

Processo: 1066520
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização de Resíduos de Minas Gerais – SINDILURB
Denunciada: Prefeitura Municipal de Cristais
Partes: Djalma Francisco Carvalho, Mattheus Henrique Rogana e Humberto Francisco de Carvalho
Procuradores: Alexandre Lúcio da Costa, OAB/MG 59.821; Larissa de Moura Guerra Almeida, OAB/MG 144.249; Luís Gustavo D'avila Riani, OAB/MG 75.004; Wladimir Leal Rodrigues Dias, OAB/MG 69.322
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 24/8/2023

DENÚNCIA. MUNICÍPIO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. CUMULAÇÃO DE ASSUNTOS DISTINTOS EM UM ÚNICO PROCESSO. COMPATIBILIDADE DO OBJETO COM O PREGÃO. UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA DE QUITAÇÃO JUNTO A ENTIDADE DE CLASSE. INOBSERVÂNCIA DE SOLUÇÕES PREFERENCIAIS DEFINIDAS NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. INSUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA. DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES DESTE TRIBUNAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. A cumulação de assuntos heterogêneos em um único feito tende a tornar a instrução do processo mais morosa, colocando em risco a garantia ao devido processo legal, à celeridade e à própria efetividade da ação de controle. Enquanto determinados fatos, por serem mais diretos e objetivos, implicam uma tramitação mais sumária do processo, outras matérias, em razão da complexidade envolvida, estão propensas a levar mais tempo para serem processadas, suscitando um prolongamento da instrução processual e necessitando, muitas vezes, da colheita de provas e documentos por meio de inúmeras diligências e, até mesmo, de inspeções *in loco*.
2. Não há irregularidade na opção da Administração em eleger o pregão como modalidade licitatória para viabilizar a coleta, o transporte e a destinação final de resíduos sólidos urbanos, quando tais serviços forem considerados de natureza comum, com padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital.
3. O termo de referência ou o projeto básico anexado ao edital de licitação que não contém informações essenciais à prestação dos serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos urbanos tende a precarizar a execução do objeto licitado, denotando falta de planejamento por parte da Administração Pública em relação a um serviço comum e cotidiano, muitas vezes contratado pelas Prefeituras via pregão.
4. O descumprimento de determinações do Tribunal de Contas dá ensejo à aplicação da multa prevista no art. 85, III, da Lei Complementar 102/2008.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expandidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedente a denúncia, tendo em vista a insuficiência dos termos de referência anexados ao Processo Licitatório 29/2019, Pregão Presencial 19/2019, e ao Processo Licitatório 87/2019, Pregão Presencial 47/2019, ambos promovidos pelo Município de Cristais;
- II) aplicar multa, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), ao Sr. Matheus Henrique Rogana, Pregoeiro e subscritor do respectivo termo de referência, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, pela irregularidade relativa à insuficiência do termo de referência constante do Processo Licitatório 87/2019, Pregão Presencial 47/2019;
- III) aplicar multa, no valor de R\$ 1.000 (mil reais), ao Sr. Djalma Francisco Carvalho, atual Prefeito do Município de Cristais, pelo descumprimento de diligências determinadas nos autos, a teor do disposto no art. 85, III, da Lei Orgânica;
- IV) determinar que seja cientificada a Superintendência de Controle Externo deste Tribunal acerca da presente decisão, para que avalie considerar a inclusão do Município de Cristais em futuras ações de controle voltadas para a prestação dos serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos;
- V) determinar, intimadas as partes e promovidas as medidas cabíveis, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de agosto de 2023.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 24/8/2023

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido de liminar, formulada pelo Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização de Resíduos de Minas Gerais – SINDILURB, em face do Processo Licitatório 29/2019, Pregão Presencial 19/2019, 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.

De acordo com o denunciante, o objeto licitado não seria compatível com a modalidade pregão, por não se tratar de aquisição de bens ou serviços comuns, mas de serviços de engenharia de alta especialização. O denunciante também considerou 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.

Em 25/03/2019, preenchidos os requisitos estabelecidos no art. 301 do Regimento Interno, o então Presidente do Tribunal, Conselheiro Mauri Torres, recebeu a documentação como denúncia, determinando a sua autuação e distribuição, conforme disposto no art. 305 da norma regimental (f. 48, peça 13), tendo o processo sido distribuído inicialmente à relatoria do Conselheiro Substituto Victor Meyer (f. 49, peça 13).

Intimados para prestar esclarecimentos (f. 50-51, peça 14), os Srs. Djalma Francisco Carvalho, Matheus Henrique Rogana e Humberto Francisco de Carvalho, signatários do edital e, respectivamente, Prefeito, Pregoeiro e Procurador do Município de Cristais, apresentaram manifestação (f. 59-62, peça 14) e documentos (f. 66-103 e 111-116, peças 14 e 15), incluindo publicação de aviso de suspensão do certame, por tempo indeterminado, para revisão do instrumento convocatório e termo de referência (f. 112-113v, peça 15).

Em seguida, o então relator encaminhou os autos à unidade técnica para análise do feito (peça 4), tendo a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 1ª CFOSE concluído, em resumo, que: (I) os serviços que constituem o objeto do certame são comuns de engenharia e que, portanto, poderiam ser licitados por 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 tornaria a contratação incompatível com o sistema de registro de preços (peça 7).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, aditou a denúncia e requereu a citação dos responsáveis, acrescentando as irregularidades referentes à inobservância de soluções preferenciais definidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos, à insuficiência do termo de referência e à exigência de quitação junto à entidade de classe (peça 8).

Assim, o então relator determinou a manutenção da suspensão do Pregão Presencial 19/2019 e que os responsáveis se abstivessem de promover quaisquer atos que ensejassem o prosseguimento da licitação, sob pena de aplicação de multa (peça 9).

A decisão monocrática foi referendada pela Segunda Câmara em 29/08/2019 (peça 10).

Posteriormente, embora devidamente citados (f. 149v-150v, peça 15), os Srs. Djalma Francisco Carvalho, Matheus Henrique Rogana e Humberto Francisco de Carvalho não se manifestaram, conforme certificado à f. 151, peça 15.

Em vista disso, o Ministério Público de Contas ratificou as irregularidades apontadas anteriormente, opinando pela parcial procedência da denúncia, com a aplicação de multa aos responsáveis (peça 12).

Prosseguindo, em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Cristais, o então relator constatou que o Processo Licitatório 29/2019, Pregão Presencial 19/2019 (ora em exame), havia sido substituído pelo Processo Licitatório 87/2019, Pregão Presencial 47/2019, publicado em 03/09/2019, tendo também por objeto 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. Diante disso, como medida de instrução processual, foi determinada a intimação dos responsáveis para que encaminhassem cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do Processo Licitatório 87/2019, Pregão Presencial 47/2019, bem como de eventual contrato decorrente deste certame (peça 17).

Em resposta à diligência, foi encaminhada a documentação de peças 23-25.

Na sequência, houve novamente o encaminhamento dos autos para a 1ª CFOSE, a qual concluiu que o novo instrumento convocatório apresentou a mesma irregularidade do certame anterior com relação ao termo de referência e que seria necessário intimar os responsáveis para que enviassem uma série de documentos relacionados à execução contratual, viabilizando, assim, uma análise mais aprofundada (peça 29).

Após a manifestação do *Parquet* de Contas (peça 30), em concordância com o requerimento do órgão técnico, o então relator determinou a intimação do Sr. Djalma Francisco Carvalho, Prefeito do Municipal, para que encaminhasse toda a documentação elencada pela 1ª CFOSE (peça 31).

Apresentados os documentos de peças 35-37, os autos retornaram à 1ª CFOSE, que concluiu que a documentação encaminhada pelo Prefeito não acrescentou elementos novos para uma análise mais aprofundada com relação aos valores contratados e a um eventual sobrepreço, havendo, assim, o descumprimento da determinação do relator (peça 41).

Em 15/12/2020, os autos foram redistribuídos à minha relatoria.

Em seguida, o Ministério Público de Contas reputou como necessária a realização de nova diligência, nos termos sugeridos pela unidade técnica, assim como a aplicação da multa em razão do descumprimento anterior (peça 42).

Em 08/02/2021, determinei à Secretaria da Segunda Câmara que reiterasse a intimação, por e-mail, do atual Prefeito de Cristais, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhasse, toda a documentação solicitada anteriormente, sob pena de multa pessoal e individual no valor de até R\$ 29.413,44, nos termos do art. 85, VI, da Lei Orgânica do Tribunal, além da realização de inspeção extraordinária *in loco*, para obtenção dos documentos solicitados, à luz do disposto no art. 281 do Regimento Interno desta Corte (peça 43).

Apresentada a documentação de peças 46-86, os autos foram mais uma vez remetidos à 1ª CFOSE, a qual se manifestou à peça 90, concluindo pela manutenção da irregularidade relativa à insuficiência do termo de referência, com a aplicação de multa aos responsáveis, inclusive por descumprimento de diligência, assim como pela determinação de instauração de tomada de contas especial no Município para apuração de eventual sobrepreço na contratação.

O Ministério Público de Contas se manifestou à peça 92, acompanhando a manifestação da unidade técnica de peça 90.

À peça 93, diante das manifestações dos órgãos técnico e ministerial, determinei a renovação da citação dos Srs. Djalma Francisco Carvalho, Prefeito do Município de Cristais, Matheus Henrique Rogana, Pregoeiro, e Humberto Francisco de Carvalho, Procurador Municipal.

Em sede de defesa, os responsáveis encaminharam a documentação de peças 98-104.

Os autos foram, então, remetidos à 1ª CFOSE, a qual se manifestou à peça 106, ratificando o seu posicionamento anterior, no que foi acompanhada pelo parecer ministerial de peça 108.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Considerações iniciais

Primeiramente, registro que, em casos análogos a este, venho manifestando a minha preocupação no que diz respeito a eventuais disfunções observadas na instrução de processos submetidos ao crivo deste Tribunal de Contas, especialmente relacionadas, no caso das denúncias e representações, a uma extrapolação do objeto originalmente apresentado na peça de ingresso.

A meu ver, a cumulação de assuntos heterogêneos em um único feito tende a tornar a instrução do processo bastante morosa, colocando em risco a garantia ao devido processo legal, à celeridade e à própria efetividade da ação de controle. Enquanto determinados fatos, por serem mais diretos e objetivos, implicam uma tramitação mais sumária do processo, outras matérias, em razão da complexidade envolvida, estão propensas a levar mais tempo para serem processadas, suscitando um prolongamento da instrução processual e necessitando, muitas vezes, da colheita de provas e documentos por meio de inúmeras diligências e, até mesmo, de inspeções *in loco*, como no caso da Representação 1119798, também de minha relatoria.

A instrução e o saneamento dos autos cabem ao relator, que é o efetivo responsável pela condução do deslinde das controvérsias trazidas ao exame do Tribunal. Neste sentido, com espeque no art. 140 do Regimento Interno, é o relator que detém a prerrogativa de promover, mediante juízo de conveniência e oportunidade, o afastamento de apontamentos estranhos ao escopo original do exame nos feitos sob sua responsabilidade ou, ainda, propor ao colegiado competente a formação de autos apartados, com eventual desmembramento e reprodução de peças processuais.

Entendo que, por vezes, o emprego de tais medidas se faz necessário para a estabilização e o devido saneamento de processos que tramitam nesta Corte, uma vez que, não raramente, a inclusão de novos apontamentos no curso da instrução tende a prejudicar o pleno exercício da missão constitucional deste Tribunal de Contas de tutelar o interesse público. É que o tempo necessário para o exame exauriente de cada novo apontamento pode ensejar o esgotamento do prazo prescricional, tornando inservível toda a ação de controle no tocante à efetiva persecução das pretensões punitiva e ressarcitória deste Órgão.

Não obstante, no caso específico dos autos, embora, na minha compreensão, as irregularidades identificadas no Pregão Presencial 47/2019 devessem ter ensejado, de plano, a formação de um processo específico, deixando a presente denúncia tão somente a cargo dos fatos inerentes ao Pregão Presencial 19/2019 (o que poderia ter acelerado a análise deste processo), penso que, neste momento, em que os autos se encontram com a instrução finalizada, antes do decurso do prazo prescricional previsto no art. 110-F, I, da Lei Orgânica (contado a partir do recebimento da denúncia, *in casu*, ocorrido em 26/03/2019), revela-se razoável a análise dos dois certames no âmbito desta ação de controle, não havendo prejuízo aparente às partes e ao exercício das competências deste Tribunal.

Diante disso, passo ao exame das alegadas irregularidades, na ordem em que foram suscitadas.

II.2 Da compatibilidade do objeto licitado com a modalidade pregão (apontamento constante dos dois certames)

Na peça vestibular, o denunciante apontou a existência de irregularidades no Processo Licitatório 29/2019, Pregão Presencial 19/2019, promovido pelo município de Cristais, com vistas ao 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.

Em suma, o denunciante alegou que o objeto licitado não seria compatível com a modalidade pregão, por se tratar de serviços de engenharia de alta especialização.

Considerando que o Processo Licitatório 87/2019, Pregão Presencial 47/2019, também foi deflagrado pelo Município de Cristais na modalidade pregão, o apontamento de irregularidade denunciado também se estende ao certame mais recente.

A respeito do tema, não vislumbro irregularidade na opção da Administração em eleger o pregão como modalidade licitatória no presente caso, tendo em vista que o objeto dos certames, consoante antecipadamente demonstrado pela 1ª CFOSE no relatório de peça 7, consiste em serviços comuns, inerentes ao cotidiano das Prefeituras Municipais (sem grifos no original):

A contratação dos serviços de coleta de RSU é feita em duas fases distintas: 1 - Elaboração do projeto básico, termo de referência e estudo da logística necessária para executar os serviços de coleta de resíduos; 2 - Execução dos serviços de coleta dos RSU.

O primeiro caso [...] é revestido de uma grande complexidade. [...] Por outro lado a coleta é realizada seguindo-se um itinerário estabelecido (rota) onde um motorista conduz um caminhão implementado com caçamba compactadora ou caçamba comum e os garis, em número suficiente para a coleta, acompanham o veículo coletando e colocando os resíduos dentro da caçamba. **Estes serviços não se revestem de complexidade e por isso são considerados serviços comuns de engenharia.**

Uma vez identificado que os serviços são comuns de engenharia podemos trazer o entendimento quanto a legalidade de se contratar utilizando-se da modalidade de licitação de pregão. [...]

Assim, entende-se que as alegações do denunciante não são procedentes, entendendo pela possibilidade de se realizar a contratação por meio de Pregão.

Nesse mesmo sentido entendeu a Segunda Câmara do Tribunal, na análise da Denúncia 1058701, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, e do Edital de Licitação 1024361, relatado Conselheiro Cláudio Terrão, conforme ementas abaixo transcritas (sem grifos no original):

DENÚNCIA. PREFEITURA. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. COMPATIBILIDADE DO SERVIÇO DE COLETA, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE COM A MODALIDADE LICITATÓRIA PREGÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. LICITAÇÕES DE SERVIÇOS CONTÍNUOS. VANTAJOSIDADE AVALIADA NO CASO CONCRETO. PROCESSO DE INCINERAÇÃO. NÃO EXCLUSÃO DE OUTRAS TECNOLOGIAS DISPONÍVEIS. INEXISTÊNCIA DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS. IRREGULARIDADE. CONTRADITÓRIO NÃO EFETUADO. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. ATUAÇÃO PEDAGÓGICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. **Os serviços de coleta, tratamento e destinação final de resíduos hospitalares constantes dos autos não possuem características que os singularizem e que sejam capazes de classificá-los como incomuns, ou que exijam do contratado qualificação técnica especial para oferecer solução**

que atenda às necessidades da Administração Pública e, assim, **podem ser licitados mediante utilização da modalidade pregão**, uma vez que encontra amparo no art. 1º da Lei Federal n. 10.520/2002, bem como na jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União. [...] (Processo 1058701, Segunda Câmara, sessão de 17/09/2020, rel. Cons. Adonias Monteiro).

EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE, TRANSBORDO, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE. ANULAÇÃO DO CERTAME. PERDA DO OBJETO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. NOVO EDITAL DE LICITAÇÃO. MODALIDADE DE LICITAÇÃO INADEQUADA. INSUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS. AFASTADA A MULTA. [...] 2. Conforme previsão contida na Súmula nº 257 do TCU, “o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/02”. **Em que pese a complexidade dos serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos de serviços de saúde, estes não possuem características suficientes para que sejam classificados como incomuns, motivo pelo qual podem ser licitados por meio do pregão.** [...] (Processo 1024361, Segunda Câmara, sessão de 26/11/2020, rel. Cons. Cláudio Terrão).

Desse modo, em consonância com a jurisprudência desta Corte e com a manifestação da unidade técnica à peça 7, considero regular a adoção da modalidade pregão nas licitações em análise, sendo, conseqüentemente, improcedente a denúncia neste ponto.

II.3 Da utilização do sistema de registro de preços e da exigência de quitação junto à entidade de classe (apontamentos relativos ao Pregão Presencial 19/2019, não repetidos no segundo certame)

Na peça de ingresso, a denunciante alegou que os serviços licitados no Processo Licitatório 29/2019, Pregão Presencial 19/2019, seriam incompatíveis com o sistema de registro de preços, por não se enquadrarem nas hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013.

Já o Ministério Público de Contas, na manifestação preliminar de peça 8, entendeu irregular o item 6.1, alíneas “l” e “m”, do edital do referido certame, que estabelece a obrigatoriedade de que as sociedades empresárias licitantes, na fase de habilitação, apresentem certificado de registro e quitação junto ao CREA/MG.

No entanto, no Processo Licitatório 87/2019, Pregão Presencial 47/2019, a Administração Municipal deixou de prever a utilização do sistema de registro de preços para a contratação dos serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, assim como excluiu do novo instrumento convocatório a exigência de quitação dos licitantes junto à respectiva entidade de classe, razão pela qual a unidade técnica, no relatório de peça 29, entendeu sanadas as irregularidades.

Diante disso, considerando que o Pregão Presencial 19/2019 não chegou a ser concluído pelo Município de Cristais e que o certame deflagrado supervenientemente, Pregão Presencial 47/2019, deixou de conter as previsões tidas inicialmente como irregulares, entendo, na linha da manifestação técnica, sanados os apontamentos de irregularidades em questão, sendo, por conseguinte, improcedente a denúncia neste ponto.

II.4 Da inobservância de soluções preferenciais definidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos (aditamento feito pelo Ministério Público de Contas acerca do Pregão Presencial 19/2019)

Em sua manifestação inicial de peça 8, analisando os termos do Processo Licitatório 29/2019, Pregão Presencial 19/2019, o *Parquet* de Contas destacou 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 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.

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 constava 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 haveria no processo a motivação para a 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.

Após a inclusão nos autos da documentação relativa ao Processo Licitatório 87/2019, Pregão Presencial 47/2019, nem os órgãos técnicos nem o Ministério Público de Contas se manifestaram a respeito da implicação deste apontamento de irregularidade no âmbito do novo certame.

De início, os responsáveis, embora devidamente citados para apresentarem defesa em relação aos fatos relativos ao primeiro pregão (f. 149v-150v, peça 15), não se manifestaram, conforme certificado à f. 151, peça 15.

E, posteriormente, quando chamados a se defender acerca do Pregão Presencial 47/2019, não apresentaram qualquer esclarecimento sobre o aditamento ministerial.

Não obstante, em consulta ao site do Projeto SanBas⁽¹⁾, que consiste em uma parceria entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, verifiquei que, em 2020, foi elaborado um complexo estudo para o Município de Cristais, o

¹ Disponível em: <https://sanbas.eng.ufmg.br/cristais-mg-2/>. Acesso em 18 jul. 2023.

qual resultou em uma minuta de Plano Municipal de Saneamento Básico, abrangendo: 1) abastecimento de água; 2) esgotamento sanitário; **3) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos**; e 4) drenagem urbana e manejo das águas pluviais, tendo como princípio o envolvimento e participação da população em todas as etapas de sua elaboração.

Recentemente, os produtos do referido estudo foram transformados nas Leis Municipais 2.696 e 2.697, ambas de 25 de maio de 2022⁽²⁾ (documentos em anexo), as quais dispõem acerca do Plano Municipal de Saneamento Básico e da Política Municipal de Saneamento Básico de Cristais, respectivamente.

Destaca-se, ainda, que, por força no disposto no art. 5º da Lei 12.305/2010, “**A Política Nacional de Resíduos Sólidos** integra a Política Nacional do Meio Ambiente e **articula-se** com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, **com a Política Federal de Saneamento Básico**, regulada pela Lei n. 11.445, de 2007, e com a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005”.

Nesse sentido, considerando que a Administração Municipal adotou medidas efetivas com vistas à melhoria da gestão dos serviços públicos de saneamento básico e de políticas correlatas, incluindo a de resíduos sólidos, entendo sanado o apontamento de irregularidade suscitado em sede de aditamento pelo Ministério Público de Contas, sendo a denúncia também improcedente neste ponto.

II.5 Da insuficiência do termo de referência (apontamento constante dos dois certames)

O Ministério Público de Contas, ao se manifestar preliminarmente a respeito da denúncia, afirmou que o termo de referência constante do Processo Licitatório 29/2019, Pregão Presencial 19/2019, seria insuficiente, uma vez que o documento não teria definido os métodos e a estratégia de suprimento, tampouco haveria no termo de referência ou como anexo ao edital o orçamento detalhado em planilha (peça 8).

Na análise técnica de peça 29, a 1ª CFOSE verificou que a irregularidade se repetiu no Processo Licitatório 87/2019, Pregão Presencial 47/2019, haja vista que não constou do respectivo termo de referência qualquer dos elementos mínimos necessários à devida caracterização do serviço a ser executado, o que poderia ensejar, inclusive, dano ao erário municipal.

Posteriormente, no exame de peça 90, a 1ª CFOSE ratificou o posicionamento anterior, concluindo que (sem grifos no original):

A ausência de tais elementos dificulta sobremaneira a correta caracterização dos serviços a serem realizados, podendo acarretar dificuldades na obtenção dos custos corretos, possibilitando a ocorrência de sobrepreço, superfaturamento, diminuindo a competitividade, causando perda na qualidade dos serviços prestados, dificuldades na fiscalização do contrato, dentre outros fatores.

Tais dados, mais do que meras formalidades, possibilitam o licitante a fazer cálculos mais precisos de custo, assim como possibilita a participação de uma maior quantidade de empresas no certame, que por sua vez pode contribuir para uma contratação mais econômica para a Administração Pública, além de diminuir a possibilidade de aditivos contratuais por conta de erros na etapa licitatória.

² Disponíveis em: http://camaracristais.web21f80.uni5.net/arquivos/det_pag12.asp?pag=176&id=226. Acesso em 18 jul. 2023.

Uma vez que não se sabe o roteiro de coleta dos resíduos, as distâncias a serem percorridas, número de trabalhadores por guarnição, número de veículos necessários, dentre diversos outros fatores, a obtenção do custo do serviço passa a ser uma tarefa desnecessariamente difícil e extremamente imprecisa, o que pode acarretar prejuízos ao erário e aos munícipes pela má realização dos serviços.

A Prefeitura Municipal de Cristais, quando do planejamento da licitação [Pregão Presencial 47/2019], obteve o preço apresentado em sua planilha orçamentária através da cotação com empresas do ramo, nos valores conforme a Tabela 1 abaixo (fls. 2/5, peça n. 25).

[...]

Em vista disso, ressalta-se que apesar de quatro empresas terem apresentado as cotações, apenas uma, a Central de Tratamento de Resíduos MG S/A, apresentou proposta de preços no pregão, portanto, pode-se considerar que houve prejuízo à competitividade.

A Administração, em virtude de suas próprias experiências pretéritas, possui plena condição de levantamento *in loco* e apropriação dos dados locais, assim como a realização dos estudos preliminares à execução do procedimento licitatório. Na realidade, os serviços pouco foram planejados, já que não existe qualquer estudo ou detalhamento apresentado, conforme já apontado anteriormente por esta Unidade Técnica.

Os valores que justificaram os preços apresentados na planilha orçamentária presente no edital de licitação, foram obtidos através de cotações realizadas com empresas do ramo, dentre as quais a própria contratada (fls. 2/5, peça n. 25), que, na oportunidade, apresentou cotação de R\$180,00 por tonelada, preço pelo qual o serviço foi contratado.

Inclusive, ao apresentar a sua proposta, a empresa, futuramente contratada, trouxe o valor unitário de R\$200,00 por tonelada, obtendo-se o preço final (R\$180,00) após negociação. Ou seja, o preço foi inicialmente R\$20,00 mais caro do que o apresentado em cotação.

À primeira vista, parece estranho ter havido o aumento quando da apresentação da proposta com o desconto para obtenção do valor exato apresentado anteriormente.

Nesse sentido, a ausência de composições de custos unitários impede a análise precisa desta Coordenadoria em relação aos preços contratados e prejudica o controle externo, conforme entendeu o Tribunal Pleno desta Casa quando da análise do Edital de Licitação n. 879.620, *verbis*: [...]

É certo que a caracterização e quantificação de dano ao erário encontra-se prejudicada por conta de graves falhas na caracterização e planejamento do serviço pela Prefeitura Municipal, no entanto, justamente em razão destas falhas, há indícios de que possa existir dano.

Conquanto não seja possível a sua determinação por esta Unidade Técnica e por conta das circunstâncias atuais não permitirem a realização de auditorias e inspeções *in loco*, ainda assim é possível que seja determinada a instauração de Tomada de Contas Especial pela Administração Municipal pela prática de ato antieconômico que possa ter resultado em dano ao erário, conforme art. 47, Inciso IV da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, para que sejam apurados os fatos, caracterizado e quantificado o dano e identificados os responsáveis.

Dessa forma, esta Unidade Técnica sugere que seja determinada a instauração de Tomada de Contas Especial pela Administração Municipal para que sejam apurados os fatos, caracterizado e quantificado o dano e identificados os responsáveis; a aplicação de multa aos responsáveis pelo descumprimento reiterado das determinações deste Tribunal de Contas e pelas irregularidades apontadas relacionadas ao planejamento, em especial à caracterização do objeto.

Em sede de defesa, os Srs. Djalma Francisco Carvalho, Prefeito do Município de Cristais, Matheus Henrique Rogana, Pregoeiro e subscritor dos termos de referência, e Humberto

Francisco de Carvalho, Procurador Municipal, manifestaram-se em conjunto à peça 98, sem apresentar, contudo, qualquer esclarecimento em relação a este apontamento.

Diante disso, os órgãos técnico e ministerial concluíram pela manutenção da irregularidade e pela determinação de instauração de tomada de contas especial no âmbito do Município para apuração de eventual dano ao erário decorrente dos preços pagos pela prestação dos serviços (peças 106 e 108).

Conforme destacou o *Parquet* (peça 8), previamente à realização do pregão, o setor requisitante deve elaborar termo de referência ou projeto básico, com indicação precisa, suficiente e clara do objeto e contendo elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, 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.

Em relação a este ponto, cumpre destacar que o modelo de proposta comercial que guarnece o edital do Pregão Presencial 19/2019 permite apenas o preenchimento dos valores unitário e total, com quantitativo estimado em 5.000 toneladas (f. 37v, peça 13), e que o termo de referência (f. 44v, peça 13), que possui um pouco mais do que uma página e meia, também contempla o mesmo padrão, acrescido apenas dos valores unitário e total estimados.

Ao dispor sobre o prazo, o local e a forma de prestação dos serviços, o termo de referência anexado ao edital do referido certame simplesmente estabelece que: “O prazo do contrato a ser celebrado com a empresa vencedora do certame [iniciar-se-á] a partir da assinatura do contrato para vigorar por até 12 meses”. O documento não detalha se o quantitativo estimado de toneladas de resíduos sólidos recolhidos é diário, anual ou mensal e não apresenta 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 equipamentos necessários, definição da frota de veículos, incluindo quantidade, capacidades, modelos, características especiais, distância a ser percorrida das rotas de coleta até o aterro sanitário, período, turno e frequência em que o serviço seria prestado.

Além disso, a documentação juntada aos autos 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 (f. 68v-72v, peça 14) e também de valores obtidos no portal de compras do Governo Federal (comprasnet.gov.br) de contratações para gerenciamento de resíduos sólidos da Presidência da República, do Senado Federal e do Conselho Nacional de Justiça (f. 66-68, peça 14).

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 carecem de confiabilidade, ante a ausência nos autos de evidências de que no procedimento de cotação tenham constado informações sobre as rotas, a periodicidade das coletas, os equipamentos utilizados, bem como as respectivas distâncias a serem percorridas até a destinação final.

Nesse contexto, na linha das manifestações técnica e ministerial, depreende-se que o termo de referência do edital do Pregão Presencial 19/2019 padece de grave deficiência, pois não contém os elementos mínimos imprescindíveis para a formulação da proposta mais vantajosa e para a adequada gestão contratual pela Administração, colocando em risco a contratação.

Procede, portanto, a denúncia quanto a este ponto, mas não havendo que se falar em responsabilização, a meu ver, tendo em vista que o Pregão Presencial 19/2019 não chegou a ser concluído pelo Município de Cristais, sendo sucedido por outra licitação.

A propósito, de acordo com a unidade técnica (peças 29 e 90), a irregularidade se repete em relação ao termo de referência anexado ao edital do Pregão Presencial 47/2019 (f. 37v-39, peça 25), que apenas se difere do instrumento convocatório do certame anterior por conter as seguintes informações acerca da prestação dos serviços:

LOCAL E FORMA DA COLETA E DESTINAÇÃO:

I - O local para recolhimento será na Usina de Triagem de Resíduos Sólidos do Município de Cristais/MG, situada à Rodovia José Roberto Pena (acesso do Município supracitado à BR-369);

II - Deverão ser disponibilizados semanalmente contêineres vazios, para fins de armazenamento dos resíduos sólidos produzidos pelo Município de Cristais/MG;

III - O controle da pesagem dos resíduos será feito através de balança de controle preestabelecida pela Secretaria Municipal de Obras Públicas;

IV - Antes da carga ser despachada, deverão comparecer na Secretaria Municipal de Obras Públicas, situada à Rua Leopoldo Moreira Maia nº 13 - Campos Elíseos, para fins de emissão do MTR - Manifesto de Transporte de Resíduos;

V - A destinação final dos itens recolhidos, deverá ser em Aterro Sanitário devidamente licenciado ambientalmente;

Nota-se que, apesar das diferenças em relação ao Pregão Presencial 19/2019, há, ainda, pouca informação acerca da prestação dos serviços de coleta, transporte e destinação dos resíduos sólidos do Município, o que, a meu ver, tende a precarizar a execução do objeto, denotando falta de planejamento por parte da Administração Municipal em relação a um serviço comum e cotidiano, não por acaso contratado pela Prefeitura de Cristais via pregão.

Assim, também entendo como procedente a denúncia no que diz respeito à insuficiência do termo de referência do Pregão Presencial 47/2019, e proponho a aplicação de multa ao seu subscritor, Sr. Mattheus Henrique Rogana, pela prática da referida irregularidade, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

II.6 Dos requerimentos para a instauração de tomada de contas especial e para aplicação de multa pelo descumprimento de diligência do Tribunal

À peça 90, a 1ª CFOSE, ao concluir pela existência de irregularidade relativa à insuficiência do termo de referência, propôs a determinação de instauração de tomada de contas especial no Município de Cristais, para apuração de eventual sobrepreço na contratação.

Com a devida vênia ao entendimento da unidade técnica, apesar de considerar grave a irregularidade analisada no item anterior, sujeitando o responsável, inclusive, à sanção pecuniária, deixo de acolher a sugestão de instauração de tomada de contas especial, uma vez que os indícios de dano ao erário, *in casu*, não se encontram devidamente comprovados nos autos. Também não há notícias de que os valores pagos pelo Município de Cristais se encontram acima dos usualmente pagos por outros municípios para a prestação de serviços similares.

No entanto, entendo oportuno cientificar a Superintendência de Controle Externo do Tribunal acerca desta decisão, para que avalie considerar a inclusão do Município de Cristais em futuras ações de controle voltadas para a prestação dos serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos.

Por outro lado, verifico que o Sr. Djalma Francisco Carvalho, atual Prefeito do Município de Cristais, foi devidamente intimado, por duas vezes, em 15/10/2020 (peças 31-34) e em 18/06/2021 (peças 43-45), para que encaminhasse, em relação ao contrato decorrente do Processo Licitatório 87/2019, Pregão Presencial 47/2019, a seguinte documentação:

[...] cópia de todas as medições, tickets de pesagem, empenhos, pagamento, notas fiscais para todos os serviços executados até então, além do plano de execução elaborado pela empresa contratada ou prefeitura municipal, incluindo as planilhas orçamentárias, todas as planilhas de composição dos custos unitários, BDI, encargos sociais e administração local detalhados, roteiros de coleta com os respectivos mapas e distâncias percorridas por setor e turno, além do quantitativo de funcionários de forma que seja possível verificar se os preços e quantidades condizem com o ajuste firmado.

Não obstante, o gestor não apresentou a íntegra dos documentos requeridos, conforme registrado pela unidade técnica às peças 41 e 90, prejudicando a devida instrução do processo.

A esse respeito, não há dúvidas que os Tribunais de Contas, no âmbito de sua atuação, detêm competência para impor sanções aos administradores públicos, nos termos da lei, de forma a viabilizar e efetivar o exercício de suas atribuições constitucionais.

Dentre as hipóteses de cabimento de multa por esta Corte, destaco a do inciso III do art. 85 da Lei Complementar 102/2008, que assim dispõe:

Art. 85 – O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

[...]

III – até 30% (trinta por cento), por descumprimento de despacho, decisão ou diligência do Relator ou do Tribunal;

Destarte, diante da fundamentação anteposta, proponho a aplicação de multa ao Sr. Djalma Francisco Carvalho, atual Prefeito do Município de Cristais, no montante de R\$1.000,00 (mil reais), pelo descumprimento de diligências determinadas nos autos, com fundamento no art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto na fundamentação, proponho que a denúncia seja julgada parcialmente procedente, tendo em vista a insuficiência dos termos de referência anexados ao Processo Licitatório 29/2019, Pregão Presencial 19/2019, e ao Processo Licitatório 87/2019, Pregão Presencial 47/2019, ambos promovidos pelo Município de Cristais.

Pela irregularidade relativa à insuficiência do termo de referência constante do Processo Licitatório 87/2019, Pregão Presencial 47/2019, proponho a aplicação de multa, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), ao Sr. Mattheus Henrique Rogana, Pregoeiro e subscritor do respectivo termo de referência, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Proponho, ainda, a aplicação de multa, no valor de R\$ 1.000 (mil reais), ao Sr. Djalma Francisco Carvalho, atual Prefeito do Município de Cristais, pelo descumprimento de diligências determinadas nos autos, a teor do disposto no art. 85, III, da Lei Orgânica.

Proponho, por fim, que seja cientificada a Superintendência de Controle Externo deste Tribunal acerca da presente decisão, para que avalie considerar a inclusão do Município de Cristais em futuras ações de controle voltadas para a prestação dos serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos.

Intimadas as partes e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.