



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

---

**PROCESSO N.º:** 17724/2017 - TC

**INTERESSADO:** Sigiloso

**ASSUNTO:** Denúncia

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. DENÚNCIA. REMESSA TARDIA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO. 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. O Órgão Ministerial não pôde participar da instrução dos autos, uma vez que só teve oportunidade de se manifestar após o encerramento das diligências.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. A empresa não pode se eximir da responsabilidade pelas impropriedades



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

---

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.

7. 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.

8. 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.

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

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

**PARECER N.º 125/2018**

## **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



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

---

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 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 - ICE 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 Sr. Keke Roseber Camelo Danta, então, Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos juntou o Ofício n.º 080/2017 (evento 1, fl. 65), no qual informa que encaminhou "cópia dos documento concernentes ao processo licitatório" e solicita prazo para apresentar a documentação remanescente, que está encartada entre a fl. 66 do evento 1 e a fl. 253 do evento 05 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).



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

---

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 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 realizado 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 há o documento que veicula o Projeto Executivo



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

---

- exigido da empresa contratada, segundo regras editalícias e contratuais;
- e) Não foi respeitado o prazo para conclusão dos serviços de 180 (cento e oitenta) dias após a assinatura do contrato, inexistindo prova documental de que houve prorrogação contratual;
  - f) Não há prova documento de que foi realizada pesquisa mercadológica;
  - g) O documento nominado como "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 prova documental nos autos de que procedido o licenciamento ambiental para construção da unidade de dessalinização de água do mar;
  - i) Não foi informada documentalmente 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.



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

---

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 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



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

---

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 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 encaminha documento supostamente capaz de sanar essa



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

---

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 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





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

---

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 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 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 daquele



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

---

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.

Alega 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 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



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

---

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 notificados (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, 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 somem esforços com outros entes federativos para evitar a sobreposição de ações no mesmo sentido:

Diante desse contexto, como também da situação de calamidade em que se encontra o Estado do RN, que perdura por mais de 7 (sete) anos, os gestores municipais não podem simplesmente aguardar, passivamente, por uma solução advinda dos demais entes federativos, deixando a população a mercê dos problemas de falta de água, elemento essencial para a sobrevivência humana.

No entanto, cabe aos entes federativos somarem esforços comuns no sentido de solucionar o



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

---

problema, por meio de convênios e acordos cooperativos com vistas a atender o interesse público da melhor maneira possível, sem que haja, no entanto, desperdício de recursos públicos.

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 adquirir um equipamento compatível com a real necessidade



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

---

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 Inspeção 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, verificou que já havia sido concluída a análise preliminar dos fatos, situação em que não deveria ser mantido o sigilo do processo (Despacho n.º 81/2018, evento 112), diante do lapso temporal já envolvido desde o recebimento da denúncia e para garantir o controle social da despesa por meio da publicidade dos autos, inclusive por se tratar de Município notoriamente associado a problemas de aplicação irregular de recursos públicos.

A Conselheira Relatora, desta feita, emitiu Despacho (evento 115) determinando a retirada do caráter sigiloso dos autos.

Apesar da mencionada determinação, entretanto, diversos atos processuais permaneceram bloqueados para visualização após retorno dos autos ao *Parquet*, situação em



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

---

que foi emitido novo Despacho por este Ministério Público (Despacho n.º 82/2018, evento 121) requerendo a correção da falha técnica, razão pela qual a Relatora novamente deternou a retirada integral do sigilo do presente processo (Despacho de evento 124).

Retornaram os autos ao *Parquet* de Contas.

É o relatório.

## **II – DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 DA LIMITAÇÃO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

No caso dos presentes autos, após a instrução preliminar sumária, a Conselheira Relatora recebeu o processo como denúncia, por considerar que foram atendidos os requisitos de admissibilidade, e determinou que os autos seguissem à Diretoria Competente, **com a posterior remessa ao Ministério Público de Contas** (evento 7).

Ocorre que foram realizados diversos atos processuais antes do envio dos autos para o Ministério Público de Contas, que só teve oportunidade de se manifestar após a citação dos gestores e dos interessados e da notificação de outros órgãos para esclarecimentos, situação em que aquele Órgão Ministerial não pôde participar da instrução dos autos, apesar do reconhecido risco financeiro dos atos em avaliação pelo processo em epígrafe.

Como se verifica da movimentação dos autos, este foi



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

---

concluído em fase preliminar em 09 de fevereiro de 2018, com a emissão da Informação nº 014/2018 - ICE (evento 10). Não obstante a ordem contida no Despacho contido no evento 7, os autos não seguiram ao Ministério Público de Contas, mas, do contrário, foi determinada a oitiva de todos os interessados e envolvidos nos fatos, mesmo sem a complementação da análise pelo *Parquet*.

É de se apontar, todavia, que este Ministério Público de Contas tem prerrogativas institucionais, conferidas pela Constituição Federal, especificamente em seus arts. 70, caput e parágrafo único, 71, II e 129, VI e 130, bem como pelas Leis Complementares 178/2000, art. 3º, parágrafo único e 464/2012, art. 31, para, por si só, avaliar diretamente o contexto probatório dos autos, razão pela qual a remessa tardia dos autos a este representante ministerial feriu os mencionados ditames legais.

Por outro lado, o art. 39, inciso III, da Lei Complementar 464/2012<sup>1</sup> dispõe que **o Ministério Público de Contas é parte nos processos desta Corte, situação em que a limitação da sua atuação constitui afronta ao devido processo legal e ao contraditório**, o qual se perfaz pela efetiva garantia de que sua participação possa **exercer efetiva influência** na decisão da matéria.

---

<sup>1</sup>Art. 39. São partes:

I - os responsáveis pela despesa;

II - os interessados, incluídos os beneficiários do ato e os que tenham sofrido ou estejam na iminência de sofrer sanção ou restrição de direito; e

III - o Ministério Público junto ao Tribunal, nas hipóteses previstas nesta lei.



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

---

Diante desses fatos, requer o Órgão Ministerial, desta feita, que seja chamado o feito a ordem para que a Relatora do Processo determine que as Diretorias deste Tribunal cumpram fielmente suas ordens quanto à remessa dos autos àquele fiscal da lei, de forma a não prejudicar a instrução processual.

Apesar dessa situação de equivocada instrução processual, este Ministério Público de Contas realizará a completa análise dos autos, podendo requisitar eventuais diligências complementares, na forma do art. 156, II, do Regimento Interno desta Corte.

**II.2 MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO INADEQUADA E OBJETO CONTRATUAL NÃO DEFINIDO**

Da análise da presente licitação, verifica-se que esta 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 osmose reversa, sem que o Edital da licitação (fls. 6/31, evento 1) tenha definido a responsabilidade para realização das obras necessárias à instalação da unidade, nem para a manutenção dos equipamentos instalados. Aquele instrumento,





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

---

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.

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), por sua vez, o qual especifica como obrigação da Prefeitura Municipal apenas a disponibilização de local para instalação da unidade dessalinizadora, 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, bem como sem apontamentos mínimos de como foram identificados os materiais necessários.

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



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

---

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 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



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

---

necessárias ao longo do seu trajeto.

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 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



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

---

da execução das atribuições da contratada.

O Município de Guamaré, em síntese, formalizou o compromisso de pagar R\$9.719.100,00 (nove milhões, setecentos e dezenove mil e cem reais) apenas com a compra e instalação dos materiais da unidade dessalinizadora, sendo necessário o dispêndio de ainda mais recursos para a execução de obras que nunca foram planejadas, orçadas, estudadas, mas que são primordiais para pôr em prática a contratação já iniciada, e de outros muitos recursos para a manutenção da obra e da distribuição do produto para os interessados.

Destaca-se, todavia, que nem a 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 (conforme documentos de fls. fls. 93/95 e 107/108, evento 2) apresentaram qualquer impugnação aos termos editalícios, da mesma forma como não há manifestações por parte do Procurador Geral do Município, o Sr. Pedro Avelino Neto identificando equívocos na licitação. Há, todavia, Parecer do Chefe da Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos, o Sr. Ângelus Vinícius de Araújo Mendes (fls. 199/201, evento 1) e do mencionado Procurador Geral (fl. 202, evento 1), aprovando a despesa.

Além da contratação em modalidade equivocada, ademais, 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



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

---

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.

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, tendo entregado nas mãos da contratada todas as rédeas da execução contratual, inclusive para a definição de orçamento e serviços.

Em pesquisa no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a título de exemplo, verificou-se a existência de análise de licitação para contratação de serviço de dessalinização de água do mar no Município de Fortaleza, por meio de concessão de obra pública (processo nº 02496/2017-0). A licitação ainda se encontra na análise do Projeto Básico, realizado por duas empresas internacionais, que apresentaram, cada uma, 15 estudos sobre planta de dessalinização, custos e tecnologias a serem empregadas a estudos de impacto ambiental, de forma completamente diversa do ocorrido no presente processo.

**Acrescenta-se que o órgão contratante desse caso base é a própria empresa responsável pelo abastecimento de água naquele Estado, a Cagece, uma vez que é a verdadeira detentora dos conhecimentos acerca do potencial hídrico da região e da própria distribuição da demanda.**



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

---

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, estando a Prefeitura completamente a par das mencionadas informações e capacidades técnicas.

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.

**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, salvo prova em contrário, 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



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

---

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 AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA VIABILIDADE DO SERVIÇO**

Como já se evidenciou no tópico anterior, 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 reputa 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 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



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

---

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.

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 m<sup>3</sup>/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 água de chuvas, barragens e transposição entre bacias, não transformam a dessalinização na alternativa viável, especialmente porque não há estudos demonstrando esses fatos. 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





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

---

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.

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 m<sup>3</sup>/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 1m<sup>3</sup>/s, ou



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

86.400m<sup>3</sup>/dia, favorecendo 2,61 milhões de habitantes daquela capital, de forma que o volume de água por habitante/dia seria aproximadamente 0,03m<sup>3</sup>.

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 1.500m<sup>3</sup>/dia para 28.069 habitantes, o volume de água por habitante/dia ficaria estimado em 0,05m<sup>3</sup>.

	Habitantes	Vazão/dia (m <sup>3</sup> )	Valor	Vazão habitante/dia	Preço/dia
<b>Fortaleza</b>	2610000	86400	R\$505.003.087,10	0,033103448	R\$5.844,94
<b>Guamaré</b>	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**



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

---

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 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 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.

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



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

---

pela empresa estatal de distribuição. Infere-se, dessa forma, que o consumo diário por habitante de 0,05m<sup>3</sup>, contra os 0,03m<sup>3</sup> 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.**

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



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

---

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 Guamaré<sup>2</sup>), 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 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 Guamaré<sup>3</sup>).

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.



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

---

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.

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<sup>4</sup>, sendo que aquele só pode ser realizado, como

---

§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;

<sup>4</sup> Resolução 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)



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

---

**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, 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.

Ressalta-se que, de acordo com o art. 51, §3º, da Lei 8666/1993, os integrantes da Comissão Permanente de Licitação, os senhores Clênio Cley Cunha Maciel, Dayvid

---

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**

---

Allan Medeiros Duarte, Eliane Marjorie Gomes Guedes e Maria Eduarda de Souza e Silva, são responsáveis solidariamente pelas irregularidades dos autos, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata, o que não se verificou nas atas colacionadas aos autos, salvo prova em contrário.

#### **II.4 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 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**





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

---

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.

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



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

---

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 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



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

---

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 adimplimento 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, 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



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

---

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 demonstrar que a despesa realizada foi a que melhor atendeu ao interesse da sociedade<sup>5</sup>, conforme os ditames legais.

---

<sup>5</sup> 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**

---

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.5 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 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:	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	Mediante a entrega de todos



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

	cento) do valor total previsto em contrato = R\$971.910,00	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 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.



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

---

Ressalta-se que o mencionado Termo Aditivo (Aditivo n.º 015/2016, fls. 29/30, evento 49 do apensado n.º 2693/2018), alongou o contrato 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 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 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. Não é possível que se pague a quantia de quase um milhão de reais pela simples assinatura de contrato, sem qualquer garantia de



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

---

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 (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 Contas<sup>6</sup> 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

---

<sup>6</sup> 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**

---

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, salvo prova em contrário, 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.

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.



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

---

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 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).



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

---

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 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.



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

---

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.

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,



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

---

em razão da realização de contratação ilegal, com modalidade equivocada, sem pesquisa mercadológica, orçamento detalhado e sem planejamento, aos ordenadores de despesa responsáveis, o Prefeito Municipal, o Sr. Hélio Willamy 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 que seja determinado o ressarcimento ao erário dos valores pagos irregularmente à empresa contratada, uma vez que não foi realizada qualquer contraprestação capaz de justificar o pagamento da parcela contratual, sendo responsáveis pelo débito os ordenadores de despesa acima dispostos e a empresa Aquapura Ltda, mediante seu representante legal, o Sr. José Alberto Novais da Silva Barbosa, beneficiária dos valores pagos.

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 8666/1993, uma vez que faltaram com o dever de zelo pelo cumprimento da lei durante o curso da licitação.

Ocorre que estes ainda não foram citados para integrar os autos, em razão de equívoco na instrução processual dos autos, que os remeteu para o *Parquet* de Contas de forma tardia, situação em que se faz necessária a citação dos mencionados responsáveis para prestar



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

---

esclarecimentos sobre as irregularidades apontadas no corpo deste Parecer.

Natal/RN, 14 de setembro de 2018.

**LUCIANA RIBEIRO CAMPOS**

Procuradora do Ministério Público de Contas/RN