



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

PARECER N° 427/2011

PROCESSO: 3488/2010

ASSUNTO: Inspeção Especial - Coleta de Resíduos do Serviço de Saúde no Centro de Medicina Tropical de Rondônia - CEMETRON e Hospital Infantil Cosme e Damião

RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto

Versam os autos acerca de Inspeção Especial realizada no Centro de Medicina Tropical de Rondônia - CEMETRON e no Hospital Infantil Cosme e Damião, com o escopo de avaliar a regularidade da coleta de Resíduos de Serviços de Saúde - RSS, efetivada pela empresa ASP Ambiental Ltda.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

O Corpo Técnico do Tribunal de Contas constatou, em seu primeiro relatório¹, uma séria de irregularidades, capitaneadas nos seguintes termos:

“6.3 NÃO CONFORMIDADES DETECTADAS

Elencamos a seguir os pontos que deverão ser revistos, reduzindo-os e/ou extinguindo-os face o disposto no Projeto Básico, PGRSS das unidades hospitalares, contrato e legislações vigentes e especificadas em cada não conformidade.

6.3.1 DE RESPONSABILIDADE DA CONTRATANTE

- Descumprimento do § 1º da cláusula primeira do Contrato nº 045/PGE-2008 pelo não monitoramento e adequação periódica dos serviços prestados;
- Descumprimento do item 6.8 do Projeto Básico, que teve como base legal a RDC nº 306/2004 ANVISA, por não possuir registro de operação de venda ou doação dos resíduos recicláveis (papelão);
- Infringência ao item 6.10 do Projeto Básico e aos itens 4.6.1 e 4.6.2 da NBR 12809/1993 ABNT, por não disponibilizar estrutura física adequada para o armazenamento externo dos RSS;
- Descumprimento do item 2.4 da RDC nº 306/2004 ANVISA, pelo não provimento de capacitação e treinamento inicial e de forma continuada dos funcionários da unidade de saúde responsável direto pela geração dos RSS;
- Infringência ao disposto no item 4.2 da RDC nº 306/2004 ANVISA, pela não realização de controle e monitoramento do PGRSS;
- Infringência ao item 15.8 da RDC nº 306/2004 ANVISA, pela inexistência de local adequado para a higienização dos carros coletores e recipientes;
- Descumprimento do disposto no item 6.11 do Projeto Básico, pela ausência de equipe de fiscalização especializada que realize a vistoria dos serviços prestados pela contratada, em especial, a pesagem dos RSS;
- Descumprimento do item 6.15 do Projeto Básico, por não designar membro da comissão do PGRSS das unidades para acompanhar a pesagem dos RSS, devendo o mesmo apresentar planilha mensal com os totais dos pesos para a Equipe de Certificação da Nota Fiscal de Prestação de Serviços;
- Infringência ao disposto no artigo 14 da Resolução CONAMA nº 358/2005, pela não segregação dos resíduos na fonte e no momento da geração, de acordo com suas características,

¹ Fls. 779/799.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º. Proc.n.º 3488/10

para fins de redução do volume dos resíduos a serem tratados e dispostos, garantindo a proteção da saúde e do meio ambiente.

6.3.2 DE RESPONSABILIDADE DA CONTRATADA

- Descumprimento do estabelecido na cláusula nona, parágrafo único, do Contrato n.º 045/PGE-2008 pelo recolhimento de lixo comum e sua inclusão na paisagem;
- Infringência ao disposto no item 7.1.2.2 do Projeto Básico, pela inadequação dos recipientes (cesto de lixo) que recebem os RSS, que não seguem os padrões de cores, nem são dotados de tampa e pedal conforme estipulado no PGRSS das unidades;
- Descumprimento ao contido na norma NBR 7500/2005, em seu item 4.1 pela ausência de identificação dos riscos nos recipientes;
- Infringência ao item 5.1 da NBR 12810/1993 ABNT, pelo não uso por parte dos funcionários que realizam a coleta interna dos RSS de equipamentos de proteção individual essenciais, como gorro, óculos e avental impermeável;
- Descumprimento do item 7.1.5 e seus subitens constantes do Projeto Básico, pelo armazenamento temporário dos RSS no Hospital Infantil Cosme e Damião, em local aberto facilitando o acesso de pessoas e animais;
- Infringência ao contido no item 4.6.4 da NBR 12809/1993, pela ausência de higienização do local de armazenamento;
- Descumprimento do artigo 5.º da Resolução CONAMA n.º 316/2006, pela inexistência de registro ou documentação que comprove a origem, quantidade e caracterização dos resíduos incinerados;
- Infringência ao artigo 27 da Resolução CONAMA n.º 316/2006, pela ausência de unidades recepção, armazenamento, alimentação, tratamento das emissões de gases e partículas, tratamento de efluentes líquidos, tratamento das cinzas e escórias;



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

□ Descumprimento do artigo 29 da Resolução CONAMA n.º 316/2006, pela não verificação do cumprimento aos Limites Máximos de Emissão Aérea, realizada em plena capacidade de operação e que deve necessariamente preceder à expedição da Licença de Operação (LO).

6.4 RECOMENDAÇÕES GERAIS

6.4.1 RECOMENDAÇÕES À CONTRATANTE

1. Promover uma revisão dos PGRSS das unidades de saúde, adequando-os as condições de atendimento atuais e normas vigentes;
2. Designar equipe, composta de pessoal especializado, para a vistoria da execução dos serviços, bem como do cumprimento no disposto no PGRSS das unidades hospitalares;
3. Realizar a adequação das estruturas físicas destinadas ao armazenamento externo dos resíduos, com separação total dos resíduos comuns e RSS e identificação dos locais de forma apropriada, conforme as normas da ABNT;
4. Desenvolver uma ferramenta computacional para o controle dos resíduos produzidos na unidade de saúde;
5. Prover capacitação para os profissionais de saúde, responsáveis diretos pela geração dos RSS, com ênfase na importância da segregação, para que estes atuem como coresponsáveis no gerenciamento dos RSS;
6. Realizar campanha junto aos pacientes e acompanhantes para uma maior percepção da importância da segregação dos resíduos;

6.4.2 RECOMENDAÇÕES À CONTRATADA

1. Promover a substituição dos recipientes de acordo com a preconizada legislação;
2. Facilitar a identificação visual dos locais de depósito dos resíduos (lixeiras, caixa de perfurocortantes, local de armazenamento), fazendo para isso uso de símbolos, cores, frases, setas e outros meios adequados constantes nas normas;



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

3. Efetuar a pesagem adequada dos resíduos, excluindo da pesagem os resíduos comuns;
4. Exigir de seus funcionários o uso do conjunto de equipamentos de proteção individual completo (uniforme, máscara, gorro, botas, luvas, óculos e avental);
5. Instruir seus funcionários para que estes realizem os procedimentos de coleta, transporte e pesagem da maneira mais correta e eficaz possível, reduzindo assim o risco de acidentes durante o manejo dos RSS;
6. Realizar o controle dos resíduos recebidos bem como armazená-los de maneira adequada no local de incineração;
7. Fomentar o cumprimento do previsto na legislação ambiental no que se refere aos resíduos líquidos, sólidos e gasosos derivados do processo de incineração;
8. Promover a incineração dos resíduos de forma apropriada com vistas a garantir a eliminação dos organismos contaminantes, a redução do volume e a preservação do meio ambiente."

Ademais, o Corpo Instrutivo apontou a existência de dano ao erário, consubstanciado em alterações constatadas nas pesagens e nos controles de pesagens em confronto com as Notas Fiscais apresentadas. Nesse ponto, indicou, em relação ao CEMETRON, dano de R\$ 29.315,92 - ano de 2008, R\$ 19.486,46 - ano de 2009 e R\$ 49.831,29 - ano de 2010. No que atine ao Hospital Infantil Cosme e Damião, constatou lesão ao erário da monta de R\$ 57.836,49.

Submetido o feito ao Conselheiro Relator, constatou-se que, no que diz respeito ao CEMETRON, não existiam



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

documentos hábeis a comprovar os quantitativos de RSS recolhidos pela empresa contratada.

Em consequência disso, foi prolatada a Decisão nº 146/2010², que, em seu bojo, determinou ao Departamento de Controle Ambiental - DCA: (i) realização de diligência junto a SESAU em busca de documentos que indicassem a regular execução contratual; e a (ii) compatibilização dos preços praticados nessa contratação com os de mercado.

Cumprindo citadas determinações, o Corpo Instrutivo emitiu novo relatório técnico³, aduzindo, em suma, o que segue:

a) os valores cotados pelo Departamento de Controle Ambiental - DCA constituem indícios de superfaturamento dos montantes pagos à empresa ASP Ambiental, haja vista se mostrarem consideravelmente superiores aos praticados na contratação;

b) para a confirmação da existência de preços acima dos praticados no mercado, far-se-ia necessária a efetivação de estudo mais detalhado, que contemplasse a discriminação dos serviços ofertados por outras empresas em entes federativos diversos;

c) os documentos relativos à execução contratual no Hospital Infantil Cosme e Damião demonstram o pagamento

² Fls. 802/805.

³ Fls. 1243/1254.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

irregular de R\$ 47.588,00 (lixo comum sendo contabilizado como lixo hospitalar) - anos de 2008 e 2009 e de R\$ 3.784,59 (aplicação indevida do valor de 8,76 por quilo de RSS quando o correto seria 7,69) - mês de julho de 2010.

d) A documentação referente ao CEMETRON, por sua vez, evidencia o pagamento indevido de R\$ 28.283,13 (lixo comum sendo contabilizado como lixo hospitalar nos meses de fevereiro, junho, agosto e setembro de 2008), de R\$ 11.304,53 (mesma ilegalidade nos meses de janeiro e março de 2009) e R\$ 75.815,13 (idêntica irregularidade nos meses de maio, julho, agosto, setembro e outubro de 2010)⁴.

Após a manifestação técnica, o Eminentíssimo Conselheiro Relator proferiu a Decisão nº 8/2011⁵, concedendo, em caráter antecipatório, tutela inibitória com as seguintes determinações:

1) pelo Secretário de Estado da Saúde, Sr. ALEXANDRE MÜLLER:

a) retenção dos seguintes valores nas **duas próximas faturas** da empresa ASP Ambiental:

⁴ Impende destacar a existência de confronto entre os valores apresentados neste último relatório técnico e aqueles levantados no primeiro. Na espécie, diante dos novos documentos carreados aos autos, os montantes que devem ser considerados como possível dano ao erário são somente os supraconsignados.

⁵ Fls. 1.257/1.271.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

a.1) **R\$ 57.701,40** (cinquenta e sete mil, setecentos e um reais e quarenta centavos) , por ocasião do pagamento da próxima fatura, e outros **R\$ 57.701,40** a serem descontados na fatura subsequente àquela, totalizando o valor de **R\$ 115.402,79** (cento e quinze mil, quatrocentos e dois reais e setenta e nove centavos) , quanto aos serviços de recolhimento de resíduos de saúde prestados no **Cemetron**;

a.2) **R\$ 25.689,79** (vinte e cinco mil, seiscentos e oitenta e nove reais e setenta e nove centavos), por ocasião do pagamento da próxima fatura, e outros **R\$ 25.689,79** a serem descontados na fatura subsequente àquela, totalizando o valor de **R\$ 51.373,58** (cinquenta e um mil, trezentos e setenta e três reais e cinquenta e oito centavos), quanto aos serviços de recolhimento de resíduos de saúde prestados no **Hospital Infantil Cosme e Damião**;

b) Realização de estudos no mercado regional e nacional para apurar a quantidade de empresas aptas a executar o objeto do presente contrato, colhendo o valor de mercado dos correspondentes serviços de coleta de resíduos sólidos hospitalares. O resultado do levantamento deverá ser encaminhado a esta Corte em **sessenta dias**.

2) pelo Secretário de Estado da Saúde, Sr. ALEXANDRE MÜLLER, pelo Diretor-Geral do Hospital Infantil Cosme e Damião, Sr. NILSON CARDOSO PANIAGUA, e pela Diretora-Geral do Centro de Medicina Tropical de Rondônia - Cemetron, Sra. STELLA ANGELA TARALLO ZIMERLI:

a) implementem, **no prazo de quarenta e cinco dias**, todas as medidas descritas no primeiro Relatório Técnico, datado de 5/11/2011 (itens 6.3 e 6.4), cuja cópia segue anexa;



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

- b) determinem **imediatamente** o acompanhamento de todas as aferições de peso do lixo hospitalar por servidores efetivos e qualificados da Secretaria de Saúde;
- c) providenciem, **no prazo de trinta dias**, a substituição da atual balança por equipamento eletrônico, de aferição digital, que forneça a impressão de dados com o registro do peso (etiqueta de pesagem);
- d) determinem **imediatamente** que a comissão de acompanhamento da pesagem certifique diariamente, em cada pesagem, juntamente com o representante da empresa, o peso obtido, declarando que acompanhou *in loco* a sua realização.
- e) determinem **imediatamente** que todo e qualquer resíduo sólido que não seja hospitalar seja excluído do recolhimento realizado pela contratada, o que deverá ser conferido, em cada pesagem, pela comissão de acompanhamento.

A Unidade Técnica verificará oportunamente, *in loco*, o atendimento a todas as determinações prescritas nesta Decisão.

Relevante consignar que não se aventa a hipótese de rescisão ou suspensão do contrato, ao menos neste momento, em razão da essencialidade dos serviços em execução, cuja interrupção pode acarretar sérios prejuízos ao funcionamento das unidades hospitalares, além do que, segundo levantamentos pretéritos (ainda não totalmente infirmados), a empresa contratada detém exclusividade na prestação desses serviços.

Notifique-se a empresa ASP Ambiental Ltda do conteúdo desta decisão para ciência e observância quanto às recomendações confeccionadas pelo Corpo Instrutivo nos subitens 6.3.2 e 6.4.2 do Relatório Técnico (constantes no primeiro Relatório Técnico datado de 5/11/2010), cujo cumprimento



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

será posteriormente apurado pelo Departamento de Controle Ambiental.

Concomitantemente, por meio da Decisão nº 12/2011⁶, devolveu os autos ao DCA para a adoção das medidas abaixo delineadas:

"a) Reformulação da responsabilização dos agentes públicos citados na conclusão do Relatório Técnico, de forma a indicar cada agente a ser responsabilizado pela irregularidade a que efetivamente deu causa (seja com dolo ou culpa), aí incluídos os ordenadores das despesas e o Secretário;

b) Acompanhar, *in loco*, o cumprimento das determinações exaradas na Decisão nº. 8/2011. Para tanto, deverá ser **efetivamente comprovado**, por meio de provas documentais, se a retenção dos valores impugnados foi observada."

Pronunciando-se acerca dos pontos suscitados pelo Eminentíssimo Relator, foi emitido relatório técnico⁷, em que se concluiu:

"Após análise da documentação acostada aos autos e realização de visita *in loco* nas unidades de saúde, este Corpo Técnico conclui o que segue:

A responsabilização dos agentes envolvidos na realização de pagamentos indevidos à empresa Ambiental A.S.P. foi definida nos itens 2.1 e 2.2, bem como nas tabelas de 01 a 05;

O valor pago a maior pela inclusão de resíduos comuns nas pesagens do Hospital Infantil Cosme e Damião durante o

⁶ Fl. 1.276.

⁷ Fls. 2.215/2.246.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

período auditado foi de R\$ 51.373,58 (cinquenta e um mil, trezentos e setenta e três reais e cinquenta e oito centavos);

No Centro de Medicina Tropical de Rondônia foi identificado o valor de R\$ 115.402,79 (cento e quinze mil, quatrocentos e dois reais e setenta e nove centavos) pagos indevidamente pela inclusão de resíduos comuns nas pesagens;

Os pagamentos efetuados à empresa Ambiental A.S.P. referentes aos serviços prestados no Hospital Infantil Cosme e Damião e no Centro de Medicina Tropical de Rondônia no exercício de 2010, totalizaram um montante de R\$ 1.637.077,95 (um milhão, seiscentos e trinta e sete mil e setenta e sete reais e noventa e cinco centavos);

Até a data de 19.7.2011 não havia sido realizado pagamento pelos serviços executados nas referidas unidades de saúde no período de janeiro a maio de 2011, conforme documento acostado aos autos (fls. 2203/2204);

Há uma previsão de retenção do valor de R\$ 166.776,37 (cento e sessenta e seis mil, setecentos e setenta e seis reais e trinta e sete centavos), conforme Decisão nº 8/2011 a serem descontados do valor previsto para pagamento da empresa pela prestação dos serviços no período de janeiro a maio de 2011;

A retenção destes valores previstos pela Sesau a título de devolução pela inclusão de resíduos comuns nas pesagens de RSS, representará o atendimento da retenção estipulada na supracitada decisão;

Com base nos registros fotográficos, foi constatado que ainda não estão sendo implantadas todas as medidas contidas nos itens 6.3, 6.4 e 6.5 do Relatório Técnico, em especial quanto à segregação dos resíduos gerados nas unidades de saúde vistoriadas embora os sacos estejam dispostos conforme o estipulado no PGRSS das unidades;

Também foi observado que as antigas balanças não foram substituídas por balanças digitais nas unidades hospitalares vistoriadas, conforme determinação desta Corte de Contas;

Foi observada uma maior fragilidade no Hospital Infantil Cosme e Damião, pela não implantação das medidas necessárias;

A não segregação dos resíduos segundo as normas vem causando prejuízos aos cofres do Estado, como amplamente comprovado ao longo da auditoria nas unidades de saúde;



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

Os PGRSS das unidades devem ser atualizados com a RDC n.º 306/2004 ANVISA;

O seguimento do determinado no PGRSS atualizado das unidades de saúde é essencial para que a prestação dos serviços seja realizada de maneira eficaz, devendo, portanto ser revista e atualizada, de maneira que haja eficiência, celeridade e eficácia no acondicionamento e destino dos resíduos infectantes dentro das unidades hospitalares.

Em seguida, em 22 de julho de 2011, o processo foi remetido ao Ministério Público de Contas - MPC para exame.

Saliente-se que, após o recebimento do feito, foram juntados aos autos diversos documentos, apresentados pelo atual Secretário da SESAU, Senhor Orlando José de Souza Ramires⁸ e pelo Assessor Técnico Especial, Senhor José Milton de Sousa Brilhante⁹, este último encaminhando resposta trazida pela contratada em relação a ofício expedido pela SESAU/RO.

Ademais, em 12.8.2011 a Unidade Técnica do Tribunal de Contas remeteu ao MPC seu derradeiro relato¹⁰, no qual, em síntese, trouxe números relativos aos valores economizados pelos cofres públicos, até a presente data, em decorrência do atendimento às determinações do Tribunal de Contas, bem como apresentou projeções atinentes aos quantitativos significativamente inferiores que serão empregados no recolhimento de RSS ao longo do exercício.

⁸ Fls. 2.249/2.295.

⁹ Fls. 2.296/2.304

¹⁰ Fls.2.306/2.316.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

É o relatório.

O exame da documentação que instrui os autos evidencia a existência de inúmeras irregularidades relativas à coleta de RSS no Centro de medicina Tropical de Rondônia e no Hospital Infantil Cosme e Damião.

As diversas manifestações do Corpo Técnico, levadas a cabo após minucioso trabalho de inspeção, apontam que, desde o início da contratação, no ano de 2008, até a presente data, ocorreram diversas infrações ao Projeto Básico, ao Contrato firmado e à Legislação ambiental aplicável (normas do CONAMA, ABNT, ANVISA).

No ponto, insta consignar o menoscabo dos agentes públicos responsáveis pela fiscalização dos serviços prestados e, também, da empresa ASP Ambiental Ltda., os quais, em franco descumprimento aos termos de decisões prolatadas pelo Conselheiro Relator, não atenderam, em sua totalidade, as determinações que lhes foram dirigidas.

Dentre as diversas infringências capitaneadas, algumas, apesar de já terem sido devidamente esmiuçadas pela Unidade Técnica, merecem abordagem individualizada.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

I - Ausência de Segregação do lixo

Conforme indicado pela Equipe de Inspeção da Corte de Contas¹¹, é contínua, mesmo após as decisões emitidas pela Corte, a presença de resíduos comuns depositados em sacos de resíduos infectantes, procedimento que, em última instância, resulta em incomensurável dano ao erário.

Isso porque, nos termos do § 2º da Cláusula primeira do Contrato nº 045/PGE-2008, a remuneração da Empresa ASP Ambiental Ltda. se dá de acordo com o quilo do lixo hospitalar coletado, transportado e incinerado. Logo, o incremento de lixo comum (que deveria ser exclusivamente depositado em sacos pretos) em recipientes destinados a lixos hospitalares (inseridos em sacos brancos), representa, após a pesagem contendo resíduos indevidos, o pagamento, pelo Estado, de valores superiores aos que a contratada faria jus.

Inverossímil, no caso, afastar a responsabilidade dos agentes públicos incumbidos da segregação, mormente levando-se em conta as diversas recomendações e determinações expedidas pelo Tribunal de Contas em detrimento da conduta que, tudo leva a crer, sucede desde o início da prestação dos serviços.

Outrossim, não é crível que mesmo após 3 (três) anos da assinatura do termo contratual não se tenha obtido resultado satisfatório em relação à segregação do lixo hospitalar.

¹¹ Fl. 2.234.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

Tendo em vista a inviabilidade fática de quantificar o quanto o erário foi lesado até a presente data, imprescindível que, após o devido processo legal, seja aplicada, aos responsáveis, multa severa, bem como outras penalidades insculpidas em lei.

II - Dos valores pagos indevidamente

Durante o transcorrer da vertente Inspeção, constatou-se que o Estado foi onerado, durante a execução contratual, com o recolhimento de lixo comum, que não era de responsabilidade da empresa contratada.

A conduta, conforme delineado por vezes nos relatos técnicos, afronta de forma inequívoca os termos contidos no Parágrafo Único da Cláusula Nona do Contrato nº 045/PGE-2008, que determina, expressamente, que o "*lixo considerado comum, de responsabilidade do Município, não deverá ser incluído a coleta de que trata este contrato*".

Agrava a situação o fato de que o lixo comum, apesar de recolhido e pesado, para fins de pagamento, não era sequer destinado aos locais de incineração de lixo hospitalar. Depreende-se, portanto, que o Estado remunerava a contratada, pela só retirada do lixo comum das Unidades de Saúde, pelo mesmo valor-quilo suficiente para arcar com a coleta, transporte e incineração de lixo hospitalar.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

Sobreleva destacar que a constatação supra desvanece a argumentação trazida tanto pelos gestores públicos quanto pelo representante da empresa contratada, que defendiam incisivamente a necessidade de recolhimento (e conseqüentemente o pagamento), do lixo considerado pelo Corpo Técnico como comum, nos mesmos moldes do lixo hospitalar, com base na alegação de que aquele seria tão nocivo quanto este, notadamente devido aos locais de depósito.

Caso o procedimento fosse realmente necessário, é admissível pressupor que o destino final de ambas as espécies de resíduos seria o mesmo, qual seja, a incineração. Ademais, o contrato firmado pelas partes, conforme mencionado alhures, é claro ao excluir o lixo comum da responsabilidade da contratada, consubstanciando a vontade do Estado, que somente poderia ser alterada por meio de Termo Aditivo, a ser lavrado pelo Governador do Estado, representante máximo do Executivo, e não com base em entendimento discricionário dos gestores do contrato.

Foram verificados, também, erros absurdos nos somatórios e nos controles das pesagens juntados aos autos (sempre para mais), procedimento que resultou no pagamento a maior, de acordo com notas fiscais permeadas de informações equivocadas, dos quantitativos devidos à empresa contratada.

Por fim, o Corpo Instrutivo consignou como dano ao erário o pagamento relativo ao mês de julho de 2010, já que, segundo seu entendimento, o aumento do valor do quilograma de R\$



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

7,69 para R\$ 8,76 somente deveria ser considerado a partir de agosto, mês em que foi lavrado o Termo de Apostilamento. A citada irregularidade, tendo em vista suas especificidades, será abordada no tópico abaixo.

III - Termo de Apostilamento ao Contrato nº 045/PGE-2008

O Corpo Técnico apontou a existência de danos ao erário em razão "do reajuste de preços" referente ao Contrato firmado, aduzindo que apesar de o Termo de Apostilamento ao Contrato nº 045/PGE-2008 ter sido lavrado somente em Agosto de 2010, o aumento do valor-quilo da contratação, de R\$ 7,69 para R\$ 8,76 foi pago a partir julho do mesmo ano, ou seja, indevidamente de forma retroativa.

Apesar de ainda não ter se manifestado sobre a irregularidade nos vertentes autos, o Secretário da SESAU, no processo nº 2887/2010¹², defendeu que o procedimento adotado caracterizou, na verdade, recomposição da equação econômico-financeira, em decorrência da firmação de Convenção Coletiva de Trabalho que elevou o salário da categoria, aduzindo que "embora o Termo de apostilamento date de 12 de agosto de 2010, a Secretaria de Estado da Saúde já havia anuído aos termos da mencionada Convenção, consoante documento encaminhado ao Senhor Secretário da SESAU".

¹² Realização de idêntico trabalho de inspeção no Pronto Socorro João Paulo II e no Hospital de Base Ary Pinheiro.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

Nos mesmos autos, a Unidade Técnica da Corte de Contas, examinando a justificativa apresentada, reiterou seu posicionamento, salientando, ademais, que o procedimento adotado pela SESAU afrontaria a literalidade das disposições contratuais, que impediam expressamente o "reajuste de preços", conforme se poderia depreender da cláusula primeira, § 2º¹³ e da cláusula oitava da avença¹⁴.

Analisando-se a pendenga, vê-se que a discordância gira em torno: (i) da data a partir da qual seria devido o pagamento dos preços majorados; (ii) da possibilidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato n.º 045/PGE-2008.

No primeiro ponto, assiste razão ao Corpo Técnico ao considerar ilegal o pagamento do quantitativo majorado em data anterior à da efetiva elevação, fixada do Termo de Apostilamento. De fato, a elevação constitui um adendo ao contrato original e, a rigor, deveria ter sido firmada por Termo Aditivo, nos termos recomendados pela Controladoria Geral do Estado¹⁵.

Em assim sendo, somente após todo o trâmite do pleito, inclusive com a publicação do aditivo (submetido ao crivo do Governador), que deveria ocorrer na forma legal, a tarifa poderia ser paga de forma diferenciada. Devida, portanto, a glosa do pagamento retroativo promovida pela SESAU.

¹³ O Estado pagará no máximo por quilo de lixo hospitalar coletado, transportado e incinerado o valor de R\$ 7,69 (sete reais e sessenta e nove centavos)

¹⁴ Os preços referentes a este contrato são fixos e irredutíveis, de acordo com a Lei Federal n.º 8.880, de 27 de maio de 1994

¹⁵ Fls. 1.630/1.632 - processo n.º 2827/2010.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

No que atine ao equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos Administrativos, sobreleva destacar que tem por escopo garantir a manutenção da equação fixada, no momento da contratação, em face do conjunto de encargos impostos ao particular e da remuneração correspondente a que faz jus.

Antes de se enfrentar a questão, importa ressaltar a existência de diversos instrumentos destinados à recomposição da equação econômico-financeira do Contrato Administrativo. Sobre o assunto, vale trazer à baila a lição de Marçal Justen Filho:

"Tendo em vista que o art. 37, inc. XXI da CF/88 determina a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com a Administração Pública, a Lei nº 8.666 disponibilizou instrumentos aptos a recompor eventual desequilíbrio entre as vantagens e os encargos originalmente pactuados. Assim, para a recomposição da equação econômico-financeira, surgiram diversas figuras que podem ser distinguidas entre si: a revisão (realinhamento de preços), o reajuste, a atualização monetária e a repactuação¹⁶"

Mais adiante em sua obra, o renomado autor faz pontual síntese a respeito de cada uma das figuras supracitadas:

Como se observa, todas as figuras têm o mesmo fundamento, mas não a mesma natureza jurídica. Elas derivam do princípio da intangibilidade da equação econômico-

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª Ed. Dialética, São Paulo: 2010, pag. 789.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

financeira do contrato administrativo. Mas a **revisão de preços** retrata a alteração das regras contratuais em virtude de eventos posteriores imprevisíveis, que alteram substancialmente o conteúdo ou a extensão das prestações impostas ao contratante. A **revisão de preços** provoca uma real modificação na prestação. Esses comentários podem ser aplicados também à **repactuação**. O **reajuste de preços** e a **atualização financeira**, figuras similares, envolvem uma alteração meramente nominal de valores, destinada a recompensar os efeitos inflacionários. Trata-se de mera indexação da moeda como um remédio contra a inflação.

Sem embargo da classificação proposta, cumpre consignar a ausência de unanimidade tanto na doutrina quanto na jurisprudência acerca da nomenclatura e do conceito de cada uma dessas figuras. O que se apresenta insofismável é que a relação firmada entre partes contratantes pode sofrer dois tipos de áleas: (i) ordinária e a (ii) extraordinária.

Esta última, que Marçal nomeia como "revisão de preços", seria a que decorreria de situações imprevisíveis, ou ainda, previsíveis, mas de resultados incalculáveis, conforme insculpido no art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei nº 8.666/93.

Com base nesse conceito, e partindo da premissa de que a Convenção Coletiva de Trabalho é situação recorrente, previsível, sucedendo anualmente, o Superior Tribunal de Justiça defende a inviabilidade de invocação da álea extraordinária, senão vejamos:

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DISSÍDIO COLETIVO QUE PROVOCA AUMENTO



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

SALARIAL. REVISÃO CONTRATUAL. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. FATO PREVISÍVEL. NÃO-INCIDÊNCIA DO ART. 65, INC. II, ALÍNEA "D", DA LEI N. 8.666/93. ÁLEA ECONÔMICA QUE NÃO SE DESCARACTERIZA PELA RETROATIVIDADE.

1. É pacífico o entendimento desta Corte Superior no sentido de que eventual aumento de salário proveniente de dissídio coletivo não autoriza a revisão o contrato administrativo para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, uma vez que não se trata de fato imprevisível - o que afasta, portanto, a incidência do art. 65, inc. II, "d", da Lei n. 8.666/93. Precedentes.

2. A retroatividade do dissídio coletivo em relação aos contratos administrativos não o descaracteriza como pura e simples álea econômica.

3. Agravo regimental não provido¹⁷. (AgRg no REsp 957999 / PE AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2007/0119517-0. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. 2ª Turma. DJe. 05/08/2010)

Por consequência, resta obtemperar sobre a possibilidade de utilização das demais figuras (álea ordinária) que possuem como escopo resguardar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Nesse diapasão, constata-se que parte considerável da doutrina admite o reajuste de preços em decorrência do aumento dos custos da mão-de-obra da empresa contratada, conforme acontece em decorrência da Convenção Coletiva de Trabalho. Nada obstante, os critérios de reajuste, por definição da própria lei¹⁸, deveriam estar previstos expressamente no edital da licitação e no contrato celebrado.

¹⁷ No mesmo sentido, v.g., REsp 134797/DF; REsp 650.613/SP; REsp 668.367/PR.

¹⁸ Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XI - **critério de reajuste**, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

Ocorre que, nos termos levantados pelo Corpo Instrutivo, o Contrato n.º 045/PGE-2008 estipula expressamente que os preços convencionados seriam fixos e irreatáveis. Nada há de ilegal na referida cláusula, mesmo porque a vigência contratual se daria pelo período de doze meses, lapso em que, segundo as regras do Plano Real, não se admitiria o reajuste de preços.

É o que bem ensina Marçal Justen Filho:

“O art. 2º, § 1º, da Lei n.º 10.192 proibiu a previsão ou concessão de reajustes em prazo inferior a doze meses. Não há impedimento constitucional à existência de regra proibindo reajustes em prazo inferior a doze meses. Quanto a isso, os dispositivos relacionados com o Plano Real não são inconstitucionais¹⁹.”

A conclusão caracterizaria, em um exame apressado, impedimento ao reajuste do contrato firmado. Sem embargo, a avença foi prorrogada por sucessivos períodos, já contando, quando do aumento do preço da tarifa, com um período superior a 12 (doze) meses.

Não se demonstra jurídico, nesses termos, que o contratado tivesse que suportar anualmente e por prazo indefinido o aumento da remuneração da mão-de-obra e dos insumos que

prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; grifou-se

¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª Ed. Dialética, São Paulo: 2010, pag. 799.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

utiliza. Tal procedimento, certamente, quebraria a equação econômico-financeira do contrato.

A recomposição de preços, portanto, se fazia, a princípio, necessária. A questão nodal, no entanto, é aferir quais critérios deveriam ser empregados para tanto. Diante da situação fática, melhor se afigura, entendo, o posicionamento externado pelo Tribunal de Contas da União em caso correlato.

Na espécie, o TCU, julgando representação formulada por unidade básica do órgão, considerou que, diante de solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de prestação de serviços de forma contínua ocasionado pela data-base das categorias (como ocorre na Convenção Coletiva de Trabalho) poder ser efetivada "repactuação de preços".

O posicionamento ficou assentado na seguinte ementa:

Administrativo. Representação formulada por unidade básica do TCU. Dificuldades em processar as solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de prestação de serviços de forma contínua ocasionado pela data-base das categorias. Orientação à Segedam. Arquivamento.

- Contrato. Reequilíbrio econômico-financeiro. Serviços de natureza contínua. Repactuação de preços. Análise da matéria.

O acórdão que originou o texto supratranscrito foi assim redigido:



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. expedir as seguintes orientações dirigidas à Segedam:

9.1.1. permanece válido o entendimento firmado no item 8.1 da Decisão 457/1995 - Plenário;

9.1.2. os incrementos dos custos de mão-de-obra ocasionados pela data-base de cada categoria profissional nos contratos de prestação de serviços de natureza contínua não se constituem em fundamento para a alegação de desequilíbrio econômico-financeiro²⁰;

9.1.3. no caso da primeira repactuação dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, o prazo mínimo de um ano a que se refere o item 8.1 da Decisão 457/1995 - Plenário conta-se a partir da apresentação da proposta ou da data do orçamento a que a proposta se referir, sendo que, nessa última hipótese, considera-se como data do orçamento a data do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente que estipular o salário vigente à época da apresentação da proposta, vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de antecipações e de benefícios não previstos originariamente, nos termos do disposto no art. 5º do Decreto 2.271/97 e do item 7.2 da IN/Mare 18/97;

9.1.4. no caso das repactuações dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua subsequentes à primeira repactuação, o prazo mínimo de um ano a que se refere o item 8.1 da Decisão 457/1995 - Plenário conta-se a partir da data da última repactuação, nos termos do disposto no art. 5º do Decreto 2.271/97 e do item 7.1 da IN/Mare 18/97;

9.1.5. os contratos de prestação de serviços de natureza contínua admitem uma única repactuação a ser realizada no interregno mínimo de um ano, conforme estabelecem o art. 2º da Lei 10.192/2000 e o art. 5º do Decreto 2.271/97;

9.1.6. nas hipóteses previstas nos itens 9.1.3 e 9.1.4 deste Acórdão, a repactuação poderá contemplar todos os componentes de custo do contrato que tenham sofrido variação, desde que haja demonstração analítica dessa variação devidamente justificada, conforme preceitua o art. 5º do Decreto 2.271/97;

9.2. arquivar este processo.

²⁰ Que resultaria no que Marçal Justen Filho chama de "revisão de preços".



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

No entanto, outro posicionamento da Corte de Contas da União indica que o instituto da repactuação deve ser solicitado até o momento que antecede a prorrogação do contrato, **sob pena de preclusão:**

"9.4. recomendar à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério dos Transportes (SAAD/MT) que, em seus editais de licitação e/ou minutas de contrato referentes à prestação de serviços executados de forma contínua, deixe claro o prazo dentro do qual poderá o contratado exercer, perante a Administração, seu direito à repactuação contratual, qual seja, da data da homologação da convenção ou acordo coletivo que fixar o novo salário normativo da categoria profissional abrangida pelo contrato administrativo a ser repactuado até a data da prorrogação contratual subsequente, sendo que se não o fizer de forma tempestiva e, por via de consequência, prorrogar o contrato sem pleitear a respectiva repactuação, ocorrerá a preclusão do seu direito de repactuar²¹".

Nesses moldes, devem ser levadas em consideração as seguintes datas para se aferir a legalidade do pagamento da alteração dos preços contratados:

- a) assinatura do contrato n.º 045/PGE-2008 - 14.3.2008;
- b) datas de celebração das Convenções Coletivas de Trabalho - 31.12.2008 (para vigência no

²¹ Processo n.º TC-027.973/2007-2. Acórdão n.º 1827/2008-Plenário.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

exercício de 2009) e 31.12.2009 (para vigência no exercício de 2010);

c) 1º Termo Aditivo prorrogando o contrato por 12 (doze) meses - 12 de março de 2009;

d) 2º Termo Aditivo prorrogando o contrato por até 12 (doze) meses - 11 de março de 2010.

Levando-se em conta os períodos citados, caberia à contratada pleitear a repactuação contratual, relativa ao dissídio que teve vigência em 2009, até o dia 12 de março do mesmo ano, data em que foi celebrado o 1º Termo Aditivo. Outrossim, a alteração dos preços em virtude da Convenção Coletiva de Trabalho vigente em 2010 deveria ter sido requisitada até 11 de março do mesmo ano, data do 2º Termo Aditivo.

Assim, considerando-se que o pleito de majoração da tarifa se deu somente em junho de 2010, tem-se que a inércia do particular gerou a preclusão do seu direito de obter a repactuação em face dos dissídios coletivos ocorridos em 2008 e 2009. Ainda assim, a Administração Estadual, **sem quaisquer restrições**, não só promoveu a majoração de preços, como também, por meio da Informação nº 511/ECAL/CGE/2010²², previu o pagamento de valor que beira a casa dos milhões **de forma retroativa**.

Com efeito, o parecer da CGE foi favorável ao **pagamento retroativo** do total de R\$ 952.112,06 (novecentos e

²² É o que se pode aferir no documento de fls. 1.630/1.632 - proc. 2887/2010.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

cinquenta e dois mil cento e doze reais e seis centavos), a título de recomposição de preços atinentes ao mês de março de 2009 a julho de 2010, dos quais R\$ 2.156,94 (dois mil cento e cinquenta e seis reais e noventa e quatro centavos) referem-se à **atualização monetária** e R\$ 73.969,18 (setenta e três mil novecentos e sessenta e nove reais e dezoito centavos) a **juros de mora** do período.

A liberalidade afronta a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, já que, conforme defende a boa doutrina, a majoração dos preços dos Contratos Administrativos deve ter como base sempre o pleito do contratado, sendo vedado o pagamento retroativo de valores. É o que ensina a abalizada doutrina de J.U. Jacoby Fernandes, senão vejamos:

“O reequilíbrio que visar a majoração de preços deve ter sempre por base o pleito do contratado, do mesmo modo que os que visem a redução de preços deve se basear na verificação da Administração Pública da redução de preços do mercado.

É ao contratado, quando pretende a majoração de preços, que cabe pedir e demonstrar o direito ao reequilíbrio. A atuação de ofício demonstra o interesse do agente público de zelar por interesse privado, absolutamente incompatível com a austeridade de quem gere recursos públicos²³.”

Nesse mesmo sentido, posicionamento do TCU:

“[...] sane a irregularidade detectada no Contrato [...], Item “d” da Cláusula Oitava, de forma a evitar pagamentos

²³ FERNANDES, J.U. Jacoby. Vade-Mécum de Licitações e Contratos, 4ª Ed. revista, atualizada e ampliada. Editora Fórum, Belo Horizonte: 2010, pag. 908.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

retroativos advindos de repactuação, e se abstenha de efetuar qualquer repactuação com efeitos retroativos em todos os seus contratos administrativos vigentes, adequando-se ao disposto no Acórdão n° 1.828/2008 - TCU - Plenário [...] ²⁴”

Além disso, supondo-se que a preclusão lógica do direito de repactuação pudesse ser suplantada, esta poderia englobar todos os componentes de custo do contrato que tivessem experimentando variação, reputando-se, como requisito imprescindível para tanto, a demonstração analítica, devidamente justificada, dessas variações.

É o que defende J.U. Jacoby Fernandes:

“Ao pleitear o reequilíbrio caberá ao contratado apresentar duas planilhas de custos: uma do tempo atual e outra da época da proposta.

São esses os períodos a serem considerados pela Administração e somente esses justificam o atendimento do pleito. ²⁵”

Examinando-se o Termo de Apostilamento²⁶ por meio do qual o valor-quilo da contratação foi alterado, constata-se que o cálculo foi levado a cabo pela empresa ASP Ambiental

²⁴ Processo n° TC-025.645/2008-0. Acórdão n° 2140/2009 - Plenário.

²⁵ FERNANDES, J.U. Jacoby. Vade-Mécum de Licitações e Contratos, 4ª Ed. revista, atualizada e ampliada. Editora Fórum, Belo Horizonte: 2010, pag. 908.

²⁶ Fl. 379 - Proc. 2887/2010.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

Comércio Ltda.²⁷ e ratificado pela Informação nº 511/ECAL/CGE/2010²⁸.

A Controladoria Geral do Estado apresentou memórias de cálculo²⁹ com informações que não são suficientemente claras em relação à metodologia usada e que resultaram na alteração. Não existe qualquer comparativo entre os preços inicialmente contratados e as variações sofridas no período.

A situação se agrava diante do fato de que não se pode localizar nos autos as Planilhas Demonstrativas dos Reajustes propostos pela contratada. Demais disso, a própria CGE alertou, em sua informação, que a diferença de valores somente deveria ser paga se ficasse comprovado que a contratada repassou o aumento às categorias constantes do Dissídio Coletivo³⁰, sendo que inexistente qualquer documentação nesse sentido instruindo o feito.

Diante dessas irregularidades, entendo ser de bom alvitre que o Corpo Técnico levante as seguintes informações com o desiderato de subsidiar a decisão final da Corte de Contas:

a) O valor do dano causado ao erário no caso de se considerar ter ocorrido preclusão lógica do direito de

²⁷ O pedido de reajuste contratual se encontra às fls. 373/377 do processo nº 2887/2010. No entanto, a Planilha Demonstrativa dos Reajustes propostas, citada no pedido, não pode ser localizada nos autos.

²⁸ Fls. 1.630/1.632 - Proc. 2887/2010.

²⁹ Fls. 1.633/1.647 - processo nº 2887/2010.

³⁰ Cf. fl. 1.631 - processo nº 2887/2010.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

alteração, em virtude da celebração de Convenção Coletiva de Trabalho, dos preços praticados pela empresa ASP Ambiental Ltda.;

b) Superado esse argumento, mister se faz que seja avaliado, de forma pormenorizada, se a majoração dos preços contratados corresponde ao impacto suportado pela contratada em face da celebração de Convenção Coletiva de Trabalho;

c) Se houve pagamento retroativo em relação aos exercícios de 2009 e 2010, já que, em sentido contrário ao pronunciamento da CGE, a empresa contratada aduz que não recebeu tais valores³¹. Caso não tenha sido levado a cabo o pagamento, o Estado deverá ser admoestado a não promovê-lo.

IV - Da inexistência de controle de gases atmosféricos

Deflui-se da análise técnica que a empresa ASP Ambiental Ltda. não realiza controle sobre os gases atmosféricos que resultam da incineração dos RSS e que liberam diversas substâncias altamente prejudiciais ao meio ambiente (dioxinas e furanos) e, por consequência, à saúde da população, procedimento que afronta o art. 27 da Resolução CONAMA nº 316/2006.

Dioxinas e furanos, conforme abordagem da unidade técnica, são compostos altamente tóxicos, "que podem ser transportados a longas distâncias através das correntes atmosféricas" e que podem gerar, em decorrência do contato ou da

³¹ Fl. 1.572 - processo nº 2887/2010.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

inalação, o "surgimento de nódulos cancerígenos, deficiência imunológica, diabetes, alterações hormonais, doenças cardiovasculares, danos ao fígado, entre outros".

Ressalte-se que a ausência de tratamento de gases é fato incontroverso, haja vista que a própria empresa confessa que não realiza controle de emissões gasosas:

"A empresa não realiza controle de emissões gasosas, principalmente devido a falta de equipamentos dentro do estado, já foi solicitado juntamente ao órgão ambiental orientações³²"

É curioso que o fato tenha, por anos, passado de maneira despercebida pelos órgãos de fiscalização, mormente pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental, órgão que, somente quando admoestado pelo Tribunal de Contas, emitiu declaração no sentido de que inexistiam, até 27 de outubro de 2010, empresas aptas a "realização de emissão e controle de gases atmosféricos" no Estado.

A constatação, aliada às diversas irregularidades já verificadas na execução do contrato em comento, só robustecem a necessidade urgente da realização de novo procedimento licitatório para a contratação de empresa que, dentre todos os demais requisitos, respeite as disposições protetoras do meio ambiente.

³² Fl. 1.650 - proc. 2887/2010.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

V - Da necessidade de realização de procedimento licitatório

É incontroverso que no ordenamento jurídico pátrio as contratações realizadas pelo Poder Público devem, via de regra, ser precedidas de procedimento licitatório, o qual deve buscar, com base na mais ampla competitividade, a proposta mais favorável ao ente estatal, devendo-se, em todo caso, ser concedido tratamento isonômico aos particulares interessados na contratação.

De outro lado, tem-se que em situações excepcionais a necessidade de licitação pode ser suplantada, podendo a Administração Pública efetivar contratações diretas, por dispensa ou por inexigibilidade de licitação.

As premissas que permitem a opção por uma ou outra dessas espécies de contratação direta são diversas. A dispensa de licitação é prevista de maneira taxativa na Lei nº 8.666/93³³ e tem vez sempre que, apesar de ser possível a competição entre interessados, situações peculiares fazem com que, diante de um caso concreto, o interesse público seja mais bem resguardado por meio da contratação direta.

A inexigibilidade, por sua vez, pressupõe inviabilidade de competição, seja pela singularidade do objeto ou dos serviços almejados, seja em face da existência de exclusividade no fornecimento dos bens ou na prestação dos

³³ Em grande parte, no artigo 24 da referida lei, sem prejuízo de outras possibilidades espalhadas ao longo de seu texto.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

serviços (fornecedor exclusivo), ou, ainda, por qualquer outro motivo de ordem fático-jurídica³⁴.

Pois bem, a contratação da empresa ASP Ambiental Ltda. para a prestação de serviços de recolhimento de Resíduos de Serviços de Saúde se deu de forma direta, por inexigibilidade de licitação, com base no argumento de que a empresa seria a única cadastrada e licenciada do Estado, **não existindo possibilidade de competição.**

Na data da celebração do Contrato nº045/PGE-2008, segundo o que indica relatório emitido pela Gerência do Controle Interno da SESA³⁵, a empresa ASP Ambiental Ltda., apesar da existência de pendências em seu processo relativo à licença para operação, era a única credenciada para a execução dos serviços, de modo que a contratação direta parece se justificar.

Não obstante, a Cláusula Quarta do Contrato nº045/PGE-2008 estipula a vigência deste por um período de 12 (doze) meses, admitindo a prorrogação, desde que mantida a exclusividade, nos seguintes termos:

³⁴ Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, 26ª Ed. São Paulo: Malheiros 2010, pag. 548) leciona: "Outras hipóteses de exclusão de certame licitatório existirão, ainda que não arroladas nos incisos I a III, quando se proponham situações nas quais estejam ausentes pressupostos jurídicos ou fáticos condicionantes dos certames licitatórios. Vale dizer: naquelas hipóteses em que (a) o uso da licitação significaria simplesmente inviabilizar o cumprimento de um interesse jurídico prestigiado no sistema normativo e ao qual a Administração deve dar provimento ou (b) os prestadores do serviço almejado simplesmente não se engajariam na disputa dele em certame licitatório, inexistindo, pois, quem, com as aptidões necessárias, se dispusesse a disputar o objeto de certame que se armasse a tal propósito.

³⁵ Fls. 2.839/2.844 - proc. 2887/2010.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

“CLÁUSULA QUARTA - O prazo de vigência deste contrato será de doze meses, a partir da data do recebimento da ordem de serviço para iniciar, pela empresa, podendo tal prazo ser prorrogado, caso a necessidade persista, e a **contratada mantenha a exclusividade nessa prestação de serviços**” grifou-se

Depreende-se do disposto no contrato que a prorrogação contratual somente poderia se dar diante da comprovação de que o fornecedor dos serviços persistia sendo exclusivo, o que, diante da Indisponibilidade do Interesse Público, deveria ocorrer criteriosamente antes de cada aditivação.

Conforme se constata dos autos, a contratação foi aditivada em 4 (quatro) oportunidades³⁶. Os 3 (três) primeiro Termos Aditivos foram firmados irrestritamente, sem quaisquer levantamentos acerca da manutenção da exclusividade da empresa, fato que demonstra a desídia dos gestores públicos envolvidos.

A situação se agrava com a celebração do 4º Termo Aditivo ao Contrato, que tem por objeto a prorrogação da vigência da contratação entre o período de 4 de junho a 4 de setembro de 2011, tendo em vista que, a partir de 9.5.2011, as autoridades envolvidas já tinham pleno conhecimento da existência de outras empresas aptas a prestar o serviço, nos termos levantados pela CGE no Ofício nº 0650/GECAD/GAB/CGE³⁷.

³⁶ O 4º Termo Aditivo não consta dos autos. No entanto, é possível aferir sua existência por manifestações presentes no processo e pelo fato incontroverso de que os serviços ainda estão sendo prestados pela empresa ASP Ambiental Ltda.

³⁷ Fls. 1885/1.887 - proc. 2887/2010.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

Demais disso, cotações de preços carregadas aos autos indicam a possibilidade concreta de que os mesmos serviços possam ser prestados, por outras empresas, por valores consideravelmente menores.

Deveras, ao passo em que a empresa ASP Ambiental Ltda. cobra R\$ 8,76 (oito reais e setenta e seis centavos) por quilo de lixo recolhido, a empresa Moura & Paz Ltda., que segundo relatório da Gerência do Controle Interno da SESAU³⁸ está apta a prestar os mesmo serviços, se compromete a realizá-los pela bagatela de R\$ 5,70 (cinco reais e setenta centavos)³⁹.

Diante desse contexto, e do quanto disposto na Cláusula Quarta do Contrato n.º045/PGE-2008, que condiciona a prorrogação do contrato à manutenção da exclusividade da empresa ASP Ambiental Ltda., tem-se que a lavratura dos Termos Aditivos posteriores à 9.5.2011 se permeiam de manifesta má-fé, já que ilegais, ferem disposições contratuais e, confirmando-se contratação superveniente com base em preços menores, possui o condão de causar dano ao erário, em relação ao qual deverão ser responsabilizadas todas as autoridades envolvidas.

Nessa esteira, o procedimento consentâneo com a legislação vigente é a deflagração imediata de licitação, que, segundo consta, já existe e encontra-se em sua fase interna,

³⁸ Fls. 2.839/2.844 - proc. 2887/2010.

³⁹ Com exceção do recolhimento de RSS no Hospital Regional de Extrema, em que o valor seria de R\$ 6,50 (seis reais e cinquenta centavos) por kg.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

submetida a adequações do Projeto Básico, na forma sugerida pela Superintendência Estadual de Licitações - SUPEL.

Por outro lado, é inequívoco que o procedimento licitatório é por si só demorado, isso sem que seja levada em conta a manifesta dificuldade de se ultrapassar a fase interna do certame. Durante o período necessário a lavratura do novo contrato, é necessário que sejam adotadas as medidas que melhor resguardem o interesse público.

In casu, a contratação oriunda de inexigibilidade deve ser sumariamente substituída, pelos motivos já suficientemente alardeados. Por ora, todavia, a medida mais plausível para resguardar o erário, até que se realize a devida licitação, diante da grande divergência entre o preço atualmente praticado e o que foi ofertado pela empresa Moura & Paz Ltda., é a conclusão do processo de contratação emergencial⁴⁰, que já existe e somente não foi finalizado pela recalcitrância injustificável de alguns agentes públicos, que a bem da verdade, se colocam, com tal postura, em posicionamento apto à responsabilização por eventual lesão aos cofres públicos, além de outras penalidades aplicáveis no âmbito do Tribunal de Contas.

⁴⁰ Saliente-se que os preços ofertados pela Moura & Paz Ltda. foram ratificados pela empresa após consulta, neste MPC, ao vertente processo, notadamente ao Projeto Básico que estipulava a forma de prestação dos serviços previstos no Contrato n.º 045/PGE-2008.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

VI - Da documentação apresentada pela Contratada

O Senhor José Milton de Sousa Brilhante carrou aos autos manifestação da empresa ASP Ambiental Ltda., apresentada em resposta ao Ofício nº 125/GCI/SASAU⁴¹. Percebe-se que o documento da empresa não foi dirigido a Corte de Contas, e sim à SESAU/RO. No entanto, entendo de bom alvitre, sem prejuízo de novas oportunidades de defesa inerentes ao devido processo legal, que os pontos de argumentação sejam desde já, ainda que de forma sucinta, enfrentados.

- Quanto aos indícios robustos de ilegalidade⁴²

Alega a contratada que não cometeu qualquer ato omissivo ou comissivo com a intenção de lesar os cofres públicos, acreditando estar sendo penalizada por uma Administração com sérias dificuldades financeiras e uma gestão confusa e sem rédeas. Afirma ainda que todas as solicitações que eram de sua responsabilidade foram atendidas dentro do prazo e especificações.

Não procedem as razões expendidas pela contratada. Não é razoável aceitar que infrações como pesar lixo comum ou papelão, causando grave dano ao erário, como se fossem lixo hospitalar, possam ter sido cometidas em absoluta boa-fé, mormente considerando que o procedimento afronta de forma chapada disposição contratual, conforme já demonstrado. Ressalte-se que,

⁴¹ Fls. 2.296/2.300.

⁴² Os tópicos foram nomeados nos termos abordados pela contratada.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

nos termos dos documentos existentes nos autos, era a própria contratada quem realizava e controlava as pesagens.

Demais disso, para fins de responsabilização, basta a existência de culpa, suficientemente demonstrada pela conduta, no mínimo, negligente da contratada, que além de lesionar os cofres públicos, cometeu inúmeras infrações à lei e ao contrato firmado.

Não é verídica, também, a afirmação da empresa ASP Ambiental Ltda. de que efetivou todas as correções determinadas pelo Tribunal de Contas. Deveras, todos os relatórios técnicos evidenciam que a maioria das irregularidades se perpetuam, além do que a própria empresa confirma a inexistência de controle dos gases atmosféricos emitidos com a incineração dos RSS.

- Quanto ao lixo comum

Assevera a contratada que sempre foi de entendimento das administrações anteriores que o lixo produzido pela unidade hospitalar, com exceções das varrições do pátio externo, administração e restos alimentares da cozinha, são infectantes.

Alega que nunca ouve uma segregação rigorosa sobre os lixos, de modo que não seria razoável que estes fossem despejados no "lixão municipal", podendo contaminar o solo e os



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

aquíferos subterrâneos. Afirma que sempre agiu segundo aquilo que a administração solicitava.

Não são verossímeis os argumentos carreados pela empresa ASP Ambiental Ltda. Cabia a esta seguir rigorosamente, independentemente de qualquer solicitação feita pela Administração Pública, as disposições contratuais, que expressamente consignavam que o lixo comum não era de sua responsabilidade.

Não cabe discricionariedade, quer do Administrador, quer da contratada, na especificação do que é ou não lixo hospitalar, definição estabelecida, de forma vinculada, nos diversos normativos que regem a matéria, os quais deveriam ter sido impreterivelmente seguidos.

Ao desrespeitar as disposições contratuais e as normas que regulamentam o recolhimento de RSS, a contratada assumiu o ônus da liberalidade realizada, não podendo ser remunerada pelo **lixo comum e pelo papelão** que coletou nas unidades de saúde do Estado. No ponto, vale salientar que esses materiais sequer eram incinerados, fazendo cair por terra a afirmação de que se tratava de material nocivo e eivado de substâncias infecciosas.

- Quanto à correta segregação

Os argumentos relativos a esse ponto são os mesmos abordados no item acima, sendo descipienda nova análise.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

- Quanto às cotações de preços

Aduz a empresa que não apresentou cotações de preços, solicitada pela SESAU/RO, em virtude de inexistir Projeto Básico que externasse de forma exata quais serviços serão prestados, não se especificando se o recolhimento será interno ou externo, o que *"faria toda a diferença na composição dos custos"*. Em face disso, acredita que a oferta de preços da empresa Moura & Paz Ltda. por ser inferior a sua, *"sequer ter (sic) entendimento da proporção do serviço que irá ser prestado"*.

Não subsiste a assertiva da contratada. Primeiro, porque se presume que a empresa Moura & Paz Ltda. teve acesso ao Projeto Básico relativo ao Processo Emergencial, já que o Despacho da Gerência Administrativa da SESAU⁴³ que determinou o levantamento de preços indica expressamente que a cotação deveria ser realizada *"conforme Projeto Básico e SAMS em anexo"*.

Além disso, a empresa, após ter acesso ao processo público em comento, do qual consta o Projeto Básico e o Contrato n.º 045/PGE-2008, apresentou nova cotação de preços, mantendo, em sua essência, os valores já ofertados junto à SESAU⁴⁴.

Assim, sem que sejam levados em consideração eventuais requisitos que dizem respeito a critérios de habilitação, tem-se que persiste a necessidade urgente de contratação, de qualquer outra empresa que, diante da atual

⁴³ Fl. 3.789.

⁴⁴ Fls. 2.421/2.424.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

viabilidade de competição, preste o serviço de recolhimento de RSS por preços inferiores.

- Quanto à habilitação das empresas

Contestando informação trazida pela SEDAM de que três outras empresas poderiam prestar os serviços de RSS, Afirma a contratada que é a única apta a dar DESTINAÇÃO FINAL ao lixo hospitalar, sendo, também, a única detentora de EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto ao Meio Ambiente).

No ponto, as assertivas são contrastadas pelo relatório emitido pela Gerência de Controle Interno da SESAU/RO, que em sua conclusão, testemunha que "a empresa ASP Ambiental, atualmente não é a única cadastrada junto a SEDAM quanto à realização da destinação final do RSS". Quanto ao EIA/RIMA, o relatório silencia em relação à empresa Moura & Paz Ltda.

Contudo, a Gerência de Controle Interno finaliza seu pronunciamento defendendo, "a abertura de novo procedimento licitatório, de forma imediata", em face do que se depreende, a contrário sensu, a aptidão de outras empresas para participar do certame.

VII - Do atendimento à Decisão nº 8/2011

A despeito da comprovação de que os valores tidos, em prelibação sumária, como danosos ao erário terem sido



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

retidos nos pagamentos referentes ao primeiro semestre deste exercício de 2011⁴⁵, as seguidas análises empreendidas pelo Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas evidenciam que a decisão proferida pela Corte não foi, em alguns pontos, atendida de imediato e, em outros, não o foi até a data da última vistoria in loco realizada, como sucede com a ausência da correta segregação dos resíduos gerados nas unidades de saúde⁴⁶.

A desobediência demanda a aplicação de penas severas aos agentes públicos envolvidos, nos termos previstos no art. 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96, momento em que deverá ser levado em conta que a ausência de segregação resulta em incomensurável dano ao erário, já que inviável aferir a quantidade de lixo comum (sacos pretos) que foram, durante a execução contratual, depositados em sacos destinados aos lixos hospitalares (sacos brancos).

VIII - Do 4º e do 5º Termo Aditivo ao Contrato nº 045/2008-PGE

É incontroverso que o serviço de recolhimento de RSS persiste sendo prestado, com base em sucessivas prorrogações, pela empresa ASP Ambiental Ltda. Nesse sentido, o 3º Termo Aditivo ao Contrato nº 045/PGE-2008 foi celebrado em 4.3.2011, com vigência prevista de 3 (três) meses. Depreende-se, pois, que em junho de 2011 foi firmada nova aditivação, desta feita com vigência até 6.9.2011, o que se constata, ainda, pelo relatório

⁴⁵ Fls. 2.813/2.815.

⁴⁶ Cf. conclusão do Relatório Técnico de fls. 2.244/2.246.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

da Gerência do Controle Interno da SESAU⁴⁷, especificamente em sua conclusão. Pressupõe-se, dessa forma, que já se tenha acordado nova prorrogação (5º Termo Aditivo).

Em assim sendo, necessário que o Corpo Instrutivo realize diligência com o objetivo de juntar aos autos citados documentos, mormente porque, conforme dito anteriormente, é patente a irregularidade do 4º Termo Aditivo e dos subsequentes, já que o pressuposto legal e contratual referente à exclusividade não mais subsiste e, ainda, há notícia de que os serviços podem ser prestados por valores substancialmente inferiores.

Na mesma toada, deverá ser indicada a responsabilidade de todos os agentes públicos envolvidos nessas prorrogações, que incluem o Governador do Estado, que autorizou a continuidade da contratação⁴⁸, apesar da ausência de pressupostos legais e contratuais, dos servidores que subscreveram o Relatório de Verificação *in loco*⁴⁹, que contribuíram para a ilegalidade por defenderem a prorrogação irrestrita da avença⁵⁰ e de todos os signatários dos citados Termos Aditivos⁵¹.

⁴⁷ Fls. 2.839/2.844 - processo nº 2887/2010.

⁴⁸ Fl. 2.393 - processo nº 2887/2010.

⁴⁹ Fls. 2.839/2.844 - processo nº 2887/2010.

⁵⁰ Fl. 2.844 - processo nº 2887/2010.

⁵¹ Necessário também que se verifique a possibilidade de responsabilização dos Procuradores do Estado que eventualmente tenham opinado em sentido favorável à prorrogação e/ou assinado os Termos Aditivos.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.n.º.
Proc.n.º 3488/10
.....

IX - Da Conversão do Processo em Tomada de Contas Especial

Considerando-se as evidências veementes de existência de danos ao erário, em decorrência da execução do Contrato n.º 045/PGE-2008 e suas sucessivas prorrogações, tem-se por inequívoca a necessidade de conversão do feito em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 44 da Lei Complementar n.º 154/1996.

No ponto, eventual elevação do montante total do dano ao erário, derivada do exame da majoração da tarifa de maneira aparentemente indevida, ocorrida em agosto de 2010⁵², poderá ser agregada posteriormente ao prejuízo já aferido, bastando, para tanto, a citação dos responsáveis no que atine aos novos valores⁵³.

X - Conclusão

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas se manifesta como segue:

⁵² Levando-se em conta a existência de preclusão lógica desse direito ou a ausência de comprovação de que a majoração correspondeu ao impacto suportado pela contratada em face da celebração de Convenção Coletiva de Trabalho, conforme item III do parecer em apreço.

⁵³ Demais disso, o Departamento de Controle Ambiental informou, em contato verbal, que ainda está examinando algumas despesas efetuadas entre julho e outubro de 2010, bem como as levadas a cabo até o mês de julho do corrente ano, de modo que a lesão ao erário pode ser consideravelmente aumentada.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

I - Converta-se o processo em Tomada de Contas Especial, conforme previsão insculpida no art. 44 da Lei Complementar nº 154/1996.

II - Determine-se ao Corpo Técnico que adote as seguintes providências:

a) Aponte o montante do dano causado ao erário para o caso de a Corte de Contas considerar ter havido preclusão lógica do direito de majorar as tarifas contratadas, nos termos do Contrato nº 045/PGE-2008;

b) Considerando-se a possibilidade de que a Corte de Contas não consinta com a tese supra, avalie, de forma pormenorizada, se a majoração dos preços contratados corresponde ao impacto suportado pela contratada em face da celebração de Convenção Coletiva de Trabalho, diligenciando, se for o caso, em busca dos documentos necessários a uma análise adequada das variações experimentadas;

c) Junte aos autos documentos que comprovem a realização ou não de pagamentos retroativos da recomposição, relativos aos exercícios de 2009 e 2010, conforme previstos na Informação nº 511/ECAL/CGE/2010;

d) Carreie ao processo o 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 045/PGE-2008 e os subsequentes, indicando a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos nas prorrogações ilegais, nos termos expendidos no item VIII deste parecer.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Fls.nº.
Proc.nº 3488/10
.....

III - Oficie-se aos gestores do Contrato e demais autoridades envolvidas, determinando:

a) que o Estado se abstenha de pagar qualquer valor retroativo relativo à majoração das tarifas (exercícios de 2009 e 2010), caso tal procedimento ainda não tenha sido efetivado, haja vista a aparente ausência de justa causa, notadamente em relação ao montante atinente à atualização monetária e juros de mora;

b) que seja finalizado com a máxima urgência o processo de contratação emergencial, considerando que a fiel execução da lei perpassa pela rescisão (ou não prorrogação) do Contrato nº 045/PGE-2008, haja vista a possibilidade de competição e, notadamente, da prática de preços menores;

c) Conclua, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a licitação desencadeada para a contratação de empresa apta a efetuar o serviço de recolhimento de Resíduos de Serviços de Saúde nas Unidades Hospitalares do Estado de Rondônia.

É o Parecer.

Porto Velho, 13 de Outubro de 2011.

Érika Patrícia Saldanha De Oliveira
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas