



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges
MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Denúncia n. 1.066.520

Excelentíssimo Senhor Relator,

I RELATÓRIO

Versam os autos acerca da denúncia de f. 01/12, instruída com os documentos de f. 13/45, formulada por Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais – SINDILURB –, em face do Processo Licitatório n. 029/2019, Pregão Presencial n. 019/2019, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Cristais para contratação de empresa para “prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos (resíduos de classe IIA e classe IIB de acordo com a ABNT – NBR – 10.004) proveniente das atividades de coleta de resíduos residenciais até um aterro sanitário próximo para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos do Município de Cristais/MG” (f. 33).

Em cumprimento à determinação do relator (f. 50/51), os responsáveis apresentaram esclarecimentos e documentação de f. 59/63, f. 66/103 e f. 111/116.

A unidade técnica deste Tribunal apresentou estudos às f. 118/119 e f. 122/126.

Após, vieram os autos a este Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

1 Oportunidade de aditamento da denúncia pelo Ministério Público de Contas

Necessário esclarecer que, em se tratando de manifestação preliminar, cumpre ao Ministério Público realizar análise quanto à necessidade de aditamento do feito e das eventuais inovações da unidade técnica, para, depois de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

oportunizado o contraditório, emitir, enfim, parecer conclusivo. É essa a sistemática introduzida pela Resolução n. 07/2009 da Corte de Contas.

Nesse sentido, cumulam-se às irregularidades tratadas no presente feito as seguintes:

1.1 Inobservância de soluções preferenciais definidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos

"Na Natureza nada se cria e nada se perde, tudo se transforma".

Antoine Laurent Lavoisier

Passados mais de 200 anos que o químico Francês Antoine Laurent Lavoisier desenvolveu a lei de conservação das massas, conhecida como Lei de Lavoisier, também enunciada pela célebre frase em epígrafe, as sociedades modernas, ao que parece, só agora perceberam a importância da adoção de medidas de manejo de resíduos sólidos de forma adequada à saúde pública e ao meio ambiente.

Nesse sentido, alinhado com as políticas internacionais de desenvolvimento sustentável e em cumprimento ao comando do art. 225 da Constituição Cidadã, o governo brasileiro, depois de mais de 20 anos de tramitação legislativa, conseguiu aprovar a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei n. 12.305/10, regulamentada pelo Decreto federal n. 7.404/2010, poderoso instrumento de garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

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

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:

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 da Procuradora Maria Cecília Borges

- 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, 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 recuperação e o aproveitamento energético;
- XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

- 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;
 - 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.

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).

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

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 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.

Convém aqui destacar que a adoção dessas medidas revela-se de extrema importância, já que figura como condição para que os Municípios – cujas receitas, via de regra, são sabidamente diminutas – 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.

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 os da eficiência e da economicidade.

1.2 Insuficiência do termo de Referência

O edital do procedimento licitatório em comento conta com termo de referência, f. 44v./45. Contudo, verifica-se que tal documento está incompleto, uma vez que não traz o necessário a definição de métodos e a estratégia de suprimento. Tampouco há no termo de referência ou como anexo ao edital o orçamento detalhado em planilha.

Vale destacar que o termo de referência é documento basilar dos pregões públicos. Na verdade, é anexo obrigatório e corresponde, grosso modo, ao projeto básico previsto no art. 6º, inc. IX, da Lei n. 8.666/93. Na Lei de Licitações, o projeto básico é definido como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra, serviço ou aquisição de materiais, devendo ser elaborado com base nas indicações de estudos técnicos preliminares.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Quanto ao termo de referência, conquanto a Lei n. 10.520/2002 não o defina nem estabeleça os seus elementos constitutivos, o Decreto n. 3.555/2000 cuidou de fazê-lo nos termos do art. 8º, *in verbis*:

Art. 8º. A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o termo de referência é o documento que deverá conter 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 e o prazo de execução do contrato;

III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;

b) justificar a necessidade da aquisição;

c) estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para o fornecimento; e

[...];

IV - constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; e

V - para julgamento, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.

Deve-se compreender que toda licitação de obra, serviço ou materiais deve ser precedida da elaboração do projeto básico, devendo esse estar anexado ao ato convocatório como parte integrante, sendo elaborado segundo as exigências contidas na Lei n. 8.666, de 1993, sendo ainda obrigatório, no que couber, para contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Da mesma forma, previamente à realização de pregão em qualquer uma das formas, presencial ou eletrônica, a exemplo de 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Em publicação recente, o Tribunal de Contas de Minas Gerais assegura que “Se o Termo de Referência for falho ou incompleto, a licitação estará viciada e a contratação não atenderá aos objetivos da Administração”.²

Na licitação ora examinada, 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.

1.3 Exigência de quitação junto à entidade de classe

O item 6.1, “l)” e “m)” do instrumento convocatório estabelece a obrigatoriedade de que as sociedades empresárias licitantes, na fase de habilitação, apresentem certificado de registro e quitação junto ao CREA/MG.

Ocorre que a regularidade no pagamento de anuidades diz respeito ao conselho profissional e às sociedades empresárias registradas. Não cabe, portanto, à Administração aviar medida no sentido de compelir a adimplência das sociedades empresárias junto ao CREA, mormente porque a regularidade no seu pagamento não possui repercussão na execução contratual. Apenas o conselho profissional possui competência para tanto, conforme se depreende do seguinte julgado:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. FALTA DE PAGAMENTO DE ANUIDADES. CANCELAMENTO DO REGISTRO PROFISSIONAL. DESCABIMENTO. NECESSIDADE DE COBRANÇA POR MEIO DE EXECUÇÃO FISCAL.

I - Os Conselhos de Fiscalização Profissional são autarquias especiais e suas anuidades têm natureza de taxa. A cobrança das contribuições em atraso deve ser realizada através de execução fiscal e não por intermédio da coação ilícita que representa o cancelamento do registro do profissional de saúde.

II - Recurso especial improvido.³

Registre-se que a Lei 8.666/93 estabelece em seu art. 30, I, que se possa exigir a comprovação de registro ou inscrição na entidade profissional competente como requisito da qualificação técnica. Isso não se confunde, todavia, com a exigibilidade de comprovação de quitação de anuidade, taxa e outros emolumentos por parte da sociedade empresária perante a entidade profissional.

² Principais irregularidades encontradas em editais de licitações: pneus. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Comissao%20de%20Publicacoes/Cartilha%20Licita%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pneus%20para%20intranet_v2.pdf>. Acesso em: 05/08/2014.

³ REsp 552.894/SE, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 25/11/2003, DJ 22/03/2004 p. 240



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Acrescente-se que o Tribunal de Contas da União, considerando ilegal a exigência de comprovação de quitação de anuidade junto a conselhos profissionais, já determinou que não deveriam ser incluídas, “nos atos convocatórios de futuras licitações, cláusulas que exijam a comprovação de quitação de anuidade junto ao CREA, ante o disposto no art. 30, I, da Lei nº 8.666/93”⁴.

Em face disso, tem-se que o item do instrumento convocatório em comento é irregular.

2 Da citação

Relembre-se, dispõe a Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, LIV, que “ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Estabelece ainda que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (inc. LV).

Assim, em homenagem às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, este Tribunal de Contas deve franquear aos responsáveis a oportunidade de oferecer defesa quanto às irregularidades objeto do presente feito.

III CONCLUSÃO

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas **REQUER** o aditamento do presente feito, nos termos expostos na fundamentação desta manifestação, bem como a citação dos responsáveis para, caso queiram, apresentem defesa.

Belo Horizonte, 20 de agosto de 2019.

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público / TCE-MG

⁴ Acórdão n. 1.314/2005, Plenário, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, DOU de 12/09/2005.