados;



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

- e) que não foi solicitado na documentação de habilitação a exigência prévia das licenças ambientais, pois tal requisito não foi indicado pela Secretaria competente e porque a Comissão Permanente de Licitação não poderia fazer tal inclusão por força do rol restritivo da norma geral de licitação;
- f) que não haveria vícios no instrumento contratual da licitação, uma vez que, além da prévia aprovação da assessoria jurídica do Município, não teria havido impugnação por parte dos interessados em participar no certame licitatório ou mesmo questionamento por parte do TCE;
- g) que, em relação ao pagamento de parcelas sem a devida contraprestação da licitante vencedora, a definição da forma de pagamento não é da alçada da 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 n.º 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.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Veio aos autos (Citação n.º 2511/2018-DAE, evento 154), também, o Sr. Dayvid Allan Medeiros Duarte, membro da Comissão Permanente de Licitação, por meio de defesa anexada aos autos por meio do apensado n.º 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 para pronunciamento deste Ministério Público de Contas.

É o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

II. 1. DA CORRESPONSABILIDADE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO QUANTO AOS VÍCIOS ENCONTRADOS

No caso dos autos, verifica-se que os membros da Comissão Permanente de Licitação, em suas respectivas defesas, alegaram que não são responsáveis pelas irregularidades presentes no edital de licitação, visto que apenas avaliaram se os procedimentos nele previstos foram devidamente obedecidos durante o certame.

Ocorre que, apesar de a lei não tratar



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

explicitamente da competência para elaboração de editais e projetos, não há qualquer vedação para que a própria Comissão Permanente de Licitação o faça, situação que tem se tornado praxe na Administração Pública, especialmente em se tratando de instrumentos convocatórios de menor monta.

Nesse sentido, conforme definição do art. 6º da Lei 8.666/1993, 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"**, não se fazendo distinção entre fase interna e externa do certame. Fosse a intenção do legislador determinar que a Comissão de Licitação, permanente ou especial, apenas participasse da fase externa da licitação, teria previsto vedação à instituição da mencionada equipe antes da publicação do edital, o que não ocorre. Do contrário, verifica-se que aquele permitiu a existência de Comissão de caráter permanente, capaz de participar de todos os atos e procedimentos licitatórios.

Há de se destacar, todavia, que a praxe administrativa de que a Comissão Permanente de Licitação elabore editais também não se revestiu de obrigatoriedade, de forma que, para contratações de maior complexidade, que exigem conhecimentos específicos, os editais são elaborados por equipe técnica especializada, garantindo-se a legalidade dos termos editalícios.

No caso dos autos, todavia, não há indicativos de quais foram os responsáveis pela elaboração do Edital, nem de que tenham dela participado alguma equipe técnica com conhecimentos especializados na matéria, inclusive diante



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

da incompletude do instrumento, o que leva ao indicativo de que este foi lavrado pelos próprios membros da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Guamaré.

A situação é corroborada pelo fato de que, em análise dos documentos juntados ao presente 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 1), de forma a indicar que esta tenha sido de sua autoria.**

Mesmo que a elaboração do instrumento convocatório tenha se dado por terceiro, ademais, 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.

Destaque-se, nesse sentido, que o art. 44 da Lei de Licitações dispõe que os critérios definidos em Edital, a serem julgados pela Comissão de Licitação, não devem contrariar as demais normas e princípios aplicáveis à matéria, o que demonstra que, uma vez tomando conhecimento de vícios no instrumento editalício, é dever da CPL impedir o prosseguimento da licitação.

Não é possível que se julgue a adequação de procedimentos do certame com o Edital, assim, se este instrumento não apresenta a mínima garantia de licitude, como se demonstra no caso concreto, uma vez que todos os agentes públicos são regidos pelo princípio da legalidade, devendo adequar todas as suas condutas ao estrito cumprimento da lei. O próprio ato de atender aos



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

mandamentos de Edital manifestamente viciado já importa na responsabilidade do 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 8.666/1993, diante da inexistência de ressalvas por parte dos membros ao ato do então presidente.

Verifica-se, em síntese, que a Comissão licitatória possuía o dever de rejeitar o prosseguimento da licitação manifestamente irregular, a qual tratou de serviço de alta complexidade sem a exigência de requisitos mínimos para sua execução.

II.2 OBJETO NÃO DEFINIDO – CONTRATAÇÃO DE GRANDE COMPLEXIDADE SEM EXIGÊNCIAS TÉCNICAS MÍNIMAS

A presente licitação 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.

Foi realizada, dessa forma, Concorrência Pública para contratação de empresa responsável pela aquisição e instalação de unidade dessalinizadora de água do mar, por



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

osmose reversa, **sem que o Edital tenha previsto condições mínimas para a instalação e o funcionamento da unidade.**

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, ademais, ainda **especifica como obrigação da Prefeitura Municipal apenas a disponibilização de local para instalação da unidade dessalinizadora, o que demonstra cabalmente que a contratação foi ofertada antes mesmo da definição geográfica e do estudo de viabilidade das condições do local.**

Essa conduta fere a disposição contida no 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 a precisa caracterização da obra



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

a ser executada, que apenas pode ser elaborada diante da existência de estudos técnicos anteriores.

Por óbvio, o Projeto Básico somente poderá ser desenvolvido se as plantas, as especificações técnicas, os estudos geológicos e topográficos e o orçamento se comprovarem adequados para o alcance do objeto pretendido, não bastando a simples exposição dos materiais a serem utilizados, como acontece 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.

Aponta-se, ademais, que 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. 8 e 90, evento 1), o qual 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

transformações geográficas¹, 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.**

Não se pode conceber a existência de uma obra com tamanha envergadura e significativo comprometimento dos recursos do Município, desta feita, 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.

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

¹ 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 junto ao Tribunal de Contas

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.

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 1, processo n.º 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.

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.

Essa situação comprova, em síntese, 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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 cabalmente que a Prefeitura de Guamaré não possui 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.

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 à instalação do serviço contratado. Não poderia a empresa, assim, ter se comprometido a executar objeto sabidamente impossível, sem qualquer parâmetro técnico pré-estabelecido.

Para demonstrar a 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

gravemente a legalidade e a legitimidade da despesa.

Concorrem os ordenadores de despesa, dessa forma, para a liberação de verbas públicas para entidade privada sem a mínima observância das formalidades legais aplicáveis ao caso, frustrando a licitude de procedimento licitatório em favor de particular.

É completamente irracional a realização de 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, como se verá a seguir.

A presente irregularidade, diante dos termos apresentados, tem o condão de macular 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 o momento, passível de ressarcimento, além da imediata sustação do contrato celebrado para que este não gere quaisquer outros efeitos.

II.3 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. 6/31, evento 1) não definiu qualquer responsabilidade para a realização das obras necessárias à instalação da unidade, nem para a manutenção dos**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

equipamentos instalados. Aquele instrumento, dessa forma, traz apenas a menção genérica do objeto e das responsabilidades da empresa contratada.

Ocorre que a contratação desse tipo de serviço deve ser realizada por meio da chamada concessão de obra pública, ou concessão de serviço público precedido da execução de obra 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.

Não há de se falar, destaque-se, 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, em sede de defesa.

Com efeito, aquele dispositivo traz norma aplicável apenas ao âmbito da União, como expresso 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,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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 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.

II.2 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 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**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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. Corrobora-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 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.

As alegações dos gestores em sua defesa, ademais, de que não há viabilidade na perfuração de poços, captação de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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, toma-se por base o projeto de dessalinização que está em curso no Município de Fortaleza (processo nº 02496/2017-0-TCE/CE), o qual ainda se encontra em fase de estudos preliminares de viabilidade (os quais não foram feitos no presente caso). Para aquela dessalinizadora, e todas as obras necessárias para sua instalação, estima-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.

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.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

	Habitantes	Vazão/dia (m³)	Valor	Vazão habitante/dia	Preço/dia
Fortaleza	2610000	86400	R\$505.003.087,10	0,033103448	R\$5.844,94
Guamaré	28069	1500	R\$9.719.100,00	0,053439738	R\$6.479,40

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, a qual 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 contrária, como especificado no Parecer do Procurador Geral



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Adjunto do Município, o Sr. Luis 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.

Destaca-se quanto à matéria que, em sede de defesa, 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* 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

evidenciam claramente que o próprio Município de 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.

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, visto que, salvo provas em contrário, foram celebrados gastos maiores do que os eventualmente necessários, de forma a tornar a contratação mais dispendiosa e, provavelmente, 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 necessidade hídrica municipal tem o condão de gerar danos diretos à sociedade e ao erário, que arcarão conjuntamente com a falta de planejamento dos ordenadores da despesa.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Novamente se comprova que é incabível conceber a competência do Município para realizar esse tipo de contratação, 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 Guamaré²), não definindo a competência para execução da obra em si. O mesmo diploma legal estabelece, além disso, que a competência do Município sobre os recursos hídricos diz respeito à garantia do direito

² 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:

- 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.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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 Guamaré³).

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.

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

³ 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 sócio-econômico, 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 junto ao Tribunal de Contas

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 concedidas⁴, sendo que aquele só pode ser realizado, como já demonstrado exaustivamente durante o corpo desta manifestação, diante e com base nas mencionada licenças.

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

⁴Resolução 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 junto ao Tribunal de Contas

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.

Ressalta-se que, de acordo com o art. 51, §3º, da Lei 8.666/1993, os integrantes da Comissão Permanente de Licitação à época da elaboração do Edital, os senhores Clênio Cley Cunha Maciel, Dayvid Allan Medeiros Duarte, Eliane Marjorie Gomes Guedes e Maria Eduarda de Souza e Silva, são responsáveis solidariamente pelas irregularidades dos autos, uma vez que permitiram a aprovação de Edital que não exigiu os devidos estudos técnicos.

II.3 AUSÊNCIA DE PESQUISA MERCADOLÓGICA

Entre os documentos remetidos pelo gestor para análise da licitação em tela, encontra-se suposta pesquisa mercadológica (fls. 92/133, evento 1), 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).

Ocorre que nenhuma das empresas supostamente pesquisadas apresenta orçamento unitário dos serviços e materiais necessários à execução do contrato, nem toma por



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

base qualquer cronograma para cada uma das atividades a serem realizadas para instalação da unidade dessalinizadora, situação em que os mencionados documentos de nada servem para quantificar o preço de mercado.

É evidente que, 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, 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, todavia, 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 praticados no mercado.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

X, ele 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 do preço de fornecedores internacionais não deve prosperar. Por óbvio, a contratação de serviço que inclui a aquisição de material depende justamente do preço dos materiais que as empresas pesquisadas obtêm junto aos seus fornecedores,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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 se depreende dos autos, 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 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

demonstrar que a despesa realizada foi a que melhor atendeu ao interesse da sociedade⁵, conforme os ditames legais.

Diante das irregularidades apresentadas, incorrem os gestores público responsáveis em ilegalidade passível de 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.

II.4 ESTIPULAÇÃO DE PAGAMENTO DE PARCELAS SEM CONTRAPARTIDA

A cláusula Oitava do Edital de licitação, denominada "Do Pagamento", estabelece o seguinte cronograma de desembolso:

1ª parcela:	10% (dez por cento) do valor total previsto em contrato = R\$971.910,00	Após a assinatura do contrato e recebimento da respectiva ordem de serviço pela contratada;
2ª parcela:	10% (dez por cento) 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% (vinte por cento) do valor total previsto em	Após a entrega de todos os equipamentos no local de embarque (porto de origem) para o Brasil, mediante

⁵ 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 junto ao Tribunal de Contas

	contrato = R\$1.943.820,00	apresentação de documentação comprobatória;
4ª parcela:	20% (vinte por cento) do valor total previsto em contrato = R\$1.943.820,00	Após a confirmação do desembarque de todos os equipamentos no Brasil (porto de destino), mediante a apresentação de documentação comprobatória;
5ª parcela:	10% (dez por cento) 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% (trinta por cento) do valor total previsto em contrato = R\$2.915.730,00	Quando da efetiva instalação e comissionamento dos equipamentos, bem como com 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 do presente quadro, 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), serão pagas sem que tenha qualquer acesso 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 Município, o Sr. Luis Felipe Batista Fontenelle, acerca da solicitação do Aditivo de Prazo (fls. 24/26, evento 49 do apensado n.º 2693/2018), dependem da



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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, aqui, 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.

Ressalta-se, ademais, que o Termo Aditivo ao contrato (Aditivo n.º 015/2016, fls. 29/30, evento 49 do apensado n.º 2693/2018), alongou aquele por apenas mais 100 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

ocorreu, restando paralisada a contratação desde 21 de setembro de 2016 (fls. 65/66, evento 45 do apensado n.º 2693/2018).

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 na completa reprovação das contas.

No caso concreto, ademais, foi realizado o pagamento da 1º 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 justicadora 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. Não é possível que se pague a quantia de quase um milhão de reais pela simples assinatura de contrato, sem qualquer garantia de recebimento do produto, 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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

Destaca-se que o mencionado seguro encontra-se vencido desde 4 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 Contas⁶ e por toda a jurisprudência pátria, uma vez que se distancia completamente da indisponibilidade do interesse público. 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.

Este, inclusive, foi o fenômeno verificado nos 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.

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.

⁶ Súmula nº 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 nº 4.320/64 e à Lei Estadual nº 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 junto ao Tribunal de Contas

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.

Ressalta-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 pagamento das despesas.

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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

utilidade e da adequação dessa estada com o serviço contratado, especialmente porque esta despesa não consta em qualquer planilha de preços.

Não é possível afirmar, dessa forma, que as despesas mencionadas pela empresa são a 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.

Ressalta-se que 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, X, como o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, já se encontra 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



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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, sob pena de infringência aos ditames do art. 9º, I, 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 absurdas, 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 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, portanto, que além da definição irregular dos pagamentos, há patente irregularidade na contratação deste seu nascedouro, diante da inexistência de planejamento quanto às obras e serviços imprescindíveis a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

realização do contrato. Destaca-se que essa conjuntura é tão evidente no processo que se torna impossível afastar a responsabilidade dos gestores, da empresa, e de todos os que concorreram para a manutenção do ato.

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.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina este Ministério Público de Contas pela irregularidade da matéria nos termos do artigo 75, incisos I e IV da Lei Complementar Estadual 464/2012, diante da completa impossibilidade de manutenção do presente contrato administrativo por nulidade de todos os seus termos.

Pugna o *Parquet*, ademais, pela aplicação de multa prevista no art. 107, I e II, da Lei Complementar 464/2012, em razão da realização de contratação ilegal, com modalidade equivocada, sem estudos prévios, sem licenças ambientais, sem pesquisa mercadológica, sem orçamento detalhado e sem planejamento, aos ordenadores de despesa responsáveis, o Prefeito Municipal, o Sr. Hélio Willamy



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Miranda da Fonseca, o Secretário de Obras e Serviços, o Sr. Keke Rosberg Camelo Dantas, e o Secretário de Obras Adjunto, o Sr. Paulo Luís da Silva Filho.

Ainda requer o Órgão Ministerial, **para fins de garantia do ressarcimento ao erário dos valores pagos irregularmente à empresa contratada, que seja cautelarmente determinada, até o trânsito em julgado da futura decisão a ser proferida nestas autos, a indisponibilidade de bens dos ordenadores de despesa acima dispostos e da empresa Aquapura Ltda, beneficiária dos valores pagos, na medida do débito existente,** efetivando-se o interesse público na responsabilização dos interessados.

Aponta-se, por fim, que são solidariamente responsáveis pelos débitos aplicados nesta conclusão os integrantes da Comissão Permanente de Licitação, os senhores Clênio Cley Cunha Maciel, Dayvid Allan Medeiros Duarte, Eliane Marjorie Gomes Guedes e Maria Eduarda de Souza e Silva, 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.

Natal/RN, 15 de fevereiro de 2019.

LUCIANA RIBEIRO CAMPOS

Procuradora do Ministério Público de Contas/RN