

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Conselheiro Substituto Renato Luís Bordin de Azeredo

**I Fórum Nacional de Controle – Controle Social, Prevenção e Combate à Corrupção.**

**Brasília  
Outubro/2017**

## **Paper 51 – O Federalista**

“Mas, afinal, o que é o próprio governo senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos”.

- O Federalista/Alexander Hamilton; John Jay; James Madison. 2ª ed. Campinas: Russel Editores, 2005. p. 322.

- ▣ Ampla participação do controle social
- ▣ Estruturação de ouvidorias
- ▣ Atuação preventiva
- ▣ Antes da ocorrência de dano
- ▣ Tutela inibitória
- ▣ Poder Geral de Cautela
- ▣ **Ineficiência como uma espécie de corrupção**

## Ovídio Rizzo Júnior

Temos a mesma visão aterradora das catástrofes que se amontoam a nossos pés, o mesmo excesso de lucidez de nossas próprias mazelas e o mesmo sentimento de impotência. A catástrofe sem fim que visualizamos em sua verdadeira dimensão é percebida apenas como fatos isolados que justificam sanções tardias e inúteis. **A apuração de atos de improbidade e a eventual punição dos culpados dão-nos a falsa impressão de que a punição certa e inexorável é suficiente para compensar as perdas suportadas pelo Estado.**

○ tempo da natureza não se compatibiliza mais com as necessidades de produção do mundo moderno.

○ desafio ambiental que não reconhece fronteiras geográficas. Como informa o sociólogo Ulrich Beck, para quem **não existe outros em termos de sofrer os reflexos da degradação, na medida em que todos são atingidos.**

As empresas, as instituições, através de seus dirigentes, devem assimilar o conceito de **desenvolvimento sustentável**. Nesse sentido, a produção e o consumo seguirá o seu curso de forma sustentável, compatibilizando-se com os processos naturais de renovação.

Dessa forma, a produção irá ajustar-se a possibilidade de preservação ambiental. Portanto, **o preço do produto corresponderia a um preço real**, sem o repasse de **externalidades negativas** a serem suportadas e custeadas pela sociedade na forma de gastos para despoluir rios, melhorar o ar, curar doenças causadas em determinadas comunidades decorrentes de **dejetos da produção**.

## Ignacy Sachs

O conceito de **desenvolvimento equitativo em harmonia com a natureza** deve permear todo o modo de pensar, **informando as ações dos cidadãos, das decisões e de profissionais de todos os tipos, inclusive as dos funcionários burocráticos, que preparam e avaliam os projetos de desenvolvimento.** A longa luta só será vencida no dia em que for possível, ao se falar em desenvolvimento, suprimir o prefixo “eco” e o adjetivo “sustentável”.

Sachs, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI.** In: BURSZTYN, Marcel (org.). Para pensar o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Brasiliense, 1993, p. 55.

O homem, por muito tempo, sempre acreditou na capacidade da natureza em se reproduzir constantemente no interior de seu próprio movimento. **Ocorre que essa compreensão não tem mais espaço nos dias atuais.** As intervenções humanas, que são cada vez mais maciças e mais concentradas no tempo, interrompem os ciclos naturais e, pelos seus efeitos cumulativos, aproximam-se dos limites da irreversibilidade.

OST, François. **A natureza à margem da lei** – Ecologia à prova do direito. P. 170-171.

## Anthony Giddens

Giddens vê na posição das pessoas a respeito das mudanças climáticas, certa perplexidade, mas, aos mesmo tempo, **a ausência de uma postura adequada frente aos fatos**. É o que o autor chama de “**paradoxo de Giddens**”, tendo em vista que os perigos representados pelo aquecimento global não são palpáveis, imediatos ou visíveis no decorrer da vida cotidiana.

Pesquisas demonstram que a maior parte das pessoas reconhece o aquecimento global como uma grande ameaça, **mas apenas uns poucos se dispõem a alterar sua vida de modo significativo em decorrência disso**.

A necessidade de uma atuação **preventiva** em matéria ambiental, de forma a assegurar uma adequada qualidade de vida aos cidadãos, tem o seu maior fundamento no **princípio-essência da dignidade da pessoa humana**. Tal princípio enseja ações afirmativas por parte do Estado.

## Serviços de recolhimento de resíduos sólidos urbanos

### 1 - CASO

Processo nº 013373-0200/16-0

Órgão/Entidade: PM de São Francisco de Paula

Informação nº 04/2017

Trata-se de **Denúncia** proposta pela empresa Transportes Rafa e Vic Ltda ME, em face da Prefeitura Municipal de São Francisco de Paula que, em síntese, **requereu medida cautelar** com o escopo de sustar a licitação nº 039/2016 relativa ao Edital de Concorrência Pública nº 004/2016.

O pleito foi analisado pelo Exmo. Senhor Conselheiro (Plantonista) Pedro Figueiredo que, em 22/12/2016 (fls. 02 e 03 do processo) **determinou a expedição de Medida Cautelar e a intimação do denunciante e do Gestor.**

O Gestor protocolou os documentos de nºs 000033-0299/17-4 (em 29/12/2016) e 000038-0299/17-8 (em 02/01/2017), informando a **suspensão e a revogação**, respectivamente, da referida licitação.

Assim sendo, nos termos da Resolução nº 1067/2016 – Artº 5º - § 4º, sugere-se o encaminhamento do expediente ao Setor de Autuação deste Tribunal para fins de proceder-se à distribuição do feito e, na sequência, o envio ao Exmo. Senhor Conselheiro Relator, para deliberação acerca do prosseguimento do processo.

Documento nº: **19627-0299/16-6**

Origem: **Executivo Municipal de São Francisco de Paula**

Pelo presente, a empresa TRANSPORTES RAFA E VIC LTDA ME apresenta denúncia por possível irregularidade em Edital de Concorrência para a contratação dos serviços de recolhimento de resíduos sólidos urbanos gerados pelo Município de São Francisco de Paula, nas áreas Urbanas e/ou Urbanizadas.

**A denúncia se opõe à aglutinação de objeto nos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos.** Traz precedentes deste Tribunal. Neste ponto, entendo que, via de regra, as atividades relacionadas no objeto a ser contratado são independentes, ou seja, podem ser desempenhadas por empresas distintas, e não apenas por uma única empresa contratada. **A unificação, em um único objeto licitado, dos serviços de coleta, operação do transbordo, transporte e destinação final de resíduos urbanos a ser prestado apenas por uma empresa, tem como grande desvantagem a restrição do caráter de competitividade do certame que, por consequência, poderá refletir na determinação dos valores contratados, trazendo prejuízos no que tange à economicidade.**

Ademais, ao aglutinar, em lote único, vários serviços distintos, a **Administração Pública diminui o universo de concorrentes**, uma vez que poucas empresas do mercado têm capacidade técnica e econômica para executar prestação simultânea dos serviços contemplados no objeto licitado, culminando, ainda, com o impedimento da participação de empresas de menor porte do processo licitatório, **o que pode configurar indevida restrição ao competitivo**. Portanto, frente ao descrito e analisado, entendo, que o objeto licitado seja dividido, separando os serviços de destinação final dos demais, ao encontro do que estabelece o artigo 23, §1º da Lei Federal nº 8666/93.

O “fumus boni juris” está presente, na medida em que a possível ofensa à ampla competitividade, necessária à licitação, pode restar comprometida com a aglutinação dos objetos, bem como pela virtual lesividade ao patrimônio público que desta ausência pode advir. Presente, também, o “periculum in mora”, já que o Edital de Concorrência fixou para o dia 29 de dezembro de 2016, a habilitação e entrega das propostas.

Diante do exposto, concedo a medida cautelar para fins de suspender a licitação a que se refere o Edital nº 004/2016, Licitação nº 039/2016, do Município de São Francisco de Paula.

Intimem-se denunciante e o gestor da presente decisão.

À DCF, para as providências pertinentes.

Gabinete, em 22 de dezembro de 2016.

**PEDRO FIGUEIREDO,**  
*Conselheiro.*

**Relator: Conselheiro Alexandre Postal**

**Processo n. 013373-02.00/16**

**Decisão n. 2C-0403/2017**

– Denúncia. Licitação Recolhimento de Resíduos n. 004/2016

**Executivo Municipal de São Francisco de Paula**

Interessados: **Antônio Juarez Hampel Schlichting Aguzzoli.**

[...] a Segunda Câmara, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, decide o feito, em face da perda de seu objeto.

## 2 Caso

**INFORMAÇÃO Nº 07/2017 – SRCS**

**UNIDADE AUDITADA:** Executivo Municipal

**MUNICÍPIO:** Nova Petrópolis

**ADMINISTRADOR RESPONSÁVEL:** Regis Luiz Hahn

**EXERCÍCIO EXAMINADO:** 2017

**MATÉRIA DE EXAME:** *Concorrência Pública nº 16/2016 cujo objeto é a prestação de serviços de coleta, resíduos orgânicos e inorgânicos (resíduos não perigosos), triagem, transporte, transbordo e destinação final dos resíduos gerados pelo Município de Nova Petrópolis.*

[...] Em atendimento à determinação do Conselheiro-Relator (fls. 109), a Supervisão de Auditoria Municipal remeteu a este SRCS o Processo nº 013376-0200/16-8 que versa sobre a suspensão, de forma acautelatória, da abertura da Concorrência Pública nº 02/2016.

**Documento nº 19694-02.99/16-0****órgão:** Executivo Municipal de Nova Petrópolis**Natureza: Denúncia****Requerente:** Transportes Rafa e Vic Ltda ME. **Advogada:** Cheila Daiana Henke- OAB/RS nº 100.209

Vistos, em Gabinete.

Registro, inicialmente, que a presente documentação deu entrada neste Gabinete às 16h e lómin do dia de hoje.

A matéria aqui tratada diz respeito à denúncia, com pedido de tutela cautelar, formulada pela empresa "Transportes Rafa e Vic Ltda ME", em razão de possíveis irregularidades envolvendo processo licitatório (Concorrência nº 016/2016), **objetivando a contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de coleta de resíduos orgânicos e inorgânicos (resíduos não perigosos) e seletiva, triagem, transporte, transbordo e destinação final dos resíduos domiciliares e rejeitos da seletiva gerados no âmbito do Município**, fatos para os quais determino, preliminarmente, seja informado pela Direção de Controle e Fiscalização se a matéria se encontra submetida, também, ao crivo do Poder Judiciário, destacando, caso positivo, a existência de eventual decisão a respeito. [...]

Determino, ainda, nos termos do art. 238 do Código de Processo Civil, aplicado neste Tribunal por força do art. 147 do Regimento Interno deste Tribunal, a **citação** do Gestor Municipal oportunizando-lhe o prazo de 5 (cinco) dias úteis, com fundamento no § 2º do artigo 2º da Resolução TCE nº 932/2012, desta Corte de Contas, para manifestação sobre o contido no presente requerimento, com a juntada da documentação destinada a provar suas alegações de defesa, devendo, na sequência, ser realizada a devida instrução.

Ante o exposto, resta **diferido**, para momento posterior, o pronunciamento definitivo deste Relator a respeito da tutela cautelar requerida.

Autue-se a presente documentação como denúncia.

**Intimem-se o Ministério Público junto a esta Corte de Contas acerca da presente decisão, bem como a Requerente.****Cite-se.****Publique-se.****A DCF para adoção das providências de estilo, atentando para a necessidade do tratamento sigiloso previsto no artigo 106 do RJTCE, no resguardo dos direitos e garantias individuais.**

Gabinete, em 28-12-2016.

Conselheiro ALGIR LORENZON

GABINETE CONSELHEIRO ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER

Processo n<sup>o</sup> 13376-0200/16-8

Trata o presente feito de Processo de Denúncia iniciado pela empresa TRANSPORTES RAFA E VIC LTDA. ME - Doc. n. 0 19694-0299/16-0, no qual requer, liminarmente, a suspensão do Edital de Concorrência no 016/2016 do Município de Nova Petrópolis, e sua posterior anulação. **Alega que a aglutinação da coleta e transporte de resíduos sólidos (que consistem em serviços distintos) em um único lote contraria o disposto na lei de licitações, restringindo a competitividade do certame.** Cita precedentes deste Tribunal de Contas em relação à matéria.

Analisando os elementos contidos nos autos, verifico que foram aglutinados em um único objeto os serviços de coleta com os de transporte e destinação final de resíduos sólidos.

Em relação ao **transporte e destinação final**, é justificável a reunião em um lote, tendo em vista que a avaliação da vantagem econômica para a Administração deve se dar em conjunto. Todavia, **não se vislumbra justificativa técnica ou econômica para a reunião do serviço de coleta com os de transporte e destinação final.** Trata-se de serviços independentes, **sendo que a reunião de todos em um único lote restringe o universo de possíveis participantes no certame**, podendo acarretar prejuízos aos cofres públicos, em contrariedade ao disposto no artigo 23, § 10 da Lei n<sup>o</sup> 8.666/93.

Também vislumbro outros aspectos relevantes destacados na manifestação da AT/DCF, que podem macular o presente processo licitatório e o contrato a ser posteriormente celebrado. Inicialmente, destaco a imprecisão do edital no elenco dos serviços componentes do objeto do certame, **inexistindo um projeto-básico, termo de referência ou memorial descritivo que detalhe de forma suficiente todos os serviços a serem contratados.** Além disso, o edital apresenta **dois modelos distintos de planilhas de custos e ainda admite que os licitantes apresentem planilhas próprias, o que compromete o julgamento objetivo das propostas.**

[...] No presente caso, em concordância com a manifestação técnica exarada nos autos, verifico a presença do *fumus boni iuris*, decorrente da violação aos artigos 30, 23, §1º e 40, todos da Lei de Licitações, além dos demais aspectos abordados pela AT/DCF.

Por fim, noto presente o *periculum in mora*, uma vez que o Edital de Concorrência fixou para o dia 09 de janeiro de 2017 a habilitação e entrega das propostas.

Assim, entendo configurados os elementos indispensáveis à emissão de medida acautelatória, de forma que assim decido:

Conceder medida cautelar, para determinar ao órgão auditado a suspensão imediata da Concorrência n.º 016/2016, até a prolação da decisão de mérito, nos termos do §30, do art. 20, da Resolução TCE no 932/2012, concedendo o prazo de 30 (trinta) dias para que o Administrador Municipal preste esclarecimentos quanto ao contido no presente expediente;

Estilac Martins R. Xavier, Conselheiro Relator

### 3 Caso

Processo nº **2709-0299/17-7**  
Natureza: **DENÚNCIA**  
Origem: **EXECUTIVO MUNICIPAL DE TORRES**  
Relator: **CONSELHEIRO PEDRO FIGUEIREDO**

Vistos em Gabinete. Trata-se de **Denúncia** protocolada nesta Corte pela empresa ONZE CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA em relação ao Edital de Pregão Presencial nº 199/2017, cujo objeto visa à prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e animais mortos; serviços de disponibilização, operação, manutenção e administração da unidade de transbordo; e de serviços de transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos do Município de Torres.

Em sua petição, a empresa denunciante alega que a aglutinação dos serviços de coleta, transporte e destinação final dos resíduos impossibilita a ampla concorrência por envolver em um mesmo lote diferentes serviços de limpeza urbana. Cita decisões desta Corte e do TCU e requer a “anulação do edital” bem como a “cassação da licitação” por contrariar a legislação vigente e prejudicar a concorrência pública entre as empresas participantes. Acrescenta, ainda, que o edital de Pregão Presencial contém exigências indevidas de qualificação técnica e de apresentação de documentação; não contém obrigatória planilha de custos e, no que pertine com a exigência de que a unidade de transbordo particular licenciada se localize em área particular situada dentro do Município de Torres, diz configurar direcionamento da licitação.

**É o Relatório.**

Tomando conhecimento do teor do Edital de Pregão Presencial nº 199/2017, considero plausíveis as alegações da empresa denunciante no sentido de que a aglutinação em um mesmo procedimento licitatório de serviços de natureza e de complexidade diversas poderá vir a restringir a competição entre os interessados em contratar com o ente público.

De fato, se a quantidade de empresas habilitadas a prestarem conjuntamente todas as espécies de serviços licitados é menor do que seria se os mesmos fossem licitados separadamente, esta prática eventualmente poderá prejudicar a obtenção de proposta mais vantajosa para Administração Pública. E neste momento de cognição sumária, essas circunstâncias me parecem razão suficiente para, em atenção ao disposto no art. 3º da Lei Federal nº 8666/1993, entendendo presentes o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, conceder a medida urgente pleiteada.

As demais possíveis irregularidades do certame apontadas pela empresa denunciante serão examinadas no momento oportuno, após a instrução do processo, que contará com eventuais esclarecimentos do Gestor Responsável e as indispensáveis manifestações da Área Técnica e do Ministério Público de Contas.

Assim, forte no artigo 2º, *caput*, da Resolução nº 932/2012, **concedo medida cautelar** para o efeito de suspender a realização do Pregão Presencial nº 199/2017 do Município de Torres até ulterior deliberação desta Corte sobre o tema.

Intime-se o Gestor Responsável para que cumpra esta medida, bem como para que, no prazo de 15 dias, querendo, apresente esclarecimentos e anexe documentação comprobatória.

Dê-se **ciência** ao Ministério Público junto a esta Corte de Contas acerca da presente decisão.

À DCF, para as providências de estilo.

Porto Alegre, 27 de junho de 2017.

**PEDRO FIGUEIREDO,**  
Conselheiro-Relator.

O Gestor – a par de apresentar argumentos favoráveis à continuidade do certame – **noticiou a suspensão da licitação por tempo indeterminado, “em face de razões de interesse ou necessidade pública derivadas de fatos supervenientes”**.

4 – CASO

Proc. 12506-0200/17-2 – PM Portão

5 – CASO

Proc. 12931-0200/17-7 – PM Riozinho

**Trabalho área técnica**

**Proc. 12.161-0200/17-7 – Vista Conselheiro Estilac Xavier**

Assuntos reflexos – “Operação Conexão do MPE

“Máfia do Lixo” – chamada de manchetes da mídia.

**Proc. 12.161-0200/17-7 – Vista Conselheiro Estilac Xavier**

O trabalho foi desenvolvido por cinco grupos, nas seguintes matérias:

- Indicadores;
- Dimensionamento e formas de contratação;
- Equipamentos, ferramentas e consumos;
- Mão de obra, EPIs e Administração local;
- BDI e encargos sociais.

Há uma importante passagem da obra de Ernest Forsthoff, Der Staat foi um importante Jurista Alemão, em que demonstra com clareza a importância das instituições públicas para algumas questões

“Pelo princípio democrático seria imperiosa a aceitação de que as chances de realização de um interesse é tanto maior, quanto mais numerosos forem aqueles que tiverem participação nesse interesse, e que precisem ter uma garantia certa na sua breve realização. No entanto, esta obviedade é desmentida pela realidade. Um exemplo sobre isto é a exigência à manutenção da pureza das águas e do ar. Há anos este interesse é levantado e, naturalmente, um interesse de todos. Portanto, é um interesse que o Estado deve fazer seu próprio, uma vez que se responsabiliza pelo bem-estar de todos e – na atual situação, em que se encontra o relacionamento Estado e Sociedade – **deve o Estado tomar para si exatamente aquele interesse que não motiva o particular executar.** Está na natureza da coisa, que um tal interesse geral entre em contradição com interesses particulares. Então, tudo depende de com que força política se organizam os representantes de interesses particulares que resistem à realização do interesse geral. Assim, pode-se explicar o descuido na tão requerida precaução para a manutenção da limpeza do ar e das águas”<sup>292</sup>.

Daron Acemoglu professor de economia do MIT (...) e James Robinson, professor de administração pública de Harvard, na obra Porque as Nações Fracassam, demonstram que **o diferencial entre as nações é a natureza de suas instituições, instituições inclusivas, que propiciam a participação social, que permitem a distribuição do poder por toda a sociedade, assegurem os contratos, criem situações igualitárias para todos, essas instituições sólidas é que permitem um franco desenvolvimento social, afastando, por definitivo, determinismos de origem, cultura, posição geográfica, dentre outros.**

