



Excelentíssimo Relator das Contas da Preeitura Municipal de João Pessoa do exercício financeiro de 2021 – Conselheiro Conselheiro Antonio Gomes Vieira Filho

Ref. ao Processo TC nº 06300/21

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, através dos Procuradores que esta subscrevem, dando cumprimento à sua missão institucional de defesa da ordem jurídica e lastreado na independência funcional que o governa, vem à presença de Vossa Excelência, oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO** com pedido de **CAUTELAR** em decorrência dos fatos e fundamentos jurídicos relacionados a atos praticados pelo Superintendente da **Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana - EMLUR no exercício de 2021, Sr. José Ricardo Veloso**, e, ao final, requerer.

SINOPSE FÁTICA

Em 22 de Março do exercício corrente, o Superintendente da EMLUR, assinou a rescisão unilateral dos contratos nº 15, 16 e 17/2020, firmados com as empresas Beta Ambiental Ltda, Limpebras Engenharia Ambiental Ltda e Limpmax Construções e Serviços EIRELI, respectivamente.

Tais empresas haviam sido contratadas após vencerem a Concorrência Pública nº 01/2019 para executarem serviços de limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, limpeza em vias e logradouros públicos do Município de João Pessoa.

Nos dias 7 e 8 de abril, os fornecedores apresentaram Denúncias a esta Corte de Contas, alegando, em apertada síntese, ilegalidade das rescisões contratuais (Documentos nº 20696/21, 20856/21, 21522/21 e 22522/21), que foram reunidas no processo TC nº 06300/21.



O Órgão de Instrução desta Corte, ao apurar os fatos, exarou o Relatório Inicial (fls. 479/489), sugerindo a Suspensão Cautelar dos atos que resultaram nas rescisões dos Contratos nº 015/20, nº 016/20 e nº 017/20, decorrentes da Concorrência Pública nº 01/2019, até ulterior decisão deste Tribunal de Contas, bem como notificação do gestor para apresentação de defesa e esclarecimentos.

O Exmo. Senhor Conselheiro Relator não se pronunciou quanto ao pedido de cautelar da Auditoria, tendo determinado a citação do Sr. José Ricardo Veloso (fls. 521/522 , proc 06300/21).

Em 13 de abril, foram anexadas petições informando da suspensão dos serviços pelas empresas, do lixo acumulado nas ruas e de cotação emergencial de preços conduzida pela EMLUR para substituição dos antes contratados (DOC TC nº 23999/21, 24271/21, 24273/21 e 24272/21).

DOS FUNDAMENTOS

Como mencionado no Relatório supra, este Egrégio Tribunal instaurou processo específico para apurar a legalidade da rescisão contratual promovida pela EMLUR contra as empresas vencedoras da Concorrência Pública nº 01/2019, para limpeza urbana.

Sem sombra de dúvidas, o julgamento de mérito sobre o ocorrido demanda necessária escuta das razões da Administração, motivo pelo qual o Exmo. Conselheiro Relator determinou a notificação do gestor.

Certo de que todas as dúvidas que permeiam o ato combatido pelas empresas denunciadas serão tratadas com a profundidade e meios de provas



que o caso requer, esta Representação vem abordar outro aspecto, bem mais urgente. Explico.

Como se sabe, o contrato administrativo possui prerrogativas que o difere dos contratos entre particulares, uma vez constar a prevalência e proteção do interesse público.

Neste diapasão, a Lei 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, prevê a possibilidade de rescisão unilateral tanto pelo contratante quanto pelo contratado, que pode ocorrer desde que se atenda a alguns requisitos impostos.

Pois bem, a EMLUR suscitou como hipótese legal para fim dos contratos os incisos I e II do art. 78, *in verbis*:

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

(...)

Parágrafo único. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

In casu, a análise da legalidade das rescisões realizadas perpassa, dentre outras questões, pela verificação do efetivo contraditório e ampla defesa dos contratantes, ANTES da rescisão definitiva, conforme parágrafo único do artigo transcrito, bem como da existência de fatos que justifiquem a medida extrema.

Ocorre que, ainda que a EMLUR tenha atendido todos os requisitos formais legais para as rescisões dos contratos com a Beta Ambiental, a Limpebras Engenharia Ambiental e a Limpmax Construções e Serviços, o que será tratado a seu tempo, tem-se que o ato foi praticado de forma desarrazoada, ineficiente, contrária ao interesse da população e, em especial, à saúde pública, uma vez que



a administração ameaçou a continuidade da prestação de um serviço público essencial, que deve ser ininterrupto, devendo ainda ser prestado com observância das normas de segurança e saúde pública da população e dos trabalhadores envolvidos.

Ora, a limpeza urbana é SERVIÇO ESSENCIAL, impensável de apresentar solução de continuidade! Não por outro motivo, é relacionado na Lei nº 7.783/89 que regulamenta as atividades essenciais e regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade¹.

Não obstante, ao rescindir todos os contratos das empresas que realizavam a limpeza urbana no Município de João Pessoa, a EMLUR não apresentou alternativa capaz de afastar prejuízo à população.

Em verdade, em notícia publicada no site oficial da EMLUR, o superintendente destacou que, até que novos contratos fossem firmados, a própria Autarquia assumiria o serviço interrompido dando prioridade ao serviço de coleta domiciliar, com equipamentos e materiais próprios². Destaco trecho:

*“Ricardo Veloso reforçou, ainda, que **terá prioridade o serviço de coleta domiciliar, dando continuidade ao calendário elaborado pela equipe de planejamento da Emlur. “A Emlur possui quadro e equipamentos próprios. Esse pessoal será redistribuído para suprir essa necessidade com o objetivo de garantir a continuidade dos serviços com qualidade. Além disso, já foi instaurado processo licitatório para a contratação de empresa em caráter emergencial, bem como a contratação em definitivo”, disse”.***

A afirmação de que a EMLUR possui equipamento e pessoal próprio capaz de substituir o serviço de três empresas, contratadas por alguns

¹ Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais: (...)

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo; (...)

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

² ANEXO e disponível em <https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/secretarias-e-orgaos/emlur-assegura-direitos-de-trabalhadores-e-a-continuidade-da-coleta-domiciliar-em-reuniao-com-sindicato/>



milhões de reais, garantindo a continuidade dos serviços com qualidade carece de lógica e verossimilhança. Supor tal fato como verdade seria também assumir como desnecessária nova licitação e contratação, bem como prejuízo ao erário público decorrente de todos os pagamentos já efetuados às empresas de limpeza urbana contratadas ao longo dos anos.

Obviamente que a EMLUR não conseguirá manter a limpeza urbana do município com efetividade apenas com seus próprios insumos. Não por outro motivo, desde o dia 13 de abril, diversas matérias de diferentes veículos de imprensa estão sendo divulgadas, noticiando o acúmulo de sujeira nas ruas, protestos dos empregados das empresas, **coleta irregular com caminhões caçamba aberto**. Vejamos algumas:

- <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2021/04/14/joao-pessoa-tem-lixo-acumulado-apos-impasses-entre-prefeitura-e-empresas-de-limpeza-urbana.ghtml>
- <https://www.portalt5.com.br/noticias/single/nid/coleta-de-lixo-e-paralisada-em-joao-pessoa-diz-sindicato-emlur-nega/>
- <https://portalcorreio.com.br/bairros-ficam-sem-coleta-de-lixo-em-joao-pessoa-mesmo-apos-emlur-negar-problemas-com-o-servico/>

Difícil de entender a justificativa para medida tão abrupta, de consequências tão sérias e prejudiciais, especialmente quando o próprio Superintendente da Autarquia afirma, na mesma notícia oficial acima citada, **ainda estar apurando** eventual dano ao erário decorrente da não execução de serviços que, segundo as empresas, seria de 5%³:

“O dano aos cofres públicos ainda está em fase de apuração, mas ressaltamos que as próprias empresas em nota admitiram que a inexecução dos serviços é de 5%. Esse percentual pode parecer pouco, porém, num contrato em torno de R\$ 100 milhões, é uma quantia bastante expressiva”, ressaltou Ricardo Veloso.

³ ANEXO e disponível em <https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/secretarias-e-orgaos/emlur-assegura-direitos-de-trabalhadores-e-a-continuidade-da-coleta-domiciliar-em-reuniao-com-sindicato/>



Ora, em havendo de fato motivo concreto para rescisão deste serviço essencial, o gestor tem como dever promover uma solução que não acarrete prejuízo à população, havendo diversas opções legais, não sendo razoável a falta de execução ou execução precária de um serviço essencial.

Ademais, a rescisão por inexecução contratual é medida extrema, que pressupõe lesão aos interesses fundamentais. É o que leciona Marçal Justen em sua obra tida como referência sobre licitações e contratos públicos⁴:

Sempre que a Administração pretender a rescisão do contrato por inadimplemento do particular, deverá evidenciar não apenas a concretização de uma das hipóteses do art. 78. É fundamental apontar o vínculo entre essa conduta e a lesão aos interesses fundamentais. Quando o inadimplemento for irrelevante ou secundário e não envolver a satisfação de deveres fundamentais, a Administração poderá impor sanções ao particular. Mas não poderá decretar a rescisão.

(...)

No caso do inc. II, a parte atua no sentido de cumprir seus deveres contratuais. Porém, atua mal. Ofende as especificações constantes do contrato ou da lei. Infringe as regras da experiência. Desborda os limites da atividade profissional. A Lei não distingue entre a atuação dolosa e a culposa. É irrelevante se a parte tem a intenção de atuar mal. É suficiente atuação evitada de imperícia, imprudência ou negligência.

Deve-se insistir que a irregularidade autorizadora da rescisão é aquela insanável ou grave o suficiente para que a Administração promova a contratação de outrem para dar seguimento à prestação desejada. Se a parte executar mal uma determinada prestação, isso não é causa bastante para a rescisão, inclusive porque o art. 69 ficaria sem qualquer eficácia. Será cabível a rescisão se a prestação se tornar inútil para a outra parte.

Destaque-se que além da sujeira nas ruas, o mundo enfrenta a pandemia do COVID-19, momento crítico e sensível, em que a Administração deve atuar para assegurar a saúde, o bem-estar da população e gerenciar a inevitável queda de empregos. Entretanto, estes pilares estão sendo negativamente atingido pela medida tomada pela EMLUR.

⁴ Fl. 1087/1090



A “solução” da Administração abarca um outro importante e arriscado aspecto.

Como se sabe, os serviços de limpeza urbana envolvem grande vulto de recursos, sendo uma despesa relevante em qualquer orçamento municipal. Assim, faz-se imperioso que a seleção dos fornecedores seja realizada com o devido planejamento, de forma criteriosa e transparente que, de fato, proporcione a melhor escolha ao ente público.

Todavia, a ruptura dos contratos até a semana passada vigentes, seguida pela execução de serviços insatisfatórios pela própria EMLUR com a promoção de uma licitação emergencial, desacompanhada de todos os formalismos e publicidade que a questão requer, acabará, por certo, acarretando prejuízos muito maiores à Administração e população, destacando-se que a postura da administração pública, provocada pelo gestor, agrava a situação de emergência, podendo ser utilizada com possível desvio de finalidade para uma contratação emergencial, com dispensa de licitação.

No caso concreto, não se vê óbice à prestação do serviço de forma direta pela administração pública, desde que o serviço de coleta estivesse sendo prestado com qualidade e observando os padrões de segurança e saúde da população e dos trabalhadores envolvidos.

Frise-se que, enquanto fiscal da lei, a manifestação do *parquet de contas* está em harmonia com a necessidade de prestação de um serviço de coleta de qualidade e de forma contínua, motivo pelo qual, ainda que existentes falhas procedimentais na prestação de serviço por parte das empresas contratadas, compete à administração a resolução da questão dentro dos parâmetros da legalidade, incluindo a contratação de novos prestadores dentro de um regular processo licitatório, sem agravamento da situação de emergencial.

Assim, não vislumbrando, a princípio, patente justificativa para a interrupção do serviço essencial de limpeza urbana, especialmente em momento de pandemia, estando ainda presentes os requisitos do perigo da demora e a



fumaça do bom direito, requer o Ministério Público de Contas a expedição de medida cautelar que suspenda as rescisões dos contratos nº 15, 16 e 17/2020, firmados pela EMLUR com as empresas Beta Ambiental Ltda, Limpebras Engenharia Ambiental Ltda e Limpmax Construções e Serviços EIRELI, respectivamente, até apreciação da legalidade do mesmo por este Tribunal ou, subsidiariamente, acaso existentes os motivos da administração, até que se proceda a uma nova e regular licitação para escolha de novos prestadores de serviço de coleta e limpeza urbana.

DOS PEDIDOS

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas REQUER:

1. **O RECEBIMENTO** da presente Representação com o emprego do regular processamento;
2. **A CONCESSÃO IMEDIATA DE MEDIDA CAUTELAR** para suspensão das rescisões dos contratos nº 15, 16 e 17/2020, firmados pela EMLUR com as empresas Beta Ambiental Ltda, Limpebras Engenharia Ambiental Ltda e Limpmax Construções e Serviços EIRELI, respectivamente, até apreciação da legalidade do mesmo por este Tribunal, nos autos do Processo TC nº 06300/21 ou até que a administração promova um novo e regular processo licitatório sobre a matéria.
3. **NO MÉRITO, requer a confirmação da cautelar anteriormente deferida, com declaração de ilegalidade da suspensão do serviço essencial realizada pelo gestor, bem como aplicação de multa legal em virtude da prestação de serviço de forma deficiente pela administração direta.**

Requer, outrossim, que seja oficiado o Ministério Público do Trabalho para que valere as condições de segurança e saúde do trabalhador, no período em que houve prestação direta de serviço por parte da EMLUR, em caminhões



abertos (tipo caçamba), adotando as medidas legais cabíveis, dentro de suas atribuições.

Termos em que pede deferimento.

João Pessoa, 15 de abril de 2021.

MANOEL ANTÔNIO DOS SANTOS NETO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas/PB

Assinado em 15 de Abril de 2021



Manoel Antônio dos Santos Neto
Mat. 3707547
PROCURADOR(A) GERAL