



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO
AMAZONAS**

REPRESENTAÇÃO N. 27/2020-MPC

URGENTE

COM PEDIDO DE CAUTELAR

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, com fulcro na Constituição, Lei Orgânica e nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n.º 04/2002-TCE/AM, por intermédio do Procurador signatário, vem perante Vossa Excelência oferecer **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE LIMINAR CAUTELAR** contra atos de renovação contratual (Aditivos aos Contratos 33/2003 e 01/2013), praticados pelo **Senhor Paulo Ricardo Rocha Farias**, titular da **Secretaria Municipal de Limpeza Urbana de Manaus (SEMULSP)**, por motivo de ofensa à autoridade das decisões deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado (Acórdão 792/2018 e Decisão 46/2018 – Pleno) e com grave infração à ordem jurídica, consoante os fatos e fundamentos a seguir.

Consoante os extratos de aditivos publicados no Diário Oficial do Município do último dia 30 de novembro (anexos), a autoridade representada renovou, por quinze anos, sem licitação, os Contratos de prestação de serviço 033/2003 e 001/2013, respectivamente, com a empresa Tumpex – empresa amazonense de coleta de lixo Ltda e com a Construtora Marquise S. A. O primeiro, com valor de R\$ 15.340.043,18 (quinze milhões, trezentos e quarenta mil, quarenta e três reais e dezoito centavos); o segundo, R\$ 11.043.168,77 (onze milhões, quarenta e três mil, cento e sessenta e oito reais e setenta e sete centavos). O objeto são a limpeza pública e coleta de resíduos para disposição no Aterro situado no km 19 da AM/010.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Ocorre que esses dois contratos são conhecidos da Corte de Contas do Estado, tendo sido rechaçados, na qualidade de atos gravemente ofensivos à ordem jurídica, por decisões que constituem coisa julgada administrativa.

Confiram-se, na representação - processo n. 2339/2011, a r. Decisão 46/2018 – Pleno, capitaneada por alentado voto da lavra do eminente Conselheiro Julio Cabral, e apresentando o seguinte dispositivo:

Vistos, relatados e discutidos estes autos acima identificados, DECIDEM os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, reunidos em Sessão do Tribunal Pleno, no exercício da competência atribuída pelo art. 11, inciso IV, alínea "i", da Resolução nº 04/2002-TCE/AM, à unanimidade, nos termos do voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator em parcial consonância com o pronunciamento do Ministério Público junto a este Tribunal, no sentido de:

10.1- Conhecer a presente Representação interposta pelo Ministério Público de Contas, formulada pelo Procurador Ruy Marcelo Alencar de Mendonça, por irregularidades nos Contratos Administrativos; Contrato nº 16/2005 e Contrato nº 01/2013, derivados do Contrato 34/2003 e nos aditivos derivados do Contrato nº 33/2003, sem realização de processos licitatórios, firmados no âmbito da Secretaria Municipal de Limpeza - SEMULSP;

10.2- Julgar Procedente a presente Representação interposta pelo Ministério Público de Contas, formulada pelo Procurador Ruy Marcelo Alencar de Mendonça, por irregularidades nos Contratos Administrativos: Contrato nº 16/2005 e Contrato nº 01/2013 derivados do Contrato nº 34/2003 e nos aditivos derivados do Contrato nº 33/2003, sem realização de processos licitatórios, firmados no âmbito da Secretaria Municipal de Limpeza - SEMULSP;

10.3 Aplicar Multa ao Sr. Paulo Ricardo Rocha Farias (Secretário da SEMULSP) no valor de R\$ 8.768,25 (Oito mil, setecentos e sessenta e oito reais e vinte e cinco centavos) que devem ser recolhidos na esfera Estadual para o órgão Encargos Gerais do Estado – SEFAZ - uma vez que conforme extratos publicados no Diário Oficial do Município, assinou as transferências de concessão pertinentes ao Contrato nº 34/2003, originando o Contrato nº 16/2005 e o Contrato n. 01/2013 (fis. 116), sem licitação, caracterizando grave infração à norma legal, com base no art.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

308, VI, da Resolução 04/2002;

Em grau recursal, embora tenha sido acrescida recomendação alusiva à vida útil do aterro sanitário, foi expressa e solenemente rejeitada a pretensão recursal e mantida a procedência da representação, integralmente, consoante os termos do v. Acórdão n. 792/2018 (processo 1570/2018) *in verbis*:

Vistos, relatados e discutidos estes autos acima identificados, ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, reunidos em Sessão do Tribunal Pleno, no exercício da competência atribuída pelo art. 11, inciso III, alínea T, item 2, da Resolução n.º 04/2002-TCE/AM, à unanimidade, nos termos do voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Convocado e Relator, em consonância com pronunciamento do Ministério Público junto a este Tribunal, no sentido de:

8.1. Conhecer o presente Recurso de Reconsideração, interposto pelo Sr. Paulo Ricardo Rocha Farias;

8.2. Negar Provimento ao presente recurso do Sr. Paulo Ricardo Rocha Farias, mantendo na íntegra a Decisão n. 46/2018-TCE-TRIBUNAL PLENO, com fulcro no art. 1.º, XXI, da Lei n.º 2423/96 c/c art. 11, III, "g". da Resolução 04/2002-TCE/AM;

8.3. Recomendar à Secretaria Municipal de Limpeza Pública SEMULSP que no que se refere ao contrato de gestão derivado do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental - TACA dada a sua estrita vinculação com a vida útil do aterro sanitário, conforme apurado no Relatório Técnico constante dos presentes autos (fl. 21), que sua vigência fique adstrita a tal prazo, não mais do que isso.

No final do ano passado, porque não recorrida a decisão acima, e com a finalidade de evitar insegurança jurídica, menosprezo à autoridade do TCE/AM e ineficiência administrativa, expedimos a Recomendação Ministerial n. 211/2019/MPC/RMAM, de 28 de novembro de 2019 (anexa), ao Prefeito e ao Secretário ora Representado, no sentido de “darem início ao planejamento para realização de novas licitações dos serviços atualmente ainda objeto dos contratos



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

julgados ilegais pela Corte de Contas, relativos à coleta e disposição de resíduos em Manaus.”

A resposta veio por meio do Ofício n. 015/2020-GP, de 17 de janeiro de 2020, subscrito pelo Prefeito de Manaus, Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto, e pelos Ofícios 027 e 028/2020 – ASJUR/GS/SEMULSP, subscritos pelo Secretário representado Paulo Farias. Após considerações sobre a garantia de eficiência do serviço atualmente prestado assim como sobre a opinião pessoal de que os contratos para operação interna no aterro deveriam seguir até fim da vida útil deste último (por interpretação deles à sentença judiciária sobre o tema), afirmaram que **“a SEMULSP já se prepara para adotar procedimentos iniciais para uma nova licitação, que, é, por óbvio, uma das hipóteses legais dada a decisão de não se estender mais os contratos apenas com base na dita essencialidade e continuidade do serviço, como se fez no passado.”** No mesmo norte, favorável, afirmou o Prefeito em sua missiva que **“os atos de gestão estão de acordo com o substrato que pretende em última análise a Recomendação de Vossa Excelência.”** (anexos).

Portanto, a decisão de renovar por quinze anos os contratos viciados surpreendeu. Por mais impeditiva e desafiadora tenha sido a superveniente pandemia do Novo Corona Vírus de 2020, não há justo motivo para se perpetrar, em sentido antagônico à decisão plenária passada administrativamente em julgado, no último mês do mandato municipal, a renovação de longo prazo dos contratos reconhecidos como gravemente inválidos e ofensivos à ordem jurídica, em detrimento da prerrogativa de seu sucessor, de fazer cumprir a Lei e a autoridade do comando de controle externo desta Corte de Contas. Em tese, poder-se-ia tolerar, quando muito, em vista da calamidade, para garantia da continuidade do serviço público municipal de coleta de resíduos, a prorrogação excepcional de curto prazo dos referidos contratos, até a ultimação de novo procedimento licitatório na forma da lei.

Por outro lado, é fundamental recordar o seguinte. Ainda que jamais tivessem sido rechaçados definitivamente pelo Tribunal de Contas, o que se admite apenas para argumentar, os referidos contratos de prestação de serviço e os seus



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

recém-expedidos aditivos de renovação são realmente contratos administrativos nulos, por flagrante ofensa ao princípio licitatório e a seu regime constitucional aplicável aos contratos administrativos em geral.

Consoante exaustivamente debatido e decidido, à unanimidade de votos no plenário da Corte de Contas, os contratos sucessivamente aditados, anteriormente e no presente, em favor das empresas TUMPEX e da MARQUISE, não foram precedidos de procedimento licitatório dos quais essas empresas tenham participado e se habilitado como vencedoras. O vínculo da TUMPEX foi celebrado por aditivos feitos simplesmente a partir da retirada da empresa que ganhou a licitação em 2003 e que constava originariamente como parte contratada. O da Marquise, sem base licitatória alguma no ano de 2013!

A Construtora MARQUISE S A. foi contratada sem licitação (Contrato n. 001/2013) para prestar os serviços, inicialmente por cinco meses; por aditivo, na sequência, por novo contrato de sessenta meses, ao completo arrepio da Constituição Brasileira!

Ademais, os contratos administrativos representados, desde a sua feição original, de 2003 e de 2013, não se enquadravam e não se enquadram nos caracteres legais de (delegação) concessão de serviço público, de modo a serem passíveis de renovações de longo prazo, por possuírem cláusulas típicas de mera terceirização da atividade-meio operacional da SEMULSP, no tocante à coleta, transporte e disposição de resíduos, sujeita *ipso facto* ao prazo máximo de sessenta meses, de acordo com o artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, e previsão no correlato edital de 2003. Tanto assim que o edital e os contratos não estipularam as cláusulas essenciais previstas na Lei de Concessões (a Lei n. 8.987/1995). Isso *v.g.* quanto à falta de previsão de projeto de modernização e ampliação de serviço a cargo das empresas contratadas, nem a respectiva contrapartida da fixação de tarifa a ser cobrada diretamente dos cidadãos usuários do serviço de coleta de lixo, requisitos esses essenciais e obrigatórios em toda concessão de serviço público, em conformidade com os termos do artigo 175 da Constituição Brasileira.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Conforme argumentado por este MP de Contas na representação definitivamente julgada favoravelmente pelo Tribunal de Contas, ainda que fossem tomados como contratos de concessão de serviço público, a nulidade restaria evidente, não pelo excesso de prazo, mas principalmente pela falta de licitação e pela inconsistência de cláusulas e de planejamento legalmente exigidos na forma da Lei de Concessões. Ora, não há, nesses contratos/aditivos, projetos básicos com plano de concessão, faltando-lhes especificações essenciais sobre os elementos de caracterização dos serviços a serem prestados, sua expansão e modernização dentre outras disposições legalmente exigíveis, tais como especificação quanto à frota, destino final, sistema alternativo de coleta de lixo, frequência, horário e itinerários dos serviços. Nada disso, que é próprio de concessão de serviço público, constou da concorrência pública de 2003 e do contrato avulso de 2013 e aditivos de prazo e de mudança de empresas contratadas.

Sejam qualificadas de um modo, como delegações de serviço público, ou de outro, como terceirização de atividade operacional do serviço da SEMULSP, o fato reconhecido pelo TCE/AM é que não poderiam jamais ter sofrido transferência de parte contratada sem licitação, porque isso é vedado pelas normas da Constituição de 1988 para ambos os casos (nos artigos 37 e 175). A representação e a Decisão definitiva enfrentam esse aspecto expressa e especificamente para o caso concreto: patenteia-se ofensa ao princípio constitucional Licitatório.

A insistência dos agentes municipais no sentido de se defenderem ali enquadrando a figura como de concessão de serviço público é para buscar abrigo na norma do artigo 27 da Lei de Concessões, que permite prorrogação por longo prazo e disciplina a possibilidade de subconcessão e transferência da concessão. Ocorre que essa matéria restou vencida. A interpretação que a Corte de Contas faz desse dispositivo é conforme a Constituição, para condicionar a transferência e a subconcessão ao requisito constitucional da Licitação. A não ser assim, relega-se o artigo 27 ao campo da inconstitucionalidade material; aliás, como defendeu em



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

parecer o Procurador Geral da República na ADI n. 2946 (ainda pendente de julgamento no STF).

Nesse rumo, ensina o festejado administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello:

Tendo sido visto que a concessão depende de licitação – até mesmo por imposição constitucional – e como o que está em causa, ademais, é um serviço público, não se compreenderia que o concessionário pudesse repassá-la a outrem, *com ou sem* a concordância da Administração.

Com efeito, quem venceu o certame foi o concessionário, e não um terceiro – sujeito, este, pois, que, de direito, não se credenciou, ao cabo de disputa aberta com quaisquer interessados, ao exercício da atividade em pauta. Logo, admitir a *transferência da concessão* seria uma burla ao princípio licitatório, enfaticamente consagrado na Lei Magna em tema de concessão, e feriria o princípio da isonomia, igualmente encarecido na Constituição. Sem embargo, a Lei n. 8.987, no art. 27, *inconstitucionalmente* a acolheu, desde que precedida de anuência da Administração. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 676-677)

O TCU já se manifestou¹ contrariamente a essa prática, ao asseverar que *“a alteração subjetiva dos contratos administrativos representa fraude direta à ordem constitucional positiva e à legislação infraconstitucional no que toca ao dever de licitar. Essa situação seria veiculadora, ainda, de iminente risco para a Administração, já que a empresa subcontratada, por ser escolhida pela Contratada, não sofreria, necessariamente, análise dos critérios exigidos para contratação com o Poder Público, como, por exemplo, idoneidade, qualificações técnica e econômico - financeira, habilitação jurídica e, entre outros, regularidade fiscal”*.

Repisam-se as justificativas adicionais de nulidade dos aditamentos até 2020, enumeradas por este MP de Contas na sua representação julgada procedente pela Corte:

¹TCU. Acórdão nº 368/2004 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 08.09.2004. DOU, 16 set. 2004.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

1. falta de fundamento legal e justificativa técnica, devidamente formalizada por projeto/exposição de motivos em processo formal, – para a cessão direta (sem licitação) do contrato da empresa Limpel (34/2003) em favor da Enterpa Engenharia Ltda. (originando o contrato n. 016/2005), com modificação/ampliação do objeto, em grave violação aos princípios constitucionais Licitatório e da Impessoalidade Administrativa;
2. falta de fundamento legal e justificativa técnica, devidamente formalizada por projeto/exposição de motivos em processo formal, para o aditamento dos Contratos 033/2003 e (cessão) 016/2005, que incluem, no objeto contratual, a concessão de outros serviços não originariamente previstos, relativos ao saneamento/lixo, em vista de mácula aos princípios constitucionais Licitatório e da Impessoalidade Administrativa;
3. falta de fundamento legal e justificativa técnica, devidamente formalizada por projeto/exposição de motivos em processo formal, para a celebração de contrato direto (sem licitação) de sub-empregada em 14/09/2006, com as empresas TUMPEX e ENTERPA, para revitalização do aterro sanitário de Manaus, por mácula ao princípio constitucional Licitatório;
4. falta de fundamento legal e justificativa, devidamente formalizada por projeto/exposição de motivos em processo formal, para a celebração de 6.º termo aditivo ao Contrato de 18/07/1989 com a empresa TUMPEX, mesmo já estando extinto o contrato originário, em 27 de junho de 2008, com possível mácula aos princípios constitucionais Licitatório e da Impessoalidade Administrativa;
5. falta de fundamento legal e justificativa técnica, devidamente formalizada por projeto/exposição de motivos em processo formal, para os sucessivos aditamentos de prazo ao Contrato n. 33/2003 (originalmente de 5 anos, lote 1 da Concorrência n. 001/2003);
6. falta de fundamento legal e justificativa técnica, devidamente formalizada por projeto/exposição de motivos em processo formal, para os sucessivos aditamentos de prazo ao Contrato n. 34/2003 (originalmente de 5 anos, lote 2 da Concorrência n. 001/2003);
7. falta de fundamento legal e justificativa técnica, devidamente formalizada por projeto/exposição de motivos em processo formal, para o aditamento s/n ao Contrato n. 16/2005 (originalmente Contrato n. 34/2003, de 5 anos, lote 1 da Concorrência n. 001/2003);



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

8. falta de fundamento legal e justificativa técnica, devidamente formalizada por projeto/exposição de motivos em processo formal, para alteração por apostilamento ao Contrato n. 33/2003;

9. falta de fundamento legal e justificativa técnica, devidamente formalizada por projeto/exposição de motivos em processo formal, para a alteração por apostilamento ao Contrato n. 34/2003;

10. inconsistência do projeto e a conseqüente invalidade do Contrato n. 34/2003, por falta de especificação quanto à frota, destino final, sistema alternativo de coleta de lixo, frequência, horário e itinerários dos serviços;

11. falta de fundamento legal e justificativa técnica, devidamente formalizada por projeto/exposição de motivos em processo formal, para a celebração de contrato direto (sem licitação) com a empresa MARQUISE S A, Contrato n. 001/2013, por mácula ao princípio constitucional Licitatório;

Como elencado nos itens 2, 3, 7, 8 e 9 acima, houve inclusive aditamento do objeto contratual para incluir, em favor das mesmas empresas, serviços que originariamente não constavam, caracterizando inovação prejudicial à livre-concorrência, igualmente em detrimento dos princípios constitucionais de Administração Pública (em especial, o Licitatório, da Impessoalidade, Moralidade e Eficiência Administrativas).

Em razão da gravidade e relevância do fato, com evidente violação da autoridade da decisão definitiva da Corte de Contas, e em vista do perigo iminente de dano de difícil reparação, no tocante a possíveis investimentos adicionais das empresas beneficiárias para amortização de longo prazo com base nos aditivos inválidos, com a conseqüente vinculação do município por caracterização de responsabilidade civil, é adequada e imprescindível a concessão de medida cautelar para suspender em parte os efeitos da referida renovação contratual.

Destaca-se que é reconhecido ao Tribunal de Contas o poder geral de cautela necessário a evitar lesão aos cofres públicos em sede de suspensão de eficácia de contratos administrativos controlados, sem prejuízo, conflito e menosprezo



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

ao controle direto parlamentar, que é suspensivo de ordem definitiva em vez de cautelar. Nesse sentido, as deliberações proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nos MS 24.510/DF, MS 26.547/DF, SS 3789/MA e SS 5.149/CE e SS 5182/MA.

Por todo exposto, requer-se a admissão desta representação para o efeito de concessão liminar de medida cautelar para suspender parte dos efeitos das prorrogações contratuais impugnadas, no tocante à cláusula de vigência de quinze anos, determinando-se providências imediatas de preparação de nova licitação, destinada à oferta do objeto, em conformidade com o princípio constitucional Licitatório e preservação imediata da autoridade da decisão controladora deste Tribunal de Contas.

Este MP de Contas requer, finalmente, após a análise da cautelar, a instrução desta representação, com garantia de contraditório e defesa, em vista da caracterização, em tese, da infração passível de multa, do artigo 54 da Lei Orgânica, por descumprimento e desprezo de decisão do Controle Externo, assim como final julgamento no sentido de assegurar a autoridade do comando controlador e por cobro a contratações sem licitação para o serviço de manejo de resíduos sólidos na capital amazonense.

Espera controle externo tempestivo, eficaz e efetivo, com observância da ordem jurídica. Protesta-se por ciência dos encaminhamentos.

Manaus, 04 de dezembro de 2020.


RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas