

DENÚNCIA N. 1066520

Denunciante: Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais.

Denunciada: Prefeitura Municipal de Cristais

Responsáveis: Djalma Francisco Carvalho, Mattheus Henrique Rogana e Humberto Francisco de Carvalho

Procuradores: Larissa de Moura Guerra Almeida, OAB/MG 144.249; Alexandre Lúcio da Costa, OAB/MG 59.821; Wladimir Rodrigues Dias, OAB/MG 69.322

MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER

EMENTA

DENÚNCIA. REFERENDO. PREGÃO PRESENCIAL. MUNICÍPIO. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. ADITAMENTO DA DENÚNCIA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. SUPOSTAS IRREGULARIDADES CONSTATADAS NO ATO CONVOCATÓRIO. CONTRATAÇÃO INCOMPATÍVEL COM O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. INSUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES SOBRE AS ROTAS DE COLETAS E RESPECTIVAS DISTÂNCIAS A SEREM PERCORRIDAS ATÉ A DESTINAÇÃO FINAL. EXIGÊNCIA, PARA FINS DE HABILITAÇÃO, DE QUITAÇÃO JUNTO AO CREA/MG. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

O inciso I do art. 30 da Lei 8.666/1993 (aplicada subsidiariamente à modalidade pregão) estabelece que a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a “registro ou inscrição na entidade profissional competente”. Desse modo, a exigência de quitação perante a entidade profissional competente transpõe aquilo que exige o legislador, o que acaba por restringir, além do devido, a participação de potenciais licitantes, circunstância que vai de encontro ao princípio da competitividade previsto no art. 3º, § 1º, I, da Lei de Licitações e Contratos, e estando vigente o registro, o que se verifica ante a exigência expressa no art. 30, I, da referida Lei, não há que se perquirir da regularidade do pagamento das anuidades, questão que diz respeito unicamente à entidade fiscalizadora.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

25ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 29/08/2019

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

REFERENDUM

Submeto à ratificação deste Colegiado a decisão monocrática por mim proferida nos autos da Denúncia 1.066.520, cujo teor foi previamente disponibilizado, no sentido de determinar a

suspensão do Processo Licitatório 029/2019, Pregão Presencial 019/2019, promovido pelo Município de Cristais.

Tratam os autos de denúncia, com pedido de liminar, formulada pelo Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais em face do processo licitatório 029/2019, pregão presencial 019/2019, promovido pelo município de Cristais, tendo por objeto o registro de preços para a contratação de “serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos (...) para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (...)”.

Segundo o denunciante, o objeto licitado não é compatível com a modalidade pregão, por não se tratar de aquisição de bens ou serviços comuns, mas de serviços de engenharia de alta especialização, não previstos no anexo II do Decreto 3.555/2000, que regulamenta a matéria no âmbito da União. O denunciante também considera os serviços licitados incompatíveis com o sistema de registro de preços, por não se enquadrarem nas hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013.

Protocolizada em 25/03/2019, a denúncia foi autuada por ordem do conselheiro-presidente (fl. 48), tendo sido distribuída à minha relatoria.

Antes de apreciar o pedido de suspensão liminar do certame, cuja abertura de propostas estava designada para o dia 02/04/2019, determinei, como medida de instrução processual, a intimação dos responsáveis para que, no prazo de 48 horas, prestassem esclarecimentos acerca dos fatos denunciados e sobre a insuficiência de informações no termo de referência, bem como encaminhassem cópia da documentação relativa às fases interna e externa certame.

Na ocasião, os responsáveis apresentaram os esclarecimentos de fls. 59/62 e os documentos de fls. 66/103 e 111/116, incluindo publicação de aviso de suspensão do certame, por tempo indeterminado, para revisão do instrumento convocatório e termo de referência (fls. 112/113v).

Em seguida, encaminhei os autos à unidade técnica para análise do feito, tendo a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE concluído, em resumo, que (fls. 122/125): (I) os serviços que constituem o objeto do certame são comuns de engenharia e que, portanto, podem ser licitados por meio da modalidade pregão; (II) os serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos são de prestação continuada, com quantitativos perfeitamente identificados, com entregas diárias e prestação a um único órgão, o que torna a contratação incompatível com o sistema de registro de preços¹.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, aditou a denúncia e requereu a citação dos responsáveis, acrescentando à suposta irregularidade identificada pela unidade técnica os seguintes apontamentos (fls. 127/130):

a) inobservância de soluções preferenciais definidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos;

A esse respeito, destacou o *Parquet* que, alinhado com as políticas internacionais de desenvolvimento sustentável e em cumprimento ao comando do art. 225 da Constituição Federal, o Congresso aprovou a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, Lei 12.305/2010.

Destacou, ainda, que, para alcançar seus objetivos e princípios, a PNRS previu entre os seus instrumentos (art. 8º da Lei 12.305/2010) os planos de resíduos sólidos.

¹ Analisando caso similar ao destes autos, a Segunda Câmara do Tribunal, na sessão de 09/11/2017, adotou a mesma linha de raciocínio da unidade técnica: denúncia 1024681, relatada pelo cons. Wanderley Ávila.

Ressaltou, nesse sentido, o disposto no art. 18 da referida norma, segundo o qual: “A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade”. E que o § 1º do referido dispositivo, a seu turno, estabelece que serão priorizados no acesso aos recursos da União os municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16 da referida Lei ou, ainda, implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

Nesse cenário, concluiu o Ministério Público de Contas que, no caso em análise, não consta dos autos que o município de Cristais tenha elaborado seu plano de gestão integrada de resíduos sólidos, ou que tenha se inserido de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos. Tampouco há nos autos a motivação para não adoção pelo ente de soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos e para a não implementação da coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Considera o *Parquet* que os responsáveis, ao não implementarem as soluções preferenciais para gestão dos resíduos sólidos no município, acabam obstando o acesso a recursos da União ou a incentivos e financiamentos oriundos de entidades federais de crédito ou fomento destinados à gestão de resíduos sólidos, em violação a diversos princípios constitucionais, dentre os quais se destacam os da eficiência e da economicidade.

Quanto a esse apontamento observo que, embora a ausência de menção no edital e no termo de referência sobre o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos seja forte indício de sua inexistência, entendo necessária a manifestação dos responsáveis pela administração municipal a esse respeito, o que se dará no momento da abertura de vistas dos autos.

b) insuficiência do termo de referência;

Segundo o *Parquet*, previamente à realização do pregão em qualquer uma das formas, presencial ou eletrônica, a exemplo do projeto básico nas demais licitações, o setor requisitante deve elaborar termo de referência, com indicação precisa, suficiente e clara do objeto e contendo elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento ou de prestação dos serviços, o prazo de execução do contrato etc.

In casu, afirma o *Parquet* que o edital do procedimento licitatório em comento conta com termo de referência incompleto (fls. 44v/45), uma vez que tal documento não aborda o necessário no que diz respeito à definição de métodos e estratégia de suprimento. Tampouco há no termo de referência ou como anexo ao edital o orçamento detalhado em planilha.

Conclui, diante disso, que, no presente caso, a insuficiência do termo de referência é irregularidade grave, que pode levar ao comprometimento da competitividade do certame, já que afeta diretamente a descrição do objeto.

Em relação a este ponto, cumpre destacar que, ao primeiro exame do feito (fls. 50/51), verifiquei que o modelo de proposta comercial que garante o edital permite apenas o preenchimento dos valores unitário e total, com quantitativo estimado em 5.000 toneladas

(fl. 37v) e que o termo de referência (fl. 44v) também contempla o mesmo padrão, acrescido apenas dos valores unitário e total estimados, mas sem detalhar se o quantitativo estimado é diário, anual ou mensal² e sem quaisquer outros elementos informativos que permitam dimensionar os custos do serviço, tais como quantitativo de mão de obra a ser empregada, tipo e quantidade de equipamento necessários, bem como a distância a ser percorrida nas rotas de coleta e até o aterro sanitário.

Sobre esse questionamento, o município não apresentou esclarecimentos específicos, tendo apenas juntado documentação a respeito de cotação realizada junto a possíveis prestadores do serviço e preços de contratações obtidos no portal de compras do governo federal (Comprasnet).

Observo, assim, que o termo de referência padece de grave deficiência, pois não contém – nem o edital – sequer informações sobre as rotas de coletas e respectivas distâncias a serem percorridas até a destinação final, o que me parece imprescindível para a adequada formulação das propostas.

Além disso, quanto ao apontamento do Ministério Público de que o orçamento estimativo não está detalhado em planilhas, a documentação juntada pelo município sugere que a estimativa do preço da contratação consiste na média de valores por tonelada de resíduo obtidos mediante cotação realizada pelo município junto a possíveis prestadores do serviço (fls. 68v/72v) e também de valores obtidos no portal de compras do governo federal (Comprasnet) de contratações para gerenciamento de resíduos sólidos da Presidência da República, do Senado Federal e do Conselho Nacional de Justiça (fls. 66/68).

Os valores referentes às contratações dos mencionados órgãos federais não se prestam para balizar a estimativa do preço do serviço da licitação sob exame, em razão da evidente diversidade de condições para a prestação dos serviços. Já os valores obtidos mediante cotação realizada junto a possíveis prestadores do serviço parecem carecer de confiabilidade, ante a ausência nos autos de evidências de que no procedimento de cotação tenham constado informações sobre as rotas e a periodicidade das coletas, bem como as respectivas distâncias a serem percorridas até a destinação final.

Assim, o valor constante do termo de referência como estimado para a prestação dos serviços não se mostra confiável, em análise preliminar, ressalvando-se que o município não foi ainda instado a se manifestar sobre este apontamento.

c) exigência de quitação junto a entidade de classe

De acordo com o Ministério Público de Contas, o item 6.1, “l)” e “m)”, do instrumento convocatório estabelece a obrigatoriedade, para fins de habilitação, de quitação de pessoas física (engenheiro civil e/ou sanitaria responsável pela empresa licitante) e jurídica (empresa licitante) junto ao CREA/MG.

A esse respeito, é farta a jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de se considerar ilegal a exigência de comprovação de quitação de anuidade junto a entidade de classe: processo 798.297, relator: cons. Wanderley Ávila; processo 862426, relator: cons. Cláudio Terrão; processo 777163, relator: cons. Eduardo Carone Costa; processo 969444, relator: cons. José Alves Viana.

Nos referidos caso, foi destacado que o inciso I do art. 30 da Lei 8.666/1993 (aplicada subsidiariamente à modalidade pregão) estabelece que a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a “registro ou inscrição na entidade profissional competente”. Desse modo, a exigência de quitação perante esta entidade transpõe aquilo

² Embora se possa supor que seja anual, em razão do prazo de vigência de doze meses previsto para contrato.

que exige o legislador, o que acaba por restringir, além do devido, a participação de potenciais licitantes, circunstância que vai de encontro ao princípio da competitividade previsto no art. 3º, § 1º, I, da Lei de Licitações e Contratos.

Logo, estando vigente o registro, o que se verifica ante a exigência expressa no art. 30, I, da referida Lei, não há que se perquirir da regularidade do pagamento das anuidades, questão que diz respeito unicamente à entidade fiscalizadora.

Em suma, as supostas irregularidades constatadas no ato convocatório pelo órgão técnico (contratação incompatível com o sistema de registro de preços) e pelo *Parquet* (insuficiência do termo de referência e exigência, para fins de habilitação, de quitação junto ao CREA/MG) aparentemente constituem empecilhos à eficácia da contratação pretendida, especialmente as falhas e insuficiências do termo de referência.

Por fim, cumpre destacar que este Tribunal de Contas, com vistas ao aprimoramento das contratações públicas, elaborou a cartilha “COMO ELABORAR TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO”, disponível em <https://www.tce.mg.gov.br/img/2017/Cartilha-Como-Elaborar-Termo-de-Referencia-ou-Projeto-Basico2.pdf>.

Diante do exposto, em fase de exame perfunctório dos autos, acolho as conclusões do órgão técnico e do Ministério Público de Contas (*fumus boni juris*), com as ressalvas acima destacadas, e considerando que a retomada do certame pela Administração Pública acarreta risco de ineficácia da decisão de mérito a ser proferida nos autos (*periculum in mora*), determino, **ad referendum**, ao município de Cristais, nas pessoas dos Senhores Djalma Francisco Carvalho, Matheus Henrique Rogana e Humberto Francisco de Carvalho, signatários do edital, com fulcro no art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal e no art. 267 do Regimento Interno, **que se mantenha suspenso** o processo licitatório 029/2019, pregão presencial 019/2019, devendo os responsáveis se abster de promover quaisquer atos que ensejem o prosseguimento da licitação, sob pena de aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal.

Determino à Secretaria da 2ª Câmara que intime, em regime de urgência, por e-mail e fac-símile, nos termos do art. 166 do Regimento Interno, os referidos agentes públicos, a fim de que, no prazo de 5 (cinco) dias, comprovem nos autos a adoção da medida ordenada. Intime-se, ainda, o denunciante acerca do teor desta decisão.

Após, adotem-se as medidas necessárias à apreciação desta decisão monocrática pelo colegiado da Segunda Câmara.

Por oportuno, nos termos do *caput* do art. 307 do Regimento Interno deste Tribunal, e em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, determino à **Secretaria da Segunda Câmara** que proceda à **citação** dos Senhores Djalma Francisco Carvalho, Matheus Henrique Rogana e Humberto Francisco de Carvalho, signatários do edital e, respectivamente, prefeito, pregoeiro e procurador do município de Cristais, a fim de que, caso queiram, apresentem defesa, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das possíveis irregularidades apontadas nos autos.

Com os ofícios citatórios, deverão ser encaminhadas cópias da inicial de fls. 01/12.

Cientifiquem-se os responsáveis de que o despacho citatório e demais documentos produzidos no Tribunal (incluindo o relatório técnico e a manifestação do Ministério Público citados acima) estão disponíveis no Portal TCEMG e que o processo ficará em Secretaria, durante o prazo regimental, caso desejem ter acesso ao seu inteiro teor.

Apresentada defesa, remetam-se os autos à unidade técnica. Em seguida ou transcorrido o prazo sem manifestação, ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer conclusivo, nos termos do art. 61, inciso IX, alínea “d”, do Regimento Interno desta Corte.

Em face do exposto, nos termos do parágrafo único do art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e do § 1º do art. 264 do Regimento Interno, submeto a referida decisão ao referendo deste Colegiado.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também referendo.

REFERENDADO.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em referendar a decisão monocrática que: **I)** determinou, com fulcro no art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal e no art. 267 do Regimento Interno, ao município de Cristais, nas pessoas dos Senhores Djalma Francisco Carvalho, Mattheus Henrique Rogana e Humberto Francisco de Carvalho, signatários do edital, que se mantivesse suspenso o processo licitatório 029/2019, pregão presencial 019/2019, devendo os responsáveis se abster de promover quaisquer atos que ensejassem o prosseguimento da licitação, sob pena de aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal; **II)** determinou à Secretaria da 2ª Câmara que intimasse, em regime de urgência, por e-mail e fac-símile, nos termos do art. 166 do Regimento Interno, os referidos agentes públicos, a fim de que, no prazo de 5 (cinco) dias, comprovassem nos autos a adoção da medida ordenada, intimando-se, ainda, o denunciante acerca do teor da decisão; **III)** determinou à Secretaria da Segunda Câmara que procedesse à citação dos Senhores Djalma Francisco Carvalho, Mattheus Henrique Rogana e Humberto Francisco de Carvalho, signatários do edital e, respectivamente, prefeito, pregoeiro e procurador do município de Cristais, a fim de que, caso quisessem, apresentassem defesa, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das possíveis irregularidades apontadas nos autos e, com os ofícios citatórios, deveriam ser encaminhadas cópias da inicial de fls. 01/12; **IV)** determinou que os responsáveis fossem cientificados de que o despacho citatório e demais documentos produzidos no Tribunal (incluindo o relatório técnico e a manifestação do Ministério Público citados acima) estariam disponíveis no Portal TCEMG e que o processo ficaria na Secretaria durante o prazo regimental, caso desejassem ter acesso ao seu inteiro teor; **V)** determinou que, apresentada defesa, os autos deveriam retornar à unidade técnica e, em seguida ou transcorrido o prazo

sem manifestação, ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer conclusivo, nos termos do art. 61, inciso IX, alínea “d”, do Regimento Interno desta Corte.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de agosto de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

VICTOR MEYER
Relator

(assinado digitalmente)

ahw/ms/rp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**