



Estado do Amazonas  
Ministério Público de Contas  
1ª Procuradoria



## **REPRESENTAÇÃO N. 08/2022-MP-RCKS**

**- COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

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

O Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas, por intermédio deste Procurador de Contas signatário, investido em atribuição de envergadura constitucional de salvaguarda da ordem jurídica e dos interesses da coletividade, e com fulcro nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n. 04/2002-TCE/AM, bem como nas disposições normativas constantes da Resolução n. 03/2012-TCE/AM, vem, respeitosamente, perante essa Douta Presidência, oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, contra os Srs. Sebastião da Silva Reis (Secretário Municipal de Limpeza Urbana - SEMULSP), Altervi de Souza Moreira (Subsecretário Municipal de Gestão da SEMULSP) e a empresa Mamute Conservação, Construção e Pavimentação LTDA., para apuração e responsabilização em virtude dos vícios atinentes ao **Contrato Emergencial de Prestação de Serviço n. 01/2022 – SEMULSP.**

**DA SÍNTESE FÁTICA E CAUSA DE PEDIR**



Teve conhecimento este *Parquetdo* **Contrato Emergencial de Prestação de Serviço n. 01/2022**, mediante extrato publicado na edição de 04 de fevereiro de 2022 do veículo oficial de imprensa do município de Manaus, **firmado com a empresa “Mamute Conservação, Construção e Pavimentação LTDA.”**, cujo objeto é a **“prestação de serviço de conservação e limpeza de logradouros públicos na cidade Manaus”**, pelo período de **180 (cento e oitenta) dias, ao valor global de R\$ 41.325.792,58** (quarenta e um milhões, trezentos e cinquenta e dois mil, setecentos e noventa e dois reais e cinquenta e oito centavos), **pelo período de cento e oitenta dias**. O instrumento de avença se encontra assinado pelo Sr. Altervi de Souza Moreira (Subsecretário Municipal de Gestão da SEMULSP) e os sócios representantes da empresa contratada.

Ocorre que, da forma que se apresenta, a referida contratação se coloca em completa divergência com o arcabouço normativo que rege o tema, violando frontalmente princípios constitucionais e dispositivos legais, consoante se passa a expor doravante.

I. De mais grave, e, portanto, apresentado em primeiro lugar no rol de impugnações que compõe esta peça, está a **inobservância ao princípio licitatório**.

Como de sabença geral, a licitação pública é procedimento administrativo previsto no artigo 37, XXI, da Constituição Brasileira, que objetiva a contratação de obras, serviços, compras e alienações na seara do Direito Público. Erigida a *status* constitucional, as hipóteses elencadas infraconstitucionalmente quanto à dispensa e inexigibilidade de licitação são exceções, cujo vetor interpretativo há de percorrer a seara mais restritiva para sua ocorrência.

Vertendo essa noção basilar às concretudes fáticas do caso trazido à lume, observa-se que a Secretaria Municipal de Limpeza Urbana –



Estado do Amazonas  
Ministério Público de Contas  
1ª Procuradoria



SEMULSP tem se valido de contratações de altíssimo vulto com a empresa “Mamute Conservação, Construção e Pavimentação LTDA.” sem o devido respaldo licitatório, a pretexto do que enuncia o artigo 24, IV, da Lei n. 8666/1993.

O dispositivo do estatuto federal licitatório trata de situações 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”.

Bem se vê que o influxo dessa norma depende da existência de uma verdadeira situação de emergência, compreendida essa como aquela que põe em iminência danos a bens, interesses e valores protegidos pelo interesse estatal, desobrigando o Estado a aguardar a tramitação regular do procedimento licitatório, eis que o tempo necessário para ultimação daquele poderia acarretar a descontinuidade do serviço público essencial ofertado. Não apenas. A dispensa, na forma do artigo 24, IV, do Estatuto Licitatório, demanda a imprevisibilidade da necessidade de contratação.

Não é o cenário que aqui se escruta.

A SEMULSP, no ano de 2021, já havia lançado mão de dispensa de licitação, sob o mesmo argumento de urgência, para estabelecer vínculo contratual com a referida empresa no intento de prestação de serviço similar. Na ocasião, firmou-se o Contrato de Prestação de Serviço n. 014/2021, celebrado no mês de maio daquele ano, com a mesma vigência de cento e oitenta dias do instrumento contratual que ora se contesta e ao valor de R\$ 40.621.000,00.



Estado do Amazonas  
Ministério Público de Contas  
1ª Procuradoria



Há de se questionar por qual motivo, durante a vigência do instrumento contratual anterior, não se adotaram providências idôneas a garantir a instauração de procedimento licitatório, que conferisse contornos, de fato lícitos, à prestação de serviço pretendida pela SEMULSP.

Entende este Ministério Público que o transcorrer de seis meses se mostra razoável para que se avance nas tratativas necessárias para seleção, por meio de licitação, de empresa que ofereça serviços similares àqueles fornecidos pela empresa representada.

Reforça a conclusão acima o fato de que não se está diante de qualquer ocorrência imprevisível objetivamente. Ora, a conservação e limpeza de logradouros públicos do município de Manaus se inclui no rol de atividades precípuas da pasta contratante, o que situa fora dos limites da credulidade a alegação de urgência para desempenho de funções que não de ser objeto de planejamento constante da SEMULSP.

Materializa-se, assim, claros indícios de simulação de emergência, com o mero propósito de estender a contratação direta com empresa que não se submeteu a seleção impessoal para vínculo com o Poder Público, o que torna o erário vulnerável a dispêndios que não guardam compatibilidade com parâmetros vantajosos e econômicos de custos.

Ainda em seara licitatória, urge frisar que as hipóteses de dispensa de licitação por situação de urgência possuem limite temporal de cento e oitenta dias, somente podendo ser ultrapassado quando a alternativa for indispensável a evitar o perecimento do interesse público protegido e houver notória excepcionalidade e imprevisibilidade de fatos ocorridos, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (cf. acórdãos n. 106/2011, 1901/2009 e 1941/2007). Do contrário, o mesmo TCU tem entendimento firmado de que, em regra, *“as contratações emergenciais se destinam a dar condições à Administração para se programar e para poder realizar, em um período de 180 dias, procedimentos necessários para a aquisição de bens e*



*serviços mediante regular certame licitatório”* (cf. Acórdão 1457/2011 – Plenário, Relator Ministro José Jorge).

Diante disso, reputa-se ilegítima a utilização do artigo 24, IV, para dar esteio à contratação direta objeto do Contrato Emergencial de Prestação de Serviço n. 01/2022, malferindo o ordenamento de regência às aquisições de bens e serviços por parte da Administração.

II. Noutro giro, o Contrato Emergencial de Prestação de Serviço n. 01/2022 – SEMULSP, para além do descumprimento ao Estatuto Licitatório apresentado no item anterior, **coloca-se em divergência com as diretrizes nacionais para saneamento básico estabelecidas pela Lei n. 11.445/2007** (com as alterações promovidas pela Lei n. 14026/2020).

Sobre esse marco regulatório, cumpre salientar que enuncia como princípio fundamental dos serviços públicos de saneamento básico **a seleção competitiva do prestador**, conforme apregoa o artigo 2º, XV.

O artigo 10 do mesmo diploma normatiza que *“a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular **depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação**, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumento de natureza precária”*. Em complemento, o artigo 11-A anui com a possibilidade de prestação do serviço por meio de contratação de parceria público-privada, nos termos da Lei n. 11079/2004.

De forma a afastar qualquer tipo de interpretação divergente, a indigitada norma trouxe, em seu próprio texto, a definição, para fins de sua aplicabilidade, do que se considera “saneamento básico”. Nos termos postos pelo legislador no artigo 3º, I, c, *“considera-se saneamento básico o **conjunto de serviços públicos, infraestruturas operacionais de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos**, constituídos pelas atividades e pela*



*disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana”.*

Bem se vê que a moldura normativa acima apresentada é de todo pertinente com o objeto do Contrato Emergencial de Prestação de Serviço n. 01/2022, uma vez que este diz respeito a serviços de conservação e limpeza urbanas.

Todavia, a despeito disso, não há compatibilidade da contratação em voga com o arcabouço legal ao qual se há de ter reverência. O modelo de prestação de serviço por concessão não se vê implantado, porque não respeitados os ditames da Lei n. 8.987/1995 ou Lei n. 11.079/2004 (no caso de contratação de parceria público-privada), **mormente quanto à necessidade de prévia licitação na modalidade concorrência e à forma de remuneração do serviço prestado.**

A falta de adequação entre a atuação da SEMULSP e o que prescreve a Lei n. 11.445/2007 (com as inúmeras alterações promovidas pela Lei n. 14026/2020) importa nítida ilegalidade e, sobretudo, revela-se danosa ao interesse público, na medida em que ignora o escopo da norma que visa à melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos de saneamento básico, não apenas como imperativo de saúde pública, mas também intrinsecamente relacionada à questão ambiental.

Ressalte-se que a incongruência com o paradigma normativo também se dá quanto à Lei Complementar Municipal n. 01, de 20 de janeiro de 2010, que, em âmbito local, impõe, de igual maneira, a necessidade de concessão precedida de concorrência para outorga de prestação de serviços de limpeza urbana (art. 29).



III. Remata-se este libelo abordando a falta de economicidade da avença.

Conforme já aventado no item I, a SEMULSP celebrou o Termo de Contrato n. 14/2021, com a mesma empresa ora representada e com similar objeto e tempo de vigência, todavia, com diferença a menor na ordem R\$ 731.198,36 no valor global, posto que o Contrato Emergencial de Prestação de Serviço n. 01/2022 tem como importe total o montante de R\$ 41.352.792,58.

Diante do considerável acréscimo no valor da avença, passados poucos mais de dois meses do término do contrato anterior, é de se indagar os motivos que justificam o considerável acréscimo no valor global do novo contrato firmado.

Passível também de escrutínio os motivos que justificaram a alteração no valor do aviso da dispensa de licitação, publicado na edição de 28.01.2022. Segundo inicialmente constava do informe, os serviços implicariam uma despesa total de R\$ 39.205.255,43, cifra inferior a que findou contratada.

Outrossim, urge que seja comprovada a adequação de todos os componentes do orçamento atinente ao serviço prestado com o valor de mercado, de forma que reste indubitável que os itens possuem adequação com a prática corrente, por meio de realização de pesquisa de preços com base em padronização do processo de estimativa, para conferir confiabilidade e representatividade à aferição, consoante definido pelo TCU no Acórdão n. 1878/2015-TCU-2ª Câmara.

Insta-se os gestores representados ainda a apresentarem, com relação à pesquisa de preços (conforme jurisprudência assentada pelo TCU):

a) identificação da fonte de informação e do agente responsável pela elaboração da pesquisa (Acórdão 2.451/2013-TCU-Plenário);

b) identificação do servidor responsável pela cotação (Acórdão 909/2007 -TCU -1ª Câmara);



- c) pertinência do ramo das empresas pesquisadas com o serviço almejado pela Administração Pública (Acórdão 1.782/2010 – TCU-Plenário);
- d) comprovação de que as empresas pesquisadas não são vinculadas entre si (Acórdão 4.561/2010 – TCU-1ª Câmara);
- e) caracterização completa das fontes para pesquisa de preços consultadas (Acórdão 3.889/2009 – TCU-1ª Câmara);
- f) indicação fundamentada e detalhada das referências utilizadas (Acórdão 1.330/2008 – TCU-Plenário);
- g) metodologia utilizada e conclusões obtidas (Nota Técnica AGU/PGF/UFSC 376/2013);
- h) data e local de expedição (Acórdão 3.889/2009-TCU-1ª Câmara);
- i) registro das informações no processo de pesquisa de preços, em especial as memórias de cálculo e fontes de consulta pesquisadas (Acórdão 1.091/2007-TCU-Plenário).

Esclareça-se, por oportuno, que a minuciosa realização de pesquisa de preços de mercado perfaz exigência legal para todos os procedimentos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, em cumprimento ao artigo 26, parágrafo único, III, da Lei n. 8.666/1993 (nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 – TCU – 2ª Câmara e 1422/2014 – TCU – 2ª Câmara).

### **DO PLEITO CAUTELAR**

Descortinado o contexto fático-jurídico que subjaz a presente análise, importa provocar a Corte de Contas, com o intuito de que, alicerçada no que dispõe a Resolução n. 03/2012-TCE/AM, desde logo, adote medidas



que viabilizem a preservação do interesse público e do erário, **no sentido de que fixe prazo ao Secretário Municipal de Limpeza Pública de Manaus, de forma a instaurar, nesse ínterim, o devido procedimento licitatório que vise à contratação de empresa que execute os serviços que são objeto do Contrato Emergencial de Prestação de Serviço n. 01/2022 – SEMULSP**, na forma prevista pelo artigo 40, VIII, da Constituição do Estado do Amazonas, sob pena de imposição à autoridade administrativa para que suspenda a execução do contrato<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Sobre esse ponto, necessário enfatizar que, embora não detenham os Tribunais de Contas poder para anular ou suspender diretamente a execução de contratos administrativos, têm as Cortes de Contas competência para determinar à autoridade administrativa que adote tais medidas em sede cautelar. Confirma-se o Acórdão 81/2022- PLENÁRIO sobre o assunto (sem grifos no original):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e acolher parcialmente os embargos de declaração a fim de tecer os esclarecimentos consignados no voto que fundamenta este acórdão e alterar a redação do item 9.2 do Acórdão 2.678/2021-TCU-Plenário para que passe a contar com a seguinte redação:

**“9.2. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, adotar medida cautelar para que o Ministério da Justiça e Segurança Pública promova medidas no sentido de suspender a execução do Contrato 63/2021 no estado em que se encontra, vedada a assinatura de qualquer ordem de serviço ou a realização de qualquer pagamento, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria em apreço. (...)**

Ata nº 1/2022 - Plenário. 11. Data da Sessão: 19/1/2022 - Telepresencial. 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0081-01/22-P. 13. Especificação do quórum: 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator) e Jorge Oliveira. 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de



Restam evidentes a plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*), pelos concretos indícios de condutas ilícitas que envolveram a celebração do instrumento impugnado, corporificados pela explícita constatação de dispensa indevida de licitação, que não atende aos requisitos do artigo 24, IV, da Lei n. 8666/1993, assim como o fundado receio de graves lesões ao interesse público, caso mantido o cenário na forma que se apresenta (*periculum in mora*), porquanto, conforme exposto nesta peça, há evidências de que a SEMULSP está realizando despesas que discrepam dos critérios de legalidade, impessoalidade e economicidade, onerando o erário municipal sem a garantia de contrapartida mais vantajosa ao interessado Poder Público.

Obtempera-se, nesta oportunidade, acerca da imprescindibilidade do serviço prestado pela empresa contratada, concluindo que, por ora, vê-se mais consentâneo com o atendimento do interesse dos munícipes a correção dos vícios de legalidade, ao invés da imediata paralisação da atividade realizada pelo ente privado, devendo esta ocorrer em última hipótese, no caso de eventual recalcitrância do gestor representado.

### **DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, requer este Órgão a autuação desta exordial como **REPRESENTAÇÃO**, conforme disciplina o artigo 288, §2º, da Resolução n. 04/2002-TCE/AM, conferindo a esta juízo positivo de admissibilidade. A partir, pugna:

I – nos termos da Resolução n. 03/20212-TCE/AM, pela **concessão de medida cautelar**, no sentido de que seja fixado prazo ao **Secretário Municipal de Limpeza Pública de Manaus**, para que instaure, nesse ínterim, o devido **procedimento licitatório que vise à contratação de empresa**

---

Carvalho. 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.



Estado do Amazonas  
Ministério Público de Contas  
1ª Procuradoria



que execute os serviços que são objeto do Contrato Emergencial de Prestação de Serviço n. 01/2022 – SEMULSP;

II – pela **NOTIFICAÇÃO**, na condição de representados, dos Srs. **Sebastião da Silva Reis (Secretário Municipal de Limpeza Urbana)**, **Altervi de Souza Moreira (Subsecretário Municipal de Gestão da SEMULSP, signatário do contrato)**, **Carlos Edson Guedes de Oliveira Júnior e Leland Juvêncio Barroso Neto (estes últimos na qualidade de representantes da empresa “MAMUTE CONSERVAÇÃO, CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO LTDA.”)**;

III – pelo **REGULAR TRÂMITE** do feito, com imposição, ao cabo da instrução, de **MULTA** aos representados, por grave infração à norma legal, conforme prevê o artigo 54, VI, da Lei Orgânica TCE/AM, sem prejuízo do agravamento da sanção aqui pleiteada, a partir dos elementos instrutórios colhidos ao longo da marcha procedimental.

**Nesses termos,**

**Pede deferimento.**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS.**

Manaus, 10 de fevereiro de 2022.

  
ROBERTO CAVALCANTI KRICHANÃ DA SILVA  
Procurador de Contas

blmv