

Gabinete do Conselheiro Antonio Ed Souza Santana

PROCESSO Nº: 002489/2021 -TC (Segunda Câmara)

ASSUNTO: Procedimento Lic itatório

RESPONSÁVEL: Joseildes Medeiros da Silva

JURISDICIONADO: Companhia de Serviços Urbanos de Natal - URBANA

INTERESSADO: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE

ADVOGADOS HABILITADOS: Dr. Diógenes da Cunha Lima (OAB/RN 256); Dr. Eduardo Arnon Eloy Mendonça da Cruz (OAB/SP 347168); Dra. Isabella Cristina Bezerra Vegro (OAB/SP 368477); Dr. Ivan Henrique Moraes Lima (OAB/SP 238578); Dr. João Gabriel Gomes Pereira (OAB/SP 296798); Dr. Caio César Figueiroa das Graças (OAB/SP 347159); Dra. Juliana Yen Sanches (OAB/SP 406862).

RELATOR: Antonio Ed Souza Santana

**REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA.
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO
DE SERVIÇO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.
CAUTELARES DE NATUREZA CONTRAPOSTA.
PERICULUM IN MORA REVERSO. AUTORIZAÇÃO
PARA CONTRATAÇÃO COM PROIBIÇÃO DE
PRORROGAÇÃO.**

1. Considera-se presente o *periculum in mora* reverso quando demonstrado que a proibição de celebrar o contrato possa gerar mais prejuízos do que a sua celebração.

2. A aplicação do pragmatismo administrativo, em conformidade com o artigo 20 da LINDB, fundamenta a decisão de priorizar a continuidade do serviço público essencial sobre a anulação do certame, quando ausente irregularidade que tivesse maculado o processo licitatório.

RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação formulada pelo Ministério Público de Contas – MPC, que apontou possíveis irregularidades no Edital e no Projeto Básico da licitação nº 01/2021, deflagrada pela Companhia de Serviços Urbanos de Natal - URBANA**, cujo objeto seria a contratação de serviços relacionados ao manejo de resíduos sólidos no Município de Natal/RN, pelo valor de R\$ 485.192.253,60 (quatrocentos e oitenta e cinco milhões cento e noventa e dois mil duzentos e cinquenta e três reais e sessenta centavos).

2. Alegou a representante, em síntese, que (i) a mencionada contratação seria paradoxal em relação à saúde financeira da URBANA, a qual acumularia diversas dívidas; (ii) a licitante não teria apresentado provas de que as estimativas de preços contidas no Termo de Referência guardariam compatibilidade com os preços médios

praticados no mercado, tampouco de que a contratação seria essencial à continuidade do serviço público; (iii) teriam sido incluídos no edital itens e serviços de natureza extraordinária indevidamente, uma vez que não fariam parte das finalidades essenciais da URBANA, bem como a contratação de pessoal (garis e motoristas) de forma desnecessária; (iv) em cerca de 4 meses (durante o ano de 2021), a URBANA teria cadastrado pelo menos 5 processos de despesas, todos para a execução de serviços de limpeza urbana.

3. Ao final, requereu que a Inspeção de Controle Externo – ICE realizasse auditoria na contratação promovida pela licitação nº 01/2021 – URBANA, bem como que respondesse a questionamentos formulados com base nas alegações acima expostas.

4. Após regular instrução processual, os Conselheiros acordaram, por meio do Acórdão nº 51/2022 (evento 87), nos termos do Voto prolatado pela então Relatora, a exma. Maria Adélia Sales (evento 86), em julgar parcialmente procedente a Representação, de modo a determinar (i) **a anulação da licitação nº 01/2021 – URBANA**; (ii) que a empresa responsável apresentasse, no prazo de 90 dias, sob pena de multa cominatória no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nova minuta de Edital com as alterações apontadas na Informação conclusiva da ICE acostada ao evento 67.

5. Devidamente intimada da decisão (eventos 91 e 92), a URBANA opôs Embargos de Declaração, os quais restaram não conhecidos por decisão proferida pela então Relatora, em razão de não terem apontado nenhum vício passível de ser sanado por meio do mencionado recurso (evento 110).

6. Ato seguinte, a mesma Responsável interpôs Pedido de Reconsideração (Apensado nº 002584/2022-TC, evento 118). De início, o Conselheiro Recursal, Exmo. Carlos Thompson, proferiu Decisão (evento 145) por meio da qual evidenciou a flagrante intempestividade do recurso, negando seu seguimento.

7. Contra a mencionada decisão, a URBANA interpôs “Agravado com Pedido de Reconsideração” (apensado 04152/2022, evento 149), solicitando a apreciação da matéria pelo Tribunal Pleno. Após o trâmite regular, o mencionado recurso foi julgado pelo Acórdão nº 13/2023 (evento 170), no qual os Conselheiros acordaram, nos termos do voto verbal divergente proferido pelo Conselheiro Francisco Potiguar, tendo restado vencido o voto do Conselheiro Carlos Thompson, pelo conhecimento e provimento do recurso, no sentido de afastar a intempestividade do Pedido de Reconsideração anteriormente interposto.

8. Neste ínterim, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, requereu ingresso no processo na posição de terceiro interessado (apensado

300139/2023, evento 160), pleito que restou deferido pelo Conselheiro Carlos Thompson (evento 162).

9. Após decidida a questão da tempestividade recursal, o Pedido de Reconsideração (Apensado nº 002584/2022-TC, evento 118), restou julgado pelo Acórdão nº 329/2023-TC (evento 200), nos termos do Voto verbal proferido pelo Conselheiro Francisco Potiguar (evento 196), o qual divergiu do Relator Recursal (evento 194), pelo conhecimento e provimento do recurso.

10. Na oportunidade, foi decidido pela reforma do Acórdão nº 51/2022 – TC, de modo que restou excluído o reconhecimento da nulidade da licitação nº 01/2021-TC – URBANA, bem como pelo estabelecimento do prazo de 90 dias para que o gestor responsável comprovasse a plena readequação das incongruências detectadas na instrução, para assim permitir a válida retomada da Concorrência.

11. O Acórdão nº 329/2023-TC transitou em julgado em 08/12/2023, conforme atestado pela certidão da Diretoria de Atos e Execuções – DAE (evento 219).

12. Ato seguinte, antes mesmo da sua citação, a Responsável acostou documentação apensada sob o nº 4582/2023 (evento 210), cujo teor versou sobre o suposto cumprimento do Acórdão nº 329/2023-TC, bem como requereu autorização para o prosseguimento do certame.

13. Em sede de análise, a ICE produziu a Informação nº 003/2024-SP/ICE (evento 226) na qual sugeriu, ao final, que o pleito em relação à republicação da versão do edital apresentada pela requerente fosse indeferido, tendo em vista a persistência dos vícios constatados durante a instrução; além de que fosse assinado novo prazo para que a URBANA realizasse os ajustes necessários à plena regularização do edital.

14. Diante do possível descumprimento observado pelo Corpo Técnico, a então Relatora de origem, Exma. Conselheira Maria Adélia Sales, determinou a citação da URBANA para que cumprisse a obrigação de fazer determinada do Acórdão nº 329/2023-TC (evento 229). Contudo, mesmo devidamente citada (evento 234), a Responsável não se manifestou, conforme atestado pela DAE (evento 241).

15. Os autos foram redistribuídos a minha relatoria, na condição de Conselheiro Convocado, em 20/03/2024, por motivo de vacância do cargo da Conselheira Maria Adélia Sales (evento 237), e posteriormente, em 01/07/2024, por força do disposto no art. 177, §1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas (evento 240).

16. Em paralelo, faz-se relevante noticiar a instauração do Processo nº 301441/2024-TC (apensado ao evento 248), o qual denuncia suposto descumprimento do Acórdão nº 51/2022-TC e do Acórdão nº 329/2023-TC proferidos nestes autos.

Inicialmente, recebi o documento como Representação (Proc. nº 301441/2024-TC, evento 18), todavia, posteriormente, determinei a retificação da autuação para classificá-lo como Denúncia (Proc. nº 301441/2024-TC, evento 38). Além disso, encaminhei os autos para Instrução Preliminar Sumária (Proc. nº 301441/2024-TC, evento 24), momento no qual a ICE pugnou pela concessão de medida cautelar para suspender o certame, com estabelecimento de prazo para correção das incongruências.

17. Contudo, por meio de Despacho situado no evento 38 (do Proc. nº 301441/2024-TC), **entendi mais prudente oportunizar à URBANA a conclusão das etapas do certame licitatório em curso, tendo recomendado que a homologação do processo licitatório aguardasse ulterior pronunciamento desta Corte de Contas**, quando seria possível avaliar as adequações realizadas, com a possibilidade de se determinar novas correções, se necessárias, para viabilizar o saneamento de eventuais irregularidades remanescentes.

18. No ponto, ressaltei que diante do estágio em que a licitação se encontrava naquele momento, a suspensão do certame poderia gerar insegurança jurídica, com potencial impacto no afastamento de licitantes e na seleção da proposta mais vantajosa. Além disso, pontuei que haveria ainda necessidade de nova avaliação técnica após a reunião de elementos inéditos relativos aos desdobramentos da licitação.

19. Ao final, determinei a expedição de nova notificação à URBANA, para complementação da instrução processual, de modo que apresentasse, em 02 (dois) dias úteis após a conclusão do processo licitatório, toda a documentação relativa à licitação nº 001/2021, inclusive juntando cópia digitalizada de eventuais recursos e dos seus julgamentos, informando ainda se existiria uma plataforma eletrônica para acesso em tempo real do certame e, em caso positivo, que disponibilizasse o acesso a este Tribunal de Contas.

20. Regularmente notificada, a URBANA, por seu responsável legal, apresentou documentação apensada aos autos sob o nº 4004/2024-TC (Proc. nº 301441/2024-TC, evento 52), dentro prazo conferido, conforme Certidão da DAE (Proc. nº 301441/2024-TC, evento 55).

21. Antes da ICE analisar a documentação, determinei a reunião processual entre o presente feito (Proc. nº 002489/2021 -TC) e o Proc. nº 301441/2024-TC, motivo pelo qual apensei os autos nº 301441/2024-TC a este caderno (evento 248), em virtude da conexão existente entre ambos.

22. Ao se pronunciar sobre o documento apensado sob nº 4004/2024-TC (Proc. nº 301441/2024-TC, evento 52), a ICE produziu a Informação nº 033/2024/SP-ICE (evento 251), na qual entendeu que deveria ser assinalado prazo à URBANA para

que promovesse a anulação da Licitação nº 001/2021, com posterior ajuste e republicação do referido certame.

23. Diante da sugestão da Inspeção, **a Responsável atravessou petição apensada sob o nº 4439/2024-TC (evento 254), espontaneamente, requerendo medida cautelar de urgência no sentido de que fosse reconhecida a conformidade da Licitação nº 001/2021- URBANA, bem como que fosse permitido o prosseguimento dos trâmites necessários para a formalização do contrato com a licitante vencedora.**

24. Após o envio do caderno ao Ministério Público de Contas para emissão de Parecer (evento 255), a Denunciante do processo n. 301441/2024, acostou nova manifestação naqueles autos (apensado 303500/2024, evento 63, processo 301441/2024), por meio da qual reiterou a presença de irregularidades no Edital da Concorrência n. 01/2021 e requereu, novamente, a suspensão da licitação e a consequente manutenção do atual contrato emergencial até que o Edital fosse regularizado.

25. Em sede de análise, a Ilustre Procuradora, Dra. Luciana Ribeiro Campos, produziu a Manifestação Ministerial n. 0660/2024 (evento 258), requerendo, em síntese:

1. Preliminarmente, que:
 - a. fosse declarada a nulidade das decisões interlocutórias que trataram como definitivas as matérias ainda pendentes de instrução;
 - b. fosse declarada a nulidade da certidão de trânsito em julgado;
2. Em sede de medida cautelar, que:
 - a. **o trâmite da Concorrência n. 01/2021-URBANA fosse imediatamente suspenso;**
 - b. **fossem estabelecidas as seguintes cláusulas no edital e no contrato:** (i) vedação da participação de empresas contratadas em caráter emergencial; (ii) inclusão de cláusula contratual que restrinja a possibilidade de contratação emergencial futura de empresas prestadoras do contrato emergencial atual que dá suporte à URBANA até a conclusão da mencionada Concorrência Pública;
 - c. **fosse celebrado contrato apartado para a prestação de serviços de consultoria, prevendo cláusulas específicas que assegurem a integridade do processo licitatório e a proteção do interesse público com as seguintes exigências:** (i) Declaração de ausência de conflito de interesses; (ii) decisão sobre a continuidade ou resolução do contrato; (iii) Cláusulas contratuais de controle e transparência; (iv) Limitação de honorários e compatibilidade com o mercado; (v) afastamento em caso

de identificação de conflito de interesse; (vi) justificação e controle pela URBANA;

3. Em sede de determinação de obrigação de fazer, que a URBANA:
 - a. encaminhasse: (i) a cópia integral do processo administrativo do presente certame (o qual fora republicado), de forma íntegra e completa, devidamente enumerado e autuado, organizado cronologicamente por eventos aferíveis; (ii) as planilhas abertas e auditáveis dos documentos relativos à Concorrência n. 01/2021, associadas a PDFs respectivos com metodologias de cálculos, que permitam uma análise detalhada dos critérios de composição de preços, alinhadas às boas práticas de auditoria e às normas internacionais da INTOSAI;
 - b. demonstrasse o correto preenchimento do Anexo 13 do SIAI e das justificativas dos empenhos, liquidações e pagamentos cadastrados no Anexo 14 do SIAI, do exercício de 2024;
 - c. revisasse as despesas correntes, a ampliação de recursos destinados à sustentabilidade e ao planejamento estratégico de resíduos e ao fortalecimento de investimentos em tecnologia;
 - d. reavaliasse os custos e a viabilidade da licitação proposta;
 - e. justificasse, de modo técnico e detalhado, as razões para as variações significativas dos custos e os quantitativos dos itens que compõe a contratação;
 - f. revisasse o dimensionamento das equipes, proporcional às demandas operacionais reais, considerando a aplicação do critério de medição adotado “tonelada/mês”;
 - g. justificasse detalhadamente as razões para essas variações significativas dos custos dos funcionários do item “Administração Local” e comprovasse a proporcionalidade desses custos em relação às necessidades operacionais do contrato;
4. Que fosse aberto processo de apuração de responsabilidade para apurar a possível ausência de preenchimento do Anexo 13 do SIAI e dos empenhos, liquidações e pagamentos cadastrados no Anexo 14 do SIAI, do exercício de 2023;
5. Em sede de diligência, que o processo fosse encaminhado à ICE para que fosse realizada nova auditoria detalhada, bem como que a quesitação apresentada no Anexo Único da manifestação fosse respondida.

26. É o que importa relatar. Passo a votar.

VOTO

27. Inicialmente, vejo que, quanto às questões preliminares, o MPC indicou, em sua manifestação, que as decisões interlocutórias que trataram como definitivas as matérias ainda pendentes de instrução seriam nulas, assim como a certidão de trânsito em julgado acostada ao evento 219.

28. Segundo alega o Órgão Ministerial, “*o Pedido de Reconsideração interposto pela URBANA no evento 118, além de intempestivo (conforme evento 145), representou uma inovação em grau recursal com a introdução de documentos e argumentos que não estavam presentes na fase instrutória, sem justificativa de fato superveniente.*”. Diante dessa suposta inovação, argumenta o MP que as “*partes apresentaram manifestações e sucessivos documentos que alegavam um suposto cumprimento, mas, na verdade, o processo permanecia incompleto, sem que houvesse uma decisão conclusiva de mérito sobre a matéria.*”, motivo pelo qual as decisões posteriores à interposição do recurso deveriam ser consideradas nulas.

29. A priori, vislumbro que após a interposição do mencionado Pedido de Reconsideração, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, momento no qual o Ilustre e então Procurador-Geral Thiago Martins Guterres produziu a Quota n. 33/2022 (evento 130), alegando justamente a impossibilidade da análise recursal em razão da introdução de novos documentos, requerendo, ao final, que o feito fosse encaminhado primeiramente ao Corpo Técnico.

30. Diante do requerido, o relator recursal, Exmo. Conselheiro Carlos Thompson, remeteu os autos à ICE, a qual produziu a Informação n. 11/2022-SP/ICE (evento 136), que teve como objeto os novos documentos, fatos e fundamentos trazidos pela Responsável. Na oportunidade, concluiu a Inspeção que o recurso deveria ser conhecido e improvido em seu mérito, de modo a manter o Acórdão n. 51/2022 ileso.

31. Seguindo a regular marcha processual, os autos foram novamente encaminhados ao MPC, quando foi produzido o Parecer n. 672/2022-PG (evento 142), no qual o *parquet* opinou pelo conhecimento e provimento do recurso, de modo que o Acórdão n. 51/2022 fosse reformado e fosse assinalado prazo para que o gestor comprovasse a readequação das incongruências remanescentes naquele momento.

32. Pois bem. Observo que, na realidade, diferentemente do que alegado pelo Ministério Público em sua última manifestação e como constatado pelo trâmite

processual narrado acima, a instrução sobre os novos documentos introduzidos em sede recursal restou concluída. Isso porque, tanto o Corpo Técnico quanto o próprio MPC tiveram oportunidade de se manifestar, antes da decisão de mérito recursal, sobre os documentos, como fica evidente pelas manifestações ministeriais acostadas aos eventos 130 e 142 e pela Informação exarada pela ICE acostada ao evento 136.

33. Ainda, reforço que as demais alegações que poderiam macular a validade do recurso e que foram trazidas pelo Órgão Ministerial em suas razões, como a intempestividade, a indevida inovação recursal e a duplicidade dos recursos, não podem mais ser suscitadas, tendo em vista a incidência do fenômeno da preclusão¹.

34. A preclusão é a perda da faculdade processual da simples prática do ato (preclusão consumativa), seja em razão do seu não exercício dentro do prazo previsto (preclusão temporal), seja da realização de outro ato incompatível com aquele anteriormente pretendido (preclusão lógica). No caso, como as mencionadas questões não foram alegadas no momento adequado, isto é, quando os autos foram remetidos ao MP justamente para manifestação sobre o recurso (evento 139), apreciar tais argumentos agora seria atentar contra a segurança jurídica do processo.

35. Sendo assim, entendo que não há qualquer nulidade nas decisões atacadas pelo *parquet*, motivo pelo qual devem permanecer vigentes.

36. Já em relação à incorrência do trânsito em julgado, alega o Órgão Ministerial que “*a ausência de intimação pessoal deste Membro do Ministério Público de Contas – que detém prerrogativas legais específicas para o exercício de sua função –, do acórdão de evento 200, inviabilizou a configuração de qualquer trânsito em julgado.*”.

37. Todavia, compreendo que, no rito específico do Tribunal de Contas, não há previsão para que o membro ministerial seja intimado pessoalmente das decisões tomadas em Plenário. Em verdade, consta no Acórdão n. 329/2023-TC (evento 200) que o Procurador Geral, Dr. Luciano Silva Costa Ramos, estava presente na 41ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 15/06/2023, representando o Ministério Público de Contas, e tomou ciência da decisão.

38. Em complemento, ressalto que o Regimento Interno deste Tribunal, em seu art. 228, preconiza:

Art. 228. Iniciam-se os prazos, em regra:

(...)

¹ Art. 507, CPC: “*É vedado à parte discutir no curso do processo as questões já decididas a cujo respeito se operou a preclusão.*”

IV – da data da publicação da ata, em relação ao Ministério Público junto ao Tribunal;

39. Desta forma, resta claro que o microsistema vigente perante o Tribunal de Contas considera o MP intimado das decisões a partir da publicação da ata, fato que ocorreu em 30/06/2023, sem que o *parquet* tenha ministrado qualquer recurso antes do esgotamento do prazo recursal.

40. Diante do exposto, entendo que não há qualquer impedimento para se considerar operado o trânsito em julgado do Acórdão n. 329/2023-TC, razão pela qual reforço a validade da certidão acostada ao evento 219 e, pelos mesmos motivos, indefiro os pedidos de nulidade requeridos pelo MPC (evento 258).

41. Já em relação aos pleitos cautelares, insta consignar que a concessão de medidas cautelares tem por escopo resguardar a eficácia do processo em curso, garantindo a utilidade da futura decisão, sendo certo que sua tutela poderá ser exercida mediante cognição sumária, desde que presentes o *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito alegado) e o *periculum in mora* (fundado na gravidade dos fatos e do prejuízo causado, ou que possa vir a ser causado ao interesse público, a direito alheio ou ao erário).

42. Nesse norte, destaco o disposto no art. 1º, X, da LCE n.º 464/2012, que autoriza expressamente o Tribunal de Contas, inclusive, a suspender cautelarmente a execução de ato ou procedimento diante da iminência de lesão grave e de difícil reparação ao patrimônio público. Na mesma linha, O §2º, art. 120, da Lei Complementar n.º 464/2012 c.c o art. 345, do Regimento Interno/TCE, dispõe que no início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, este Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares, até mesmo sem prévia manifestação do responsável.

43. Na guarda constitucional, o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento no sentido de que, no esteio da Teoria dos Poderes Implícitos, os Tribunais de Contas no Brasil são competentes para apreciação e concessão de medidas cautelares, até mesmo sem a oitiva prévia do responsável, haja vista o Poder Geral de Cautela (CF, art. 71). Vejamos:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQÜENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO

FUNDAMENTADA. [...] (MS 26547 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 23/05/2007, publicado em DJ 29/05/2007 PP-00033).

44. Por oportuno, ainda, a propósito da Teoria dos Poderes Implícitos, colho excerto do voto do ministro Celso de Mello, extraído do Acórdão proferido no julgamento do Mandado de Segurança nº 24510/DF, como segue:

“(...) a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.

(...)

É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República.

Não fora assim, e desde que adotada, na espécie, uma indevida perspectiva reducionista, esvaziar-se-iam, por completo, as atribuições constitucionais expressamente conferidas ao Tribunal de Contas da União.

(...)

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia.

(...)

Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer - especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos - que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais”.

45. Nesse contexto, para o deferimento das medidas cautelares alvitradas, é necessária a constatação dos requisitos autorizadores para sua concessão, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, o que ora passo a apreciar.

46. Pois bem, vislumbro que o cerne da presente controvérsia gira em torno da **regularidade ou não do processo licitatório nº 001/2021-URBANA**, na modalidade Concorrência, a fim de aferir a possibilidade da contratação com a Empresa Marquise, vencedora do certame, cujo objeto seria a prestação de serviços de limpeza urbana no Município de Natal/RN.

47. No ponto, esclareço que as irregularidades quanto ao Edital já foram apreciadas por meio do Acórdão n. 329/2023-TC (evento 200), o qual arbitrou prazo

para que a Responsável sanasse algumas incongruências constatadas. Tal obrigação de fazer se encontra em fase de monitoramento, fato que não impediu o prosseguimento do processo licitatório.

48. Ainda, cabe ressaltar que os pedidos cautelares formulados pela URBANA, no sentido de se autorizar a contratação com a empresa vencedora da licitação, e pelo Ministério Público de Contas, quanto à suspensão do certame, possuem natureza contraposta. Isso significa que, ao se conceder um, automaticamente se negará o outro, motivo pelo qual serão apreciados de maneira conjunta.

49. De início, observo que, conforme noticiado pela URBANA (apensado nº 4439/2024-TC, evento 254) e em atenção ao ponderado no despacho lançado ao evento 38 (do Proc. nº 301441/2024-TC), a Empresa Responsável teria reformulado o Edital inicialmente questionado e dado prosseguimento ao certame. Nesse cenário, informa que a Concorrência Pública nº 001/2021-URBANA teria restado exitosa tendo como vencedora a empresa **Marquise Serviços Ambientais AS**.

50. Em sede de análise do processo licitatório, por meio da Informação nº 033/2024/SP-ICE (evento 251), a ICE pontuou que das três empresas interessadas no certame, duas foram inabilitadas na primeira fase, sendo que a única que teria prosperado seria a Empresa Marquise, a qual já vinha prestando o serviço licitado por meio de contratos emergenciais. Contudo, após análise da documentação juntada, notadamente do julgamento dos recursos apresentados, concluiu que *“não se constatou irregularidade no processo que inabilitou as licitantes, posto esse se deu por conta da vedação expressa no item 15.11.2.5 do edital republicado.”*

51. Lado outro, reafirmou a necessidade de que fossem melhores discriminados os dados/quantidades históricas de resíduos coletados, bem como os respectivos locais, roteiros e frequências, dentre outras informações necessárias a subsidiar os estudos, planos e propostas a serem elaborados. Segundo a Inspeção, a mencionada ausência teria interferido na avaliação das metodologias de execução apresentadas pelas empresas, o que teria gerado uma discrepância infundada nas pontuações das licitantes, de modo a favorecer a empresa que já vinha prestando o serviço.

52. Nessa esteira, assentou que *“a tramitação do certame a partir do edital republicado proporcionou um processo licitatório no qual houve participação de apenas três interessados – dos quais dois findaram sendo inabilitados –, um julgamento de técnica que constatou distorções consideráveis entre as metodologia [sic] das empresas – traduzidas principalmente pela notória diferença entre as pontuações*

alcançadas –, e que terminou por declarar vencedora justamente a empresa que já vem executando os serviços de limpeza urbana nesta capital há vários anos.”.

53. Ao final, destacou que, quanto às inconformidades apontadas nas instruções anteriores, duas ainda não teriam sido sanadas, quais sejam:

- I - A inconsistência quanto ao tempo de vida útil dos veículos e implementos na maioria das composições dos custos unitários – ver composições de custos constantes às págs. 5/9, ev. 11 do Processo 301.441/2024, apensado ao ev. 248;*
- II - A necessidade de revisar a permissão de que ocorra transporte de funcionários em configuração irregular e inadequada às normas de segurança do trânsito e do trabalho – ver permissão para transporte de trabalhadores no estribo traseiro constante no projeto básico (pág. 8, ev. 3, do Processo 301.441/2024, apensado ao ev. 248).*

54. Já o Órgão Ministerial, em sua manifestação, argumentou que o julgamento que resultou nas inabilitações das empresas M Construções e Serviços LTDA e Estre SPI Ambiental “ocorreu com elevado grau de subjetividade, afrontando os preceitos de julgamento justo, tratamento isonômico, transparência e objetividade.”.

55. Segundo o *parquet*, “as deficiências atribuídas à metodologia da M Construções derivaram, em grande parte, da ausência de parâmetros claros no edital que possibilitassem uma avaliação objetiva dos quesitos técnicos.”. Ainda, que “ao decidir pela inabilitação da M Construções, a Comissão deveria ter explicitado com clareza os critérios utilizados, apresentando comparações objetivas entre os atestados apresentados e os requisitos do edital. (...) a M Construções foi excluída com base na suposta ausência de comprovação de experiência prévia e atestado profissional para execução dos serviços exigidos no edital, especificamente no que se refere à Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Urbanos – Remoção Mecanizada de Resíduos e à Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Urbanos Domiciliares e Comerciais, com uso de veículos compactadores dotados de GPS (itens 15.11.2.2 e 15.11.3.1). Apesar de a licitante ter apresentado documentação técnica e atestados na fase de habilitação, a Comissão considerou-os insuficientes sem explicitar detalhadamente as razões da inadequação.”.

56. Já quanto à empresa vencedora, alegou que “a experiência acumulada pela Marquise na gestão dos serviços de limpeza urbana permitiu que suas práticas internas e rotinas operacionais se refletissem, de forma indireta, nos critérios exigidos no edital. Tal cenário, ainda que não intencional, favoreceu a manutenção do prestador atual, uma vez que nenhuma das concorrentes possuía os mesmos subsídios para atender às expectativas estabelecidas.”.

57. Ao final, concluiu que “a decisão de inabilitação, sem detalhamento técnico suficiente e sem a realização de diligências complementares para esclarecimento, viola diretamente os princípios de ampla competitividade,

economicidade e seleção da proposta mais vantajosa. Além disso, fere o disposto no art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, que prevê que, em casos de dúvida, a autoridade julgadora tem a faculdade de promover diligências para suprir lacunas documentais, desde que isso não implique na inclusão de novos documentos ou na violação do princípio da isonomia entre os licitantes.”.

58. Diante das considerações acima mencionadas, vejo que tanto o Corpo Técnico quanto o Ministério Público levantam críticas quanto à clareza do processo licitatório, considerando que o certame não teria atendido aos parâmetros de objetividade e transparência adequados. Todavia, pela leitura de ambas as razões, vejo que o descontentamento com o resultado, o qual consagrou como vencedora a empresa que já vinha prestando o serviço por meio de contrato emergencial, pesou mais do que a constatação de alguma irregularidade durante o trâmite licitatório.

59. Isso porque, apesar de o *parquet* ter considerado que não houve detalhamento técnico suficiente acerca do motivo da inabilitação da empresa M Construções, a realidade é que, conforme bem explanado pelo Corpo Técnico, a Empresa Responsável esclareceu tais razões em sede de recurso, quando explicou que os atestados apresentados pela empresa não satisfizeram o item 15.11.2.5. do Edital n. 001/2021-URBANA:

“15.11.2.5. Tendo em vista que o aumento de quantitativos acarreta, incontestavelmente, aumento da complexidade técnica do objeto, para fins de atendimento quanto à capacitação técnico-operacional, a licitante poderá apresentar atestados referentes a uma ou mais atividades, desde que as quantidades mínimas para cada tipo de serviço sejam atendidas por um único Contrato, não sendo admitida a soma de quantitativos provenientes de contratos diferentes.”

60. No caso, a empresa Responsável assim justificou: *“Para as atividades não atendidas, os atestados constantes das fls. 51 a 184, ou não conseguiram atingir o quantitativo mensal ou o período contínuo de 12 (doze) meses, motivo pelo qual houve a inabilitação da Recorrente nestes itens”*².

61. Em complemento, o Corpo Técnico, em sua informação, após análise da documentação apresentada, constatou que, de fato, os atestados apresentados pela empresa inabilitada somente atingiriam os parâmetros mínimos exigidos se fossem somados os valores de alguns meses, manobra que o edital vedou expressamente, vejamos:

“Tudo leva a crer, diante do que ficou registrado, que não foi aceito o somatório de quantitativos indicado pela licitante para compor a demanda mínima exigida em alguns meses, tal como ocorreu no caso das referências a partir de outubro de 2021

² Página 12 do arquivo intitulado “240819 - FIPE - Análise Recurso Habilitação”.

no caso do serviço (ii) e entre os meses de janeiro e maio de 2021 e de 2022 no trato do serviço (iv).

Também resta evidente que o fato de alguns atestados não englobarem períodos completos de 1 ano ensejou sua rejeição, muito embora a empresa tenha apresentado comprovação de que esteve prestando os serviços ininterruptamente desde janeiro de 2021 a junho de 2023, mesmo que a partir de contratações distintas.”³

62. Justamente em função disso, vale realçar que **a própria Inspeção concluiu, ao final, que a inabilitação dos outros dois concorrentes teria ocorrido de acordo com o edital.**

63. Por outro lado, não há qualquer norma que impeça que o contratado de forma emergencial participe e seja vencedor do processo licitatório relativo à contratação do mesmo objeto.

64. Sobre o ponto, trago a baila um recente julgado do Supremo Tribunal Federal, qual seja a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n. 6890/DF, julgada em 09 de setembro de 2024, na qual a Corte apreciou a constitucionalidade da vedação trazida no art. 75, inciso VIII, da Nova lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021):

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, **vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;** (grifos acrescidos).

65. A hipótese de dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública era prevista no art. 24, inc. IV, da Lei n. 8.666/1993, que estipulava o prazo máximo de 180 dias para duração do contrato emergencial, vedando sua prorrogação. No entanto, no regime da Lei n. 8.666/1993, como não existia impedimento para que a empresa contratada diretamente fosse recontraída, a consequência foi a permanência das contratações diretas, com seguidas recontrações de empresas contratadas com base na dispensa de licitação em situação emergencial ou calamitosa.

66. É nesse contexto que se insere o inc. VIII do art. 75 da Lei n. 14.133/2021. O novo texto normativo aumentou de 180 (cento e oitenta) dias para 1 (um) ano o tempo máximo da contratação celebrada em razão de emergência e

³ Informação n. 33/2024/SP-ICE, evento 251, fl. 08.

calamidade pública. Em contrapartida, impediu a recontração da empresa contratada com fundamento no dispositivo.

67. Ao apreciar a constitucionalidade do dispositivo, o supremo elaborou a seguinte tese:

1. É constitucional a vedação à recontração de empresa contratada diretamente por dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, prevista no inc. VIII do art. 75 da Lei n. 14.133/2021.

2. A vedação incide na recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de 1 (um) ano, e **não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação ou seja contratada diretamente por fundamento diverso previsto em lei**, inclusive outra emergência ou calamidade pública, sem prejuízo do controle por abusos ou ilegalidades verificados na aplicação da norma. (grifos acrescidos).

68. Pelo exposto, em consonância com o entendimento recentemente firmado pelo STF, compreendo que não há qualquer irregularidade no fato de a empresa vencedora da licitação ser a mesma que estava prestando o serviço licitado no âmbito de contrato emergencial, desde que o processo licitatório tenha seguido todos os parâmetros de legalidade. No mesmo sentido, ressalto também que não se mostra razoável impedir a participação no certame de empresa nessas circunstâncias, sob pena de se restringir o caráter competitivo do certame.

69. Não obstante, quanto à análise da avaliação das metodologias de execução das licitantes, acato a justificativa apresentada pela URBANA em relação à ausência de prejuízo da apreciação. Isso porque, a diferença da pontuação obtida pelas empresas não interferiu no resultado do Certame, já que se tratava de critério eliminatório e não classificatório, o qual fazia parte da qualificação técnica, etapa inserida na habilitação, não do julgamento das propostas.

70. Nesse sentido, conforme exposto no item 4.4 do Anexo II do Edital 001/2021-URBANA:

“4. Será desclassificada a METODOLOGIA DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS que:

(...)

4.4. Não atingir a pontuação mínima de 70% (setenta por cento) dos pontos possíveis para a METODOLOGIA DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS, nos termos deste ANEXO.”

71. Sendo assim, competia às licitantes tão somente apresentarem uma Metodologia de Execução que somasse nota superior a 70 pontos, não havendo favorecimento daquela que atingisse maior pontuação, haja vista que o critério de julgamento era o de menor preço.

72. A seguir, passarei a tecer considerações sobre a afirmação do Corpo Técnico de que o edital ainda permanece irregular no tocante à **definição da vida útil dos veículos e implementos.**

73. Neste ponto, argumenta a ICE que o prazo de 5 anos, utilizado pela URBANA para a maioria dos equipamentos, contraria a referência do novo SICRO (sistema de custos de obras rodoviárias), que prevê vida útil superior (7 anos para veículos e entre 5,3 e 5,8 anos para implementos). A alegação sustenta que a adoção dos prazos do SICRO reduziria custos unitários e geraria economia para a Administração, ao considerar o valor residual positivo ao término do contrato.

74. Entretanto, a justificativa apresentada pela URBANA demonstra que a definição do prazo de vida útil em 5 anos está devidamente fundamentada em bases técnicas específicas e alinhadas às características do objeto licitado. Vejamos.

75. O SICRO, enquanto sistema de custos referencial, foi concebido para a mensuração de custos relacionados a serviços e obras de infraestrutura de transportes, não sendo apropriado para a análise de equipamentos utilizados no manejo e transporte de resíduos sólidos. A singularidade do uso dos veículos na coleta de resíduos sólidos, submetidos a condições severas, como alto grau de desgaste, intensiva operação urbana e exposição a materiais corrosivos, torna inadequada a aplicação das premissas gerais do SICRO a este contexto específico.

76. A URBANA fundamentou suas definições com base em referências específicas e aplicáveis ao serviço em questão, a saber o Manual de Análise de Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás⁴. No referido trabalho, se prevê uma vida útil de 4 anos para caminhões compactadores novos (zero km), evidenciando que a definição de 5 anos adotada pela URBANA está em conformidade com práticas reconhecidas para o setor.

77. O órgão de origem também se baseou na Instrução Normativa (IN) da Receita Federal do Brasil de nº 1.700/2017⁵, mais especificadamente no art. 124, por meio do qual estabelece que a taxa de depreciação de bens deva levar em conta o prazo durante o qual se espera sua utilização efetiva. O Anexo III da IN, ao prever vida útil de 4 anos para veículos semelhantes, confirma que os prazos adotados pela URBANA estão alinhados às práticas fiscais e contábeis reguladas.

⁴ Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Manual-Limpeza-Urbana.pdf>. Acesso em 08/01/2025.

⁵ Dispõe sobre a determinação e o pagamento do imposto sobre a renda e da contribuição social sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas e disciplina o tratamento tributário da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no que se refere às alterações introduzidas pela Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.

78. Nesse sentido, a definição da vida útil de 5 anos para os veículos e implementos no edital de licitação da URBANA encontra-se devidamente fundamentada e amparada por bases técnicas e normativas específicas adequadas para o objeto da licitação. A alegação do corpo técnico, ao se basear no SICRO, desconsidera a singularidade do uso dos equipamentos na coleta de resíduos sólidos. Por conseguinte, não há irregularidade no edital quanto a este aspecto, sendo legítimo o critério adotado pela URBANA.

79. O Corpo Técnico deste Tribunal de Contas também apontou possível irregularidade no edital da URBANA **quanto ao transporte de agentes de limpeza, afirmando que a previsão do deslocamento de trabalhadores no estribo traseiro do veículo compactador seria incompatível com normas de segurança do trabalho.** Alega-se que tal prática deixaria margem à responsabilização da contratante, por permitir o transporte de forma inadequada e arriscada.

80. Ao tentar refutar esta impropriedade, a URBANA se pronunciou no sentido de que o edital foi elaborado em conformidade com as normas regulamentadoras expedidas pelo Ministério do Trabalho, especialmente a Norma Regulamentadora nº 38, aprovada pela Portaria MTP nº 4101, de 16 de dezembro de 2022, que dispõe sobre a segurança e saúde no trabalho nas atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. O item 38.6.1 da referida norma regulamentadora prevê o seguinte:

“É vedado o transporte dos trabalhadores nas partes externas dos veículos utilizados na coleta de resíduos sólidos no deslocamento entre a organização e as áreas de coleta e vice-versa, entre setores de coleta não adjacentes, bem como para o transbordo e a destinação final”.

81. Em que pese da justificativa apresentada, o Corpo Técnico apontou que o item 4 do Anexo I (Projeto Básico) do edital ainda deixava margem para responsabilização da contratante. O texto permitia expressamente o transporte de agentes de limpeza no estribo traseiro dos veículos compactadores, conforme transcrito:

“Será terminantemente proibido o transporte de pessoal entre a base e as frentes de serviço e/ou entre elas em carrocerias de caminhões, **exceto os agentes de limpeza dos veículos compactadores, que deverão se deslocar no estribo traseiro de veículo, segurando firmemente as barras de apoio**, cabendo à Contratada a responsabilidade integral por eventual descumprimento das normas de segurança do trabalho.

O transporte de funcionários entre a base e as frentes de serviço e/ou entre elas somente será permitido em veículos destinados ao transporte de passageiros conforme legislação específica. Nestes veículos de transporte de pessoal será vedado o transporte de ferramental no mesmo compartimento destinado aos funcionários, conforme normas do CONTRAN”.

Grifei.

82. Já o item 2.5 do Projeto Básico prevê:

"Os motoristas e os agentes de limpeza deverão apresentar-se ao trabalho devidamente uniformizados e munidos de todos os equipamentos necessários, inclusive os equipamentos de proteção individual - EPIs. **A contratada deverá disponibilizar veículos como vans como apoio logístico, para atendimento às normas de segurança do trabalho pertinentes ao transporte dos agentes de limpeza.**"

Grifei.

83. Apesar da aparente contradição entre item 4 do Anexo I, que prevê a exceção do transporte no estribo traseiro sem especificar claramente o contexto, e a proibição trazida pela Norma Regulamentadora n. 38, a leitura sistemática do edital elucida a questão. Nessa esteira, em atenção ao trecho final do item 4 e ao item 2.5 do Projeto Básico, **resta claro que a presença dos agentes de limpeza no estribo traseiro dos veículos compactadores se restringe à execução dos serviços de coleta, durante as operações nas frentes de serviço, previsão que não afronta a mencionada norma trabalhista.**

84. Recomenda-se, contudo, que em futuras licitações a Administração elimine qualquer possibilidade de contradição textual, assegurando que o edital seja claro e objetivo em relação à aplicação da Norma Regulamentadora nº 38 ou outra que a substitua. Deve-se especificar de forma inequívoca a distinção entre deslocamentos operacionais curtos, durante a coleta, e deslocamentos longos, observando as regras de segurança aplicáveis a cada situação.

85. Outro ponto abordado pelo Ministério Público de Contas em seu último parecer foi o aumento do valor global da licitação, que passou de R\$ 485.192.253,60 (quatrocentos e oitenta e cinco milhões cento e noventa e dois mil duzentos e cinquenta e três reais e sessenta centavos) para R\$ 634.216.642,20 (seiscentos e trinta e quatro milhões duzentos e dezesseis mil seiscentos e quarenta e dois reais e vinte centavos), correspondente a um acréscimo de 30,71%. Segundo o *parquet*, tal incremento representaria uma incompatibilidade entre o orçamento da licitação e a realidade financeira da entidade.

86. Com a devida vênia, entendo que a atualização dos valores do edital não configura oneração injustificada dos cofres públicos, mas sim uma adequação necessária às condições técnicas, econômicas e operacionais que se consolidaram no período transcorrido entre os estudos iniciais e a republicação do edital. Esse aumento reflete uma série de ajustes fundamentados, que visam atender às exigências legais, garantir a eficiência operacional e promover a sustentabilidade da gestão dos resíduos sólidos, sem esquecer as adequações exigidas por este próprio Tribunal ao julgar a matéria.

87. Em atenção às mudanças trazidas no novo edital, pode-se citar a exigência de veículos novos (chassi 0km) para o início das operações, em substituição à previsão anterior de utilização de veículos com até dois anos de uso, como uma adaptação capaz de gerar impacto no valor do contrato. Essa alteração teve como objetivo reduzir custos com manutenção, aumentar a eficiência no transporte dos resíduos e assegurar maior durabilidade dos equipamentos ao longo da execução contratual.

88. Adicionalmente, o recente edital incorporou a necessidade de mais veículos para transporte dos funcionários entre a empresa e o local da prestação de serviço, devido à proibição do transporte de garis em estribos quando da não execução do serviço de coleta de resíduos sólidos, em cumprimento às normas de segurança do trabalho e do trânsito, uma medida que prioriza a integridade física dos trabalhadores e reduz possíveis passivos trabalhistas e jurídicos ao ente contratante, em caso de responsabilidade subsidiária ao contratado.

89. Além disso, a republicação do edital considerou as variações econômicas ocorridas no período, incluindo um aumento acumulado no IPCA, a elevação da taxa SELIC e o incremento no custo dos combustíveis, fatores que impactam diretamente o orçamento de um serviço intensivo em transporte e logística, tal como o é o serviço relacionado ao manejo de resíduos sólidos. Também não se pode ignorar o reajuste salarial dos trabalhadores, necessário para respeitar as convenções coletivas e/ou reajustes do salário mínimo. Esses fatores, todos externos ao controle da Administração, representam ajustes indispensáveis para que a licitação reflita os custos reais da execução do contrato, sob pena de esvaziamento do certame.

90. Portanto, o aumento do valor global da licitação mostra-se plenamente razoável em razão das adaptações realizadas no projeto, as quais foram originadas justamente após as determinações exaradas por esta Corte e pelas variações econômicas ocorridas no período.

91. Ante a todo o exposto, compreendo que não ficou demonstrada qualquer irregularidade capaz de macular o processo licitatório aqui analisado, tampouco de impedir a contratação com a empresa vencedora.

92. Por conseguinte, nesse juízo de delibação, analisando os autos, entendo que restou evidenciada a plausibilidade dos fundamentos fático-jurídicos invocados pela URBANA – *fumus boni iuris*, pelos motivos já explanados.

93. Já o *Periculum in mora* do pedido formulado pela Responsável e, conseqüentemente, o *Periculum in mora* reverso do pleito ministerial, resta

clarividente diante da informação de que os serviços de limpeza urbana nesta capital estão sendo realizados mediante contrato emergencial desde 2021, **que teve o sétimo aditivo formalizado em 06 de agosto de 2024 e cujo termo final está programado para fevereiro de 2025** (págs. 3/5, evento 1 do Documento nº 4004/2024).

94. Nesse rumo, cumpre destacar que, embora ainda haja necessidade de se aperfeiçoar o planejamento e a execução dos serviços objeto da licitação (notadamente quanto à disponibilização no termo de referência de dados que revelem as quantidades históricas de resíduos coletados e suas sazonalidades para futuros certames e melhora da redação editalícia quanto ao transporte de agentes de limpeza), a proibição de celebrar o contrato produto da Licitação nº 001/2021-URBANA geraria mais prejuízos do que a sua celebração.

95. Isso porque os serviços objeto da contratação em apreço – relativos ao sistema de manejo de resíduos sólidos urbanos - constituem-se como essenciais, indispensáveis para a vida e para a saúde da coletividade, bem como para a dignidade do cidadão, e não apenas devem ser prestados, mas sobretudo devem ser prestados de forma eficiente.

96. Além disso, o reinício do certame já demandaria a necessária atualização dos valores de referência, o que potencialmente levaria a uma contratação com valor mais elevado e a necessidade nova contratação emergencial.

97. Nesse prisma, aplica-se o artigo 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, segundo o qual *“nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”*.

98. Em poucas palavras, o mencionado dispositivo inseriu no sistema vigente o postulado do pragmatismo, por meio do qual o julgador tem o dever de considerar as consequências práticas da sua decisão como elemento para a própria tomada de decisão.

99. A propósito, a jurisprudência dos Tribunais Pátrios, quer seja dos Tribunais de Contas, quer seja dos Tribunais de Justiça, vêm se consolidando na direção de que em casos como o que se apresenta nestes autos, deve-se permitir a execução dos contratos, dada a essencialidade dos serviços. Vale trazer à colação os pertinentes julgados:

EMENTA: AGRAVO. DECISÃO TC 3419/2021. SERVIÇO DE COLETA DE LIXO URBANO. *PERICULUM IN MORA* REVERSO. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO. REVOGAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. RESTABELECIMENTO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO. DAR

PROVIMENTO. ARQUIVAR. 1. Dada a essencialidade do serviço de coleta de lixo urbano, verifica-se a presença do pressuposto negativo consubstanciado no periculum in mora reverso, suficiente para concessão de efeito suspensivo ao Agravo, assim como, para dar provimento ao Apelo, revogando a respeitável decisão liminar e **determinando o restabelecimento da execução do contrato de prestação de serviços de coleta de lixo urbano.** (TCE-ES, Acórdão 00276/2022-1. 1ª Câmara. Processo: 05971/2021-3 Classificação: Agravo UG: Prefeitura Municipal de Marataízes. Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto).

EMENTA: AGRAVO. SUSPENSÃO LIMINAR DE LICITAÇÃO. PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO. CONFIGURAÇÃO DE PERICULUM IN MORA INVERSO. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR.

Havendo notícias de que a suspensão liminar tem causado à população local prejuízos maiores do que benefícios, deve-se revogar a medida cautelar, uma vez que **o periculum in mora que subsidiou a paralisação da licitação tornou-se menos significativo do que o periculum in mora inverso decorrente da manutenção da suspensão do certame.** (TCE-MG, AGRAVO N. 977744. Referência: Decisão proferida no Edital de Licitação n. 977511, referendada pelo Tribunal Pleno na sessão de 06/04/16, que suspendeu a Concorrência Pública n. 11/15. Rel: Cláudio Couto Terrão).

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - TUTELA DE URGÊNCIA - REQUISITOS NÃO EVIDENCIADOS - PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE LIMPEZA PÚBLICA - LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA - CERTAME LICITATÓRIO - CABIMENTO - ESSENCIALIDADE E CONTINUIDADE -DANO REVERSO - EVIDENCIADO. - O deferimento do pedido de tutela de urgência pressupõe a efetiva demonstração da probabilidade do direito e do risco de ineficácia da medida, caso ao final deferida - Porque amparada na legislação específica, reveste-se de legalidade a contratação de empresa especializada para a prestação do serviço público de limpeza e coleta de resíduos, mediante prévia instauração de certame licitatório - **O serviço de limpeza pública é essencial e contínuo, sob pena de evidenciado dano reverso à comunidade local - À míngua dos requisitos próprios, impõe-se a reforma da decisão que, em juízo sumário, deferiu o pedido de tutela de urgência para sobrestar e inviabilizar a tramitação de processo licitatório, cominando ao Poder Público a assunção do serviço de limpeza pública.** (TJ-MG, AI: 10512180041992001 MG, Relator: Carlos Levenhagen, Data de Julgamento: 06/09/2018, Data de Publicação: 12/09/2018).

100. Medida semelhante também foi adotada por esta Corte, nos autos do Processo nº 303515/2023, de minha Relatoria como Conselheiro Convocado, conforme Acórdão nº 161/2024-2ª CÂMARA, datado de 04/06/2024, cuja ementa segue transcrita:

EMENTA: PEDIDO DE REVISÃO DA PROVIDÊNCIA ACAUTELATÓRIA. SERVIÇO DE COLETA DE LIXO URBANO. SERVIÇO ESSENCIAL. PREVALÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. SUPERVENIÊNCIA DE DOCUMENTOS NOVOS COM EFICÁCIA SOBRE A PROVA EXISTENTE NO PROCESSO. OCORRÊNCIA. **PERICULUM IN MORA REVERSO – REVISÃO DA CAUTELAR NO SENTIDO DE AUTORIZAR A CONTINUIDADE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL EM CURSO DE FORMA EXCEPCIONAL, COM VEDAÇÃO À PRORROGAÇÃO. ESTABELECIMENTO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO DE NOVO PROCESSO LICITATÓRIO.**

101. Diante desse cenário, considero que a solução mais adequada seria permitir a contratação da empresa vencedora do certame, sendo que deve-se promover a **rescisão unilateral do contrato tão logo seja concluído novo processo licitatório que deve ser deflagrado a partir da reestruturação do modelo de gestão de resíduos sólidos** atualmente implantado.

102. Inclusive há previsão de cláusula específica nesse sentido na minuta do contrato que é parte integrante do Edital do certame em análise, qual seja a cláusula 14.4 presente no modelo de contrato constante no anexo V, do Edital n. 001/2021-URBANA⁶, a qual dispõe:

14.4. Em razão de interesse público, a URBANA poderá rescindir unilateralmente o presente contrato, sem direito de indenização à CONTRATADA, caso a URBANA e/ou o Município de Natal/RN venha a promover, ainda na vigência do presente Contrato, processo licitatório que conclua na assinatura de contrato de Concessão ou Parceria Público-Privada com prazo superior a 10 anos, para a prestação de serviços de limpeza urbana e gestão de resíduos sólidos. (grifos acrescidos)

103. A mencionada previsão traz a possibilidade de que a execução do contrato com a empresa vencedora poderá ser interrompida assim que um modelo mais eficiente de gestão de resíduos sólidos seja implementado, sem a necessidade de pagamento de qualquer indenização.

104. Além disso, ainda que não houvesse tal previsão, a administração poderia optar por não prorrogar o contrato a ser celebrado, uma vez que a eventual prorrogação está sempre condicionada à análise do gestor quanto à vantajosidade da pactuação.

105. A esse respeito, é necessário abordar as fragilidades do atual modelo implantado, no qual se insere o contrato a ser celebrado, com destaque para a fragmentação das contratações atualmente vigentes relacionadas aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

106. Verifica-se que os serviços atualmente contratados, como a operação da Estação de Transbordo, a coleta e o transporte de resíduos para o Aterro Sanitário, a limpeza manual de praias e a manutenção de vias urbanas e demais serviços complementares, além do contrato do aterro sanitário referente à destinação e tratamento de resíduos sólidos domiciliares, são derivados de diferentes licitações e executados por empresas distintas. Esse modelo segmentado de prestação de serviços não apenas dificulta a coordenação e o controle operacional, como também pode comprometer a eficiência do sistema como um todo.

⁶ <https://drive.google.com/drive/folders/10aJckCj1sS8PUZkTqPJheheYabrZp9ej>

107. Além disso, a ausência de integração entre as diversas etapas e serviços compromete a visão sistêmica e o planejamento estratégico, essenciais para o alcance de uma gestão eficiente de resíduos sólidos. Cabe ressaltar que a adoção das melhores práticas relacionadas à coleta seletiva, à reciclagem de pneus e outros materiais, bem como a gestão integrada de resíduos, pode gerar ganhos econômicos e ambientais significativos, contribuindo para a sustentabilidade e a redução de impactos ambientais.

108. Nota-se ainda que nas contratações atualmente vigentes não se previu mecanismos modernos de gestão e fiscalização dos contratos a exemplo da definição de níveis de qualidade dos serviços a serem executados com mensuração periódica e impactos diretos sobre a remuneração dos contratados.

109. Nesse sentido, é imperioso que o Município de Natal, por intermédio da Companhia de Serviços Urbanos de Natal (URBANA) ou de outra entidade competente do Executivo Municipal, promova estudos técnicos aprofundados para a construção de um novo modelo de gestão, considerando alternativas mais modernas e integradas. Entre as possibilidades, destaca-se a modelagem por meio de Parceria Público-Privada (PPP) ou concessão, capaz de atrair investimentos privados, incorporar inovações tecnológicas e aumentar a eficiência na prestação dos serviços.

110. Ressalte-se, ainda, que esse é o caminho aderente às melhores práticas e aos objetivos e diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010)⁷, que incentiva a integração das atividades e o uso eficiente dos recursos públicos para assegurar a sustentabilidade dos sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos.

111. Torna-se relevante aqui destacar que, no âmbito do controle externo, o Relator não está vinculado às sugestões da Unidade Técnica, ou às proposições do MPC Especial, mas aos elementos de convicção que instruem os autos, no escopo de alcançar a solução mais efetiva e útil à sociedade para os casos submetidos à jurisdição do Tribunal.

112. Nesse intento, inclusive, pode, o Relator, determinar outras medidas em substituição àquelas pleiteadas pelo Corpo Instrutivo ou por outros agentes envolvidos no processo, mesmo de ofício, desde que não extrapolem os fatos e documentos que instruem os autos, submetidos a seu julgo. Digo isso porque, as sugestões da Unidade

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

Técnica e do MPC apontam para a anulação do certame em julgo, medida que, diante de todos os elementos aqui ressaltados, não se mostra a mais adequada.

CONCLUSÃO

113. **Diante do exposto**, em discordância da Unidade Técnica e do MPC, voto **para:**

- a) **autorizar que a URBANA prossiga com a adjudicação do objeto licitado e celebre contrato de prestação de serviços de limpeza urbana com a empresa Marquise Serviços Ambientais AS**, vencedora da Concorrência Pública nº 001/2021-URBANA;
- b) **fixar obrigação de fazer para que o responsável pela PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL/RN** comprove a deflagração de novo processo de contratação que tenha como objeto a gestão integrada dos resíduos sólidos do município de Natal, a ser conduzido pela própria URBANA ou pela Secretaria que entender pertinente, no prazo de 60 (sessenta) dias corridos, a contar da intimação desta decisão, sob pena da aplicação de multa pessoal e diária ao responsável no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com base no art. 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, valor esse passível de revisão, limitado ao teto previsto no art. 323, inciso II, alínea "b", do Regimento Interno, a ser apurado por ocasião de eventual subsistência de mora;
- c) **determinar a instauração de novo processo de controle externo por parte da Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente (DIA), para a fiscalização das providências a serem adotadas para a reestruturação do modelo atualmente implantado de gestão de resíduos sólidos no âmbito do Município de Natal, assim como para a fiscalização da execução dos contratos atualmente em vigência, devendo utilizar como subsídios os apontamentos e questões suscitadas nos presentes autos;**
- d) **determinar a remessa dos autos à Diretoria de Expediente - DE, para a ciência da Denunciante do Processo nº 301441/2024-TC (anexado ao evento 248 deste caderno), bem como para intimação dos atuais**

Gestores Responsáveis pela Prefeitura de Natal/RN e pela URBANA

acerca dos termos da presente decisão.

114. Por fim, comprovado o cumprimento das determinações exaradas, os presentes autos devem ser arquivados.

Sala das sessões, data da assinatura eletrônica.

(documento assinado eletronicamente)

ANTONIO ED SOUZA SANTANA

Conselheiro Relator

JA/DL