

**Processo n.:** 14657/2016

**Assunto:** REPRESENTAÇÃO

**Interessado:** MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Natal, quinta-feira, 26 de abril de 2018.

**Ementa:** CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS. FALHAS NO REGULAR PLANEJAMENTO. DEVER DE LICITAR. TUTELA CAUTELAR. IMPRESCINDIBILIDADE DE INSPEÇÃO LOCAL.

## 1. SINOPSE PROCESSUAL

Tratam os presentes autos de representação formulada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC) para apurar supostas irregularidades nas contratações dos serviços de limpeza urbana no município de Mossoró.

Distribuído o feito ao Exmo. Sr. Conselheiro Renato Costa Dias, os autos foram remetidos à DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (DAM) e, posteriormente, à INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO (ICE), que apresentou a informação nº 098/2016 – ICE (evento 13).

Em 24.out.2016, o Exmo. Sr. Conselheiro-Relator concedeu medida cautelar de suspensão da licitação nº 20/2016 – SEIMURB (evento 16), decisão ratificada à unanimidade pela 2ª CÂMARA, mediante acórdão nº 292/2016 – TC (evento 27).

Diante do apensamento dos processos nº 21555/2016 (evento 32) e 22420/2016 (evento 33), os autos foram novamente encaminhados à ICE, sobrevivendo a informação nº 042/2017 – ICE (evento 61).

Acatando sugestão da unidade instrutiva, o Conselheiro-Relator assinalou prazo para a pasta municipal responsável publicar novo certame licitatório, bem como determinou a citação do Sr. **Francisco José Lima da Silveira Júnior** e a notificação da atual Prefeita mossoroense, Sra. **Rosalba Ciarlini Rosado** (evento 64).

Efetivadas as comunicações, foram anexadas as razões defensórias do Sr. **Francisco José Lima da Silveira Júnior** (documentos apensados 020356/2017 e 19693/2017), sobre as quais a ICE se pronunciou (informação nº 013/2018/ICE - evento 89).

Remetidos o caderno ao MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, por meio da quota ministerial nº 27/2018 (evento 99), a Exma. Senhora Dra. Luciana Ribeiro

Campos apontou gravíssimos indícios de infrações penais e de improbidade administrativa, problemas quanto à higidez da marcha processual, ratificando a necessidade de inspeção *in loco*; atribuição de caráter seletivo e prioritário ao processo; efetiva atuação do TCE/RN em eventuais contratações excepcionais relacionadas ao objeto da representação; abertura de processo apartado para acompanhamento da concorrência nº 05/2017; citação dos responsáveis e imprescindibilidade de participação do guardião da ordem jurídica em todos os atos processuais.

Em 2.abr.2018, a PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ acostou ofício nº 034/2018 (evento 102, documento apensado 3026/2018), requerendo autorização excepcional para prorrogar o contrato emergencial de limpeza pública atualmente vigente.

No evento 103, o Exmo. Sr. Conselheiro-Relator originário declarou suspeição. Em 23.abr.2018, vieram-me os autos conclusos por redistribuição. Em 24.abr.2018, exarei juízo positivo para presidir a relatoria processual, determinei o rito da seletividade e prioridade processuais, tudo no sentido de reorganizar a marcha procedimental em prol da efetiva tutela jurisdicional de contas (evento 107). Nas palavras de Pontes de Miranda, eis o relato útil do feito. Passo à fundamentação.

## 2. MOTIVAÇÃO

Na atual fase em que o processo se encontra, a quota ministerial 27/2018 (evento 99) consubstancia divisor de águas para que o corrente instrumento atinja a finalidade pública pretendida. A situação fática em exame, basicamente, resume-se a corrigir desvios, imputar responsabilidade e determinar as tutelas ressarcitórias e sancionatórias pertinentes.

Por prudência, em atenção à efetividade da garantia constitucional do devido processo legal, apreciarei o que pode ser operacionalizado via tutela cautelar. Os demais aspectos suscitados MPC ficarão para momento ulterior, quando da análise das possíveis defesas.

Nesse estado de arte, eis o postulado pelo guardião da ordem jurídica pendente de apreciação: a) necessidade de inspeção *in loco*; b) efetiva atuação do TCE/RN em eventuais contratações excepcionais relacionadas ao objeto da representação; c)

GABINETE DA AUDITORA ANA PAULA DE OLIVEIRA GOMES

abertura de processo apartado para acompanhamento da concorrência nº 05/2017; d) citação dos responsáveis; e) imprescindibilidade de participação do guardião da ordem jurídica em todos os atos processuais.

(A) Necessidade de inspeção *in loco*. As cifras relativas às contratações dos serviços de limpeza urbana no município de Mossoró são milionárias. Conforme sindicalizado pelo *Parquet* (evento 99):

a.1) houve reiteradas contratações diretas com a pessoa jurídica SANEPAV, sob alegação de emergência, no total de R\$ 106.911.029,58, sem prévio empenho (supostamente), à conta dos *royalties* do petróleo e gás natural (fonte 102);

a.2) a dispensa licitatória 5/2016 e seu aditivo (vigentes de 8.abr.2016 a 5.out.2016 e de 6.out.2016 a 5.nov.2016) somaram R\$ 11.978.149,20, tendo como favorecida a entidade VALE NORTE CONSTRUTORA LTDA (**1º contrato emergencial**). Ato contínuo, com a mesma azienda, no interregno de 7.nov.2016 a 7.maio.2017, mediante dispensa licitatória nº 53/2016, foi fechado o **2º contrato emergencial** no valor de R\$ 12.252.217,20; de 8.maio.2017 a 5.nov.2017, foi ajustado o **3º contrato emergencial** (de nº 15/2017) na importância de R\$ 13.900.123,44; de 6.nov.2017 a 5.maio.2018, vigente o **4º contrato emergencial** (dispensa nº 73/2017 – contrato nº 222/2017) no importe de R\$ 14.212.866,48;

a.3) a concorrência 20/2016 (suspensa cautelarmente pelo TCE/RN) somava R\$ 149.943.311,28; a concorrência nº 5/2017 (em andamento) possui vigência prevista para quarenta e oito meses totalizando R\$ 137.949.228,48.

Adiciono que, em 2.abr.2018 a PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ acostou aos autos ofício nº 034/2018 (evento 102, documento apensado 3026/2018), requerendo autorização excepcional para prorrogar o contrato emergencial de limpeza pública atualmente vigente.

A meu ver e sentir o *fumus boni iuris* resta mais que consubstanciado. Os requisitos risco (ameaça de algo dar errado) e materialidade (expressividade dos valores orçamentários envolvidos) ensejam a inspeção *in situ* postulada pelo MPC. Conforme sua investigação, não consta nos autos, até o presente momento, os documentos comprobatórios da liquidação das despesas contratuais, quão menos, pesquisas mercadológicas, planilhas de preços justificadoras dos valores contratados, planilhas de preços unitários demonstrativas da economicidade, relatórios das medições dos

serviços, definição dos roteiros, frequências das coletas, extensão das vias a serem operadas, comprovação do quantitativo de profissionais necessários.

O perigo de dano social irreparável é, pois, assaz presente em face da assimetria informacional. Nos autos, não há parâmetros mínimos assecuratórios de que os valores apresentados habitantes/mês sejam módicos, justos e defensáveis socialmente. Sobre a importância do controle da administração Pública, observa Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador do Tribunal de Contas da União:<sup>1</sup>

O controle é função básica da administração, seja ela pública ou privada. Não existe organização sem controle, e ele precisa ser tão mais eficiente quanto maior e mais complexa a organização. Ninguém imagina uma empresa como a Vale, o Bradesco, a Ford, para citar apenas algumas grandes companhias, sem um eficiente sistema de controle interno.

Da mesma forma, uma administração pública proba e eficiente não pode prescindir da atuação do controle. Ele deve ser o garante do bom emprego dos recursos públicos.

No caso concreto, o relevante hiato informacional compromete a instrução processual e o resultado prático do controle externo. O remédio adequado, no caso, é a inspeção *in loco* cautelar, cuja execução é inadiável. Ressalto que esse procedimento incidental de fiscalização possui substrato no art. 84 da Lei Orgânica do TCE/RN (LOTCE/RN) c/c art. 280, III, b, do Regimento Interno do TCE/RN (RITCE/RN).

Pela complexidade da causa, a equipe de fiscalização precisa e deve ser multidisciplinar. Há que observar (no que couber) as diretrizes das normas internacionais de auditoria das entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI) emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Conforme ensaio científico intitulado ANÁLISE DO GERENCIAMENTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ-RN, publicado no VI CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL (Porto Alegre, 23 a 26.nov.2015), a problemática da gestão dos resíduos sólidos urbanos constitui grave e complexo problema.<sup>2</sup>

Nesse teatro de operações, a promoção dos serviços de limpeza urbana municipal envolve a destinação dos resíduos sólidos domiciliares, a questão do aterro municipal, a inexistência de usina de triagem, a incipiente coleta seletiva, os resíduos gerados pela construção civil e pelos serviços de saúde. Associada à complexidade está

<sup>1</sup> **Fonte:** <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-10/projeto-lei-ameaca-controle-administracao-publica>>. Acesso em: 26.abr.2018.

<sup>2</sup> **Fonte:** <<http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2015/III-004.pdf>>. Acesso em: 25.abr.2018.

a relevância pela representatividade quantitativa e qualitativa do problema que, por sinal, afeta a qualidade de vida dos munícipes.

(B) Efetiva atuação do TCE/RN em eventuais contratações excepcionais relacionadas ao objeto da representação. O cenário fático-jurídico detectado de quatro contratações emergenciais e duas licitações frustradas em contraponto ao serviço de limpeza urbana - cujo traço marcante é a essencialidade - desafia a ponderação de bens jurídicos relevantes: proteção ao erário *versus* a continuidade da prestação de um serviço vital, imprescindível à coletividade.

A solução viável, a meu ver e sentir, é analisar os respectivos processos de despesas executadas, o que também depende da inspeção *in loco* e resolve parte do problema.

No entanto, após 5.maio.2018 – data em que expira o **4º contrato emergencial** (dispensa nº 73/2017 – contrato nº 222/2017) - na hipótese da impossibilidade de homologação do resultado da concorrência nº 5/2017, assiste razão ao MPC ao defender seja autorizada a excepcional contratação por período adicional de trinta (30) dias, prorrogável única vez por igual lapso temporal, mediante petição requisitória direcionada ao TCE/RN - em até cinco (5) dias úteis antes de vencer o primeiro prazo – devendo, necessariamente, a gestora demonstrar a inviabilidade fática de conclusão do certame, sem prejuízo da responsabilização em caso de pactuação em desconformidade aos parâmetros constitucionais e legais estabelecidos.

(C) Abertura de processo apartado para acompanhamento da concorrência nº 05/2017. No tocante a esse aspecto, compreendo inviável a medida em virtude da conexão do objeto (art. 185 do RITCE/RN), da celeridade e economia processuais (art. 280, I, do RITCE/RN) e por questões de prevenção, o que se mostra a serviço do princípio do julgador natural (art. 190 do RITCE/RN).

(D/E) Citação dos responsáveis e imprescindibilidade de participação do guardião da ordem jurídica em todos os atos processuais. Quanto ao exame da embriogenia das situações emergenciais verificadas, apuração de eventual responsabilidade por contratação em desconformidade aos parâmetros constitucionais e legais e cominação das tutelas ressarcitórias e sancionatórias correlatas, por serem matérias afetas ao mérito processual, tudo isso ocorrerá após a instauração do contraditório.

Com amparo na teoria monista e no art. 45, I, §3º, da LOTCE/RN, devem ser chamados a integrar a relação processual e a apresentar os argumentos defensórios pertinentes os seguintes agentes: Sr. **Francisco José Lima Silveira Júnior**, ex-Prefeito mossoroense; a atual Prefeita, Sra. **Rosalba Ciarlini Rosado**; o (a) responsável pela SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA, MEIO AMBIENTE E URBANISMO de Mossoró; os representantes legais das entidades SANEPAV SANEAMENTO AMBIENTAL e VALE NORTE CONSTRUÇÕES LTDA.

No que concerne à efetiva participação do Ministério Público de Contas em todas as fases de qualquer processo que tramite no órgão técnico de controle externo, além de salutar, é mandamento constitucional (art. 130 da Norma Fundamental), pelo que erige a imprescindibilidade de sua atuação consoante arts. 56, V, c/c 30 da LOTCE/RN).

Nesse sentido (e não poderia ser diferente) também é o comando positivado no art. 29 *caput* c/c art. 37 §5º da LOTCE/RN. Destaco que, após o advento na nova lei adjetiva civil pátria, passou de fiscal da lei a guardião da ordem jurídica, o que fortifica a tutela do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Aliás, a desejável confiança que os atores sociais devem nutrir no regime democrático é explicitada pelo Juiz Federal Sergio Fernando Moro ao prefaciar a obra OPERAÇÃO MÃOS LIMPAS (2016, p. 6), *sic*:<sup>3</sup>

[...] A democracia é fundada na idéia básica de que todos os cidadãos são livres e iguais e assim devem ser tratados pela lei e pelas instituições públicas. Demanda confiança na regra da lei, o que os anglo-saxões denominam de “rule of law” ou o que na tradição latina pode ser chamado do governo de leis e não de homens.

Por fim, em atenção ao regime democrático estabelecido e em sintonia com o princípio da cooperação processual (art. 6º e 15 da Lei 13.105/2015), depreendo a viabilidade/necessidade/adequação de abertura de prazo para participação de *amicus curiae* que desejar intervir no feito, o que se justifica pelo direito fundamental em tela: a sadia qualidade de vida (os serviços de limpeza urbana se relacionam imediatamente à problemática do saneamento básico e à tutela ambiental – art. 225 da Lei Magna em diálogo com a Lei 11.445/2007).

<sup>3</sup> BARBACETTO, Gianni; GOMEZ, Peter; TRAVAGLIO, Marco. **Operação mãos limpas: a verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava Jato**. Porto Alegre: CDG, 2016.

Esclareço que o art. 40 da LOTCE/RN c/c 168 do RITCE/RN e art. 138 da Lei 13.105/2015 abrem a faculdade de participação no feito da pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, o que deverá ser objeto de admissibilidade ulterior no sentido de coibir tumulto processual.

A construção de uma decisão justa é que se almeja, posto que - em jogo - plexo de interesses: públicos, econômicos, sociais. Adiciono à complexidade da matéria em discussão o noticiado na rede mundial de computadores sobre o fato de Mossoró ter 1337 pontos irregulares de descarte de lixo em toda a cidade.<sup>4</sup>

Ilustra a relevância da atuação do *amicus curiae* a ação de descumprimento de preceito fundamental 130 (ADPF 130), de relatoria do Ministro (hoje aposentado) Carlos Ayres Britto. A ideia basilar do instituto, pois, é que terceiro, sem interesse jurídico, trará subsídios (dados proveitosos à apreciação a demanda) para que o tribunal qualifique o contraditório e melhor motive a decisão. Passo ao dispositivo.

### 3. CONCLUSÃO

Em sintonia com o *Parquet* de Contas (quota 27/2018 - evento 99) e com embasamento no art. 120 §2º da Lei Complementar 464/2012, PROponho O VOTO pela CONCESSÃO de TUTELA CAUTELAR no sentido da instauração de procedimento incidental de fiscalização *in situ*, com substrato no art. 84 da LOTCE/RN c/c art. 280, III, b, do Regimento Interno do TCE/RN (RITCE/RN), tudo com o escopo de garantir a utilidade prática do presente processo.

PROponho, mais, que a execução inadiável da medida cautelar de inspeção *in loco* seja efetivada por equipe multidisciplinar em razão da complexidade da causa. Com esse propósito, deve a SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO (SECEX) designar seus integrantes no prazo de cinco (5) dias úteis, a contar da intimação, devendo a equipe realizar a fiscalização e apresentar o respectivo relatório auditorial até a data de 6 de agosto de 2018.

PROponho, ainda, após o término do **4º contrato emergencial** (dispensa nº 73/2017 – contrato nº 222/2017) - não tendo sido homologado o resultado da concorrência nº 5/2017, com fundamento no princípio da continuidade da prestação do

<sup>4</sup> **Fonte:** <<http://mossorohoje.com.br/noticias/12375/mossoro-tem-mais-de-13-mil-pontos-de-descarte-irregular-de-lixo>>. Acesso em: 25.abr.2017.

serviço público, autorizar a excepcional contratação por período adicional de trinta (30) dias, prorrogável única vez por igual lapso temporal, mediante petição requisitória direcionada ao TCE/RN - em até cinco (5) dias úteis antes de vencer o primeiro prazo – devendo, necessariamente, a autoridade responsável demonstrar a inviabilidade fática de conclusão do certame, sem prejuízo da responsabilização em caso de pactuação em desconformidade aos parâmetros constitucionais e legais, tudo em atenção ao princípio da proteção ao erário.

PROPONHO, também, com lastro no art. 45, I, §3º, da LOTCE/RN, a CITAÇÃO - em caráter de urgência - dos seguintes agentes: Sr. **Francisco José Lima Silveira Júnior**, ex-Prefeito mossoroense; da atual Prefeita, Sra. **Rosalba Ciarlini Rosado**; do (a) responsável pela SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA, MEIO AMBIENTE E URBANISMO de Mossoró; dos representantes legais das entidades SANEPAV SANEAMENTO AMBIENTAL e VALE NORTE CONSTRUÇÕES LTDA. Deflagrado o contraditório e expirado o prazo de resposta, deve a DIRETORIA DE ATOS E EXECUÇÕES – incontinenti – direcionar o caderno ao guardião da ordem jurídica de contas, nos termos do art. 37 §5º da Lei Complementar 464/2012.

PROPONHO, finalmente, nos termos do art. 40 da LOTCE/RN c/c 168 do RITCE/RN e art. 138 da Lei 13.105/2015, a participação de *amicus curiae*. Para tanto, terá o prazo de quinze (15) dias úteis, da publicação do acórdão no diário eletrônico, para pleitear habilitação, devendo demonstrar, documentalmente, as qualificações da pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada (representatividade adequada). A partir do deferimento da habilitação, no prazo de quinze (15) dias úteis, faculta-se sua manifestação escrita.

Para os fins de controle social (decorrência lógica do princípio republicano), PROPONHO ampla divulgação do que for decidido por este órgão fracionário. Submeto, assim, à 2ª CÂMARA a presente PROPOSTA DE VOTO em atenção à ritualística prescrita no §2º, do art. 147, do RITCE/RN. SALA DAS SESSÕES, em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**Ana Paula de Oliveira Gomes**  
AUDITORA

(DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE)