

## RELATÓRIO FINAL DE INSPEÇÃO

### PROCESSO DE INSPEÇÃO EMASA Nº 02/2022

#### ÓRGÃOS A SEREM VERIFICADOS

- Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú - EMASA

#### LOCAL

- Quarta Avenida, 250

#### EXECUTANTE DA INSPEÇÃO

**Analista de Controle Interno:** Francisco de Paula Ferreira Júnior **Matrícula:** 34.439/16

#### 1 – OBJETIVOS E EXTENSÃO DOS TRABALHOS

Apurar denúncia apresentada ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina sobre supostas irregularidades referentes a contratação direta realizada por meio da Dispensa de Licitação n. 02/2021 para a contratação da Fipe, promovida pela Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú - EMASA.

#### 2 – METODOLOGIA ADOTADA

Os trabalhos de inspeção foram realizados por meio de levantamento e análise de documentos e relatórios, processo licitatório, contrato, indagação escrita e oral, visita *in loco* e correlação das informações obtidas.

#### 3 - HISTÓRICO DA DENÚNCIA.

No dia 4 de maio de 2022 foi recebida pela Ouvidoria do Tribunal de Contas de Santa Catarina a comunicação nº 768/2022 contendo denúncia formulada por cidadão anônimo com supostas irregularidades referentes a contratação direta realizada por meio da Dispensa de Licitação n. 02/2021 para a contratação da Fipe, promovida pela Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú - EMASA.

Em exame de seletividade do Procedimento Apuratório Preliminar (PAP) executado pelo tribunal, baseado na Resolução nº TC-0165/2020 e “destinado a priorizar as ações de controle externo [...] que estejam alinhadas ao Planejamento Estratégico, às Diretrizes de Atuação do Controle Externo, e aos recursos disponíveis”, obteve como resultado 27 pontos ficando abaixo dos 48 pontos exigidos para análise da demanda.

Assim, o Tribunal Pleno, atendendo a sugestão do relator do processo, decidiu “Considerar não atendidas as condições prévias para exame de seletividade do Procedimento Apuratório Preliminar (PAP), por não atingimento da pontuação mínima na Matriz GUT, nos termos do art. 6º e 7º da Resolução n. TC-165/2020”.

No entanto, remeteu cópia integral dos autos “ao Controle Interno da Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú - EMASA -, para que tome ciência dos fatos noticiados, avaliando potenciais linhas de averiguação dentro dos limites de sua alçada, conforme permissivo do art. 6º da Instrução Normativa n. TC- 13/2012 c/c art. 22, X, da Instrução Normativa n. TC-20/2015, inclusive para consecução dos encaminhamentos a que se refere o § 1º do art. 9º da Resolução n. TC-165/2020.”

Assim, no dia 31 de agosto de 2022, foi instaurado este procedimento de inspeção, através da Portaria EMASA nº 720/2022 para averiguação da denúncia.

Segue denúncia na íntegra:

**“EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**\*URGENTE " CONTRATO ASSINADO\***

***O DENUNCIANTE, vem a presença de Vossa Excelência, amparado nos Artigos 95 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina, apresentar DENÚNCIA em desfavor de Emasa " EMPRESA MUNICIPAL DE ÁGUA E SANEAMENTO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ, autarquia municipal, inscrita no CNPJ 07.854.402/0001-00, localizada na cidade de Balneário Camboriú-SC, à Quarta Avenida, 250, CEP 88330104, e de DOUGLAS COSTA BEBER ROCHA, Presidente da Emasa, inscrito no CPF 985.177.830-34, residente e domiciliado na cidade de Balneário Camboriú-SC, à Rua Alvim Bauer, 280, Apto. 202, Centro, pelas razões adiante expostas.***

***REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DA DENÚNCIA A lei 8666/93 faculta a qualquer pessoa física a representação junto ao tribunal de contas em razão de irregularidades na aplicação desta lei:***

***Artigo 113, §1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.***

**No mesmo sentido o regimento interno do TCE/SC: Artigo 95. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.**

**O denunciante teve acesso ao PROCESSO INTERNO 29653/2021/EMASA enviado a Câmara dos Vereadores do Município de Balneário Camboriú que tratava da DISPENSA DE LICITAÇÃO 2/2021 para "contratação de empresa especializada para formatação de procedimento de manifestação de interesse (pmi) para a melhoria da estrutura de saneamento do município", pelo valor total de R\$ 380.000,00.**

**Chamou a atenção do denunciante o fato da referida contratação ter sido levada adiante pela presidência da Emasa (inclusive com a assinatura do contrato), mesmo estando flagrantemente tomada de irregularidades e ilegalidades do início ao fim, constituindo dever do denunciante alertar esse tribunal de contas quanto à ofensa a legalidade, moralidade, economicidade, eficiência e eficácia do mencionado ato administrativo para que seja feita a aplicação do Art. 45 do regimento interno do TCE/SC e seja evitado grave dano ao erário público.**

#### **PROCESSO INTERNO 29653/2021/EMASA**

**A Emasa - Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú, entidade autárquica, ligada ao Município de Balneário Camboriú, através do processo de dispensa da licitação 2/2021 (Art. 24, XIII, lei 8666/93) contratou por R\$ 380.000,00 a FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS " FIPE para a "formatação de procedimento de manifestação de interesse (pmi) para a melhoria da estrutura de saneamento do município".**

**Todos os passos dessa contratação se deram através do PROCESSO INTERNO 29653/2021/EMASA do qual o denunciante teve conhecimento, mas que dele não dispõe para juntar com a denúncia, uma vez que consultou o Site da Emasa e não encontrou nenhuma publicação de processo de dispensa de licitação em anos, solicitando desde já que o órgão competente do TCE/SC mande o Emasa apresentá-lo uma vez esse confirmará todas as irregularidades adiante expostas:**

**Art. 97. O órgão de controle competente, no exame da admissibilidade, poderá requisitar informações ao denunciado, ao titular da unidade gestora ou ao seu órgão de controle interno, indicando as questões a serem esclarecidas e a documentação a ser apresentada,**

*sem prejuízo do envio de outras informações e documentos que o demandado entender pertinentes.*

*Parágrafo único. A diligência prevista no "caput" deste artigo não poderá suprir os requisitos de admissibilidade constantes do art. 96.*

#### **PRÁTICA DE ATOS INCOMPATÍVEIS COM O CARGO DE PRESIDENTE DA EMASA**

*O PROCESSO INTERNO 29653/2021/EMASA se iniciou a partir de iniciativa "espontânea" do presidente da Emasa DOUGLAS COSTA BEBER ROCHA que de maneira inédita disse o que seria contratado e quem seria contratado, sem qualquer explicação técnica e sem dizer quais critérios foram utilizados, apenas que o objeto dessa contratação era necessário (não disse pra que) e que a Fundação Fipe foi escolhida por que tinha vasta experiência e já tinha feito trabalhos parecidos em outros órgãos (como se não existisse qualquer outra no País!).*

*É no mínimo atípico que a principal figura de uma entidade que conta com mais de 100 servidores/técnicos, que diariamente exercem inúmeras responsabilidades, enfrentam problemas de rotina, é detentor de várias competências, participa de reuniões com vereadores, servidores, autoridades e consumidores/usuários, deixe todas essas obrigações de lado para abrir um processo interno, descrevendo os detalhes técnicos para esse tipo de serviço, depois solicite pessoalmente vasta documentação de habilitação jurídica, técnica, econômico, financeira e atestados a futura contratada para de maneira inédita (quantos orçamentos de empresas ele já pediu desde que está no cargo) anexá-los e dar início a uma dispensa de licitação cujo principal objetivo é a produção de um relatório/estudo que viabilize a transformação da Emasa de autarquia municipal em sociedade de economia mista, o que permitiria a empresas privadas ou grupos econômicos parceiros a participação no expressivo superávit anual que já é obtido pela Emasa todos os anos (mais de R\$ 50.000.000,00!), a indicação de cargos de diretoria entre os envolvidos nesse processo, dentre outras consequências.*

*Quando o assunto é contratação algumas competências do diretor-presidente da Emasa previstas na lei 2498/2005 merecem destaque pela razão de estarem em conflito com a atuação dele nessa contratação desse "estudo":*

*Art. 15 Ao Diretor Geral competirá, observadas as normas gerais fixadas pelo Conselho de Administração e as disposições legais a que esteja sujeito, dirigir as atividades da autarquia e, especialmente:*

.....

**d) AUTORIZAR A REALIZAÇÃO de concorrências públicas, coletas de preços, ajustes e acordos para fornecimentos de materiais e equipamentos ou prestação de serviços;**

.....

**f) CELEBRAR CONTRATOS, acordos, ajustes e autorizações relativas à execução de obras e outros serviços e o fornecimento de materiais e equipamentos, AUTORIZANDO OS RESPECTIVOS PAGAMENTOS;**

**g) AUTORIZAR DESPESAS de acordo com as dotações orçamentárias e ordenar pagamentos em consonância com a programação de caixa;**

**h) MOVIMENTAR CONTAS BANCÁRIAS em assinatura conjunta com o Diretor de Administração e Finanças;**

**l) CELEBRAR convênios de cooperação com órgãos ou entidades federais, estaduais e municipais, bem como acordos CONTRATOS e ajustes relacionados no todo ou em parte com as atividades da EMASA;**

.....

**q) ADJUDICAR obras, serviços e aquisições;**

**A nulidade do seu primeiro ato de INICIAR (não apenas autorizar!) a contratação com a sua participação direta, interessada e ativa no ato, além de contaminar todas as demais ações que ele tem que praticar como ordenador de despesa da Emasa causou também a nulidade do contrato:**

**Art.49, § 2o A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.**

**Como é possível o mesmo servidor INICIAR A CONTRATAÇÃO - AUTORIZAR A REALIZAÇÃO DA DESPESA - CELEBRAR O CONTRATO - LIQUIDAR A DESPESA " e depois REALIZAR O SEU PAGAMENTO" Quanto a LIQUIDAÇÃO DA DESPESA também será realizada pelo onipresente diretor, que decidiu criar uma "Comissão de Fiscalização" de faz-de-conta especialmente para esse contrato com a fipe, que foi criada apenas para dar uma aparência de que tudo está dentro da lei e das normas legais.**

**A comissão é composta por ele (claro) e por outros servidores nomeados por ele como comissionados (que podem ser demitidos a qualquer momento caso não concordem com tudo o que ele decidir**

*nessas reuniões) e sem estabilidade (com exceção do controlador interno que foi trazido da prefeitura a pedido dele e que ao chegar na Emasa já "ganhou" uma comissão remunerada do presidente DOUGLAS no valor de 2 mil por mês pagos pela Emasa, e que se ele não fizer as vontades do diretor perderá a comissão e será devolvido pra prefeitura a qualquer momento também pelo diretor).*

### **CONTRATAÇÃO DE OBJETO INDEFINIDO**

*A fundação Fipe foi contratada SEM LICITAÇÃO pela Emasa para "FORMATAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI) PARA A MELHORIA DA ESTRUTURA DE SANEAMENTO DO MUNICÍPIO".*

*Não existe no PROCESSO INTERNO 29653/2021/EMASA da Emasa uma descrição do que é ou o que se pretende com essa contratação. Do jeito que está nesse processo interno é impossível saber se no final do contrato a Fundação Fipe de fato entregou para a Emasa o que ela realmente tinha contratado ou se o que a Emasa pagou foi de fato desempenhado pela fundação.*

*É notória a insegurança jurídica tanto para a Fipe quanto para a Emasa que estão amarradas em um contrato que não prevê nem a descrição do serviço a ser realizado.*

*A definição de fato do objeto dessa contratação segundo consta do PROCESSO INTERNO 29653/2021/EMASA, será definido nas reuniões a serem realizadas com a contratada das quais participarão exclusivamente aquela "Comissão de Fiscalização de Faz-de-Conta" acima descrita, sem qualquer transparência para a população do Município de Balneário Camboriú. Ou seja tanto não se sabe o que se quer contratar que a definição do objeto dessa contratação só será conhecida depois desses encontros entre Emasa e Fipe. Se não se sabia lá no início o que fazia parte do serviço a ser contratado como a Fipe passou o orçamento de R\$ 380.000,00"*

### **FALTA DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO DA CONTRATAÇÃO**

*O § único do Artigo 26 da lei 8666/93 não deixa dúvidas:*

*Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:*

*III - justificativa do preço.*

*No PROCESSO INTERNO 29653/2021/EMASA da Emasa não existe qualquer justificativa para o valor de R\$ 380.000,00:*

**PRIMEIRO** porque o objeto dessa contratação é vago, impreciso, lacunar, indefinido e indeterminado o que não permite o envio de propostas por outras empresas aptas e dispostas a sua execução pela simples razão de não saberem o que terão que fazer antes da dita reunião que vai definir o seu objeto.

**SEGUNDO** porque outras empresas NÃO foram consultadas, pois o presidente DOUGLAS decidiu que seria a fundação Fipe mas não disse por que não consultou outras empresas da região, desrespeitando o inciso III acima que impõe que seja o preço da contratação justificado. A própria descrição vaga do serviço foi retirada de um orçamento solicitado a fundação Fipe que consultada pessoalmente pelo próprio ordenador de despesa da Emasa ofertou os R\$ 380.000,00.

Porém o documento dessa consulta não foi juntada no processo interno, ninguém conhece o seu teor, nem se justificou a ausência de outras consultas de preços a sabidas inúmeras entidades da Região que também teriam condições de cumprir os requisitos do inciso XIII do Artigo 24 da lei 8666. Além da falta de transparência, há flagrante ilegalidade e potencial dano ao erário, pois nem em uma empresa privada se contrata antes de uma séria pesquisa de preços, imagine em uma autarquia pública que utiliza o dinheiro de impostos!

#### **DIRECIONAMENTO**

É notória a qualificação e a boa fama que goza a Fipe. Mas porque somente ela estaria em condições de fazer uma "formatação de procedimento de manifestação de interesse (pmi) para a melhoria da estrutura de saneamento do município" (seja lá o que for realmente isso). E as outras empresas da Região" Foi mencionado no PROCESSO INTERNO 29653/2021/EMASA que a Emasa já realizou outras contratações com o mesmo fundamento jurídico no inciso XIII do Artigo 24 e que não foram com a Fipe, mas com outras entidades da Região.

Por que agora o diretor DOUGLAS está fazendo diferente? Ou seja, caso o presidente da Emasa tivesse pedido para outras entidades da região também qualificadas com certeza teria conseguido condições mais econômicas para o Município de Balneário Camboriú.

Ao agir assim a Emasa novamente desrespeitou o § único do Artigo 26 da lei 8666/93:

**Parágrafo único.** O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

**II - Razão da escolha do fornecedor ou executante;**

## **CONFLITO DE ENTENDIMENTOS DENTRO DA PROCURADORIA JURÍDICA DO PRÓPRIO ÓRGÃO**

*Chamou a atenção desse denunciante a quantidade de entendimentos divergentes e mudanças de posicionamento entre os advogados contratados pela Emasa: Ora o ASSESSOR JURÍDICO faz inúmeras exigências dentro do processo dizendo que a aprovação das minutas dependerá do seu atendimento e em seguida sem qualquer explicação muda de ideia deixando as exigências que fez momentos antes de lado.*

*O PROCURADOR JURÍDICO também faz uma série de apontamentos para depois sem qualquer razão deixar de exigí-las admitindo passivamente que o processo prossiga normalmente. A lei 8666/93 prevê para eles infração nesse sentido:*

*Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:*

### **FALTA DE JUSTIFICATIVA REAL**

*A justificativa para essa contratação não é outra a que promover alteração da estrutura interna da Emasa de uma autarquia pública para uma sociedade de economia mista e permitir que empresas privadas ou grupos econômicos parceiros possam participar do expressivo resultado financeiro que a Emasa já possui todos os anos, sob a justificativa de que essas empresas "ajudarão" a Emasa a custear supostos investimentos na casa dos R\$ 300.000.000,00 fazendo com o que o Município de Balneário Camboriú possa se adequar as exigências do Novo Marco do Saneamento Básico.*

*Só que o Artigo 11-B da Novo Marco do Saneamento Básico dispõe que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir as seguintes metas de universalização a serem atendidas até 31 de dezembro de 2033: atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos.*

*O "RANKING DO SANEAMENTO 2021" divulgado pela ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental informa que o Município de Balneário Camboriú já atingiu essas metas mais de 10 anos antes da data prevista, o que por mais uma vez revela o dano ao erário provocado por essa contratação.*

*O presidente da Emasa DOUGLAS não disse quais seriam esses investimentos e muito menos como ele chegou a essa cifra de 300*

*milhões de reais. Sobre isso há documento robusto dos técnicos de carreira da Emasa no PROCESSO INTERNO 29653/2021/EMASA provando que é possível que qualquer melhoria necessária seja financiada pelos meios normais (impostos e financiamentos a juros baixíssimos), sem que seja necessário o gasto de R\$ 380.000,00 para a contratação de um "estudo" e depois a transformação da autarquia municipal em sociedade de economia mista.*

*Porque os técnicos de carreira da Emasa nunca foram ouvidos a respeito desse assunto" Porque não se criou um grupo de trabalhos para discutir as melhorias que a Emasa precisa com aqueles que vivem o dia a dia da empresa há anos" Nesse documento os técnicos de carreira afirmaram que a Emasa já concluiu quase a totalidade das obras necessárias para o fornecimento de água e tratamento de esgoto desde a sua criação (as que estão em andamento já possuem a dotação orçamentária contabilizada) só precisando agora de pequenas manutenções e ampliações.*

*Os maiores investimentos seriam: o PARQUE INUNDÁVEL que será localizado no Município vizinho de CAMBORIÚ e não será pago pela Emasa mas por uma parceria entre os dois Camboriú e Balneário Camboriú! E a ampliação da ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO que como sempre foi feito dentro da Emasa, pode ser custeada com a receita da água/esgoto que é para isso que são cobradas dos consumidores ou com financiamento bancário (o Município de Balneário Camboriú fez o mesmo quando alargou a faixa de areia da praia).*

*Mais uma vez prova-se que o processo dessa dispensa é carregado do início ao fim de indefinições, imprecisões, lacunas, ACHISMOS, tudo o que não se espera de uma contratação com o dinheiro público!*

### **CONCLUSÃO**

*Claramente tenta se contratar empresa com um alto e desnecessário custo ao erário público para desenvolver estudo que deveria ser pensado pela presidência da Emasa e seus auxiliares de carreira.*

*Eventual falta de conhecimento técnico ou condição de enxergar além das rotinas simples do dia a dia não poderia ser uma justificativa para a contratação de uma empresa para fazer o trabalho daqueles que estão no corpo da entidade exatamente para isso: pensar e desenvolver alternativas para o desenvolvimento institucional da autarquia.*

*A dispensa de licitação 2/2021 é confusa, incerta e representará ônus indevido ao erário uma vez que a sua justificativa é fantasiosa (os*

***técnicos da Emasa já apontaram isso, o "RANKING DO SANEAMENTO 2021" divulgado pela ABES já mostra isso e a presidência da Emasa tb sabe disso) " não se sabe nem o que esperar do resultado dessa contratação " não se sabe o que está sendo de fato contratado (estudo") - não há justificativa da escolha do seu prestador - não há justificativa do preço - não há descrição precisa do seu objeto: é flagrantemente cheia de irregularidades e ilegalidades do início ao fim!***

### **PEDIDOS**

***Inicialmente que o órgão competente do TCE/SC peça cópia integral do Processo Interno 29.653/2021/EMASA por ser necessário para a confirmação de todas as irregularidades expostas.***

***Tendo em vista todas irregularidade e ilegalidades expostas seja aplicado o Art. 114- A do regimento interno do TCE/SC e, finalmente, o seu Art. 45, de modo a reconhecer a ilegalidade da DISPENSA 2/2021 e aplicação de multa aos responsáveis.***

***Peço deferimento."***

Em resumo, a denúncia apresenta as seguintes suposições:

- 1) Prática pelo ocupante de atos incompatíveis com o cargo de Diretor Geral da EMASA;
- 2) Contratação de objeto indefinido;
- 3) Falta de justificativa de preços para a contratação;
- 4) Direcionamento da contratação;
- 5) Falta de justificativa real para a contratação (desvio de finalidade).

## **4 - ACHADOS DURANTE O TRABALHO DE INSPEÇÃO**

### **4.1 - Denúncia de suposta prática pelo ocupante de atos incompatíveis com o cargo de Diretor Geral da EMASA**

O denunciante, em sua manifestação, descreve que "O PROCESSO INTERNO 29653/2021/EMASA se iniciou a partir de iniciativa "espontânea" do presidente da Emasa DOUGLAS COSTA BEBER ROCHA que de maneira inédita disse o que seria contratado e quem seria contratado, sem qualquer explicação técnica e sem dizer quais critérios foram utilizados, apenas que o objeto dessa contratação era necessário (não disse pra que) e que a Fundação Fipe foi escolhida por que tinha vasta experiência e já tinha feito trabalhos parecidos em outros órgãos (como se não existisse qualquer outra no País!)." Faz citação de parte das atribuições do Diretor Geral contidas na Lei 2498/2005. Além disso, questiona: "Como é possível o mesmo servidor INICIAR A CONTRATAÇÃO - AUTORIZAR A

*REALIZAÇÃO DA DESPESA - CELEBRAR O CONTRATO - LIQUIDAR A DESPESA " e depois REALIZAR O SEU PAGAMENTO".*

Vamos a análise completa das atribuições do Diretor Geral, conforme o artigo 15 da lei 2498/2005:

**Lei 2498/2005.**

Art. 15 Ao Diretor Geral competirá, observadas as normas gerais fixadas pelo Conselho de Administração e as disposições legais a que esteja sujeito, dirigir as atividades da autarquia e, especialmente:

- a) superintender, orientar e controlar a atuação dos órgãos de direção e dos órgãos de apoio;
- b) representar a autarquia extra e judicialmente ou constituir procurador;
- c) submeter ao Conselho de Administração, nos prazos próprios, os orçamentos sintéticos e analíticos anuais, plurianuais e, quando necessário, os pedidos de créditos adicionais;
- d) autorizar a realização de concorrências públicas, coletas de preços, ajustes e acordos para fornecimentos de materiais e equipamentos ou prestação de serviços;
- e) submeter ao Conselho de Administração, até o dia 15 (quinze) de cada mês, o balancete do mês anterior, e, até o dia 20 de fevereiro, o balanço anual e o relatório da gestão financeira e patrimonial da autarquia;
- f) celebrar contratos, acordos, ajustes e autorizações relativas à execução de obras e outros serviços e o fornecimento de materiais e equipamentos, autorizando os respectivos pagamentos;
- g) autorizar despesas de acordo com as dotações orçamentárias e ordenar pagamentos em consonância com a programação de caixa;
- h) movimentar contas bancárias em assinatura conjunta com o Diretor de Administração e Finanças;
- i) baixa normas e instruções de trabalho, relativos ao pessoal;
- j) admitir, promover e dispensar servidores do quadro permanente, respeitada a legislação vigente;
- k) determinar abertura de sindicância ou inquérito administrativo para apuração de faltas e irregularidades sobre o quadro funcional;
- l) celebrar convênios de cooperação com órgãos ou entidades federais, estaduais e municipais, bem como acordos contratos e ajustes relacionados no todo ou em parte com as atividades da EMASA;
- m) promover a integração da autarquia aos demais órgãos de interesse público que atuam no município;

- n) promover a alienação e a baixa de materiais permanentes e inservíveis, aquisição e alienação de bens imóveis e móveis de uso da EMASA, desde que previamente autorizada pela Câmara de Vereadores;
- o) submeter ao Conselho de Administração as matérias sobre as quais este tenha competência;
- p) prover dentro de critérios exclusivamente técnicos, os cargos de responsabilidade técnica e administrativa, constantes da estrutura organizacional da EMASA;
- q) adjudicar obras, serviços e aquisições;
- r) outras atribuições cometidas ao Conselho de Administração, pelo Regimento Interno, ou inerentes à natureza da função. (Redação dada pela Lei nº 3568/2013)

Nesse contexto, observa-se que o Diretor Geral detém diversas atribuições ligadas ao processo de aquisições da entidade, tais como:

- “orientar e controlar a atuação dos órgãos de direção e dos órgãos de apoio” (inciso a);
- “autorizar a realização de concorrências públicas, coletas de preços, ajustes e acordos para fornecimentos de materiais e equipamentos ou prestação de serviços (inciso d);
- “celebrar contratos, acordos, ajustes e autorizações relativas à execução de obras e outros serviços e o fornecimento de materiais e equipamentos, autorizando os respectivos pagamentos” (inciso f);
- “autorizar despesas de acordo com as dotações orçamentárias e ordenar pagamentos em consonância com a programação de caixa” (inciso g);
- “adjudicar obras, serviços e aquisições” (inciso q).

Ou seja, o Diretor Geral detém atribuições amplas no processo de aquisição que vão desde orientar os diretores e servidores, autorizar o início do processo de aquisição, celebrar contratos, adjudicar aquisições, autorizar despesas e ordenar pagamentos.

Assim, quando o denunciante questiona ““Como é possível o mesmo servidor INICIAR A CONTRATAÇÃO - AUTORIZAR A REALIZAÇÃO DA DESPESA - CELEBRAR O CONTRATO - LIQUIDAR A DESPESA ” e depois REALIZAR O SEU PAGAMENTO”, realmente de acordo com suas atribuições legais é exatamente isso que ocorre, com exceção da liquidação de despesa que é realizada pela Comissão de Análise do Desenvolvimento dos Trabalhos, comissão específica para fiscalização do contrato, em conjunto com a Comissão de Recebimento de Materiais e Serviços.

No que concerne à comissão de fiscalização do contrato, importante registrar, que foi solicitado pelo Diretor Geral a inclusão de servidor efetivo para representar a área técnica da EMASA na comissão, mas nenhum dos servidores efetivos procurados se dispuseram a participar. (Despachos 27 a 30 Processo 29.653/2021)

Além do mais, o objeto da contratação: “formatação de procedimento de manifestação de interesse (PMI) para a melhoria da estrutura de saneamento do município” foge das demandas comuns que são inerentes às atribuições dos cargos de Diretor Técnico e Diretor de Administração e Finanças, que estão habituados ao atendimentos das demandas rotineiras e que têm por objetivo a continuidade dos trabalhos de prestação de serviço de saneamento. O objeto aqui a ser contratado envolve temática relativa ao planejamento estratégico da entidade, planejamento este de longo prazo, que envolve decisões políticas, no âmbito das autoridades de maior escalão do executivo municipal e do conselho de administração da EMASA.

Em oitiva ao Diretor Geral, Douglas Costa Beber Rocha, o mesmo se manifestou nesse sentido: “A função do Diretor Geral, conforme preconiza o próprio caput do art. 15, é de dirigir, que na acepção da palavra exercer a direção, administrar, governar, gerir. Ou seja, o ato de contratar a FIPE, instituição respeitada, com aptidão para o trabalho, nada mais foi do que exercer a gestão, dar rumo para os interesses da Emasa.” (Processo 55.000/2022)

Dessa maneira, faz sentido o Diretor Geral iniciar o processo de contratação desse tipo de serviço, que foge aos objetos habituais de contratação e envolve o planejamento estratégico da entidade.

Com respeito a justificativa para contratação, o Diretor Geral se pronunciou desta forma: “quando eu recebi um relatório assinado por alguns técnicos da Emasa, afirmando, por incrível que pareça, que para captação dos valores necessários para as grandes obras da autarquia, e conseqüentemente, da cidade, bastaria dobrar o valor da tarifa e captar recursos ao longo de 4 anos, para fazer o projeto do Parque Inundável Multiuso, e para Ampliação/Modernização da Estação de Tratamento de Esgoto. Um documento sem qualquer análise técnica, sem qualquer embasamento, que serviu apenas para ratificar a contratação da FIPE, a qual possui especialistas para formatação do processo, e está isenta de qualquer subjetividade na análise da melhor alternativa para a Autarquia.”

Diante das ponderações apresentadas, torna-se evidente que a questão em análise demanda uma compreensão ampla e aprofundada das atribuições do Diretor Geral e da natureza singular do processo de contratação em questão.

O questionamento levantado pelo denunciante sobre a iniciativa "espontânea" do Presidente da Emasa, Douglas Costa Beber Rocha, para a contratação da Fundação Fipe, demonstra um entendimento incompleto das responsabilidades atribuídas ao Diretor Geral. Conforme destacado, as competências legais conferem a ele a autorização e gestão de diversos aspectos do processo de aquisições, desde a orientação dos órgãos de direção e de apoio até a celebração de contratos e autorização de pagamentos. É importante frisar que o processo licitatório em discussão envolve um serviço de caráter singular, requerendo uma abordagem especializada.

Ainda, a justificativa para a contratação, conforme exposta pelo Diretor Geral, aponta para a necessidade de um planejamento estratégico para a captação de recursos e a execução de projetos de grande envergadura. A análise técnica a ser realizada por especialistas da

Fundação Fipe se destaca como um diferencial significativo, garantindo uma abordagem imparcial e fundamentada na formatação do processo.

É notável o cuidado do Diretor Geral em considerar a expertise da Fundação Fipe para auxiliar na elaboração de um plano que ultrapassa os aspectos rotineiros da prestação de serviços de saneamento. O entendimento de que a complexidade do objeto contratado requer uma visão estratégica alinhada com as autoridades máximas do executivo municipal e do conselho de administração da EMASA reflete um planejamento consciente e alinhado com os interesses maiores da entidade e da cidade.

Portanto, com base nas atribuições legais do Diretor Geral, na análise minuciosa das circunstâncias específicas desse processo de contratação e na justificativa embasada na expertise da Fundação Fipe, conclui-se que a atuação do Diretor Geral encontra respaldo legal e estratégico. O entendimento de que suas ações estavam alinhadas com a gestão e o direcionamento da EMASA para o alcance de objetivos mais amplos reforça a validade e a adequação do processo em análise.

Outros questionamentos feitos pelo denunciante são abordados durante este relatório.

#### **4.2 - Denúncia de suposta contratação de objeto indefinido**

O objeto desempenha um papel fundamental no processo licitatório, representando o cerne da contratação pública. Ele define claramente o que está sendo buscado, seja um bem, serviço ou obra, estabelecendo as características essenciais e os requisitos técnicos, quantitativos e qualitativos que devem ser atendidos pelos potenciais fornecedores.

A definição precisa do objeto permite que os licitantes compreendam os critérios pelos quais serão avaliados, garantindo a concorrência justa e transparente. Além disso, um objeto bem delineado minimiza a possibilidade de interpretações ambíguas ou divergências, evitando futuros litígios entre a Administração Pública e os participantes da licitação.

Ao escolher o objeto com clareza e estratégia, a Administração Pública assegura a obtenção dos melhores produtos e serviços pelos melhores preços, promovendo a economia de recursos públicos. Portanto, a cuidadosa definição do objeto não apenas impulsiona a eficiência no uso dos recursos, mas também fortalece a credibilidade e a confiança no processo licitatório como um todo.

O denunciante, em sua manifestação, descreve que “Não existe no PROCESSO INTERNO 29653/2021/EMASA da Emasa uma descrição do que é ou o que se pretende com essa contratação. Do jeito que está nesse processo interno é impossível saber se no final do contrato a Fundação Fipe de fato entregou para a Emasa o que ela realmente tinha contratado ou se o que a Emasa pagou foi de fato desempenhado pela fundação. É notória a insegurança jurídica tanto para a Fipe quanto para a Emasa que estão amarradas em um contrato que não prevê nem a descrição do serviço a ser realizado.”

Do processo interno 29.653/2021 foram retiradas excertos com as seguintes indicações do objeto:

- **Despacho Inicial** - “Considerando que a Emasa abastece possui outorga para abastecimento de água das duas cidades, Balneário Camboriú e Camboriú, e que esta autorização é provisória, para os períodos em que mais se precisa da água, os meses de verão, já que o abastecimento de água é proveniente somente do Rio Camboriú, sem qualquer grande reservação de água ou alternativa para o abastecimento; Considerando que a Emasa para arcar com as custas dos importantes projetos para resolver a problemática do abastecimento de água, como também, do crescimento populacional, gerando uma demanda significativa para o tratamento e capacidade atual da estação de tratamento de esgoto; Considerando que os projetos para resolver os dois problemas demandariam, em uma projeção, algo em torno de 270 a 300 milhões de reais; Diante da situação, de maneira resumida, apresentada acima, fica evidente a necessidade de uma análise interna efetiva, de maneira a trazer alternativas para se chegar ao posto de cidade totalmente saneada, e também, projetando o futuro de crescimento deste município, que se tornou um dos mais importantes do País, por uma série de questões. O objeto deste processo pode ser resumido na contratação deste Instituto de Pesquisas, o qual possui qualificação técnica para desenvolvimento dos serviços contratados, considerando a documentação acostada, encaminhada pela FIPE, aquela necessária para desenvolver e entregar o objeto contratado.”
- **Despacho 9** - “**Objeto:** O objeto da presente contratação, conforme proposta encaminhada, é proceder aos estudos sobre a estrutura da Emasa atualmente, a fim de proporcionar um conteúdo que permita oferecer ao mercado oportunidade de manifestar o interesse em aportar recursos para desenvolvimento dos projetos necessários, diante do Novo Marco do Saneamento, e da realidade da cidade de Balneário Camboriú. Destarte, os estudos para formatação de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e consolidação da modelagem a ser proposta para viabilizar os recursos necessários para a melhoria da estrutura de saneamento do município de Balneário, se mostram extremamente necessários. **Justificativa:** A Emasa possui outorga provisória de captação de água bruta no Rio Camboriú condicionada a uma solução de armazenamento de água que permita o controle de vazão do rio, para recebimento da outorga definitiva. Ainda, há necessidade de desenvolvimentos de projetos de drenagem no município, competência da Autarquia, em especial no desenvolvimento de um cronograma de investimentos e projetos amplos para melhoria nas condições atuais. A Autarquia oferece para a cidade uma estrutura com praticamente 100% de cobertura de rede de abastecimento de água, e mais de 98% de cobertura de rede de esgotamento sanitário. Ocorre que, diante da situação acima, chegando a 100% de cobertura do SES (previsão para o final de 2020), a Emasa precisa investir no aumento da capacidade da ETE para absorver toda essa demanda. Tudo o que aqui foi relatado, carece de um investimento que ultrapassa os 300 milhões de reais, o que neste momento, é inviável sua execução com recursos próprios ou busca de financiamento junto a instituições financeiras.”

- **Despacho 16** - “Segue minuta da Dispensa Licitatória n. 02/2021, cujo objeto é a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORMATAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI) PARA A MELHORIA DA ESTRUTURA DE SANEAMENTO DO MUNICÍPIO para parecer jurídico.”
- **Despacho 40** - “DISPENSA LICITATÓRIA Nº 02/2021  
Processo Administrativo nº 30/2021  
Processo Eletrônico nº 29.653/2021  
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORMATAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI) PARA A MELHORIA DA ESTRUTURA DE SANEAMENTO DO MUNICÍPIO  
CONTRATANTE: Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú – EMASA.  
CONTRATADA: FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS FIPE  
CNPJ: 43.942.358/0001-46  
Valor Global: R\$ 380.000,00 (Trezentos e oitenta mil reais).  
Embasamento Legal: Art. 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993 e demais alterações posteriores.”
- **Despacho 70** - Contrato 03/2022  
“CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO  
1. Constitui objeto deste, por parte da contratada, a FORMATAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI) PARA A MELHORIA DA ESTRUTURA DE SANEAMENTO DO MUNICÍPIO.  
2. Especificação do Objeto:  
2.1. Prestação de serviços especializados para formatação de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e consolidação da modelagem a ser proposta para viabilizar os recursos necessários para a melhoria da estrutura de saneamento do município de Balneário Camboriú.  
2.2. Etapas de Projeto - Os serviços compreendem as seguintes atividades:  
2.2.1. Estudo Preliminar (EP): Realização de reuniões de alinhamento com representantes do Município de forma a ajustar e detalhar o Plano de Trabalho a ser desenvolvido considerando, dentre outros, a natureza jurídica da empresa, a sua situação atual e as alternativas para viabilização dos recursos privados necessários. Nesta atividade serão ainda identificadas as informações necessárias para a realização dos estudos.  
2.2.2. Manifestação de Interesse: Atividades necessárias para a realização de chamamento de Procedimento de Manifestação de Interesse de agentes privados e de consolidação da modelagem a ser proposta envolvendo:
  - Suporte técnico aos órgãos municipais na etapa de elaboração do edital de chamamento público dos interessados na realização dos estudos a serem autorizados pelo Município;
  - Avaliação dos estudos apresentados em atenção às especificações do chamamento;
  - Consolidação da modelagem de parceria a ser adotada: o Modelagem

técnico-operacional; o Modelagem econômico-financeira; o Modelagem jurídico-institucionais.

2.2.3. Conclusão: Definição de roteiro e indicação de providências necessárias para a implantação da alternativa selecionada.”

No Contrato também são apresentados os produtos que devem ser entregues:

“2.3. Produtos:

Serão elaborados e entregues os seguintes produtos:

- Produto 1 – Relatório contendo os resultados dos estudos preliminares;
- Produto 2 – Relatório contendo o Edital de Chamamento do Procedimento de Manifestação de Interesse;
- Produto 3 – Relatório contendo os resultados da análise dos estudos apresentados no Procedimento de Manifestação de Interesse;
- Produto 4 – Relatório contendo a consolidação da modelagem a ser adotada;
- Produto 5 – Relatório contendo o roteiro e indicação de providências necessárias para a implantação da alternativa selecionada.”

Neste contexto, quando questionado em oitiva a respeito desse aspecto da denúncia, contratação com objeto indefinido, o Senhor Paulo Roberto de Souza, Assessor Jurídico da EMASA, respondeu: “Sendo assim, transparece nítido o objeto da contratação e as razões para que fosse levada a efeito, razão por que a posição deste Assessor Jurídico acerca da denúncia, no ponto, é no sentido de sua insubsistência, no mesmo norte do que mencionado pelo Conselheiro do TCE/SC, Luiz Eduardo Cherem, junto às fls. 472 do Processo @RLA 20/00185821, quando não vislumbra ilicitude na contratação de PMI, tendo em vista que corresponde a um “procedimento auxiliar de licitações e contratos, que objetiva a elaboração de edital de chamamento público, propositura e realização de estudos, investigações, levantamento e projetos de soluções inovadoras”, nos moldes do que preceitua o inciso III do art. 78, cumulado com o caput do art. 81, ambos da Lei Federal n.º 14.133/21[1], com o “intuito de se estudar acerca das possibilidades de se viabilizar novos recursos ao saneamento municipal ... e como estudo que é, pode, inclusive, concluir pela inviabilidade de adoção de um ou outro formato”.

Ao se analisar todo o exposto, observa-se uma definição clara do objeto neste processo licitatório. Demonstra um compromisso sólido com a busca por soluções abrangentes e eficazes para os desafios enfrentados pela Emasa e pela cidade de Balneário Camboriú. Ao delinear o escopo da contratação, o processo se apresenta como um instrumento precioso para alcançar os objetivos propostos.

O objeto desta contratação, que visa a realização de estudos detalhados sobre a estrutura da Emasa, reflete um entendimento das demandas atuais e futuras do saneamento na região. A intenção de atrair investimentos por meio de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a modelagem adequada demonstram uma visão estratégica e

inovadora para viabilizar os recursos essenciais à melhoria da infraestrutura de saneamento.

A justificativa apresentada para este objeto é substancial e bem fundamentada. A necessidade de assegurar a outorga definitiva de captação de água bruta no Rio Camboriú, a importância do desenvolvimento de projetos de drenagem e o desafio de expandir a capacidade da Estação de Tratamento de Efluentes (ETE) demonstram a complexidade e a urgência das questões em jogo.

A adoção de uma abordagem transparente e detalhada na definição do objeto contribui para a clareza do propósito da contratação, permitindo que os participantes compreendam plenamente o escopo e os desafios a serem enfrentados. Dessa forma, o processo licitatório se posiciona como um instrumento poderoso para catalisar a evolução positiva da infraestrutura de saneamento do município, alinhada tanto com o Novo Marco do Saneamento quanto com a realidade local.

Portanto, diante do objeto bem delineado e das justificativas substanciais apresentadas, é inegável que este processo licitatório se destaca como um exemplo de planejamento estratégico de longo prazo e foco na solução de problemas. A definição desse objeto reflete um comprometimento claro com a busca por melhorias tangíveis e duradouras na infraestrutura de saneamento de Balneário Camboriú.

#### **4.3 - Denúncia de suposta falta de justificativa de preços para a contratação**

A justificativa de preços em processos de dispensa licitatória desempenha um papel crucial ao oferecer uma base sólida e transparente para a tomada de decisão de contratar diretamente, sem a realização de um processo competitivo. A dispensa de licitação ocorre em situações previstas em lei, nas quais a competição entre fornecedores é inviável, seja por questões de urgência, singularidade técnica ou outras circunstâncias específicas.

Ao formular a justificativa de preços em um processo de dispensa, a entidade pública está, na verdade, apresentando uma argumentação convincente de que a escolha direta de um fornecedor é a opção mais vantajosa para o interesse público. Isso requer uma análise detalhada das razões que justificam a dispensa e uma avaliação criteriosa do valor envolvido.

A justificativa de preços não apenas demonstra a coerência da decisão de dispensar o processo licitatório, mas também assegura que os recursos públicos estão sendo utilizados de forma responsável. A análise dos preços envolvidos, considerando o mercado, a complexidade do objeto, a demanda e outros fatores relevantes, é essencial para garantir que o montante a ser desembolsado esteja em linha com o que seria razoável em um contexto competitivo.

Além disso, a justificativa de preços em processos de dispensa contribui para evitar qualquer suspeita de favorecimento ou uso indevido de influência. Ela documenta de forma

transparente e objetiva as motivações que levaram à escolha do fornecedor direto e demonstra que a decisão foi pautada em critérios técnicos e legais.

Em suma, a justificativa de preços em processos de dispensa licitatória desempenha um papel fundamental na preservação da transparência, integridade e responsabilidade na administração pública. Ela não apenas legitima a contratação direta, mas também reforça o compromisso da entidade pública em gerir os recursos de forma eficiente, assegurando que as decisões sejam tomadas de maneira justa e alinhada com o interesse coletivo.

Na denúncia em análise, são apresentados os seguintes questionamentos: “No PROCESSO INTERNO 29653/2021/EMASA da Emasa não existe qualquer justificativa para o valor de R\$ 380.000,00”, além disso, acrescenta: “outras empresas NÃO foram consultadas, pois o presidente DOUGLAS decidiu que seria a fundação Fipe mas não disse por que não consultou outras empresas da região, desrespeitando o inciso III acima que impõe que seja o preço da contratação justificado. A própria descrição vaga do serviço foi retirada de um orçamento solicitado a fundação Fipe que consultada pessoalmente pelo próprio ordenador de despesa da Emasa ofertou os R\$ 380.000,00.”

Ao ser questionado sobre o assunto, veja resposta do Senhor Paulo Roberto de Souza, Assessor Jurídico da EMASA: *“Quanto ao preço, tratando-se de serviço singular, vislumbra-se que se encontra no âmbito da razoabilidade, tendo por parâmetro o exigido de outros órgãos para a realização de trabalho assemelhado, conforme se apura nas demais contratações que foram anexadas neste Processo. Neste sentido o TCU deliberou: “[...] quando contratar a realização de cursos, palestras apresentações, shows, espetáculos ou eventos similares, demonstre, a título de justificativa de preços, que o fornecedor cobra igual ou similar preço de outros com quem contrata para evento de mesmo porte, ou apresente as devidas justificativas, de forma a atender ao inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93. [...]” BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 019.378/2003-9. Acórdão nº 819/2005 - Plenário. Relator. Ministro Marcos Bemquerer. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 jun. 2005. Seção 1. No mesmo sentido a Advocacia Geral da União, através da Orientação Normativa nº 17/2009: “A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.” Desta forma, ciente da opinião contida no Parecer Jurídico, e acreditando que se encontra plenamente motivada a dispensa, inclusive por que o preço se encontra adequado ao praticado no âmbito dos órgãos públicos para serviços do tipo, bem como por que o objeto, o escopo dos trabalhos, além dos critérios de medição e de pagamento, autorizam o cumprimento regular do contrato, sem problemas para sua liquidação e fiscalização, devolvo para apreciação e posterior prosseguimento da contratação, para a formatação do procedimento de melhoria da estrutura de saneamento do município. Frente a referida assertiva, motivando a escolha do prestador, com certa margem de subjetivismo inerente ao tipo, e a justificativa do preço contratado, opinou este Assessor Jurídico, junto ao Processo 37- 29.653/2021, pela viabilidade da contratação. Sendo assim, seguindo o raciocínio de que existiria clareza no objeto da contratação e no serviço a ser realizado, além de motivação para a escolha do prestador do serviço,*

*justificando o orçamento de R\$ 380.000,00, adequado ao exigido pela FIPE de outros órgãos, para a realização de trabalhos assemelhados (documentação acostada na abertura do Processo 29.653/2021), a posição deste Assessor Jurídico acerca da denúncia, no ponto, é no sentido de sua insubsistência.” (Despacho 2 do Processo 55.009/2022)*

A justificativa de preços, especialmente em casos de contratações de serviços puramente intelectuais, é um aspecto crucial que exige a aplicação do princípio da razoabilidade. Nesse contexto, a análise criteriosa do valor proposto é fundamental para garantir que o montante seja condizente com a natureza do serviço e o mercado em questão.

O posicionamento do Assessor Jurídico da EMASA, expresso de maneira clara e fundamentada, destaca a importância da razoabilidade na avaliação de preços para serviços singulares. O embasamento legal apresentado, incluindo a orientação do Tribunal de Contas da União (TCU) e a Orientação Normativa da Advocacia Geral da União (AGU), reforça a necessidade de comparar a proposta apresentada com valores praticados por outros entes públicos e/ou privados, ou por outros meios igualmente idôneos.

A análise da documentação anexada e a consideração de fatores como o objeto da contratação, o escopo dos trabalhos, critérios de medição, pagamento e a própria natureza do serviço, conduzem à conclusão de que o preço apresentado é coerente com o praticado no mercado e em órgãos públicos para serviços similares.

O entendimento do Assessor Jurídico, respaldado por sua análise técnica, destaca a viabilidade da contratação. Ao considerar elementos como a clareza do objeto, a motivação para a escolha do prestador de serviços e a justificativa do preço contratado, fica evidente que a alegação de irregularidade, no que diz respeito aos preços, carece de substância.

Portanto, em virtude da aplicação do princípio da razoabilidade e da análise aprofundada dos documentos e justificativas apresentados no processo, conclui-se que o preço proposto é adequado e condizente com o mercado, reforçando a validade e a sustentabilidade da contratação em pauta. A clareza do embasamento técnico e legal proporciona confiança na conclusão de que a denúncia, no que tange à questão dos preços, não encontra fundamento.

#### **4.4 - Denúncia de suposto direcionamento da contratação**

A denúncia aponta a suposição de direcionamento na contratação da entidade, quando afirma: **“É notória a qualificação e a boa fama que goza a Fipe. Mas porque somente ela estaria em condições de fazer uma "formatação de procedimento de manifestação de interesse (pmi) para a melhoria da estrutura de saneamento do município" (seja lá o que for realmente isso). E as outras empresas da Região" Foi mencionado no PROCESSO INTERNO 29653/2021/EMASA que a Emasa já realizou outras contratações com o mesmo fundamento jurídico no inciso XIII do Artigo 24 e que não foram com a Fipe, mas com outras entidades da Região.”**

Vejamos, a contratação foi realizada através de uma dispensa de licitação, alicerçada no inciso XIII do artigo 24 da lei de licitações 8.666/93, conforme segue:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

Ao analisar o processo de contratação (Processo 29.653/2021), observa-se anexado ao despacho inaugural o currículo da fundação contratada com referências aos trabalhos executados atualizada no ano de 2013 e no despacho 20 um relatório de atividades atualizado até o ano de 2019. Nesse material é possível observar que a entidade já realizou trabalhos iguais ou correlatos a diversas instituições públicas. As primeiras pesquisas contratadas datam do ano de 1974. Além disso, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE é notoriamente um dos mais renomados institutos de pesquisas econômicas do Brasil, publicando regularmente diversos índices que são utilizados pelo mercado.

Nesse contexto, nas contratações diretas, não é apropriado considerar a presença de direcionamento ilícito, uma vez que a seleção do contratado representa uma escolha discricionária do gestor, desde que os critérios delineados pelo art. 26 da Lei 8.666/1993 sejam devidamente atendidos. Estes critérios incluem a adequada justificação do preço, a clara fundamentação da escolha do contratado e, se aplicável, a caracterização da situação emergencial. Segundo o Ministro Benjamin Zymler, do Tribunal de Contas da União, "Trata-se de opção do legislador, com expresse amparo no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, em que se entende que o interesse público será melhor atendido caso a administração efetue contratações sem a realização de prévia licitação". Esclareceu ainda: "Nessas situações, o princípio da isonomia tem a sua aplicação pontualmente afastada em prol de outros interesses públicos." (Acórdão 1157/2013-Plenário, TC 011.416/2010-6, relator Ministro Benjamin Zymler, 15.5.2013)

Diante da análise cuidadosa do processo de contratação e das informações apresentadas na denúncia, torna-se evidente que não há fundamento para a alegação de direcionamento indevido na contratação da entidade em questão. A denúncia levanta questionamentos sobre a escolha exclusiva da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE para a realização de um procedimento de manifestação de interesse (PMI) voltado à melhoria da estrutura de saneamento municipal.

No entanto, ao examinarmos o arcabouço legal e os documentos pertinentes, fica claro que a contratação foi efetuada mediante uma dispensa de licitação fundamentada no inciso XIII do artigo 24 da Lei de Licitações (8.666/93). Esse dispositivo legal prevê a possibilidade de contratação direta quando a instituição contratada, como é o caso da FIPE, possui inquestionável reputação ético-profissional e não tem fins lucrativos. Tais características

estão bem delineadas na trajetória e no trabalho realizado pela fundação, que remontam a décadas e abrangem diversas instituições públicas.

O próprio currículo da FIPE, juntamente com o relatório de atividades atualizado, atestam sua ampla experiência em trabalhos semelhantes e a relevância de suas contribuições. Além disso, a FIPE é amplamente reconhecida no meio acadêmico e empresarial como um dos principais institutos de pesquisa econômica no Brasil, com notória credibilidade e publicações que servem de referência para o mercado.

Com base no entendimento do Ministro Benjamin Zymler, do Tribunal de Contas da União, expresso no Acórdão 1157/2013-Plenário, compreendemos que as contratações diretas são uma prerrogativa da Administração Pública, desde que sejam respeitados os requisitos legais. O próprio princípio da isonomia pode ser temporariamente afastado em situações excepcionais em que outros interesses públicos, como a expertise e capacidade técnica da instituição contratada, são preponderantes.

Assim, após uma análise detalhada do processo, dos documentos e das disposições legais, é seguro concluir que não há indícios de direcionamento indevido nessa contratação. A denúncia carece de sustentação diante da clareza dos critérios utilizados e do respaldo legal que ampara a decisão tomada. Portanto, a alegação de direcionamento ilícito não procede, e a contratação pode ser considerada conforme a legalidade e os princípios que regem a administração pública.

#### **4.5 - Denúncia de suposta falta de justificativa real para a contratação (desvio de finalidade)**

O desvio de finalidade na administração pública é uma grave distorção que compromete a ética, a eficiência e a transparência dos órgãos e entidades governamentais. Esse fenômeno ocorre quando um agente público, ao tomar decisões ou realizar ações, utiliza seu poder e recursos em desacordo com os propósitos legais e legítimos para os quais a instituição foi criada. Em vez de agir visando ao interesse público, o agente desvirtua sua atuação em prol de interesses particulares ou políticos, comprometendo a integridade do sistema.

Esse desvio de finalidade pode se manifestar de diversas maneiras, como a manipulação de recursos públicos para beneficiar determinados grupos, a utilização de cargos e funções para favorecimento pessoal ou partidário e a prática de atos administrativos que contrariam o interesse coletivo. O resultado é a corrosão dos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade que devem nortear a administração pública.

Os efeitos negativos do desvio de finalidade são profundos e prejudiciais para a sociedade como um todo. A alocação inadequada de recursos pode levar a deficiências nos serviços públicos, enquanto o favorecimento de interesses individuais gera desigualdades e mina a confiança dos cidadãos nas instituições. Além disso, o desvio de finalidade contribui para a

ineficiência e o desperdício de recursos, comprometendo o desenvolvimento sustentável e a construção de uma sociedade justa.

Na denúncia, é apresentada informação de que haveria um desvio de finalidade na contratação, ou seja, de que a contratação não estaria alinhada ao interesse público, mas sim ao interesse particular do Diretor Geral e das empresas que possivelmente se associarem a ele, conforme supõe: **“A justificativa para essa contratação não é outra a que promover alteração da estrutura interna da Emasa de uma autarquia pública para uma sociedade de economia mista e permitir que empresas privadas ou grupos econômicos parceiros possam participar do expressivo resultado financeiro que a Emasa já possui todos os anos, sob a justificativa de que essas empresas “ajudarão” a Emasa a custear supostos investimentos na casa dos R\$ 300.000.000,00 fazendo com o que o Município de Balneário Camboriú possa se adequar as exigências do Novo Marco do Saneamento Básico.”**

Ao analisar os argumentos da denúncia, o excelentíssimo senhor Eduardo Cherem, conselheiro do Tribunal de Contas de Santa Catarina, concluiu que: *“não há ilicitude em se contratar o serviço em questão. Em verdade, constitui instrumento lícito com intuito de se estudar acerca das possibilidades de se viabilizar novos recursos ao saneamento municipal. E, como estudo que é, pode, inclusive, concluir pela inviabilidade de adoção de um ou outro formato. Em qualquer desses formatos de ente, sua natureza jurídica, seja de direito público, seja de direito privado, há manutenção da participação estatal, senão em sua integralidade, ao menos em sua maioria, garantindo-se a perpetuação do respectivo poder de tomada de decisão via controle acionário. De mais a mais, alterações desta natureza demandam a edição de lei para serem válidas. O assunto, desse modo, seria ainda discutido pelos Poderes que representam a população. Isto, frise-se, apenas se o eventual estudo contratado vier a concluir por uma ou outra solução. E, se o fizer, o ente, de maneira autônoma, ainda decidirá por acatar, ou não, a sugestão, bem como, se assim entender, adaptá-la. Reforço: ainda que o estudo conclua por uma solução em específico, tal desfecho não é vinculante para o ente. O objeto do contrato (fl. 418) evidencia que se está a contratar o levantamento de possíveis alternativas, e não se abrindo mão da tomada de decisão, terceirizando-se o poder decisório. Nessa etapa, portanto, não vislumbro ato que enseje, necessariamente, a privatização do serviço público de saneamento do Município.”*

Ou seja, o estudo em questão tem por finalidade se encontrar alternativas legais e isonômicas, para se levantar valores para os altos investimentos necessários à infraestrutura de saneamento do município e esse estudo está alinhado ao interesse público pois propicia ferramentas para tomada de decisões que levem em conta os melhores interesses da EMASA e da comunidade. No entanto, como citado, este ainda é apenas um estudo preliminar.

A denúncia apresentada levantou preocupações pertinentes quanto à possibilidade de desvio de finalidade na contratação, alegando que esta poderia estar direcionada a interesses particulares em detrimento do bem-estar coletivo. No entanto, a avaliação do excelentíssimo senhor Luiz Eduardo Cherem, conselheiro do Tribunal de Contas de Santa Catarina, foi clara ao destacar que o contrato em questão visa a realizar um estudo

abrangente sobre possíveis alternativas legais e isonômicas para a viabilização de recursos necessários ao desenvolvimento da infraestrutura de saneamento no município.

O entendimento do conselheiro reforça que o estudo contratado não representa uma renúncia ao poder decisório do ente público, tampouco configura um processo de privatização do serviço público de saneamento. Pelo contrário, ele enfatiza a importância desse estudo como uma ferramenta para embasar decisões futuras de forma isonômica e responsável, sempre considerando o melhor interesse da EMASA e da comunidade atendida.

Nesse contexto, é evidente que a contratação em análise está em consonância com os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade que devem pautar a administração pública. O estudo contratado visa a assegurar a transparência, a eficiência e a responsabilidade na busca por soluções adequadas para os desafios enfrentados na área de saneamento básico, promovendo o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da população.

Portanto, considerando a análise criteriosa dos argumentos apresentados, bem como a conclusão embasada do conselheiro Luiz Eduardo Cherem, é inegável que a contratação em questão se encontra alinhada ao interesse público, contribuindo de maneira significativa para a melhoria das condições de vida da comunidade e o cumprimento dos objetivos legais e legítimos estabelecidos para a autarquia.

## 5 - CONCLUSÕES

5.1 - Com base nas atribuições legais do Diretor Geral, na análise minuciosa das circunstâncias específicas desse processo de contratação e na justificativa embasada na expertise da Fundação Fipe, conclui-se que a atuação do Diretor Geral se deu em conformidade com suas atribuições;

5.2 - O objeto bem delineado em vista das justificativas substanciais apresentadas, assim se torna inegável que este processo licitatório se destaca como um exemplo de planejamento estratégico de longo prazo e foco na solução de problemas. A definição desse objeto reflete um comprometimento claro com a busca por melhorias tangíveis e duradouras na infraestrutura de saneamento de Balneário Camboriú;

5.3 - Em virtude da aplicação do princípio da razoabilidade e da análise aprofundada dos documentos e justificativas apresentados no processo, conclui-se que o preço proposto é adequado e condizente com o mercado, reforçando a validade e a sustentabilidade da contratação em pauta;

5.4 - A alegação de direcionamento ilícito não procede, e a contratação pode ser considerada conforme a legalidade e os princípios que regem a administração pública;

5.5 - A contratação em questão se encontra alinhada ao interesse público, buscando de maneira significativa a melhoria das condições de vida da comunidade e o cumprimento dos objetivos legais e legítimos estabelecidos para a autarquia.

## 6 - RECOMENDAÇÕES

6.1 - Recomenda-se o arquivamento da presente denúncia.

Balneário Camboriú, 21 de agosto de 2023.

*Assinado digitalmente por:*

**Francisco de Paula Ferreira Júnior** | Analista de Controle Interno | Matrícula: 34.439/16



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 8F09-DE91-A238-C01F

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ FRANCISCO DE PAULA FERREIRA JUNIOR (CPF 217.XXX.XXX-88) em 21/08/2023 12:31:19 (GMT-03:00)  
Papel: Parte  
Emitido por: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5 << AC Secretaria da Receita Federal do Brasil v4 << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://emasa.1doc.com.br/verificacao/8F09-DE91-A238-C01F>