



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 951682/2015 (Processos Apensos: 951952; 969151; 969663)
Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho
Natureza: Denúncia
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Divinópolis

RELATÓRIO

1. Parecer emitido em substituição à Procuradora Maria Cecília Borges, conforme art. 7º, *caput* e §1º da Resolução n. 11/2014 do MPC-MG.

2. Denúncia formulada pela Construtora Contorno Ltda. em face da Prefeitura Municipal de Divinópolis, por possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico n. 46/2015, processo licitatório n. 62/2015, cujo objeto foi a contratação de sociedade empresária especializada na área de coleta manual, containerizada e transporte de resíduos domiciliares, comerciais e de varrição na zona urbana e rural, e coleta, transporte e tratamento de resíduos sépticos de serviços de saúde, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e demais serviços afins e correlatos no município.

3. Por determinação do relator (fl. 123), os responsáveis apresentaram os documentos de fls. 133/141, indicando a suspensão do processo licitatório.

4. Após nova intimação do relator às fls. 143/145, os responsáveis juntaram os documentos de fls. 154/201.

5. A denunciante manifestou, às fls. 222/227, pela permanência das irregularidades apontadas na inicial, mesmo após a retificação.

6. Foram apensados aos autos as denúncias n. 951.952 (fl. 249), n. 951.682 (fl. 379), n. 969.663 (fl. 404).

7. Por determinação do relator (fls.420/420v), foram juntados aos autos os



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

documentos de fls. 424/822, encaminhados pelo Ministério Público Estadual.

8. A unidade técnica deste Tribunal apresentou estudo às fls. 825/835.
9. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

FUNDAMENTAÇÃO

Aditamento MPC nº 1 – Da violação à Lei nº 11.445/2007 – Da ausência de plano de gestão integrada de resíduos sólidos – Da ausência de inserção do município em planos microrregionais de resíduos sólidos ou em soluções consorciadas intermunicipais

10. Em uma correlação entre as diversas realidades sociais, a Política Nacional de Resíduos Sólidos expressamente previu a aplicação das normas estabelecidas na Lei n. 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto n. 7.217/10, que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico¹.

11. Em virtude de sua envergadura e proeminência, a Política Nacional de Resíduos Sólidos esta alicerçada nos seguintes princípios e objetivos:

Art. 6º São **princípios** da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

I - a prevenção e a precaução;

II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor;

III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;

IV - o desenvolvimento sustentável;

V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo,

¹ Lei n. 12.305/10: “Art. 2º Aplicam-se aos resíduos sólidos, além do disposto nesta Lei, nas Leis nºs 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 9.974, de 6 de junho de 2000, e 9.966, de 28 de abril de 2000, as normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro).”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;

VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;

VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;

IX - o respeito às diversidades locais e regionais;

X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;

XI - a razoabilidade e a proporcionalidade.

Art. 7º São **objetivos** da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;

II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;

III - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;

IV - adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;

V - redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;

VI - incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;

VII - gestão integrada de resíduos sólidos;

VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;

IX - capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;

X - regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:

a) produtos reciclados e recicláveis;

b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;

XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;

XIV - incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

recuperação e o aproveitamento energético;

XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

12. Para alcançar seus objetivos e princípios a Política Nacional de Resíduos Sólidos previu os seguintes instrumentos:

Art. 8º São **instrumentos** da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

I - os planos de resíduos sólidos;

II - os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos;

III - a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

IV - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

V - o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária;

VI - a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos;

VII - a pesquisa científica e tecnológica;

VIII - a educação ambiental;

IX - os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;

X - o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

XI - o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir);

XII - o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa);

XIII - os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde;

XIV - os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos;

XV - o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos;

XVI - os acordos setoriais;

XVII - no que couber, os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, entre eles:

a) os padrões de qualidade ambiental;

b) o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais;

c) o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

d) a avaliação de impactos ambientais;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

-
- e) o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);
 - f) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
 - XVIII - os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta;
 - XIX - o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

13. Especificamente quanto aos Municípios e ao Distrito Federal, a Política Nacional de Resíduos Sólidos fixou que a elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é condição para o 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 (art. 18).

14. Destaca a Lei n. 12.305/2010, em seu art. 18, § 1º, 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.

15. Importa então ter em consideração que, no caso em análise, não consta dos autos que o Município elaborou 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.

16. Convém aqui destacar que a adoção dessas medidas se revela de extrema importância, já que figura como condição para que os Municípios tenham acesso a recursos da União ou a incentivos e financiamentos oriundos de entidades federais de crédito ou fomento destinados à gestão de resíduos sólidos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

17. Em razão disso, os responsáveis, ao não implementarem as soluções preferenciais para gestão dos resíduos sólidos no Município, acabam por violar diversos princípios constitucionais, dentre os quais se destacam o da eficiência e o da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Aditamento MPC nº 02 - Da impossibilidade de utilização da modalidade licitatória escolhida

18. Preliminarmente, é necessário observar que em **decisão cautelar** de f. 205/218 o Conselheiro relator aduziu, em resumo, que os serviços licitados estão adequadamente definidos e detalhados, tornando possível a opção pela modalidade pregão. Entende o relator que, os serviços de coleta podem ser caracterizados como serviços de engenharia e, sobre o tema, o **Tribunal** de Contas da União já sumulou o entendimento de que, nesses casos, seria cabível a modalidade pregão. Assim manifestou-se (f. 207/210):

A denunciante alega que a contratação dos serviços de coleta de lixo, dada sua especialidade, como o emprego de um engenheiro sanitarista para sua execução, não poderia ser licitada por meio de Pregão, por não se enquadrar na definição de “serviços comuns”, dada pelo parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/02 e do Anexo II do Decreto Federal n.º 3.555/00.

A denunciada refutou as alegações da denunciante, afirmando que a doutrina e jurisprudência vêm se consolidando no sentido de se permitir a adoção do pregão em objetos similares.

Considero cabível a modalidade pregão para serviços de engenharia, como são os serviços de coleta de lixo, tendo o Tribunal de Contas da União, inclusive, sumulado o tema:

Súmula nº 257/2010 – O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.

Importante frisar que “serviço comum” não é oposto de “serviço complexo”, conforme decidido no Processo n.º 020.118/2012-0, do Tribunal de Contas da União, de Relatoria da Ministra Ana Arraes:

“Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Fortnort Desenvolvimento Ambiental e Urbano Ltda. (fls. 1/22), nos termos no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666, de 1993, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Pública n.º 06/2010, promovida pela Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), **que tem como objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços de coleta**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

seletiva containerizada, reciclagem, compostagem, transbordo, transporte e destinação final de resíduos provenientes das áreas de operação e comercialização de produtos situados dentro do Entrepósito Terminal de São Paulo, cujo valor global orçado é de R\$ 58.591.772,40 (fls 46 e 60).

(...)

Não podemos olvidar, por outro lado, que a jurisprudência desta Corte vem se perfilando no sentido da aplicação plena do art. 4º Decreto nº 5.450/2005, isto é, exigindo a utilização da modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns e, além disso, vem reconhecendo uma larga abrangência ao termo "bens e serviços comuns"(...): **De outra parte, comungo com a unidade técnica que o objeto licitado amolda-se perfeitamente ao conceito de bens e serviços comuns da Lei n.º 10.520, de 2002, e do Decreto n.º 5.450, de 2005, devendo, pois, ser obrigatoriamente licitado por meio da modalidade pregão, conforme a jurisprudência do Tribunal sobre o tema, a exemplo do recente Acórdão 265/2010 –Plenário. Convém esclarecer, como bem fez o Auditor Augusto Sherman Cavalcanti em Declaração de Voto apresentada quando da prolação do Acórdão 237/2009-Plenário, que "bem e serviço comum" não é oposto de "bem e serviço complexo", podendo-se, assim, dizer que são conciliáveis, não se contrapondo. Disse Sua Excelência: "Bens e serviços comuns, segundo o art. 1º, § 1º, da Lei 10.520/02, são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Isto é, são aqueles que podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizadas no mercado pelos fornecedores, não importando se tais características são complexas, ou não." (grifo nosso)**

Esta Corte de Contas também se manifestou nesse sentido em resposta à Consulta n.º 732.557, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, em sessão do Pleno no dia 11/6/08:

“A Lei nº 10.520/02 poderá ser regulamentada no âmbito dos municípios por meio de decreto, o qual estabelecerá procedimentos específicos e suplementará eventuais lacunas, mormente no que tange ao modo de operacionalização do pregão eletrônico, bem como adotará o rol de bens e serviços comuns existentes ou criará outro desde que condizentes com a aludida lei federal [...]. **O decreto regulamentar do pregão, na órbita municipal, poderá prever a adoção da modalidade pregão para a contratação de obras e serviços de engenharia, desde que não necessitem de aferição técnica mais apurada, sejam considerados usuais e rotineiros e a Administração tenha como defini-los nos atos convocatórios das licitações de forma satisfatória**”. (g.n.).

A título ilustrativo, no Decreto Estadual n.º 44.786/08, admite-se expressamente a contratação de serviços de engenharia que exijam registro no CREA por meio de pregão, veja-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

“Art. 3º Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou pela prestação de serviços comuns é feita por meio de proposta escrita, permitindo-se aos licitantes a alteração dos preços por meio de lances verbais ou eletrônicos, em sessão pública.

§ 1º Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no objeto do edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado, tais como os exemplificados no Anexo.

§ 2º Atendido o disposto no § 1º, o pregão poderá ser utilizado:

I - nas contratações de serviço de engenharia comum, mesmo que se exija profissional registrado no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA para execução;

Em análise preliminar, compulsando o instrumento convocatório de fls. 48/117, verifiquei que os serviços licitados estão adequadamente definidos e detalhados, tornando possível a opção pela modalidade pregão.

19. Sem embargo, não agiu com o habitual acerto, o relator. A questão crucial a ser examinada não se refere ao fato do objeto do certame tratar-se ou não de serviço comum. Vislumbra-se que, majoritariamente, essa análise é suficiente para definir a possibilidade da utilização da modalidade de pregão, entretanto, a hipótese não se aplica ao caso em estudo.

20. O serviço de coleta de lixo apresenta particularidade que obsta que a determinação da modalidade a ser utilizada depreenda-se apenas dessa observação. Visto que se trata de serviço público que por sua natureza deve ser concedido por meio de modalidade licitatória específica definida em lei, o que, portanto, impossibilita a utilização da modalidade de pregão.

21. Sobre a natureza de serviço público dos serviços de coleta de lixo são prestigiosos os ensinamentos de Marçal Justen Filho e Cesar Guimarães Pereira²:

Por se enquadrarem no conceito de saneamento básico, os serviços de remoção e destinação final de lixo configuram-se como públicos por definição constitucional. 4.2.

Lembre-se, ademais, que a destinação do lixo tem efeitos diretos com a preservação do meio ambiente. O acúmulo de dejetos é nocivo às condições de salubridade. A ausência de

² JUSTEN FILHO, Marçal e GUIMARÃES PEREIRA, Cesar. Concessão de Serviços Públicos de Limpeza Urbana. *Revista de Direito Administrativo*. Jan/mar 2000, Rio de Janeiro, p. 273/274.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

tratamento adequado aos dejetos produz a degradação das condições ambientais, pondo em risco a fauna, a flora e outros elementos vitais ao ser humano. As atividades referidas envolvem a realização da preservação ambiental, o que pressupõe técnicas de destinação dotadas de viabilidade econômica e de sustentabilidade. Além disso, e principalmente, são implementadas atividades de prevenção na produção de resíduos, evitando-se que venham a ser necessárias a coleta e a destinação final do lixo. O desenvolvimento de tais atividades é dever do Poder Público na forma do art. 225 da Constituição de 1988.

(...)

4.4. **Como se vê, os serviços de lixo enquadram-se no conceito de serviços públicos, sob diferentes perspectivas. Aliás, o art. 2º da Lei nº 9.074, de 7.7.1995, reconhece essa qualidade, ao dispor sobre a possibilidade de sua concessão. Independentemente de eventuais críticas ao dispositivo, ali se retrata a inequívoca *publicatio* dos serviços de limpeza urbana.** [Grifo nosso]

22. Em virtude da corrente dificuldade em distinguir os instrumentos de concessão e permissão e de regulamentar em que circunstâncias cada um será aplicado é interessante apontar as lições que Rafael Carvalho Rezende de Oliveira³ apresentou para deslindar as nuances entre os dois institutos:

A interpretação literal das definições legais de concessão e de permissão, contidas no art. 2º, II e IV, da Lei 8.987/1995, ensejaria, em tese, duas diferenças entre os institutos, a saber:

- a) quanto à figura do delegatário: na concessão, o concessionário deve ser pessoa jurídica ou consórcio de empresas, ao passo que, **na permissão, o permissionário é pessoa física ou jurídica;**
- b) quanto à modalidade de licitação: **concorrência para a concessão** e qualquer modalidade de licitação para a permissão, desde que seja compatível com a delegação de serviços. [Grifo nosso]

23. A partir da análise dessas definições, é simples inferir que, procedimentos licitatórios que tenham como objeto a contratação de particular para exercer serviços de coleta de lixo devem sempre se materializar através de concessão. Porquanto, a complexidade do serviço impede que seja realizado por pessoa física, devendo ser sempre concedido à pessoa jurídica ou consórcio.

³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Método, 2014, p. 154.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

24. Assim, como habilmente apontou Rafael de Carvalho a modalidade a ser utilizada não poderia ser outra que concorrência. Tendo em vista que, a Lei n. 8.987/95, no art. 2º, inciso II, determina que a concessão de serviço público, uma vez delegada pelo poder concedente deve ser precedida de licitação na modalidade de concorrência.

25. Portanto, revela-se irregular a contratação do objeto do certame em comento por meio do emprego da modalidade pregão.

CONCLUSÃO

26. Diante de todo o exposto, **REQUEIRO:**

- a) o aditamento do presente feito, nos termos expostos na fundamentação desta manifestação;
- b) a citação dos responsáveis para, caso queiram, apresentem defesa.

Belo Horizonte, 04 de outubro de 2018.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas
em substituição à Procuradora Maria Cecília Borges⁴
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)

⁴ Conforme art. 7º, *caput* e §1º da Resolução n. 11/2014 do MPC-MG.