



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



27-05-14

SEB

=====

076 TC-000421/014/09

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Cruzeiro.

**Contratada:** Vale Ambiental Serviços de Terraplenagem Ltda. EPP.

**Autoridade que Dispensou a Licitação e que firmou o Instrumento:** Ana Karin Dias de Almeida Andrade (Prefeita).

**Objeto:** Contratação emergencial para coleta de lixo domiciliar, urbano e comercial.

**Em Julgamento:** Dispensa de Licitação (artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93 e posteriores atualizações). Contrato celebrado em 07-05-09. Valor – R\$639.060,00. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 02-10-09 e 13-07-11.

**Advogados:** Benedicto Zeferino da Silva Filho, Flávia Maria Palavéri Machado, Clayton Machado Valério da Silva e outros.

=====

077 TC-015550/026/09

**Representante:** Unileste Engenharia S/A.

**Representado:** Prefeitura Municipal de Cruzeiro.

**Responsável:** Ana Karin Dias de Almeida Andrade (Prefeita).

**Assunto:** Possíveis irregularidades ocorridas no edital da Carta de Cotação de Preços para Contratação Emergencial nº 01/09, instaurado pelo Executivo Municipal, visando serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos urbanos, domiciliares e comerciais. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, pelo Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 25-04-09, 02-10-09 e 13-07-11.

**Advogados:** Benedicto Zeferino da Silva Filho, Flávia Maria Palavéri Machado, Clayton Machado Valério da Silva e outros.

=====

**RELATÓRIO**

**1.1** Versam os autos sobre o contrato nº 27, de 07-05-09



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



(fls. 434/445), extrato publicado em 16-07-09, celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE CRUZEIRO** e **VALE AMBIENTAL SERVIÇOS DE TERRAPLENAGEM LTDA-EPP**, objetivando a prestação de serviços de coleta e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, domiciliar e comercial, no valor de R\$ 639.060,00 e pelo prazo de 90 dias.

**1.2** Em conjunto com estes autos, tramita a representação abrigada no TC-015550/026/09, formulada por UNILESTE ENGENHARIA S.A., que suscitou irregularidades no edital de convocação por propiciar inabilitação indevida de competidores, restritividade à participação e direcionamento a determinadas empresas. A representante aduziu, ainda, que o edital admite o desenvolvimento de atividades de destinação de resíduos sólidos urbanos em local não licenciado pelas autoridades ambientais e que, quanto à qualificação técnico-profissional (subitem 4.4.2.c), impõe a necessidade de apresentação de atestado de experiência na elaboração de projeto, o que evidencia a inexistência de um projeto amplo e definitivo que assegure a execução plena das atividades licitadas.

**1.3** O ajuste foi precedido de **dispensa de licitação** com fulcro no artigo 24, IV<sup>1</sup>, da Lei nº 8.666/93.

**1.4** As partes foram cientificadas da remessa do instrumento contratual a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites do respectivo processo por meio de publicações na imprensa oficial (fl. 446).

**1.5** A **Fiscalização** instruiu a matéria (fls. 454/458) e opinou por sua irregularidade, escorada nas seguintes impropriedades: a) carência de fundamentos que justifiquem a necessidade emergencial superveniente da contratação em apreço; b) adoção de procedimento seletivo diferenciado, em desacordo com as normas vigentes no ordenamento jurídico; c)

---

<sup>1</sup> “Art. 24. É dispensável a licitação:

(...);

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;”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



restritividade na exigência de certidão exclusivamente negativa para a comprovação da regularidade fiscal; d) exigência de atestado de capacidade técnica anterior de forma específica, em contrariedade a entendimento já sumulado por esta Egrégia Corte (Súmula nº 30)<sup>2</sup>; e) falta de comprovação, pela potencial contratada, de atestado(s) de responsabilidade técnica bem como de que os resíduos coletados teriam correta destinação, em local licenciado pelos órgãos técnicos ambientais.

**1.6** O E. **Conselheiro Relator**, à época, (fl. 459) assinou às partes o prazo comum de 30 dias, nos termos e para os fins previstos no artigo 2º, XIII, da Lei Complementar estadual nº 709/93.

**1.7** A **Contratante**, em suas justificativas (fls. 466/509), argumentou que:

a) o serviço de captação e tratamento de esgoto e lixo é considerado essencial, nos termos do artigo 10, inciso VI, da Lei nº 7.783/1989.

b) o município de Cruzeiro encontra-se inserido em área de proteção ambiental (APA), nos termos do Decreto Federal nº 91.304/1985.

c) o procedimento adotado, sob o aspecto formal, revela-se regular no que concerne à forma escolhida para a coleta de preços e à publicidade dada aos atos da licitação, não contemplando exigências que restringissem a competitividade quanto aos requisitos fiscais ou de capacidade técnica.

**1.8** A **Assessoria Técnica**, por sua **Unidade de Engenharia** (fl. 512) opinou pela irregularidade da matéria por não vislumbrar “(...) *nenhum fato fortuito, ao menos de ordem técnica, que pudesse justificar o aventado caráter emergencial, justificativa dada para a dispensa do certame. (...). Vale dizer que a interdição do aterro sanitário era previsível.*”

A **Unidade Jurídica** também acompanhou o entendimento da Fiscalização (fls. 513/514) no sentido de que não se vislumbra nos autos

---

<sup>2</sup> *Súmula 30 – Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica, poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, ficando vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



nenhuma situação de anormalidade que justificasse a forma de contratação realizada pela Administração. Aduziu que o argumento mais contundente reside no lapso de mais de 05 (cinco) meses existente entre a notificação da CETESB e a contratação aqui deflagrada, tempo que seria mais do que suficiente para o Poder Público adotar atos de gestão para desencadear o competente procedimento licitatório.

A **Chefia** do órgão (fls. 515/516), entretanto, suscitou questões que entendeu ainda passíveis de esclarecimento: a) o andamento do processo de licenciamento da nova área de aterro; b) a duração deste contrato emergencial; c) a existência, ou não, de procedimento licitatório posterior que contemplasse a continuidade dos serviços objeto destes autos.

**1.9** A **Secretaria Diretoria-Geral** (fls. 517/518) também apontou aspectos que, em seu entender mereceriam ser abordados: o término da vigência do ajuste anterior; a existência de certame que, eventualmente, entremeou a avença pretérita e a que é objeto destes autos; a apresentação de histórico sintetizado das autuações do órgão ambiental (CETESB) e que culminaram com a interdição do aterro municipal; informações acerca da ação civil pública que tramitava pela 1ª Vara Cível da Comarca do município.

**1.10** Deferido, então, novo prazo de 30 (trinta) dias para manifestação comum da contratante e da contratada (fl. 519), que foi prorrogado por igual período (fl. 524), a **Prefeitura Municipal** apresentou, então, as justificativas acostadas às fls. 527/531 e complementadas às fls. 540/560.

**1.11** A **Assessoria Técnica** (fls. 535/539), diante dos elementos apresentados, salientou que teria ocorrido tempo suficiente para que a Administração realizasse os atos de gestão cabíveis ao procedimento licitatório eficaz e no tempo desejado, vislumbrando, na situação fática aqui posta, a falta de planejamento administrativo bem como a configuração de “emergência fabricada”, citando jurisprudência desta Corte<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> TCs 025032/026/98 e 016804/026/99 (Dr. Fulvio Julião Biazzi), 012475/026/99 (Substituto de Conselheiro Wallace De Oliveira Guirelli).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**1.12** A **SDG** (fls. 562/566) também se posicionou pela irregularidade da dispensa de licitação e do contrato dela decorrente com respaldo em dois elementos fulcrais: a) a dispensa de licitação deve constituir exceção à regra de licitar; b) a urgência ou emergência hábil a se enquadrar no permissivo do inciso IV do artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos deve ser aquela que deriva de circunstâncias alheias à vontade do Administrador. Manifestou-se também pela procedência da representação por constatar que *“alguns dos pontos impugnados de fato podem ter ensejado a redução de propostas, como a falta da devida publicidade e a imposição do subitem 4.4.2”* cuja regra exigia a comprovação de experiência prévia na *“elaboração de plano de diretrizes para recuperação de área de lixão, compreendendo: projeto conceitual, projeto técnico e plano de diretrizes.”*

É o relatório.

## **2. VOTO**

**2.1** A instrução dos autos indica que o procedimento em análise não merece o beneplácito desta Corte de Contas.

**2.2** Não se ignora a essencialidade da prestação do serviço de coleta dos resíduos sólidos, tal qual posto pela legislação vigente, mas não é esta a matéria de fundo da discussão aqui perpetrada. A questão crucial da contratação objeto da presente análise reside na existência, ou não, de elementos fáticos que deem suporte à celebração do ajuste, com o afastamento do procedimento licitatório, de forma que os requisitos do inciso IV do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93 sejam devidamente contemplados.

**2.3** Os elementos trazidos pela Administração não foram hábeis, todavia, para comprovar a genuína situação emergencial que permitisse justificar a contratação de forma direta.

A interdição do aterro sanitário era **previsível**, conforme bem



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



asseverou a Assessoria Técnica de Engenharia em sua manifestação de fl. 512, até porque notícia trazida pela própria Administração dá conta que desde 22-10-98 (fl. 528) – ou seja, 10 (dez) anos antes da celebração do ajuste em análise – já existia um Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a Prefeitura Municipal e a CETESB para que as irregularidades constatadas fossem sanadas e ocorresse a implantação de um novo aterro sanitário em área diversa.

A previsibilidade, portanto, caminhou paralelamente aos eventos aqui noticiados, autorizando a conclusão de que a Administração tinha, de um lado, instrumentos hábeis que possibilitariam a correção de rumos no contrato que era vigente<sup>4</sup>, como, de outro, meios para a deflagração de novo procedimento licitatório a tempo e modo escorreitos.

Ainda, conforme observou a SDG, entre a contratação em exame e a formalização do ajuste vigente<sup>5</sup> transcorreram mais de 500 dias, o que só reforça a irregularidade da fuga ao procedimento licitatório, além de extrapolar o limite de até 180 dias autorizado pela regra excepcional do inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.993/93.

Vislumbro, pois, no caso em análise, que a falta de planejamento e a inércia foram as linhas mestras que permearam a conduta da Administração, dando ensejo ao que a doutrina pátria denomina de “**emergência fabricada**”, na qual “(...) a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível.”<sup>6</sup>

Esta Colenda Câmara tem manifestações consistentes e

---

<sup>4</sup> Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1o O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

<sup>5</sup> TC 45/014/11, relator Dr. Dimas Eduardo Ramalho.

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 10. ed., São Paulo: Dialética, 2004. P. 239-240.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



seguras quanto à inadmissão deste tipo de procedimento. Assim foi a decisão proferida no TC-00077/011/07, na sessão de 15-12-11, Relator e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, que assim expôs:

*“Com efeito, dispensa de licitação fundamentada no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 não auxilia aquele que por descuido ou inadequado planejamento concorre para a materialização da emergência.”* (sessão de 15-12-2011).

No mesmo sentido a decisão proferida nos autos do TC-001397/002/10, sessão de 04-02-14, de relatoria do E. Conselheiro Robson Marinho, cujo excerto transcrevo:

*“No caso em exame, não ficou comprovada a urgência que teria ensejado a contratação direta, que não pode decorrer, simplesmente, de falta de planejamento e da inércia da Administração contratante, mesmo que se trate de serviço essencial.”* (sessão de 04-02-2014).

**2.4** Por fim, as demais impropriedades suscitadas pela Fiscalização, ATJ e SDG contribuem para o desfecho desfavorável da matéria.

Dentre elas, merece destaque a adoção de procedimento não previsto na Lei Geral, por meio de edital de *“Carta de Cotação de Preços para contratação emergencial nº 01/2009”*, com exigências que não se harmonizam com a jurisprudência desta Corte e nem com o próprio instituto da dispensa de licitação.

**2.5** Diante do exposto, voto pela **irregularidade** da dispensa de licitação, do decorrente contrato e pela ilegalidade das correspondentes despesas, bem como pela **procedência** da representação (TC-015550/026/09).

Determino as medidas previstas no artigo 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, devendo a Administração, no prazo de 60 dias, dar ciência a este Tribunal das providências adotadas.

Aplico pena de multa à Responsável (Ana Karin Dias de Almeida Andrade, Prefeita Municipal), nos termos do artigo 104, II, da Lei Complementar referida, por infração aos dispositivos legais mencionados nesta decisão, que, à vista do valor das despesas efetuadas e de sua



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



natureza, fixo no equivalente pecuniário de 200 UFESPs (duzentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), a ser recolhido ao Fundo Especial de Despesa deste Tribunal, no prazo de 30 dias.

Sala das Sessões, 27 de maio de 2014.

***SIDNEY ESTANISLAU BERALDO***  
***CONSELHEIRO***