



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

Objeto: Denúncia

Relator: Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Formalizador: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Ente: Autarquia Especial de Limpeza Urbana - EMLUR

Denunciante: Limp Fort Engenharia Ltda.

Denunciado: Anselmo Guedes de Castilho (Superintendente da EMLUR)

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA. **AUTARQUIA ESPECIAL DE LIMPEZA URBANA - EMLUR. DENÚNCIA.** ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS DA ADMISSIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESAS DE ENGENHARIA, ESPECIALIZADAS EM LIMPEZA PÚBLICA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. DENÚNCIA QUANTO A POSSÍVEL PREJUÍZO DECORRENTE DA CONTRATAÇÃO DIRETA EM DETRIMENTO DA PRORROGAÇÃO DE AJUSTES ATÉ ENTÃO VIGENTES. INEXISTÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. EXAME DO PROCEDIMENTO DE DISPENSA. MOMENTO INADEQUADO. EXAME EM PROCESSO PRÓPRIO, INCLUSIVE COM AVERIGUAÇÃO DE DENÚNCIA A ELE REFERENTE. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR, POSSIBILITANDO PROSEGUIMENTO DOS ATOS SUBSEQUENTES AINDA PENDENTES.

*ACÓRDÃO APL - TC 00787/13*

### RELATÓRIO

**Relator: Conselheiro Fernando Rodrigues Catão**

Inicialmente devo ressaltar que avoquei os presentes autos ao Tribunal Pleno, tendo em vista a importância da matéria e os valores envolvidos neste tipo de contratação, entendendo que a decisão neste processo poderá ser de suma importância para balizar futuros e idênticos procedimentos de terceirização na coleta de resíduos sólidos dos demais municípios do Estado.

Passo a relatar:

Cuida-se de processo de representação formulada pela empresa LIMP FORT – ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA., acerca de possíveis irregularidades no Processo Administrativo nº 779/2013, deflagrado no âmbito da Superintendência da Autarquia Especial de Limpeza Urbana - EMLUR, objetivando a contratação emergencial de empresa para a execução do serviço de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos do Município de João Pessoa<sup>1</sup>, com amparo no artigo 24, inciso IV, da Lei Nacional n.º 8.666/93 (Documento n.º 06839/13).

A denunciante suscitou aspectos irregulares no Termo de Referência disponibilizado pela mencionada Autarquia, cujo objeto é o fornecimento de todas as informações técnicas necessárias à elaboração de propostas para a prestação dos serviços objeto do aludido Processo Administrativo, e postulou pela concessão de medida cautelar visando à sua imediata suspensão.

A unidade de instrução produziu relatório dando pela necessidade de suspensão cautelar do procedimento consubstanciado no mencionado Processo Administrativo, no estágio em que se encontrar e propugnou, também, a expedição de notificação à Autoridade Responsável para querendo apresentar contrarrazões, tudo com vistas a evitar grave prejuízo jurídico e econômico à administração, bem como aos licitantes.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

Ato contínuo, o Relator exarou a Decisão Singular DS1 – TC – 014/13<sup>1</sup>, determinando:

- 1) Ao Superintendente da Autarquia Especial de Limpeza Urbana - EMLUR, do município de João Pessoa, que se abstenha de dar prosseguimento ao Processo administrativo nº 779/2013, em sede de exame prévio de Termo de Referência, até decisão final do mérito;
- 2) A notificação do Superintendente da Autarquia Especial de Limpeza Urbana - EMLUR, do município de João Pessoa, Sr. Anselmo Guedes de Castilho, facultando-lhe a apresentação de justificativa e/ou defesa no prazo de 15 dias, de modo a apresentar esclarecimentos acerca dos aspectos denunciados, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 56, IV, da Lei Complementar nº 18, de 13 de julho de 1993;
- 3) Notificação ao Prefeito Municipal, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, para conhecimento e adoção de providências que entender cabíveis, sob pena de responsabilidade solidária (art. 195, § 2º. RI-TCE/PB);
- 4) Oitiva da d. Auditoria sobre a matéria, depois da defesa e comprovação das providências adotadas visando o restabelecimento da legalidade;
- 5) Informar ao gestor que, nos limites previstos na lei e, no uso de seu poder discricionário, poderá adotar solução mais adequada para atender o interesse público, de modo a não configurar a interrupção do serviço;
- 6) Remessa de cópia desta decisão à empresa representante para conhecimento.

Seguidamente, por meio do Documento n.º 07210/13<sup>2</sup>, o Superintendente da EMLUR, Sr. Anselmo Guedes de Castilho, comunicou ao Relator, *ipsis litteris*:

“[...] que o processo administrativo está com o seu trâmite suspenso, conforme determinação, ou seja, na data da ciência da decisão (03/04/2013) faltava apenas o envio da homologação dos extratos dos contratos para publicação o que foi paralisado. Diante disso, comunica-se que a EMLUR está com os extratos (homologação e contratos) prontos para publicação, conforme cópias anexas, mas não as enviará para a execução da publicidade exigida pela Lei nº 8.666/93 em decorrência da determinação de Vossa Excelência. Frise-se, o presente ofício não se refere ao exercício do contraditório garantido na citada decisão (prazo de 15 dias), mas sim, trata-se apenas de um comunicado direcionado a esta Corte de que caso haja a expiração dos prazos de publicação e envio dos autos a este Tribunal não foi por culpa ou desídia da EMLUR, mas sim, em respeito à determinação de Vossa Excelência, logo, não podendo a Dispensa de Licitação nº 001/2013 ou seus contratos serem julgados irregulares em decorrência disso e muito menos ser aplicado algum tipo de multa ao ordenador de despesa.”

<sup>1</sup> Vide fl. 122/27; Data da publicação no Diário Oficial Eletrônico 03/04/2013 (fl. 128/129);

<sup>2</sup> Ofício n.º 461/2013/SUPER/EMLUR de 03/04/2013, fl. 130/1378



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

Depois, por intermédio do Documento n.º 8354/13<sup>3</sup>, o mencionado Gestor apresentou defesa acompanhada de farta documentação<sup>4</sup>, aduzindo, em suma, a legalidade da contratação emergencial; a impossibilidade jurídica de prorrogação dos ajustes anteriormente celebrados por força da Concorrência n.º 002/2007, sobretudo diante da situação irregular da Empresa denunciante, representada por Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas (decisão judicial condenatória de fls. 1011/1015); a impossibilidade fática de conclusão, a tempo, de procedimento licitatório na modalidade Concorrência, especialmente por força de situação emergencial e da essencialidade do serviço almejado pela Administração Pública. No final requereu:

- 1) Que se realize o juízo de reconsideração em relação à Decisão Singular DS1 - TC 014/13, revogando-se a determinação ali contida e, ato contínuo, autorizando-se a finalização do processo de dispensa de licitação, com a publicação de sua homologação e respectivos contratos.
- 2) Que se julgue absolutamente improcedente a denúncia realizada, em todos os seus termos, considerando-se a absoluta regularidade jurídica da contratação direta que ora se questiona.

O Prefeito do Município de João Pessoa, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, atravessou petição<sup>5</sup> informando a criação de uma Comissão Especial Administrativa, formada pelo Controlador-Geral do Município, pelo Superintendente da EMLUR e pelo Procurador-Geral, com o intuito de “fiscalizar o trâmite da licitação; acompanhar a elaboração do edital; sugerir a suspensão, revogação ou anulação de algum ato administrativo, bem como orientar a prática de atos para a rápida conclusão do processo licitatório”.

O Superintendente da EMLUR, através do doc. 8873/13<sup>6</sup>, apresentou informações adicionais ao processo.

O Órgão Auditor, sopesando a documentação e os argumentos apresentados, elaborou relatório<sup>7</sup>, assinalando:

- 1) Que o Prefeito, à vista do disposto no art. 5º do Decreto-Lei nº 200/67<sup>8</sup> c/c o art. 89 e 90 do aludido decreto pode ser excluído da relação processual, por não deter, para o caso, qualificação de parte, uma vez que a EMLUR é uma autarquia especial, ou seja, uma entidade com personalidade jurídica própria, detentora de autonomia administrativa e financeira, sendo os seus dirigentes responsáveis diretos pelo procedimento administrativo, cujo objeto, é a contratação emergencial de serviços de limpeza pública, bem como pela ratificação e pagamentos, situação que afasta a responsabilidade processual do Exmo Sr. Prefeito;

<sup>3</sup> Em 28/04/2013

<sup>4</sup> Doc. fls. 139/1022

<sup>5</sup> Doc. 08673/13 fls. 1023/31

<sup>6</sup> Vide fl. 122/27; Data da publicação no Diário Oficial Eletrônico 03/04/2013 (fl. 128/129);

<sup>7</sup> Vide fls. 1057/1079

<sup>8</sup> Dec. Lei 200/67 - Art. 5º - Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;

Art. 89. Todo aquele que, a qualquer título, tenha a seu cargo serviço de contabilidade da União é pessoalmente responsável pela exatidão das contas e oportuna apresentação dos balancetes, balanços e demonstrações contábeis dos atos relativos à administração financeira e patrimonial do setor sob sua jurisdição.

Art. 90. Responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

- 2) A compatibilidade dos preços<sup>9</sup> (tonelada da coleta manual e transporte de RSU) constantes da planilha da EMLUR com os praticados no mercado;
- 3) Descartou a inexequibilidade no custo da varrição manual de vias pavimentadas e logradouros públicos, de vez que o preço da composição de custos da EMLUR está dentro dos parâmetros da normalidade, pois o preço de R\$ 87,08 km é próximo de R\$ 94,15 km, conforme preço pesquisado e cópia anexada no Processo TC 04801/13, fls. 18, podendo ser considerada aceitável a diferença;
- 4) Considerou ser mais vantajosa financeiramente para a Administração Municipal a contratação de outras empresas, mesmo com incremento de novas tecnologias aos serviços ao invés de prorrogar os contratos existentes.

Por fim concluiu:

- a) Pela improcedência da denúncia quanto ao prejuízo ocasionado ao erário;
- b) Procedente a denúncia quanto à irregularidade da dispensa de licitação fundamentada no artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, haja vista o gestor ter tido tempo suficiente para promover procedimento licitatório na modalidade Concorrência, cujo prazo previsto para sua abertura, segundo o artigo 21, inciso II, alínea a da Lei 8666/93, é de 30 dias.
- c) Sugeriu aplicação de multa baseada no artigo 56, inciso VIII da LOTCE/PB em virtude do gestor ter agido de forma a esvaziar a determinação contida na Cautelar DS1 - TC 00014/13, na medida em que ao tomar conhecimento do teor da Cautelar no dia 03/04/2013 já havia expedido ordens de serviço sem que tivessem ocorridos à publicação dos extratos de ratificação e dos contratos, ferindo o art. 26 da Lei que impõe como condição de eficácia do ato a publicação na imprensa oficial, não obstante a informação do gestor de que a publicação da homologação 'sic' e dos extratos de contratos fora suspensa.

Encaminhados os autos ao *Parquet*, este, entendendo que a Auditoria em sua atuação inaugural, ateu-se, tão somente, aos pressupostos caracterizadores da expedição da medida cautelar e, só após a “conclusão da fase de defesa” é que se verificou a análise do mérito, pugnou, preliminarmente, pela reabertura da instrução de defesa, em resguardo ao devido processo legal, de modo a possibilitar à autoridade denunciada, formalmente conhecer e redarguir o pronunciamento meritório da Unidade Técnica, evitando, assim, qualquer adução futura de nulidade processual.

Notificação de estilo e posterior encaminhamento à Auditoria de arrazoado defensivo (Documento n.º 16738/13), pleiteando a desconstituição da Decisão Cautelar e a declaração de legalidade da Dispensa n.º 001/2013 e dos contratos decorrentes.

A unidade técnica, por seu turno, se manifestou rejeitando as razões de justificativas apresentadas pelo gestor da EMLUR, mantendo, por isso mesmo, o entendimento pela irregularidade do Procedimento Administrativo de contratação pública (Dispensa nº 01/2013 e os contratos decorrentes) às fl.1106/1117.

---

<sup>9</sup> da tonelada da coleta manual e transporte de RSU, (item significativo do valor a ser contratado, representando 27% do total.) A Auditoria valeu-se das planilhas de estimativas de custos de licitações realizadas no ano de 2012 (Itapipoca/CE, São José da Lapa/MG e Distrito Federal), chegando-se a conclusão de que o valor contratado pela EMLUR foi abaixo das estimativas das três cidades pesquisadas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

Retornaram os autos ao Órgão Ministerial, que opinou:

- 1) Pelo acolhimento e procedência da Denúncia encetada pela Empresa Limp Fort Engenharia Ltda., representada pela Sr.<sup>a</sup> Rosa Virgínia de Araújo Moura, em face das irregularidades no Processo administrativo n.º 0779/2013 aberto pela Superintendência da Autarquia Especial de Limpeza Urbana do Município de João Pessoa (EMLUR), com a consequente declaração de ilegalidade da Dispensa de Licitação n.º 001/2013 e dos contratos decorrentes, sem prejuízo da multa prevista no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte e remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para a adoção das providências pertinentes ao caso;
- 2) Pela expedição de comunicação à ora Denunciante e ao Denunciado acerca do inteiro teor da decisão a ser baixada por esta Corte de Contas.

Em decorrência de preliminar suscitada na sessão passada pelo Relator, retornaram os autos à DILIC para informar se houve acréscimo e/ou modificação de objeto, serviços e preços em relação aos contratos anteriores, resultantes da Concorrência n.º 02/2007 – Processo TC 07440/07<sup>10</sup> e a Dispensa 01/2013, objeto da denúncia.

A DILIC se manifestou, informando que:

1) Não houve modificação de objeto e, sim, de serviços, já que, inicialmente, a EMLUR acresceu itens de serviços inexistentes no certame anterior, como o monitoramento dos serviços por GPS/GPSM que impactaram o valor dos serviços no caso da coleta manual e transporte dos resíduos domiciliares (item 1 mais significativo da planilha de custos da EMLUR), da variação mecanizada com aspiração dos resíduos e da remoção de resíduos motorizada em áreas que apresentam grandes concentrações de pedestres;

2) Quando da expedição das ordens de execução de serviços emitidas o lote IV questionado pela denunciante foi considerado fracassado- doc 7210/13, fl. 04, 05 e 06 doc 8354/13, fl. 53), e os dois últimos serviços não foram incluídos;

3) Deixaram de serem exigidos os itens 17 e 18 – aquisição e instalação de papeleiras e de cesto de praia da planilha de serviços da EMLUR, por recomendação da Assessoria Jurídica (Documento 08354/13, fls. 751/752);

4) No tocante aos preços, o item que sofreu modificação a maior, foi a Coleta manual e transportes dos resíduos domiciliares com monitoramento por sistema GPS/GPSM, que, mesmo com esse incremento no serviço, financeiramente, a prorrogação dos contratos existentes seria menos vantajosa, tal como apontado na comparação realizada com base na planilha encartada pela denunciante, que é uma réplica da planilha da EMLUR (Documento 06839/13, fls. 11). Concluiu asseverando que a manutenção do contrato LIMP FORT seria mais onerosa aos cofres públicos, de vez que a EMLUR teria que desembolsar, a mais, mensalmente, a importância de R\$ 90.501, 05;

5) Não foram realizadas comparações de preços com as demais contratadas, por conta da exiguidade de tempo disponibilizado e também porque não houve contestação por parte dos demais interessados.

É o relatório informando que foram expedidas as intimações de praxe.

<sup>10</sup> Relator Conselheiro Umberto Silveira Porto – encontra-se na DILIC para exame de defesa desde 03/07/2013



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR

Com vistas ao melhor entendimento da matéria, informo que o serviço de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos do Município de João Pessoa até 02/04/2013 estava amparado pela Concorrência 02/2007, do tipo Menor Preço Global por Lote, tendo sido vencedoras as seguintes empresas:

Proponentes Vencedoras	Valor – R\$	Lote (*)	Contrato	Vigência	Aditivo
Líder Limpeza Urbana Ltda.	50.795.567,04	I	13/2008	48 meses, podendo ser prorrogada por mais 12 até o limite de 60 meses.	<u>01/2009</u> – reajusta em 7,464% p/ manutenção do equilíbrio econômico, devendo ser pago a partir de 01/04/2009 até 31/03/2010 <u>02/2010</u> – altera a nomenclatura da contratada para Ambiental Soluções Ltda.
Limp Fort Engenharia Ambiental Ltda.	47.735.034,24	II	14/2008	48 meses, podendo ser prorrogada por mais 12 até o limite de 60 meses.	<u>01/2009</u> – reajusta o contrato em 7,464% para manutenção do equilíbrio econômico, devendo ser pago a partir do dia 01/04/2009 até 31/03/2010 <u>02/2011</u>
Construtora Marquise S.A.	37.032.290,40	III	15/2008	48 meses, podendo ser prorrogada por mais 12 até o limite de 60 meses.	<u>01/2008</u> - Autoriza a fatura das medições em favor da filial da empresa, e estipula para fins de cálc. da retenção prev. -INSS, o % de mão de obra de aproximadamente 44,08% do valor mensal estimado (R\$ 771.506,05). <u>01/2009</u> - reajusta o contrato em 7,464% p/ manutenção do equilíbrio econômico, devendo ser pago a partir do dia 01/04/2009 até 31/03/2010
<b>Total</b>	<b>135.562.891,68</b>				

(\*) A EMLUR ficou responsável pelo lote IV

De acordo com as informações colhidas no SAGRES (2008) e no Audita (2009 a 2013), as empresas acima mencionadas receberam, efetivamente, os valores abaixo demonstrados:

Ano Pagamento	Líder Ambiental Ltda.	Limp Fort Engenharia Ambiental Ltda.	Construtora Marquise S/A	Total	Cresc. Anual
2008	8.975.235,13	6.354.966,72	4.977.308,94	<b>20.307.510,79</b>	
2009	19.790.731,03	12.728.069,42	10.849.005,92	<b>43.367.806,37</b>	113,56%
2010	24.107.222,05	12.188.268,64	18.665.646,05	<b>54.961.136,74</b>	26,73%
2011	26.502.507,47	13.626.094,02	17.057.961,74	<b>57.186.563,23</b>	4,05%
2012	34.295.060,91	17.319.046,18	17.714.109,81	<b>69.328.216,90</b>	21,23%
2013	15.853.007,87	3.663.533,87	9.640.203,49	<b>29.156.745,23</b>	
<b>Total</b>	<b>129.523.764,46</b>	<b>65.879.978,85</b>	<b>78.904.235,95</b>	<b>274.307.979,26</b>	
Contrato (Estimado)	50.795.567,04	47.735.034,24	37.032.290,40		
Variação	154,99%	38,01%	113,07%		241,39%

até julho de 2013



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

Ano Pagamento	Líder Ambiental Ltda	Limp Fort Engenharia Ambiental Ltda	Construtora Marquise S/A	Total	Cresc. Anual
2008	8.975.235,13	6.354.966,72	4.977.308,94	<b>20.307.510,79</b>	
2009	19.790.731,03	12.728.069,42	10.849.005,92	<b>43.367.806,37</b>	113,56%
2010	24.107.222,05	12.188.268,64	18.665.646,05	<b>54.961.136,74</b>	26,73%
2011	26.502.507,47	13.626.094,02	17.057.961,74	<b>57.186.563,23</b>	4,05%
2012	34.295.060,91	17.319.046,18	17.714.109,81	<b>69.328.216,90</b>	21,23%
2013	15.853.007,87	3.663.533,87	9.640.203,49	<b>49.982.991,82</b>	-28%
<b>Total</b>	<b>129.523.764,46</b>	<b>65.879.978,85</b>	<b>78.904.235,95</b>	<b>295.134.225,85</b>	
Contrato (Estimado)	50.795.567,04	47.735.034,24	37.032.290,40		
Variação	154,99%	38,01%	113,07%		241,39%

Estimado 2013

Como se observa, a licitação original (Concorrência 02/2007) operou uma movimentação financeira de aproximadamente 300 milhões de reais, sendo este procedimento licitatório e os contratos dela decorrentes, objeto do processo TC 7440/07, que se encontra na DILIC para exame de defesa.

Assim, no meu sentir, não cabe neste momento manifestação a respeito de preços praticados decorrentes dos contratos da aludida Concorrência e do procedimento licitatório adotado pela atual gestão (Dispensa de Licitação 01/2013), até porque, estes aspectos serão exaustivamente analisados em seus processos respectivos e ainda mais, estaria o Tribunal, antecipadamente, se pronunciando sobre patamares de preços balisadores da licitação que se encontra em curso, tal como anunciado pela defesa.

Traçadas linhas preliminares, passo agora a tecer as seguintes considerações:

Compulsando a documentação acostada aos autos, não é difícil concluir que as razões apresentadas pelo Diretor Superintendente da EMLUR no sentido de que, ao assumir a direção da mencionada autarquia encontrou uma caótica situação administrativa, inexistindo, no seu sentir, as condições necessárias à realização do devido procedimento licitatório, principalmente em razão da urgência na contratação e da essencialidade da atividade pretendida (limpeza urbana), são frágeis para justificar a contratação direta destinada ao fornecimento de serviço de limpeza urbana e tratamento de resíduos sólidos, mediante a Dispensa de Licitação 01/2013, com arrimo, no artigo 24, inciso IV, da Lei Nacional n.º 8.666/93, verbis:

*IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;*

Na verdade, a falta de planejamento da administração, tanto da anterior como da atual, aliado ao inadequado planejamento das ações advindas da Diretoria da EMLUR foi, sob a alegação de situação de emergência, a motivação para a opção mais cômoda e inadequada à hipótese destes, i.e, a deflagração da contratação direta, através de Dispensa de Licitação, às vésperas do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

encerramento dos ajustes celebrados anteriormente com pessoas jurídicas<sup>11</sup> do ramo de limpeza, em decorrência da Concorrência nº 02/2007, que até então não se teve notícia de má execução nos serviços ali contratados. Esta conduta atenta contra os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade que devem ser perseguidos por todo administrador público.

Veja-se que, só em 19.02.2013, através do MEMO 012/13 da DIROP<sup>12</sup>, o Diretor de Operações da EMLUR, comunicou ao Superintendente da aludida Autarquia “a necessidade de promover ações, no intuito de realizar licitação para a coleta dos resíduos sólidos da cidade. A providência se faz urgência em virtude do término dos contratos em vigor ocorrerem a 02 de abril do ano em curso”.

E prosseguindo:

Em 22/03/2013, através do MEMO 017/13 da DIROP<sup>13</sup>, o Diretor de Operações da EMLUR, participou ao Superintendente da aludida Autarquia que:

1. “por questões de natureza operacional, houve atraso na confecção de estudo preliminar, para confecção do Projeto Básico e de Termo de Referência para realização de Procedimento Licitatório regular...”
2. “... os contratos decorrentes da Licitação nº 002/2007 - Concorrência - terão seu prazo expirado em 02 de abril de 2013, e consciente de que a limpeza urbana não deve sofrer solução de continuidade por se tratar de caráter essencial, e tendo em vista que após a data fatal os serviços de limpeza urbana ficarão acéfalos, pois não haverá nenhum contratado nem tampouco a Autarquia dispõe dos equipamentos e efetivo de pessoal para absorver todos os serviços, para que esses sejam prestados de forma direta pela Administração Municipal”;
3. “... em virtude da ameaça de descontinuidade da prestação dos serviços de Limpeza Urbana, os quais figuram não apenas como uma questão de manutenção urbanística da cidade, mas como uma questão de saúde pública, uma vez que a paralisação de tais serviços pode contribuir para a proliferação de pragas urbanas e, conseqüentemente, o surgimento de doenças provocadas por tais pragas gerando a possibilidade de haver grande dispêndio financeiro por parte da Administração Municipal, uma vez que, não houve as devidas ações preventivas”.

Para, depois, só assim, pedir autorização para instauração de procedimento licitatório destinado à contratação emergencial de empresas especializadas para prestação de serviços de limpeza urbana ao município de João Pessoa, com fornecimento de equipamentos e pessoal, de acordo com o disposto no inciso IV do Art. 24 da Lei Federal 8.666/93.

E, por fim, em 26.03.2013<sup>14</sup>, o Diretor de Operações da EMLUR, comunicou ao Superintendente da aludida Autarquia (35 dias após o comunicado) acerca da necessidade de se instaurar o procedimento. Nesta data, a Assessoria jurídica da EMLUR instaurou o Procedimento administrativo de Dispensa de licitação n.º 001/2013, ou seja, já na iminência da expiração dos contratos em vigor (02/04/2013).

<sup>11</sup> Líder Limpeza Urbana Ltda.; Limp Fort Engenharia Ambiental Ltda. e Construtora Marquise S.A.

<sup>12</sup> Vide fl. 301, Doc. Eletrônico 8354/13 – parte 3

<sup>13</sup> Vide fl. 305/306, Doc. Eletrônico 8354/13 – parte 3

<sup>14</sup> Vide fl. 460, Doc. Eletrônico 8354/13 – parte 4





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

É certo que o serviço público de limpeza urbana é essencial, contínuo e de total previsibilidade, características que, à vista do disposto no art. 24, inciso IV, da Lei Nacional n.º 8.666/93, supracitado, não permitem legitimar a contratação direta em caráter emergencial, sobretudo quando se sabe que a dispensa pressupõe a existência de situação inesperada, imprevisível, alheia à vontade do administrador, circunstância, no meu sentir, muito distante da hipótese dos autos, onde se observa a desídia e inércia da administração diante de um fato previsível - a expiração do contrato em 02/04/2013 - e a necessidade de tomada de providências urgentes, que só se iniciou em 19/02/2013 com comprovada insuficiência de celeridade.

Neste particular, o Tribunal de Contas da União já assentou que:

“A falta de planejamento ou o planejamento inadequado das ações a serem executadas não permite que o administrador, em etapa posterior, invoque a dispensa de licitação sob a alegação de situação de emergência<sup>15</sup>.”

Demais disso, forçoso também é reconhecer que o argumento da EMLUR em firmar os novos ajustes com algumas empresas que já prestavam o serviço em decorrência do certame promovido no ano de 2007 (Concorrência Pública 02/2007), sob o pretexto de que a complexidade da atividade contratada e as “questões operacionais” dificultariam a detecção de novas empresas interessadas no objeto contratual é irrazoável, não alcança o interesse público, finalidade única da administração, e, atentam contra os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa, por esse modo, não deve ser acolhido.

Sobre este aspecto, importa assinalar, que a EMLUR<sup>16</sup>, antes mesmo de tomar conhecimento da Cautelar, expediu em 02/04/2013, ordens de serviços<sup>17</sup> para os contratos 03, 04 e 05 em decorrência da Dispensa de Licitação nº 01/2013, sem que tivessem ocorridos às publicações dos extratos de ratificação e dos contratos, em desacordo com o disposto no art. 26 da lei 8.666/93 e, em 03/04/2013, um dia após o término da vigência<sup>18</sup> do contrato decorrente da Concorrência 02/2007, sob a justificativa do Diretor de Operações da aludida Autarquia de “empresa nacionalmente conhecida e com prestação de bons serviços em outras localidades do país”, foi selecionada e contratada para a prestação do serviço do lote II do contrato decorrente da mencionada dispensa, a empresa REVITA Engenharia S/A, numa evidente demonstração de direcionamento da contratação e, como dito, atentatório contra os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

A seguir, breve apanhado da informação apresentada pelo gestor acerca dos contratos realizados em decorrência da Dispensa de Licitação nº 01/2013 (doc. 7210/13).

Ordem de Serviço	contrato	Empresa	Lote	Valor – R\$	Vigência
01/2013	03/2013	Ambiental Soluções Ltda.	I	11.104.294,80	180 dias corridos
02/2013	04/2013	REVITA ENGENHARIA S.A	II	12.560.524,02	180 dias corridos
03/2013	05/2013	Construtora Marquise S.A		9.132.041,76	180 dias corridos

<sup>15</sup> Cf. Decisão TC – 007.826/94, publicada no D.O.U de 10.10.1995

<sup>16</sup> Vide Doc. Eletrônico 7210/13

<sup>17</sup>

Ordem de Serviço	contrato	Empresa	Lote	Valor – R\$	Vigência
01/2013	03/2013	Ambiental Soluções Ltda.	I	11.104.294,80	180 dias corridos
02/2013	04/2013	REVITA ENGENHARIA S.A	II	12.560.524,02	180 dias corridos
03/2013	05/2013	Construtora Marquise S.A		9.132.041,76	180 dias corridos
Total				<b>32.796.860,58</b>	

<sup>18</sup> 60 meses - art. 57, da Lei nº 8.666/93.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

Por todo o exposto e, acompanhando o entendimento do Órgão Auditor e Ministerial, voto no sentido de que esta Corte:

- 1) Dê pela procedência da Denúncia encetada pela Empresa Limp Fort Engenharia Ltda., representada pela Sr.<sup>a</sup> Rosa Virgínia de Araújo Moura, em face das irregularidades no Processo administrativo n.º 0779/2013 aberto pela Superintendência da Autarquia Especial de Limpeza Urbana do Município de João Pessoa (EMLUR);
- 2) Declare que o Prefeito Municipal, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, adotou as providências constantes do item 3 da Decisão Singular DS1 – TC – 014/13;
- 3) Declare a irregularidade do Processo Administrativo de Dispensa de Licitação n.º 001/2013 e dos contratos decorrentes, porquanto realizados em desconpasso com o disposto no art. 24, IV da Lei de Licitações e Contrato, em razão da inexistência real de situação emergencial ou calamitosa, em face da essencialidade, continuidade e previsibilidade dos serviços, embora reconheça os seus efeitos;
- 4) Determine à DECOP/DICOP adoção de providências com vistas ao exame da execução dos contratos 03/2013, 04/2013 e 05/2013 decorrentes do Processo Administrativo de Dispensa de Licitação de n.º 01/2013, até porque suas vigências já expiraram;
- 5) Traslade esta decisão e as informações contidas nestes autos para os processos referentes à execução dos Contratos decorrentes da Dispensa de Licitação 01/2013 decorrentes deste processo;
- 6) Aplique multa no valor de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais e dezessete centavos) ao Sr. Anselmo Guedes de Castilho, Superintendente da Autarquia Especial de Limpeza Urbana - EMLUR, do município de João Pessoa, com apoio no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte, por transgressão à Lei 8.666/93, **concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, atuando, na hipótese de omissão, o Ministério Público, tal como previsto no art. 71, § 4º da Constituição;
- 7) Remeta cópias dos autos ao Ministério Público Estadual para as providências atinentes ao caso;
- 8) Expeça comunicação à denunciante e ao denunciado acerca do inteiro teor da decisão.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

### **Formalizador: Conselheiro André Carlo Torres Pontes – VOTO VISTA**

*Permissa venia* ao bem lançado voto do MD Relator, entende-se que o foco de discussão, nesta assentada, não se refere ao procedimento de dispensa de licitação em si, mas sim à denúncia sobre ele apresentada junto a esta Corte de Contas.

Com efeito, por meio do Documento TC 06839/13, a empresa LIMP FORT ENGENHARIA LTDA. apresentou **denúncia** versando sobre possíveis irregularidades no Processo Administrativo 779/2013, em tramitação na EMLUR, para a contratação emergencial de serviço de limpeza urbana.

Em apertada síntese, os fatos denunciados se reportavam: à ausência de motivação para opção pelo contrato emergencial; à restrição à competitividade, em razão de omissões no termo de referência entregue à denunciante; ao oferecimento à denunciante de lote distinto daquele que a empresa já executava os serviços; à majoração dos preços indicados pela EMLUR; à inexecutabilidade de prestação dos serviços de varrição manual de vias pavimentadas e logradouros públicos; e à exigências não previstas no quadro de quantidades e preços. Em seu arrazoado preambular, a empresa denunciante argumentava que seria mais vantajoso para a EMLUR prorrogar os contratos já existentes do que celebrar novos contratos. **Este, pois, foi o núcleo da denúncia.**

Perscrutando as análises envidadas pela Unidade Técnica de Instrução, percebe-se que, além de examinar os fatos denunciados, fez-se também diagnóstico quanto ao procedimento de dispensa para contratação dos serviços de limpeza urbana. Nesse sentido, a Auditoria entendeu que a contratação direta de novas empresas, com fundamento no art. 24, IV, da Lei de Licitação e Contratos Administrativos, para execução dos serviços de limpeza urbana estaria irregular, porquanto o gestor da EMLUR teria tido tempo suficiente para promover o regular procedimento licitatório, na modalidade concorrência.

Embora a Auditoria tenha imergido na análise do procedimento de dispensa em si, entende-se que, nesse processo, não se poderia julgá-lo, notadamente em razão do mesmo não ter sido concluído. De fato, em razão da medida cautelar expedida, **as publicações da ratificação da dispensa, bem como dos extratos dos contratos firmados não foram realizadas.** Seria necessário, pois, que os atos fossem devidamente exteriorizados, para que houvesse deliberação desta Corte quanto ao procedimento de contratação direta levado a efeito pela EMLUR.

Ademais, é forçoso reconhecer que outros fatos atrelados, desta feita, diretamente ao procedimento não foram examinados pela Auditoria. Cuida-se do Documento TC 07690/13, por meio do qual a empresa LIMP FORT apresentou nova denúncia, consubstanciada, em resumo, nas circunstâncias conectadas à reunião concretizada pela EMLUR para oferecimento das propostas. Nesse novo petitório, foram expostos, dentre outros, os seguintes fatos:

1. no dia destinado ao oferecimento das propostas, a empresa compareceu à EMLUR com escopo de apresentar seus preços;
2. estavam presentes as empresas: Ambiental Soluções Ltda., Construtora Marquize S/A e Revita Engenharia S/A;
3. a empresa Casa Forte Ltda. compareceu à EMLUR, mas foi impedida de participar da reunião, sob a alegação de não ter sido convidada para a apresentação de propostas;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

4. iniciada a sessão, manifestou interesse de apresentar propostas para todos os lotes (I a IV) e não apensa para o lote IV, momento em que foi informada que não poderia oferecer propostas para lote distinto daquele para o qual tinha sido convidada;
5. sentindo-se tolhida no direito de participar e entendendo que poderia apresentar propostas mais vantajosa, solicitou que fosse confeccionada ata da qual constasse a indicação de todos os presentes, bem como do desejo de oferecer proposta para todos os lotes. Tal pedido foi veemente negado pelo advogado da EMLUR, Sr. Vital Borba, sob a alegação de que não se tratava de uma licitação;
6. Após insistência e discussão quanto ao recebimento ou não das propostas para todos os lotes, estas acabaram sendo recebidas pelo Sr. Vital Borba;

Essas circunstâncias devem ser examinadas conjuntamente com todos os outros fatos que compuseram o procedimento de contratação direta.

Quanto ao ponto fulcral da denúncia, qual seja: o fato de que as novas contratações decorrentes da dispensa de licitação serem mais onerosas para os cofres públicos do que a prorrogação dos contratos até então vigentes, **evidencia-se que o posicionamento da Auditoria deste Tribunal foi no sentido contrário**. Ou seja, os contratos emergenciais mostraram-se mais vantajosos para a Administração Pública do que a prorrogação dos ajustes até então vigentes. Veja-se a análise do Órgão Técnico, inserida no relatório de análise de defesa, *in verbis*:

“A Unidade Técnica **detectou que os preços constantes da planilha da EMLUR estão compatíveis com os praticados no mercado**. Também, se **descartou a inexigibilidade no custo da varrição manual de vias pavimentadas e logradouros públicos**.

Por fim, assevera que **é mais vantajosa financeiramente para a Administração Municipal a contratação de outras empresas**, mesmo com o incremento de novas tecnologias aos serviços ao invés de prorrogar os contratos existentes.

**Discordando, a Auditoria, da maneira como a EMLUR procedeu às contratações**, pois adverte a Auditoria de que a licitação é a regra e a dispensa e a inexigibilidade de licitação, exceções, de acordo com o que dispõe o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Face ao exposto, a Auditoria considera **improcedente a denúncia** quanto ao prejuízo ocasionado ao erário e **procedente quanto à irregularidade da dispensa de licitação** fundamentada no artigo 24, inciso IV da Lei 8666/93, haja vista o gestor ter tido tempo suficiente para promover procedimento licitatório na modalidade Concorrência, cujo prazo previsto para sua abertura, segundo o artigo 21, inciso II, alínea a da Lei 8666/93, é de 30 dias.

Simultaneamente, sugere a aplicação de multa baseada no artigo 56, inciso VIII da LOTCE/PB **em virtude do gestor ter agido de forma a esvaziar a determinação contida na Cautelar DS1 - TC 00014/13.**”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

Noutro momento, quando solicitado pronunciamento da Auditoria quanto à análise comparativa entres os contratos anteriores, oriundos da Concorrência 02/2007 (Processo TC 07440/07) e os advindos da dispensa em comento, assim se manifestou a Unidade Técnica:

“não houve modificação de objeto e, sim, de serviços, já que, inicialmente, a EMLUR acresceu itens de serviços, inexistentes no certame anterior, a exemplo da inclusão de técnicas mais evoluídas, a exemplo do monitoramento dos serviços por GPS/GPSM que impactaram o valor dos serviços no caso da coleta manual e transporte dos resíduos domiciliares (item 1 mais significativo da planilha de custos da EMLUR), da varrição mecanizada com aspiração dos resíduos e da remoção de resíduos motorizada em áreas que apresentam grandes concentrações de pedestres.

(...)

Houve, ainda, casos de itens que, também, deixaram de ser exigidos (a exemplo dos itens 17 e 18 – aquisição e instalação de papeleiras e de cesto de praia da planilha de serviços da EMLUR, por recomendação da Assessoria Jurídica, conforme cópia digitalizada do Documento 08354/13, fls. 751/752).

Quanto aos preços, o item que sofreu modificação a maior, foi: Coleta manual e transportes dos resíduos domiciliares com monitoramento por sistema GPS/GPSM, pois foi incluído o GPS/GPSM, mas que mesmo com esse incremento no serviço, financeiramente, a prorrogação dos contratos existentes seria menos vantajosa...

(...)

**Pelo exposto, a manutenção do contrato existente seria mais onerosa aos cofres públicos, e, conseqüentemente, aos contribuintes.”**

Consoante se observa das manifestações da Auditoria, os fatos denunciados mostraram-se infundados, de modo que a denúncia em si revela-se improcedente. Com efeito, da celebração dos novos contratos não houve prejuízo aos cofres públicos.

Malgrado a denúncia seja improcedente, o procedimento de dispensa de licitação deve ser concluído, com a publicação dos atos suspensos, a fim de que a matéria possa ser devidamente examinada e julgada por esta Corte de Contas, inclusive averiguando-se os fatos denunciados por intermédio do Documento TC 07690/13. Para isto, a medida cautelar concedida por meio da Decisão Singular proferida deve ser revista, suspendendo-se os seus efeitos.

Com base no acima exposto, VOTO no sentido de que os membros deste egrégio Plenário decidam: 1) **CONHECER DA DENÚNCIA** e **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE**; 2) **REVOGAR** a medida cautelar concedida por meio da Decisão Singular DS1 - TC 014/13, a fim de que se possa dar continuidade aos atos pendentes da dispensa de licitação em comento, rumo a seu julgamento em processo específico.

É como voto.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04801/13

### DECISÃO DO TRIBUNAL CONTAS DO ESTADO

Vistos, Relatados e Discutidos os autos do **Processo TC 04801/13**, que trata de representação formulada pela empresa LIMP FORT – ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA., acerca de possíveis irregularidades no Processo Administrativo nº 779/2013, deflagrado no âmbito da Superintendência da Autarquia Especial de Limpeza Urbana - EMLUR, objetivando a contratação emergencial de empresa para a execução do serviço de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos do Município de João Pessoa com amparo no artigo 24, inciso IV, da Lei Nacional n.º 8.666/93 (Documento n.º 06839/13), **ACORDAM** os membros integrantes do *Tribunal Pleno*, por maioria, na conformidade da divergência dos Conselheiros André Carlo Torres Pontes, Umberto Silveira Porto, Arthur Paredes Cunhe Lima e Conselheiro Substituto Oscar Mamede Santiago Melo, vencidos os Conselheiros Fernando Rodrigues Catão e Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, em:

- 1) **CONHECER e JULGAR IMPROCEDENTE** a denúncia apresentada pela Empresa Limp Fort Engenharia Ltda., representada pela Sr.<sup>a</sup> Rosa Virgínia de Araújo Moura, em face das irregularidades no Processo Administrativo n.º 0779/2013, aberto pela Superintendência da Autarquia Especial de Limpeza Urbana do Município de João Pessoa (EMLUR); e
- 2) **REVOGAR** a medida cautelar concedida por meio da Decisão Singular DS1 - TC 014/13, a fim de que se possa dar continuidade aos atos pendentes da dispensa de licitação em comento, rumo a seu julgamento em processo específico.

Registre-se, publique-se e comunique-se.  
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.  
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

Em 20 de Novembro de 2013



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
PRESIDENTE



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
RELATOR



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
FORMALIZADOR



**Elvira Samara Pereira de Oliveira**  
PROCURADOR(A) GERAL