



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC-00085/15

*Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Santa Rita. Procedimento Licitatório. Dispensa. Infrações à Lei das Licitações e Contratos – Irregularidade. Aplicação de Multa. Comunicação ao Ministério Público Estadual.*

### **ACÓRDÃO AC1-TC - 3557 /2015**

#### **RELATÓRIO:**

*Trata o presente processo da Dispensa nº 95/2013, realizada pela Prefeitura Municipal de Santa Rita, com vistas à contratação, em regime de urgência, de empresa prestadora de serviços de limpeza urbana. Formalizado pacto negocial por meio do Contrato nº 256/2013, de responsabilidade do senhor Reginaldo Pereira da Costa, Prefeito Municipal, com prazo de vigência previsto para seis meses e valor de R\$ 4.684.977,66.*

*Na relatório de instrução inicial (fls. 103/105), a Divisão de Licitações e Contratos – DILIC – identificou graves falhas no procedimento administrativo, nomeadamente no que se refere à própria admissibilidade de uma dispensa diante dos contornos do caso concreto. Em respeito ao primado dos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi expedido o Ofício nº 509/15 – 1ª Câmara (fl. 107), conferindo ao gestor a oportunidade para apresentação de suas justificativas.*

*As alegações de defesa foram encartadas aos autos e submetidas ao exame técnico do Órgão de Instrução. No seu pronunciamento definitivo (fls. 117/118), foi consignada e seguinte conclusão:*

*A Auditoria, ao analisar o acontecido, entende ocorreu relapso da Administração, que deixou de providenciar a licitação no tempo devido, e, que na verdade a emergência não se configurou. Além mais, o atraso da entrega do processo nesta Corte de Contas entende-se como relapso ou falta de atenção aos prazos estabelecidos na Resolução TC 02/11.*

*Chamado a opinar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 01076/15, da lavra do ilustre Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 120/127), redigido nos seguintes termos:*

- 1. Irregularidade da Dispensa nº 95/2013, em razão dos aspectos apontados.*
- 2. Aplicação de multa ao gestor municipal responsável, em virtude de violação do artigo 56 da LOTCE/PB e da RN TC 02/2011.*
- 3. Remessa de cópia do presente processo ao Ministério Público Estadual, para a análise da eventual ocorrência de atos de improbidade ou infrações penais.*

*O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de praxe.*

#### **VOTO DO RELATOR**

*Entende-se por licitação todo o procedimento que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo por pilares norteadores os princípios da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade e eficiência. O objetivo é, pois, a definição de quem vai contratar com a Administração, a quem se associa a proposta mais vantajosa ao interesse público. Sob o ponto de vista da regulamentação, o instituto da licitação sujeita-se a uma dupla disciplina normativa: uma de caráter jurídico, tendo por esteio a Lei 8.666/93; outra, de caráter administrativo, que tem no edital sua materialização.*

*Em síntese, o instituto da licitação consagra a imperiosa necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuinto, para tanto, um regramento amplo e detalhado para a escolha dos postulantes a contratar com os Entes Públicos. Uma vez que os gastos governamentais alcançam cifras expressivas, pretendeu o legislador evitar eventuais favorecimentos, moldando um sistema que estimula a ampla participação e a concorrência, de modo a que se resguarde a mais prestigiosa das pretensões: o interesse público.*

*E é justamente na supremacia do interesse público que se alberga a exigência de licitação prévia para a contratação com a Administração Pública. Nas palavras de um notável conhecedor do tema, “a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas”<sup>1</sup>. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório.*

*Todavia, como observa o citado autor, há hipóteses em que a realização do certame seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais, não assegurando, necessariamente, a contratação mais vantajosa para o Estado. Para essas situações, exatamente nos termos da ressalva consagrada na abertura do inciso XXI, do artigo 37, da Magna Carta, a Lei Nacional 8.666/93 contemplou os institutos da dispensa e inexigibilidade, com regramentos previstos, respectivamente, nos seus artigos 24 e 25.*

*Na fundamentação legal que se utilizou para justificar a dispensa no caso em exame está a previsão constante do inciso IV, do artigo 24, a seguir reproduzido:*

*É dispensável a licitação 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 situação de emergência jaz o motivo para a realização da contratação direta. Como literalmente explicitado nas contrarrazões apresentadas (fls. 111/113), o defendente teria assumido “os comandos da edilidade e encontrou pela frente uma situação caótica no que diz respeito à limpeza urbana, situação que, se persistisse, ensejaria danos à saúde e à segurança dos munícipes”. A descrição fática seria, no entender da defesa, suficiente para configurar a situação de anormalidade, formalizada pela via dos Decretos Municipais 02/2013, de 02/01/2013, e 23/2013, de 01/04/2013, cada um com validade de 90 dias. Destaca-se, abaixo, um excerto do Decreto 02/2013, também presente naquele que renovou seus termos, onde mais uma vez são mencionados o risco à saúde e à segurança pública, bem como a descontinuidade da prestação dos serviços de limpeza pela empresa Limp Fort Engenharia Ambiental Ltda. Ei-lo:*

#### Decreto nº 002/2013

**CONSIDERANDO** o início da atual gestão, o que enseja urgência na adoção de medidas que importe na melhoria dos serviços públicos municipais, principalmente limpeza pública, já que não existe contrato vigente para esse serviço, conforme Ação Declaratória de Rescisão de Contrato Administrativo nº 033201100035410 promovida pela empresa LIMP FORT ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA perante a 5ª Vara da Comarca de Santa Rita;  
**CONSIDERANDO** que a deficiência da prestação dos serviços municipais afeta diretamente a população carente, implicando ainda, em risco à saúde pública e compromete a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos;

<sup>1</sup> Marçal Justen Filho, em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., pag. 281.

*Examinada sobre quaisquer prismas, a argumentação da defesa não prospera. Primeiramente, há que se ressaltar que a definição de estado de emergência integra regramento do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC –, e os incisos II e III do Decreto 7257/2010 delimitam as fronteiras conceituais. Assim, por emergência entende-se “a situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”. Por seu turno, desastre é todo “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais”. A autonomia dos entes federados na edição dos seus decretos não pode se afastar dessa formulação. Não havendo nenhum indício de ocorrência de desastre, por óbvio que absolutamente desarrazoado se falar em estado de emergência.*

*Mas esse é apenas um dos muitos atos atentatórios da legalidade identificados no processo. Merece destaque a data da publicação do Decreto Municipal 02/2013: 02/01/2013. Ora, pode-se dizer que é, no mínimo, estranho o fato de uma das primeiras medidas adotadas por um gestor em início de mandato – mas precisamente no primeiro dia útil – ter sido a declaração de uma situação de emergência e nela fundamentar uma contratação de aproximadamente R\$ 4,7 milhões, ao arripido da norma licitatória. Fere o bom senso admitir que uma gestão pudesse, em poucas horas de trabalho, fazer um diagnóstico preciso de área tão sensível como a limpeza urbana ou – ainda mais impressionante – saúde pública, a ponto de identificar o comprometimento à segurança de toda uma população. É evidente que não houve tempo hábil para constatações desta natureza e que a situação caótica alardeada foi uma falácia, usada para legitimar pagamentos irregulares pela prestação de serviços de coleta de lixo. É o que o abalizado magistrado de Justen Filho classifica como “emergência fabricada”.*

*Por fim, impende um olhar mais detido na assertiva que mencionou a descontinuidade da limpeza urbana. No dia seguinte à assunção do cargo de Prefeito Municipal de Santa Rita, o senhor Reginaldo Pereira da Costa lançou mão de uma suposta rescisão contratual, promovida pela empresa Limp Fort Engenharia Ambiental Ltda, para explicar a contratação direta da nova prestadora. Uma simples consulta ao sistema Sagres põe em cheque essa versão, posto que o último registro de pagamento feito à Limp Fort remonta ao ano de 2009. Claro, portanto, que igualmente falso é o argumento de descontinuidade.*

*Sobre o tema, faço remissão a quadro integrante do item 6 do relatório de instrução inicial da Processo TC nº 04745/14, prestação de contas anual do Prefeito de Santa Rita, relativa ao exercício de 2013, abaixo reproduzido. Ele é a síntese do excelente trabalho de instrução feito pela Divisão de Auditoria da Gestão Municipal VI, no que tange aos pagamentos feitos à empresa Ambiental Soluções.*

Serviços de Limpeza urbana - Santa Rita - 2013				
Credor	Licitação nº	Valor (R\$)		Obs:
		Empenhado	Pago	
AMBIENTAL SOLUÇÕES LTDA	Dispensa 232/2011	416.255,47	416.255,47	elemento de despesa 92
	<b>Despesas do exercício de 2013</b>			
	Dispensa 130/2012	3.641.715,64	3.641.715,64	elemento de despesa 39
	Dispensa 95/2013	4.684.977,66	3.969.916,93	elemento de despesa 39
	Não informada	732.281,06	732.281,06	Valor relativo a NE 2486 cujo histórico remete ao processo de Dispensa 130/2012. Elemento de despesa 92
<b>Subtotal (2013):</b>		<b>9.058.974,36</b>		
<b>Total:</b>		<b>9.475.229,83</b>	<b>8.760.169,10</b>	

Fonte: SAGRES/Doc. TC nº 13794/15

Diferentemente do que se apregoou na fundamentação do Decreto Municipal 02/2013, a contratada, Ambiental Soluções Ltda, não veio substituir uma empresa rescindente, mas sim perpetuar sua atuação prestacional na área de limpeza pública, que, a propósito, ancorou-se sempre em dispensas de licitação, em evidente burla ao que preceitua a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Assim concluiu a Auditoria:

*O que se observou em Santa Rita é que no início de 2013 já existia um contrato emergencial vigente (Contrato nº 130/2012 – Doc. TC nº 13731/15), advindo de uma Dispensa (Dispensa nº 130/2012) para serviços de mesma natureza (limpeza urbana) realizados com a empresa AMBIENTAL SOLUÇÕES LTDA assinado em 30/11/2012, cuja Ordem de Serviços se deu na mesma data. Conforme a Cláusula Quarta do referido contrato, a vigência do mesmo seria pelo período de 180 dias, consecutivos e ininterruptos, contados a partir da assinatura da Ordem de Serviços ou até a conclusão do procedimento licitatório regular. O prazo máximo dessa vigência se expirava em maio/2013.*

Importante quantificar os desembolsos. A Dispensa nº 095/2013, que deu azo à formalização do Contrato nº 256/2013, implicou o pagamento de R\$ 3.969.916,93 durante o exercício de 2013<sup>2</sup>. Inadmissível que transferências dessa magnitude tenham sido concretizadas sem o amparo legal de uma licitação. Ressalte-se que entre a publicação do Decreto Municipal 02/2013, 02/01, e o envio do Ofício SEINFRA 111/2013 (fl. 07), 29/05, decorreram quase seis meses, tempo mais do que suficiente para a Administração Municipal empossada ter promovido e concluído a realização de um certame. O que se viu, na prática, é que a nova gestão usou a Dispensa 095/2013 para prorrogar ilegalmente a validade da já questionável Dispensa 130/2012. Em tempo, frise-se que apenas em 16/12/2013 foi homologada a Concorrência 01/2013, que está sendo examinada nos autos do Processo TC 13738/15.

Ante o exposto, voto pela:

1. Irregularidade da Dispensa nº 95/2013, promovida pela Prefeitura Municipal de Santa Rita, tendo por objeto a prestação de serviços de limpeza urbana.
2. Aplicação de multa pessoal no valor de **R\$ 8.815,42** (oito mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), equivalente a **211,25** unidades fiscais de referência da Paraíba – UFR/PB, ao senhor **Reginaldo Pereira da Costa**, Prefeito Municipal de Santa Rita, com fulcro no inciso II, art. 56, da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
3. Comunicação ao Ministério Público Estadual sobre as ilicitudes avistadas no presente processo para adoção das medidas que entenda cabíveis.

#### **DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo supra indicado, ACORDAM, à unanimidade, os membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em:

1. **julgar irregular** a Dispensa nº 95/2013, promovida pela Prefeitura Municipal de Santa Rita, tendo por objeto a prestação de serviços de limpeza urbana.;

<sup>2</sup> O recebimento total da corporação chegou a R\$ 8.760.169,10, valor efetivamente liquidado.

2. **aplicar a multa no valor de R\$ 8.815,42** (oito mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), equivalente a **211,25** unidades fiscais de referência da Paraíba – UFR/PB, ao senhor **Reginaldo Pereira da Costa**, Prefeito Municipal de Santa Rita, com fulcro no inciso II, art. 56, da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado –, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;
3. **comunicar** ao Ministério Público Estadual sobre as ilicitudes avistadas no presente processo para adoção das medidas que entenda cabíveis.

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.*  
*Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa*

*João Pessoa, 27 de agosto de 2015*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira*  
*Presidente e Relator*

*Fui presente,*

*Representante do Ministério Público junto ao TCE*