



12-04-22

SEB

=====

58 TC-019611.989.19-5

Contratante: Prefeitura Municipal de Itapevi.

Contratada: Suma Brasil – Serviços Urbanos e Meio Ambiente S/A (atual denominação de Consita Tratamento de Resíduos S/A).

Objeto: Prestação de serviços públicos de limpeza urbana.

Responsável pela Ratificação da Dispensa de Licitação e pelos

Instrumentos: Ramon Medrano de Almada (Secretário Municipal).

Em Julgamento: Dispensa de Licitação (artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93). Contrato de 07-06-19. Valor – R\$17.992.578,60.

Advogados: Paulo Roberto Oliveira (OAB/SP nº 288.395), Gustavo Alexandre Magalhães (OAB/MG nº 88.124), Breno Vaz de Mello Ribeiro (OAB/MG nº 114.306), Érico Andrade (OAB/MG nº 64.102), Anderson Novais (OAB/MG nº 116.368), Juscelino Pereira da Silva (OAB/SP nº 54.632), Felipe Tepedino Campos (OAB/MG nº 183.527) e outros.

=====

59 TC-019952.989.19-2

Contratante: Prefeitura Municipal de Itapevi.

Contratada: Suma Brasil – Serviços Urbanos e Meio Ambiente S/A (atual denominação de Consita Tratamento de Resíduos S/A).

Objeto: Prestação de serviços públicos de limpeza urbana.

Responsáveis: Igor Soares Ebert (Prefeito) e Ramon Medrano de Almada (Secretário Municipal).

Em Julgamento: Acompanhamento da Execução Contratual.

Advogados: Paulo Roberto Oliveira (OAB/SP nº 288.395), Gustavo Alexandre Magalhães (OAB/MG nº 88.124), Breno Vaz de Mello Ribeiro (OAB/MG nº 114.306), Érico Andrade (OAB/MG nº 64.102), Anderson Novais (OAB/MG nº 116.368), Juscelino Pereira da Silva (OAB/SP nº 54.632), Felipe Tepedino Campos (OAB/MG nº 183.527) e outros.

=====

60 TC-001981.989.20-5

Contratante: Prefeitura Municipal de Itapevi.

Contratada: Suma Brasil – Serviços Urbanos e Meio Ambiente S/A (atual denominação de Consita Tratamento de Resíduos S/A).

Objeto: Prestação de serviços públicos de limpeza urbana.

Responsável: Ramon Medrano de Almada (Secretário Municipal).

Em Julgamento: Termo de Encerramento da Execução Contratual de 08-12-19.

Advogados: Paulo Roberto Oliveira (OAB/SP nº 288.395), Gustavo Alexandre Magalhães (OAB/MG nº 88.124), Breno Vaz de Mello Ribeiro (OAB/MG nº 114.306), Érico Andrade (OAB/MG nº 64.102), Anderson Novais (OAB/MG nº 116.368), Juscelino Pereira da Silva (OAB/SP nº 54.632), Felipe Tepedino Campos (OAB/MG nº 183.527) e outros.

=====

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 24, IV, DA LEI Nº 8.666/93. CONTRATO EMERGENCIAL. CONFIGURAÇÃO DA SITUAÇÃO



EMERGENCIAL. AGLUTINAÇÃO DE SERVIÇOS.
JUSTIFICATIVA DOS PREÇOS CONTRATADOS. REGULAR.
EXECUÇÃO CONTRATUAL. TERMO DE ENCERRAMENTO.
CONHECIMENTO.

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se do **Contrato Emergencial nº 134/19**, de 07-06-19, celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEVI** e a empresa **CONSITA TRATAMENTO DE RESÍDUOS S.A**, renomeada **SUMA BRASIL – SERVIÇOS URBANOS E MEIO AMBIENTE S.A.**, visando à prestação de serviços públicos de limpeza urbana, no valor total de R\$ 17.992.578,60 e vigência de 6 meses (evento 1.12 do TC-19611.989.19).

Trata-se, ainda, do **acompanhamento da execução contratual** (TC-019952.989.19) e do **termo de encerramento do ajuste** (TC-001981.989.20).

1.2 O contrato emergencial foi precedido de **dispensa de licitação**, com fundamento no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, cuja ratificação foi publicada em 12-06-19 (evento 1.11 do TC-019611.989.19).

1.3 As partes foram cientificadas da remessa do contrato a este Tribunal de Contas e notificadas para acompanhar todos os atos da tramitação processual, até julgamento final e sua publicação (evento 1.15 do TC-019611.989.19).

1.4 A **Fiscalização** opinou pela regularidade da dispensa de licitação e da avença (evento 23 do TC-019611.989.19), considerando aceitáveis as justificativas para a contratação, porquanto a empresa que detinha a concessão para prestar os serviços públicos de limpeza urbana, com recuperação ambiental do aterro sanitário do Município de Itapevi, por 15 anos, rescindiu unilateralmente o contrato, caracterizando a situação emergencial.

Informou, por oportunidade, estar tramitando processo para realização de uma licitação objetivando novo contrato após o exaurimento da vigência do ajuste emergencial em apreço.



Sobre a execução contratual, a Fiscalização realizou apenas uma visita técnica, em 18-10-19, e se manifestou por sua regularidade (evento 39.1 do TC-019952.989.19).

Quanto ao termo de encerramento do ajuste, a DF-6.3 também opinou por sua regularidade, sem embargo de recomendação à Origem para que encaminhe a documentação a este Tribunal no prazo determinado (evento 20.2 do TC-001981.989.20).

1.5 Encaminhei os autos à SDG para manifestação (eventos 46 do TC-019611.989.19, 61 do TC-019952.989.19 e 28 do TC-001981.989.20), especialmente sobre a aceitabilidade da justificativa para a dispensa de licitação, sobre a definição do objeto e sobre os preços contratados, considerando a estimativa baseada nos 3 últimos meses da avença anterior (evento 1.4 do TC-019611.989.19), a aglutinação de serviços que compõem o objeto do ajuste¹ e a decisão desta Corte de Contas pela irregularidade do contrato anterior, exarada nos autos do TC-019934/026/02.

1.6 A **Secretaria-Diretoria Geral** propôs notificação das partes (evento 52 do TC-019611.989.19; 65 do TC-019952.989.19; 34 do TC-001981.989.20), tendo em vista as seguintes ocorrências:

a) não restou devidamente justificada a situação emergencial requerida pelo art. 24, IV, da Lei de Licitações, uma vez que: i) não foram juntados documentos imprescindíveis à compreensão dos motivos que levaram a contratada anterior (a contratada era a empresa Eco-Ita Enob Concessões Itapevi Ltda., que vinha executando os serviços por meio de contrato de concessão celebrado em 2002, com vigência de 15 anos), conquantos tais documentos tenham sido mencionados na justificativa para a contratação vertente (evento 1.3 do TC-019611.989.19)²; ii) diante da previsão do fim da vigência do referido contrato de concessão, a

¹ Os serviços abrangem: 1.1. Coleta, transporte e destinação final de resíduo sólido domiciliar; 1.2. Coleta conteinerizada, transporte e destinação final de resíduo sólido domiciliar; 1.3. Coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sépticos; 1.4. Varrição manual de ruas; 1.5. Varrição mecanizada de ruas; 1.6. Limpeza e lavagem de feiras; 1.7. Serviços diversos e capina de escolas; 1.8. Coleta e transporte de resíduos sólidos recicláveis.

² Tais documentos comportam: fotos, ofícios, além de reclamações que chegaram à Ouvidoria da Municipalidade sobre a insatisfatória execução do contrato anterior; da comunicação de greve dos funcionários da antiga Contratada pelo Sindicato da Categoria, em 02-05-19; dos descumprimentos de decisões judiciais trabalhistas pela empresa Eco-Ita Enob concessões Itapevi Ltda.; das duas paralizações que teriam ocorrido em maio de 2019 e; sobretudo, das notificações da Prefeitura visando à ciência da situação fiscal e financeira da aludida concessionária e das medições e pagamentos efetivados nos últimos 12 meses da concessão.



Administração decidiu prorrogá-lo, em 12-05-17, por mais 36 meses (de 16-05-17 a 16-06-20), a despeito da decisão do Pleno desta Corte por sua irregularidade, em sede recursal, publicada no DOE de 21-01-17 e transitada em julgado em 1º-06-17, cabendo anotar que também foi condenado termo de prorrogação, firmado sob a condição de que o ajuste poderia ser rescindido antes do prazo estipulado, na hipótese de conclusão de novo procedimento licitatório, restando evidente que a Prefeitura permaneceu inerte por 24 meses, até a assinatura da contratação direta em exame, em 07-06-19;

b) o objeto do contrato emergencial configura aglutinação indevida de diversas atividades distintas, a exemplo de coleta, transporte e destinação final de resíduo sólido domiciliar, junto a coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sépticos e, também, a serviços diversos e capina de escolas, valendo registrar que esta Corte tem reprovado, de forma reiterada, objetos similares, a exemplo do decidido nos TC's 003231/003/12 e 014985.989.18;

c) os preços contratados não foram devidamente justificados, nos termos do inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93, pois não se presta para tal mister a estimativa baseada nos 03 últimos meses da avença anterior, julgada irregular, conforme visto acima, inclusive pela dúvida a respeito da remuneração da concessionária, além do que a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Urbanos não juntou aos autos documento mencionado na justificativa para a contratação, qual seja, “orçamento/proposta com no mínimo quatro empresas que atuam no Estado de São Paulo”, nem tampouco o publicou no site da Prefeitura, conforme restou consignado na mesma justificativa.

1.7 Notificados regularmente os interessados (eventos 56 e 66 do TC-019611.989.19; 69 e 86 do TC-019952.989.19; 38 do TC-001981.989.20), a **Contratada** (eventos 84 do TC-019611.989.19; 104 do TC-019952.989.19; 73 do TC-001981.989.20) e a **Prefeitura Municipal de Itapevi** (eventos 96 do TC-019611.989.19; 116 do TC-019952.989.19; 85 do TC-001981.989.20) apresentaram justificativas e documentos.



A **Contratada** relatou extensa série de fatos que se desenrolaram de modo a culminar numa situação a qual define como emergencial, justificando, assim, a contratação celebrada sob a premissa da realidade insculpida no art. 22, § 1º, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro.

Salientou, outrossim, que, entendido o contexto como emergencial e no qual todo o escopo de serviços havia sofrido solução de continuidade, resta justificada, pela excepcionalidade do momento, a aglutinação de itens. Tal situação – alegou – também explica os preços contratados, ressaltando, ademais, que duas empresas participaram do chamamento de preços realizado pela Administração e a execução contratual correu a contento, conforme relatório da própria Fiscalização desta E. Corte.

A **Prefeitura de Itapevi**, por sua vez, juntou a documentação reclamada pela SDG, reiterou os fatos que ensejaram a situação emergencial, ressaltando que o administrador, ao iniciar sua gestão, no início de 2017, se viu forçado a prorrogar o contrato então vigente, considerando a complexidade de um procedimento objetivando novo contrato de concessão. Relatou que, da mesma forma, ao se deparar com o quadro calamitoso em que se encontrava a limpeza pública, viu-se forçado a decretar estado de emergência, rescindir em definitivo o ajuste anterior, aplicando, inclusive, pena de suspensão de licitar e contratar à então concessionária, e promover a contratação emergencial em exame, além de providências para a realização de procedimento licitatório.

Sustentou, assim, a legalidade da aglutinação dos serviços e dos preços pactuados.

1.8 Em manifestação conclusiva, a **SDG** opinou pela irregularidade da dispensa de licitação e do contrato dela decorrente e pelo conhecimento da execução contratual e do termo de encerramento do ajuste, em que pese afirmar que podem ser afastados os apontamentos atinentes à configuração da situação emergencial e dos preços avençados, remanescentes, contudo, a falha relativa à aglutinação dos serviços (evento 106 do TC-019611.989.19; 125 do TC-019952.989.19; 102 do TC-001981.989.20).



1.9 O Ministério Público de Contas exerceu o direito de vista dos autos, nos termos do Ato PGC nº 06/14, publicado no DOE de 08-02-14 (eventos 27, 63 do TC-019611.989.19; 42, 83 e 132 do TC-019952.989.19; 24, 52 e 109 do TC-001981.989.20).

É o relatório.

2. VOTO

2.1 Diante dos esclarecimentos minudentemente prestados pelas partes contratantes, entendo que a matéria está em condições de ser aprovada por esta Corte de Contas, inclusive quanto ao aspecto da aglutinação de serviços, considerada irregular pelo duto órgão de consulta.

Isto porque o contexto descrito realmente ensejou a contratação emergencial, conformando-se o ato ao disposto no art. 24, IV, da Lei de Licitações, além de também justificar a aglutinação dos serviços, já que todos podem ser classificados como essenciais e todos foram abruptamente paralisados, bem assim os preços contratados, devendo-se realçar que a Administração obteve orçamentos estimativos de 3 empresas, realizou chamamento público e a execução do ajuste correu a contento.

2.2 No tocante à configuração da situação emergencial, acompanho a SDG e considero suficientes as manifestações da Prefeitura e da Contratada.

Observando os principais fatos que resultaram no ajuste em tela, vê-se que a solução encontrada pela Administração foi apropriada, balizada em questões reais com as quais deveria lidar ao se deparar com uma conjuntura de paralisação de serviços essenciais e cuja falta provocaria sérios prejuízos à população.

Em conformidade com os relatos e documentos apresentados pelas partes, o Prefeito Municipal de Itapevi, que celebrou a prorrogação do contrato de concessão e também o ajuste emergencial em tela, tomou posse em 1º-01-17, quando passou a se inteirar dos contratos vigentes e constatou que o vencimento do contrato de concessão ocorreria em 15-05-17. Diante da



impossibilidade de se realizar, em menos de quatro meses, uma licitação para contratação de projeto básico complexo, para revisão do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, e, por fim, outra licitação, subsequente, visando à contratação de empresa para a execução dos serviços de limpeza – quer seja na modalidade de concessão ou na modalidade contrato administrativo *stricto sensu* –, a Prefeitura oficiou a então contratada sobre a possibilidade de prorrogação do contrato que logo venceria.

Em 2019, a empresa Enob paralisou a prestação dos serviços essenciais de limpeza urbana no Município de Itapevi duas vezes em razão de greves dos funcionários da companhia.

Diante desse cenário, o Município adotou as seguintes providências: (i) decretou estado de emergência no Município; (ii) abriu procedimento público de contratação emergencial, pelo prazo legal de seis meses, publicando chamamento público para a escolha da empresa que oferecesse o menor preço; (iii) instaurou novo procedimento licitatório, sendo que, naquele contexto, já havia elaborado novo Plano de Resíduos Sólidos e marcado data de audiência pública, para depois publicar novo edital de licitação (fls. 400 a 518 do processo emergencial – doc. 01); (iv) abriu três processos sancionatórios contra a empresa “Eco-Ita”.

Em decorrência do chamamento público, a empresa Consita/Suma, iniciou a prestação dos serviços em 08-06-19, os quais foram executados pelo prazo de seis meses sem nenhuma irregularidade, conforme destacou a Fiscalização.

O quadro abaixo permite uma melhor visualização da sequência de fatos relevantes:

A	FATO	OBSERVAÇÃO
16-05-02	Contrato de Concessão nº 52/02 , celebrado com Eco-Ita, do grupo Enob Ambiental (15 anos - até 2017)	Prefeita e signatária do ato: Dalvani Anália Nase Caramez
18-06-13	TCESP julga irregular a Concessão 52/02	TC-019934/026/02 e outros - 1ª Cam, Rel. Conselheiro Renato Martins Costa
29-06-13	Acórdão publicado	
07-12-16	TCESP nega provimento a RO interposto em face da decisão que julgou irregular a Concessão 52/02	TC-019934/026/02 e outros - Pleno, Rel. Conselheiro Substituto Márcio Martins de Camargo
21-01-17	Acórdão publicado	



A	FATO	OBSERVAÇÃO
22-03-17	TCESP rejeita os Embargos de Declaração opostos	TC-019934/026/02 e outros - Pleno, Rel. Conselheiro Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
12-05-17	Prorrogação da Concessão nº 52/02 por + 36 meses (para recompor equilíbrio econômico-financeiro, haja vista investimentos realizados pela concessionária)	Prefeito: Igor Soares Elbert; Signatário: Marcos Gianelli de Tolede - Sec. de Planejamento
24-05-17	Acórdão publicado	
01-06-17	Trânsito em Julgado da decisão	
03-05-19	Paralisação parcial dos trabalhadores da Enob	
07-05-19	Trabalhadores da Enob declararam greve	
07-05-19	Prefeitura notifica Enob para cumprir obrigações trabalhistas	
22-05-19	Nova paralisação dos trabalhadores	
28-05-19	Nova notificação da Prefeitura à Enob	
05-06-19	Decreto nº 5478/19 - declaração de situação de emergência	
06-06-19	Enob retira veículos	
06-06-19	"Convite" à Consita-Suma	
07-06-19	Chamamento Público	
07-06-19	Contrato Emergencial nº 134/19	Prefeito: Igor Soares Elbert; Signatário: Ramon Medrano de Almada - Sec. de Infraestrutura e Serviços Urbanos
08-06-19	Contratada inicia execução, que dura 6 meses	
27-08-19	TCESP julga irregular a Prorrogação da Concessão 52/02	TC-019934/026/02 e outros - 1ª Cam, sob minha relatoria
13-09-19	Audiência pública para nova concessão	
24-09-19	Acórdão publicado	
01-11-19	Lei Complementar nº 119/19: autoriza concessão	
04-11-19	Consulta pública para nova concessão	
26-11-19	TCESP rejeita Embargos de Declaração	TC-019934/026/02 e outros - 1ª Cam, sob minha relatoria
03-12-19	Chamamento para contratação emergencial	
06-12-19	Contrato emergencial nº 313/19	Prefeito: Igor Soares Elbert; Signatário: Ramon Medrano de Almada - Sec. de Infraestrutura e Serviços Urbanos
07-12-19	Encerramento da vigência do Contrato Emergencial nº 134/19	
08-12-19	Termo de Encerramento do Contrato Emergencial nº 134/19	

Da análise do rol de fatos descritos, pode-se concluir que restou caracterizada a situação emergencial e, via de consequência, que a contratação em tela encontra-se albergada pelo art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93.

Somado a isto, pondero o fato de que, expirados os 180 dias de vigência do contrato emergencial vertente, uma vez que ainda tramitavam as



ações visando à regular licitação, foi realizado novo chamamento público e nova contratação emergencial, firmando-se o ajuste direto entre a Administração e a empresa Sanepav Saneamento Ambiental Ltda. (Contrato nº 313/19) – ajuste que foi aprovado por esta Corte de Contas em 02-02-21, assim como o respectivo acompanhamento da execução contratual³.

Ante o exposto, não vislumbro desídia ou culpa por parte da Administração na situação emergencial que se configurou e justificou a celebração do contrato em exame. Outrossim, o Município não se omitiu quanto às providências necessárias para a promoção da licitação de concessão dos serviços de coleta de lixo e que realmente necessitava de tempo para cumprir todas as etapas complexas requeridos por esse ato administrativo.

2.3 Também na companhia da SDG, **afasto** a impugnação concernente aos preços pactuados, posto que, além dos valores pagos nos últimos 3 (três) meses do contrato anterior, também foram obtidos outros 3 (três) orçamentos de empresas do ramo.

Em outras palavras, os valores utilizados dos últimos meses do contrato anterior serviram como base para a cotação pública, mas não se confundem com a própria cotação.

Ademais, houve publicação dos referidos orçamentos, como também foram solicitadas outras cotações, através de e-mail, a 05 (cinco) empresas (evento 96.117 do TC-019611.989.19), sendo contratada a de menor valor, conforme demonstrativo a seguir:

ORÇAMENTOS ESTIMATIVOS (VALORES MENSAIS)*

Item	Pioneira Saneamento e Limpeza Urbana	Tecipar Eng. e Meio Ambiente	Consita Tratamento de Resíduos
Coleta, transporte e destino final de resíduos sólidos domiciliares	R\$ 1.432.402,87	R\$ 1.606.867,05	R\$ 1.399.494,08

³ Primeira Câmara, 02-02-21, Relator e. Conselheiro Antonio Roque Citadini (TC-001984.989.20 e TC-002202.989.20).



Coleta, transporte e destino final de resíduos sólidos domiciliares (próprios municipais)	R\$ 32.520,79	R\$ 36.727,99	R\$ 31.773,71
Coleta, transporte e destino final de resíduos sólidos sépticos	R\$ 88.378,43	R\$ 98.889,37	R\$ 92.238,50
Varrição manual das ruas	R\$ 246.855,72	R\$ 297.885,60	R\$ 257.872,36
Limpeza e lavagem das feiras livres	R\$ 51.117,12	R\$ 53.956,96	R\$ 41.177,68
Serviços diversos e capina de escolas	R\$ 1.055.647,13	R\$ 1.152.881,18	R\$ 1.068.968,50
Coleta de resíduos recicláveis	R\$ 148.565,61	R\$ 165.618,09	R\$ 107.238,27
TOTAL MENSAL	R\$ 3.055.487,68	R\$ 3.412.826,23	R\$ 2.998.763,10
TOTAL PARA 6 MESES	R\$ 18.332.926,08	R\$ 20.476.957,41	R\$ 17.992.578,60

* Nos orçamentos originais constam as medidas (unidades), as quantidades e os preços unitários

Dessarte, considero cumprido o dispositivo presente no inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93.

2.4 Até mesmo como consequência da retirada dos pontos anteriores, entendo que também a questão da aglutinação de serviços deve ser afastada.

No entendimento da SDG, a aglutinação de objetos distintos é impropriedade grave o suficiente para comprometer a dispensa e o contrato, frisando que sobre essa questão os argumentos constantes das peças defensórias se mostram por demais singelos e inconsistentes, além de o edital do chamamento público não prever expressamente a possibilidade de participação de empresas em consórcios.

Igualmente, a SDG refuta o argumento de que, já estando aglutinados os mesmos serviços no contrato anterior, sem ter havido questionamento a respeito por parte desta Casa, nada obstaria a contratação emergencial nos mesmos moldes. Isto porque “a ausência de apontamento em ajustes anteriores não impede que determinada circunstância seja reprovada posteriormente, mesmo porque os entendimentos a respeito das questões submetidas à análise deste Tribunal são passíveis de alterações no decorrer do tempo, por vários fatores, como mudanças na legislação pertinente.”

Em que pese a importante intervenção do órgão de consulta, porquanto, de fato, à luz do art. 23, § 1º, da Lei de Licitações, não havendo



justificativa técnica e econômica plausível, a aglutinação deve ser evitada, entendo que no caso vertente a impropriedade é passível de **relevamento**, haja vista a superação dos apontamentos anteriores, ou seja, a demonstração de que a situação emergencial de fato se materializou e os preços avençados não afrontaram o princípio da economicidade.

Ademais, o objeto do ajuste ora examinado em pouco difere do abordado no Contrato emergencial nº 313/19⁴ que, celebrado posteriormente (06-12-21), foi julgado regular por esta C. Primeira Câmara.

2.5 Diante do exposto, voto pela **regularidade** da dispensa de licitação e do contrato emergencial, pela consequente **legalidade** dos atos determinativos das despesas decorrente, bem assim pelo **conhecimento** da execução contratual e do termo de encerramento do ajuste.

Sala das Sessões, 12 de abril de 2022.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

⁴ “1.1. Coleta, transporte e destinação final de resíduo sólido domiciliar; 1.2. Coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sépticos; 1.3. Varrição manual de ruas; 1.4. Limpeza e lavagem de feiras; 1.5. Serviços diversos e capina de escolas; 1.6. Coleta e transporte de resíduos sólidos recicláveis”.