



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 02980/20*

Origem: Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana – EMLUR  
 Natureza: Inspeção especial de Licitações e Contratos  
 Responsável: Lucius Fabiani de Vasconcelos Sousa (Superintendente da EMLUR)  
 Interessada: Ludinaura Regina Souza dos Santos (Controladora-Geral do Município)  
 Interessada: Alana Martins Marques Navarro (Assessora Técnica)  
 Interessado: Artur Hermogenes da Silva Dantas (Assessor Técnico)  
 Interessado: Gustavo Bruno de Lima e Rosas (Assessor Técnico)  
 Interessada: Isabela Cavalcanti de Lima Gondim (Assessora Técnica)  
 Interessada: Jacinta Firmino de Sousa Queiroga (Assessora Técnica)  
 Interessado: Luiz Daniel Barboza Monte (Assessor Técnico)  
 Interessado: Mozart de Castro Soares (Assessor Técnico)  
 Interessada: Patrícia Helena Borges de Souza Siqueira (Assessora Técnica)  
 Contador: Ronilli Pacelli Araújo de Oliveira (CRC/PB 5304/O)  
 Advogado: Alberto Domingos Grisi Netto (OAB/PB 21934)  
 Interessada: Beta Ambiental Ltda. (CNPJ: 24.303.231/0001-32)  
 Representante: Ricardo Cabral Leal (CPF: 169.343.004-59)  
 Interessada: TCL Limpeza Urbana Ltda. (CNPJ: 07.185.401/0001-02)  
 Representante: George Augusto Negócio de Freitas (CPF: 663.715.974-34)  
 Interessada: Nordeste Construções Instalações e Locações EIRELI – ME (CNPJ: 13.347.399/0001-23)  
 Representante: Cláudio Fausto Silva (CPF: 152.191.604-78)  
 Interessada: EMS Serviços Eirelli (CNPJ: 18.299.126/0001-74)  
 Representantes: Edna Mara de Sousa (RG: 200.609.803.907.5 – SSDS/CE)  
 Lyvia Kelma Ferreira de Sousa (CPF: 019.930.823-36)  
 Relator: André Carlo Torres Pontes

**INSPEÇÃO ESPECIAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. MEDIDA CAUTELAR.** Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana – EMLUR – Dispensas de Licitação. Contratação de empresas especializadas na área de limpeza e manejo de resíduos sólidos urbanos, em vias e logradouros públicos do Município de João Pessoa. Índícios de irregularidades nos procedimentos de dispensa. Legitimidade do Tribunal de Contas para expedir medidas cautelares a prevenir lesão ao erário e a regularidade dos procedimentos de contratação, conforme art. 195, § 1º, do seu Regimento Interno. Presença dos requisitos da fumaça do bom direito e do perigo na demora do provimento final. Fixação de prazo para promoção de novo procedimento licitatório e adequação do valor do contrato. Submissão à Segunda Câmara, nos termos do art. 18, IV, ‘b’, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 02980/20*

**RELATÓRIO**

Nos autos estão sendo examinadas as dispensas de licitação 001/2020 e 002/2020, realizadas pela EMLUR. Em relatório inicial, a Auditoria observou que a análise teve como fulcro as observações registradas nas Notas Técnicas 021/2020 e 039/2020 da Controladoria Geral do Município de João Pessoa, que foram encaminhadas à Presidência desta Corte, através do Ofício GS/CGM 060/2020 (Documento TC 07098/20) e Ofício GS/CGM 100/2020 (Documento TC 10334/20).

Conforme o Órgão Técnico, em relatório de fls. 1610/1622, em 24/01/2020, a EMLUR, através da dispensa de licitação 001/2020, contratou por R\$626.674,15 com a empresa EMS SERVIÇOS EIRELLI os serviços destinados à locação de caminhões para utilização de acordo com a necessidade daquela Autarquia. Na fundamentação legal utilizada para a contratação emergencial, alegou-se o art. 24, inciso IV da Lei 8.666/93.

Em 05/02/2020, a EMLUR, através da dispensa de licitação 002/2020, contratou, pelo prazo de 180 dias, no valor global de R\$30.178.010,63, com as empresas BETA AMBIENTAL LTDA (R\$11.900.447,83), TCL LIMPEZA URBANA LTDA (R\$9.139.627,02) e NORDESTE CONSTRUÇÕES, INSTALAÇÕES E LOCAÇÕES EIRELI -ME (R\$9.137.935,78), os serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos do Município de João Pessoa, Lotes I, II e III.

Após fazer um resumo das constatações da CGM sobre a matéria, a Auditoria registrou que desde abril de 2018, a EMLUR, rotineiramente, vem realizando contratação emergencial, dispensas 002/2018, 004/2018, 003/2019, 004/2019 e 006/2019, sempre com um prazo de 180 dias para execução do mesmo objeto: *a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, no Município de João Pessoa, referente ao lote II.*

Sobre a dispensa 001/2020, realizada em 24/01/2020, observou o Órgão Técnico que a EMLUR resolveu fazer uma alteração, desta vez o objeto contratado passou a ser: *contratação de empresa destinada à locação de caminhões que serão utilizados de acordo com a necessidade da EMLUR*, conforme consta no termo de homologação e ratificação, anexado aos autos.

Na justificativa técnica (fls. 123/127), para a realização desta dispensa, a EMLUR alegou o encerramento do contrato, acrescentando o fato de que a concorrência pública 001/2019, com o mesmo objeto, teria como data de abertura 24/01/2020 e poderiam haver recursos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

Processo TC 02980/20

Com relação à dispensa 002/2020, realizada em 05/02/2020, cujo objeto foi a contratação de empresa de engenharia especializada na área de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos urbanos em vias e logradouros públicos do Município de João Pessoa, Lotes I, II e III, as justificativas foram análogas.

No caso, para a contratação dos serviços, a EMLUR subdividiu a dispensa em 03 Lotes, I, II e III, de acordo com a área geográfica dos bairros do Município, sendo vencedoras as seguintes empresas:

Lote	Empresa	Proposta com valor global
I	EMS SERVIÇOS EIRELLI	R\$ 11.464.247,63
II	TCL LIMPEZA URBANA LTDA	R\$ 9.139.726,86
III	NORDESTE CONSTRUÇÕES INSTALAÇÕES E LOCAÇÕES EIRELLI -ME	R\$ 9.137.935,68

Com a renúncia formal da empresa vencedora do Lote I, a EMLUR chamou a 2ª colocada, a BETA AMBIENTAL LTDA, com a proposta global de R\$11.900.447,80 (valor mensal de R\$1.983.407,97). Também consta no referido Parecer que a empresa NORDESTE CONSTRUÇÕES INSTALAÇÕES E LOCAÇÕES EIRELLI ME, que anteriormente fora desclassificada, deveria ser classificada no presente processo, considerando que as razões para sua inicial desclassificação foram revistas com a análise do edital.

Assim, com a renúncia da empresa EMS SERVIÇOS EIRELLI e chamamento da 2ª colocada para o Lote I, os serviços foram contratados com as empresas, conforme discriminado a seguir:

Lote	Empresa	Valor contratado	Fls.
I	BETA AMBIENTAL LTDA	R\$ 11.900.447,80	1306-1341
II	TCL LIMPEZA URBANA LTDA	R\$ 9.139.726,86	1418-1455
III	NORDESTE CONSTRUÇÕES INSTALAÇÕES E LOCAÇÕES EIRELLI -ME	R\$ 9.137.935,68	1514-1550

Após considerações técnicas sobre a matéria a Auditoria concluiu:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

Processo TC 02980/20

Diante do exposto, com as considerações apontadas na Nota Técnica nº 021/2020 e 039/2020 da Controladoria Geral do Município de João Pessoa, e com a análise dos processos licitatórios anexados aos autos, esta Auditoria, conclui o seguinte:

5.1 Irregularidades da Dispensa nº 001/2020

- a) Contratação de empresa sem as devidas observações constante na justificativa apresentada pela própria EMLUR, quanto aos prazos de locação, quantitativos de caminhões e os serviços executados;
- b) Ausência de planejamento para a realização da contratação, não se tratando de uma situação excepcional.
- c) Ausência de transparência nos atos administrativos;
- d) Ausência de formalidade, isonomia e impessoalidade no procedimento licitatório;
- e) Não há comprovação que os preços contratados sejam os melhores possíveis, com as melhores condições que a Administração pudesse contratar.
- f) Ausência de fundamentação técnica para a escolha do fornecedor e para os preços contratados;
- g) Não observação ao normativo da Controladoria Geral do Município, conforme a Orientação Normativa CGM nº 03 de dezembro de 2019;
- h) Inobservância à lei 8.666/93, no que corresponde aos elementos discriminados no artigo 26, parágrafo único;
- i) Existência de sobreposição de serviços com aqueles previstos na Dispensa nº 002/2020.

Dispensa nº	Contrato nº	Empresa contratada	CNPJ	Representante legal	CPF
001/2020	001/2020	EMS SERVIÇOS EIRELLI	18.299.126/0001-74	Lyvia Kelma Ferreira de Sousa	019.930.823-36

5.2 Irregularidades da Dispensa nº 002/2020

- a) Ausência de transparência nos atos administrativos;
- b) Ausência de uma fundamentação consistente para justificar a realização da dispensa;
- c) Abertura do processo de dispensa onde já existia uma dispensa em curso, tratando-se dos mesmos serviços referentes a limpeza urbana;
- d) Abertura do processo antes da justificativa apresentada;
- e) Prejuízo inicial de **R\$ 436.200,17** com a contratação da empresa que apresentou a segunda melhor proposta para o Lote I, considerando o valor total contratado por os 180 dias.
- f) Contratação com empresa que foi considerada inabilitada, pela própria EMLUR, durante a Concorrência 001/2019, **pela ausência de capacidade técnica** para realização dos serviços de limpeza urbana;
- g) Inconsistências no projeto básico da Dispensa, que alteram consideravelmente os preços básicos das composições de custos da EMLUR;
- h) Inobservância à lei 8.666/93, no que corresponde aos elementos discriminados no artigo 26, parágrafo único.
- i) Não observação ao normativo da Controladoria Geral do Município, conforme a Orientação Normativa CGM nº 03 de dezembro de 2019;

Dispensa nº	Contrato nº	Empresa contratada	CNPJ	Representante legal	CPF
002/2020	002/2020	BETA AMBIENTAL LTDA	24.303.231/0001-32	Ricardo Cabral Leal	169.343.004-59
	003/2020	TCL LIMPEZA URBANA LTDA	07.185.401/0001-02	George Augusto Negócio de Freitas	663.715.974-34
	004/2020	NORDESTE CONSTRUÇÕES INSTALAÇÕES E LOCAÇÕES EIRELI ME	13.347.399/0001-23	Cláudio Fausto Silva	152.191.604-78

Com isso posto, sem prejuízo a imputação de responsabilização ao gestor da EMLUR, **LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA**, pela inobservância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e eficiência, com a falta de planejamento das ações na gestão da contratação de empresas para limpeza urbana do município, esta Auditoria sugere o seguinte:

1. Que seja rescindido de imediato o contrato nº 001/2020 firmado com a empresa EMS SERVIÇOS EIRELLI, para os serviços da Dispensa nº 001/2020;
2. Que o Relator emita **medida cautelar**, determinando um prazo, para que a EMLUR promova **novos procedimentos administrativos** (considerando que a Concorrência nº 001/2019 ainda se encontra em trâmite, sem previsão de conclusão), para execução dos serviços de limpeza urbana dos lotes I, II, com a estrita observação:
  - a) às normas constitucionais, em especial a lei 8.666/93;
  - b) às constatações deste relatório de auditoria;
  - c) às recomendações e orientações normativas da Controladoria Geral do Município - CGM

Por fim, sugere-se ainda, notificação ao Prefeito municipal, **LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ**, considerando que é o responsável pelas políticas públicas do município, para conhecimento dos fatos relatados nestes autos e para tomada de medidas inerentes ao cargo que ocupa.

É o relatório. Decido.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 02980/20*

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade.

Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

A licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Dessa maneira, constitui o procedimento licitatório uma obrigação do administrador. É através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, como também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

É regra a obrigatoriedade de licitação para se escolher a melhor proposta daqueles que desejam contratar com a Administração Pública, admitidas, porém, exceções, previstas em lei para contratação direta, sem recorrer ao procedimento ordinário de licitar.

Uma dessas hipóteses excepcionais é o caso de dispensa de licitação regulada no artigo 24 da Lei 8666/93, no qual foram elencadas situações em que, embora a competição seja possível, a demora no procedimento contraria o interesse público ou há comprovado desinteresse dos particulares no objeto do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 02980/20*

O inciso IV do artigo explicita ser dispensável a licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública, 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 dessa situação e/ou para parcelas de obras e serviços passíveis de conclusão em, no máximo, 180 dias consecutivos e ininterruptos.

A Lei 8.666/93, em seu art. 43, IV, veda a adoção de preços incompatíveis com os praticados pelo mercado, conforme exposto a seguir:

*Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:*

*IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;*

Cumprida à Administração Pública, quando da realização de qualquer tipo de procedimento licitatório, e, em especial, na licitação de menor preço ou mesmo naquela dispensada, buscar sempre a proposta mais vantajosa, afinal, é dinheiro público que está sendo despendido.

No caso, como deixou demonstrado a Auditoria, verifica-se que a prática rotineira da Autarquia é sempre alegar que se trata de uma situação excepcional para justificar uma contratação emergencial. Tal prática, como já anteriormente informado, vem sistematicamente ocorrendo desde abril de 2018, o que não se configura como uma situação excepcional, como constantemente vem sendo alegando pela EMLUR.

Cabe registrar que, conforme consta nos presentes autos, fl. 922, a abertura do processo da dispensa 002/2020 na EMLUR foi datada de 03/01/2020. No entanto, a justificativa para a abertura do processo de dispensa constante nos autos, fls. 1299/1300, possui data posterior a da abertura do referido procedimento, 16/01/2020. Essa situação denota que a Administração antes mesmo de uma justificativa formal já havia aberto indevidamente o procedimento para a referida dispensa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 02980/20*

Ainda, restou demonstrado, no caso da dispensa 002/2020, que a Empresa BETA AMBIENTAL LTDA foi contratada para realizar os serviços pelo valor total de R\$11.900.447,80, quando a proposta ofertada pela Empresa EMS SERVIÇOS EIRELLI, desistente no procedimento, foi de R\$11.464.247,63, o que deveria ser, a princípio, o valor pago pela EMLUR à empresa que a substituiu.

Acrescenta-se ainda que o processo para a dispensa 001/2020 foi aberto em 02/01/2020. Constatou-se que: a EMLUR, inicialmente, abriu um procedimento para contratação de locação de caminhões compactadores com motorista para a limpeza urbana, com a justificativa que os contratos anteriores estavam se encerrando; a concorrência 001/2019 ainda estava em andamento; os serviços não poderiam sofrer descontinuidade, já que se tratam de serviços essenciais; e, em seguida, exatamente no dia seguinte, abriu-se uma nova dispensa, tendo como justificativa as mesmas alegações da dispensa anterior, sem qualquer registro sobre a existência de outra dispensa para contratação de serviços para a limpeza urbana.

No ponto, os Tribunais de Contas têm competência para editar medidas cautelares (tutela de urgência) com o objetivo de impedir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões, desde que presentes os requisitos exigidos para a adoção de tais medidas, quais sejam, a fumaça do bom direito (*fumus boni juris*) e o perigo na demora (*periculum in mora*). O primeiro, caracterizado na verossimilhança da pretensão de direito material e, o segundo, caracterizado na possibilidade da ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação. Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF:

*“PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. **O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.** 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (STF – Pleno - MS 24.510/DF, Rel. Min. Ellen Grace, Diário da Justiça, 19 mar. 2004, p. 18).”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 02980/20*

Ambos os requisitos estão presentes. A Auditoria identificou transgressões à Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei 8.666/93) nos citados procedimentos de Dispensa de Licitação, incluindo a hipótese de pagamento a maior na execução de um dos contratos, cuja desenvoltura processual ordinária, sem a adoção da medida excepcional, pode desaguar na ocorrência de danos ao erário de difícil reparação.

Contudo, em que pese a sugestão da Auditoria no sentido da imediata rescisão contratual, tal medida pode trazer transtornos também à população em vista da paralisação de serviços, mesmo com a substituição da prestadora.

**Ante o exposto, decido:**

**1) CAUTELARMENTE:**

**I) DETERMINAR QUE, NO PRAZO DE 30 (TRINTA DIAS)**, contado da publicação desta decisão, o Senhor LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA, Superintendente da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana – EMLUR, ou quem lhe fizer as vezes, promova novo procedimento administrativo (considerando estar a Concorrência 001/2019 ainda em trâmite, sem previsão de conclusão), para execução dos serviços de limpeza urbana dos Lotes I, II, III, com a estrita observação às normas constitucionais, em especial às da Lei 8.666/93, e às constatações deste relatório de Auditoria, com as recomendações e orientações normativas da Controladoria Geral do Município – CGM; e

**II) DETERMINAR QUE, NO PRÓXIMO PROCESSAMENTO DA DESPESA PÚBLICA**, a partir da publicação desta decisão, o Senhor LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA, Superintendente da Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana – EMLUR, ou quem lhe fizer as vezes, limite o pagamento referente ao contrato 002/2020, celebrado com a empresa BETA AMBIENTAL LTDA. (CNPJ: 24.303.231/0001-32), decorrente da dispensa de licitação 002/2020, ao valor mensal estimado de R\$1.910.707,94 (um milhão, novecentos e dez mil, setecentos e sete reais e noventa e quatro centavos), inclusive promovendo a compensação de parcela eventualmente já quitada, para manter o valor da proposta da primeira colocada, sem prejuízo da providência do item anterior, até decisão final.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 02980/20*

**2) ENCAMINHAR** os autos à Segunda Câmara para **CITAR**, com o objetivo de lhes oportunizar a apresentação de defesa sobre os fatos constatados pela Auditoria no relatório de fls. 1610/1622:

**I)** o Senhor LUCIUS FABIANI DE VASCONCELOS SOUSA (Superintendente da EMLUR);

**II)** a empresa BETA AMBIENTAL LTDA. (CNPJ: 24.303.231/0001-32) e o seu representante, Senhor RICARDO CABRAL LEAL;

**III)** a empresa TCL LIMPEZA URBANA LTDA. (CNPJ: 07.185.401/0001-02) e o seu representante, Senhor GEORGE AUGUSTO NEGÓCIO DE FREITAS;

**IV)** a empresa NORDESTE CONSTRUÇÕES INSTALAÇÕES E LOCAÇÕES EIRELI – ME (CNPJ: 13.347.399/0001-23) e o seu representante, Senhor CLÁUDIO FAUSTO SILVA; e

**V)** a empresa EMS SERVIÇOS EIRELLI (CNPJ: 18.299.126/0001-74) e suas representantes, Senhora EDNA MARA DE SOUSA e Senhora LYVIA KELMA FERREIRA DE SOUSA.

**3) COMUNICAR** a presente decisão ao Prefeito de João Pessoa, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, e à Controladora-Geral do mesmo Município, Senhora LUDINAURA REGINA SOUZA DOS SANTOS para tomada de medidas que entender cabíveis.

**4) DAR CIÊNCIA** à Procuradoria Geral de Justiça.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.  
João Pessoa (PB), 12 de março de 2020.  
TCE - Gabinete do Relator.

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Assinado 12 de Março de 2020 às 16:56



**Cons. André Carlo Torres Pontes**

RELATOR