



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

Processo n.º: 2.354/2017-e.

Origem: Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF.

Assunto: Representação.

Ementa: Representação n.º 06/2017-CF, formulada pelo Ministério Público junto ao TCDF, da lavra da i. Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, versando acerca de supostas irregularidades relacionadas à contratação de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU. Análise de admissibilidade. Decisão n.º 348/2017: conhecimento da Representação; concessão do prazo de 15 (quinze) dias para manifestação do SLU/DF; envio de cópia da exordial à jurisdicionada; e ciência da decisão a ser adotada à ilustre representante do *Parquet* especial. Ingresso de pedido de prorrogação de prazo formulado pelo SLU/DF para o cumprimento da determinação exarada na Decisão n.º 348/2017. Despacho Singular n.º 486/17 – GCIM: concessão do pleito. Juntada aos autos do Ofício n.º 101/2017 – GPG e documentos anexos. Manifestação do SLU/DF. **Nesta fase:** exame de mérito da Representação n.º 06/2017-CF, em cotejo com os esclarecimentos prestados pelo SLU/DF. Unidade instrutiva propõe: tomar conhecimento da documentação carreada ao feito; considerar, no mérito, improcedente a Representação n.º 06/2017-CF; dar ciência da decisão que for proferida aos interessados; e autorizar o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para fins de arquivamento. Parecer do MPjTCDF divergente, pugnando pela realização de inspeção, “*in loco*”, para avaliar as irregularidades denunciadas. Voto convergente com a instrução, com acréscimo no sentido de considerar atendida a diligência constante do item II da Decisão n.º 348/2017.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação n.º 06/2017-CF, formulada pelo Ministério Público junto ao TCDF – MPjTCDF, da lavra da i. Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, versando acerca de supostas irregularidades relacionadas à contratação de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF (e-DOC EF2D0B1C-e).

Na Sessão Ordinária n.º 4.929, de 09.02.2017, esta Corte de Contas prolatou a **Decisão n.º 348/2017** (e-DOC D9A8C2CA-e), com o seguinte teor:

“I – tomar conhecimento: a) da Representação n.º 06/2017-CF, formulada pelo Ministério Público junto à Corte – MPjTCDF (e-DOC EF2D0B1C-e), e do respectivo anexo acostado à peça 4; b) da Informação n.º 20/2017-1ª Diacom (e-DOC DD459A4B-e); II – com fulcro no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, conceder ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF prazo¹ de 15

¹ No dia 06.03.2017, a Diretora-Presidente do SLU/DF, Srª. Heliana Kátia Tavares Campos, por meio do Ofício n.º 172/2017-DIGER/SLU (e-DOC 69CBFC8A-c), peticionou prorrogação de prazo por 15 (quinze) dias para dar efetivo cumprimento à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

(quinze) dias para que tenha a oportunidade de apresentar os esclarecimentos que entender pertinentes quanto aos fatos apontados na exordial; III – dar ciência desta decisão à ilustre representante do Parquet Especial; IV – autorizar: a) o envio de cópia da peça inicial ao SLU/DF, para subsidiar o atendimento ao disposto no item II; b) o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para as providências de sua alçada.” (grifos nossos)

No dia 20.03.2017, determinou-se a juntada aos autos da documentação encaminhada pelo MPJTCDF, em aditamento à Representação n.º 06/2017-CF, por intermédio do Ofício n.º 101/2017-MPC/PG (e-DOC 32196003-e) e anexos (peças 22 a 35).

Em 28.03.2017, o SLU/DF apresentou seus esclarecimentos acerca dos fatos representados, por meio do Ofício n.º 257/2017-DIGER/SLU (e-DOC 1B4F9511-c), em atenção ao disposto no item II da Decisão n.º 348/2017.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

A unidade instrutiva, por meio da Informação n.º 133/2017 – 1ª DIACOMP/SEACOMP (e-DOC F8923F2D-e), examinou o mérito da Representação n.º 06/2017-CF, em cotejo com os esclarecimentos prestados pelo SLU/DF, nestes termos:

“REPRESENTAÇÃO

7. O Representante narra que no dia 17.01.17 foi inaugurada a primeira parte das obras do Aterro Sanitário em Samambaia, o qual passará a receber parte dos resíduos produzidos nesta Capital dando início ao processo de fechamento do Lixão da Estrutural.

8. Descreve que, segundo noticiado pela imprensa, para que o aterro funcione da forma prevista – recebendo apenas os rejeitos de lixo – o GDF ainda precisa criar cinco centros de triagem na Estrutural e outros dois no Plano Piloto. Tal medida também se afiguraria fundamental para que os atuais catadores possam manter suas fontes de renda, já que muitos sobrevivem apenas das verbas do lixo.

9. A reportagem também relata: (i) a falta de um cronograma claro para a entrega desses centros de triagem coloca o regime de reciclagem em risco e afeta a vida dos trabalhadores; (ii) segundo o SLU, esses centros receberão inicialmente o lixo produzido pelos moradores do DF, de modo que os catadores façam a triagem do que pode ser reciclado e apenas os rejeitos prossigam para o aterro sanitário; e (iii) de acordo com o Governador Rodrigo Rollemberg, quatro centros serão inaugurados em outubro (deste ano) e o restante apenas em 2018.

10. Em outra frente, o MPJTCDF compartilha preocupação demonstrada pela Defensoria Pública com o futuro de centenas de famílias que dependem do lixão e com o fato de que, apesar de o Governo ter afirmado que iria amparar a todos, até o momento

determinação constante da deliberação plenária supracitada. Por meio do **Despacho Singular n.º 179/17 – GCIM** (e-DOC 58971585-e), o pleito foi deferido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

apenas 4 das 31 cooperativas foram cadastradas. Ainda segundo a Defensoria, os catadores teriam afirmado que não estão sendo cumpridas as etapas de implementação do aterro e que o lixo que chegará ao local poderá não ter uma triagem correta.

11. O Representante também aduz que o Ministério Público do Trabalho – MPT instaurou inquérito civil para tratar, entre outros objetos, da transferência dos catadores para o novo modelo. Por meio do despacho anexo à Representação (peça 4), o MPT apresenta o resultado de “recenseamento” das cooperativas com pretensos direitos à participação nesse processo de contratação. Haveria denúncias de possível “infiltração” nessas cooperativas, ou seja, pessoas que jamais participaram da coleta estariam buscando a preferência que será dada no negócio.

12. Reforçando a mencionada denúncia, o documento noticia que muitas das notificações realizadas pelo MPT às cooperativas teriam voltado devido a endereços fictícios ou não encontrados, sugerindo a existência de “cooperativas de fachada”. Desse modo, conclui que não haveria, em tese, qualquer controle em relação aos supostos cooperados.

13. O Parquet especial considera a denúncia da mais alta gravidade, tendo em vista que os reais catadores poderiam estar sendo aliçados e, no lugar desses, despontariam cooperativas que não ostentariam a condição legal que as legitimaria à contratação. Isso porque, nos termos do inciso XXVII do artigo 24 da Lei de Licitações, é dispensável a licitação na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas, exclusivamente, por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

14. Na sequência, o MPJTCDF informa constar do site do SLU que já foram contratadas, por dispensa de licitação, quatro cooperativas e/ou associações de catadores para prestação de serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos urbanos recicláveis domiciliares e comerciais, com a remoção do rejeito, para disposição final em local definido pela Autarquia. São elas:

- Samambaia: Cooperativa Recicle a Vida Cooperativa de Catadores do DF – Contrato nº 05/2016;*
- Brazlândia: Associação dos Catadores e Recicladores de Resíduos Sólidos de Brazlândia – ACOBRAZ – Contrato nº 06/2016;*
- Santa Maria: R3 Cooperativa de Catadores de Santa Maria – Contrato nº 07/2016;*
- Candangolândia e Núcleo Bandeirantes: Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis – RENASCER – Contrato nº 08/2016.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

15. O Representante assevera que, ao cotejar o nome dessas entidades com o despacho do MPT, pode-se verificar que a ACOBRAZ e a RENASCER não puderam ser notificadas em 2015 pois, de acordo com os Correios, para a primeira não existia o número indicado no endereço e a segunda “não buscou o objeto na agência durante o período de guarda”.

16. Salienta que, além dessas cooperativas, uma empresa privada foi contratada para realizar a coleta seletiva em outras 9 regiões do DF, totalizando 14 cidades.

17. Em adição, noticia a publicação, pelo SLU, do Aviso de Chamada Pública nº 01/2017, com o seguinte objeto:

Objeto: Chamada pública para cadastramento de cooperativas/associações de catadores de materiais recicláveis, constituídas por catadores que tenham como renda exclusiva o produto obtido com o processamento e a comercialização dos resíduos sólidos urbanos recicláveis, para posterior contratação visando a prestação de serviços públicos de recuperação de resíduos sólidos, compreendendo a triagem, prensagem, enfardamento e a comercialização.

18. Ainda de acordo com o comunicado, a contratação dar-se-á por dispensa de licitação e os interessados deveriam entregar proposta e documentação até o dia 16.04.17.

19. A seguir, o MPJTCDF informa que o SLU realiza audiências públicas na expectativa de que, já neste ano, todo o DF seja abrangido pela coleta seletiva mediante novos contratos com empresas que farão a limpeza urbana. A esse respeito, traz notícia segundo a qual essa espécie de coleta terá início em outubro, “quando entram em vigor os novos contratos do SLU com as empresas que farão a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal”.

20. O Parquet especial também elenca uma série de processos deste Tribunal que envolvem a questão do lixo, dos resíduos sólidos de saúde e dos centros de triagem, concluindo pela inexistência de autos a respeito da contratação das cooperativas².

21. Por fim, o Representante assevera que:

[...] considerando a grave denúncia enviada pelo MPT, o MPC/DF oferta a presente Representação para que a Corte possa averiguar como se dá o processo de contratação de cooperativas e a integração dos cooperados (tempo de serviço e residência no DF? Como se afere a condição prévia de catador?), bem assim, como está sendo feito o acompanhamento dos contratos celebrados com as cooperativas e empresa, notadamente em relação ao valor estipulado, pagamento, controles, etc.

ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS PELO SLU (OFÍCIO Nº 257/2017-DIGER/SLU)

22. Por meio do Ofício nº 257/2017/DIGER/SLU (peça 38), o Serviço de Limpeza Urbana apresentou, em síntese, os seguintes

² Na Informação nº 20/2017-1ª DIACOMP encontra-se relação de processos que tratam dos centros de triagem (fl. 4, peça 5).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

esclarecimentos acerca dos fatos apontados na Representação em exame:

- *a implantação e funcionamento do Aterro Sanitário de Brasília (ASB), inaugurado no dia 17.01.17, além de ser um marco para o saneamento básico do Distrito Federal, pois permitirá o fechamento do Aterro Controlado do Jóquei (Lixão da Estrutural), faz parte de ações que visam cumprir a legislação em vigor, incluindo a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2012);*
- *o encerramento das atividades de disposição de resíduos no Aterro Controlado do Jóquei foi determinado por sentença judicial com trânsito em julgado desde 2004 (Ação Civil Pública nº 36947/1996);*
- *o ASB já se encontra em condições de receber e operar 100% do rejeito do Distrito Federal e, desde a sua inauguração, tem recebido somente rejeitos. Todo o rejeito que está sendo encaminhado para o ASB passa por alguma instalação do SLU, na qual cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis fazem a triagem dos resíduos ali dispostos. Além dessa triagem, é realizada a retirada de material orgânico para compostagem das Usinas de Ceilândia, do P Sul e da Asa Sul;*
- *na programação do SLU, as construções do ASB e dos centros de triagem correriam em paralelo, com as obras sendo entregues aproximadamente no mesmo período. Contudo, por razões diversas, em especial a regularização dos terrenos para a construção dos centros, houve um descompasso entre a construção/reforma destes e a inauguração do ASB;*
- *durante a execução dos projetos relacionados à construção dos aludidos centros de triagem, com algumas obras já iniciadas, foram verificadas incorreções como a previsão de construção de um deles em área de charco e a irregularidade fundiária da maioria dos terrenos. Tais incorreções de ordem técnica e jurídica estariam entre os fatores que prejudicaram o cumprimento do cronograma que havia sido estabelecido;*
- *buscando solucionar os problemas encontrados, foram realizados levantamentos acerca da existência de centros de triagem em prédios públicos nas áreas vizinhas ao Aterro do Jóquei, de forma a acelerar a contratação das cooperativas e associações que atualmente atuam – de forma voluntária e irregular – no aterro, em vez de se construir em áreas distantes e com menor capacidade de processamento e criação de postos de trabalho. Identificados um centro no SIA e outro no SCIA já utilizados por catadores e em péssimo estado de conservação, e considerando a necessidade de uso racional dos recursos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

públicos, houve a decisão de se realizar a reforma desses 2 centros;

- a regularização das áreas onde se pretendia implantar os centros de triagem era medida essencial para que se pudesse construir ou reformar. Os projetos foram aprovados pela Central de Aprovação de Projetos da SEGETH, bem como foi indispensável à obtenção da Licença Ambiental Simplificada junto ao Ibam/DF;*
- ainda que o SLU não tenha qualquer vínculo formal com os catadores e/ou cooperativas que atuam, de forma irregular, no Aterro Controlado do Jóquei, foram feitas diversas reuniões diretamente com os catadores, em que se apresentaram todos os projetos às cooperativas e associações durante a sua elaboração, de forma a favorecer a participação dos envolvidos no processo de forma direta;*
- encontra-se em andamento a articulação de diferentes órgãos do GDF entre si e com os catadores de materiais recicláveis para um melhor entendimento sobre o processo de transição, que tem sido um grande desafio, com a promoção de constante e permanente diálogo na busca pela solução menos traumática possível;*
- em fevereiro deste ano foram abertas licitações para a construção de centros de triagem no SCIA, SIA, Asa Sul e P Sul, com previsões entre 150 e 210 dias de obra após a finalização do processo licitatório e emissão da ordem de serviço. Essas obras serão custeadas com recursos provenientes da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap;*
- está previsto novo edital de chamamento público de cooperativas interessadas em prestar serviço ao SLU, em ao menos mais 6 contratos para coleta seletiva;*
- previamente à celebração dos atuais contratos com as cooperativas foram solicitados documentos comprobatórios de suas atividades, apresentados conforme exigência contida no edital de chamamento;³*
- as informações prestadas pelas cooperativas e associações são aferidas, e os catadores reconhecidos como tal de acordo com a identificação no respectivo estatuto e validação pelo órgãos competentes que compõem a Junta Comercial, que emite o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas;*
- todos os catadores, associados e cooperados, precisam se submeter ao respectivo estatuto, em que está clara a atividade ligada ao manejo dos resíduos sólidos recicláveis secos;*

³ Referidos documentos foram elencados às fls. 8/9-peça 38.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

- a declaração de capacidade técnica é também uma forma de atestado dado por órgãos públicos e privados reconhecendo a condição de cooperativa ou associação constituída por catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, além de atestar que já realizaram serviço similar ao de coleta seletiva;
- a Autarquia tem buscado, dentro de suas limitações, proceder à contratação das cooperativas e priorizar a transparência, disponibilizando no seu sítio eletrônico os contratos celebrados, além de ter oferecido, em parceria com outras instituições, capacitação de 40 horas/aula aos participantes de tais contratos;
- o acompanhamento das cooperativas conta com executores de contrato que seguem roteiro pré-definido, incluindo a realização de fiscalização in loco nas rotas para verificação dos procedimentos de coleta, visitas às cooperativas, conferência dos relatórios mensais de atividade entregues por elas e atesto das notas fiscais⁴.

ANÁLISE

23. Primeiramente, com relação à forma como se dá o processo de contratação das associações e cooperativas, observa-se que o SLU assinalou serem exigidos das entidades diversos documentos comprobatórios, entre os quais: cópias dos estatutos; comprovantes de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ; relações nominais dos associados ou cooperados, com o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF; provas de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal; provas de regularidade para com as fazendas públicas; e declarações de capacidade técnica.

24. Além disso, a Autarquia destacou que a declaração de capacidade técnica consiste também em uma forma de atestado dado por órgãos públicos e privados reconhecendo a condição de cooperativa ou associação constituída por catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, além de certificar que as entidades já realizaram serviço similar ao de coleta seletiva.

25. Compulsando as cópias dos processos administrativos referentes às contratações firmadas com as cooperativas/associações “RECICLE A VIDA”, “ACOBRAZ”, “R3” e “RENASCER” (Contratos nºs 5, 6, 7 e 8/2016, respectivamente)⁵, constata-se que, de fato, constam diversos documentos exigidos com a finalidade de comprovar a existência e regularidade jurídica das contratadas, além de ter sido dada publicidade aos procedimentos de dispensa de licitação.

26. Por exemplo, no âmbito do Processo nº 094.000.416/2016, que tratou da contratação da cooperativa RECICLE A VIDA (Contrato nº 5/2016), tais documentos, requisitados pela solicitação de cotação de

⁴ Fl. 10-peça 38.

⁵ Peças 27 a 30.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

preço nº 8/2016⁶, constam das folhas 51/107 dos autos administrativos (fls. 88/144-peça 30), com destaque para: o estatuto social⁷ e a ata da assembleia de constituição da entidade⁸; os comprovantes de inscrição no CNPJ e no fisco distrital⁹; o atestado de aptidão técnica¹⁰; e a declaração de que a cooperativa é formada exclusivamente por catadores de materiais recicláveis¹¹.

27. Complementarmente, verifica-se o expediente de fl. 175-peça 30, em que consta reconhecimento do poder público de que a citada cooperativa consiste em organização formada por catadores de materiais recicláveis.

28. Nos demais processos administrativos de contratação anexados aos presentes autos, as respectivas documentações constam das seguintes folhas: 88/138 e 169-peça 29 (ACOBRAZ – Contrato nº 6/2016); 88/146 e 176-peça 28 (R3 – Contrato nº 7/2016); e 88/136 e 166-peça 27 (RENASCER – Contrato nº 8/2016).

29. Paralelamente, nota-se a previsão nos instrumentos contratuais de cláusulas que exigem das contratadas a apresentação mensal de relação nominal – com CPF e função – dos empregados e cooperados/associados que participam da execução dos serviços, junto com a apresentação da nota fiscal¹².

30. Entende-se que as constatações supra mencionadas minimizam as suspeitas levantadas pelo Parquet no sentido de que algumas dessas cooperativas – especialmente a “ACOBRAZ” e a “RENASCER”, cujas notificações realizadas pelo MPT em 2015 não obtiveram êxito – seriam apenas “de fachada”, ou de que não haveria qualquer controle em relação aos cooperados. Nesse sentido, não se verifica descumprimento do art. 24, inc. XXVII, da Lei nº 8.666/93, que permite a dispensa de licitação na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis.

31. Já no que tange ao acompanhamento dos contratos celebrados, vale destacar que o SLU ressaltou o fato de que os executores dos ajustes seguem roteiro pré-definido, o qual inclui a realização de fiscalização in loco nas rotas para verificação dos procedimentos de coleta, visitas às cooperativas, conferência dos relatórios mensais de atividade e atesto das notas fiscais apresentadas.

32. Nesse diapasão, examinando-se os instrumentos contratuais, verifica-se a previsão de apresentação de relatório mensal dos

⁶ Fls. 51/84-peça 30.

⁷ Fls. 92/130-peça 30.

⁸ Fls. 131/133-peça 30.

⁹ Fls. 135/136-peça 30.

¹⁰ Fl. 141-peça 30.

¹¹ Fl. 142-peça 30.

¹² Por exemplo, fl. 214-peça 30.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

serviços executados¹³ contendo, entre outras informações e documentos, o peso do material coletado (com comprovante)¹⁴, descrição detalhada dos percursos percorridos, gerado por equipamento eletrônico de localização, e relação dos trabalhadores e cooperados/associados, com cópia de controle de frequência¹⁵. Os pagamentos são efetuados mediante a apresentação desse relatório de atividades e da nota fiscal de prestação dos serviços do mês, observando-se as normas de execução orçamentária, financeira e contábil do Distrito Federal.

33. Em outra frente, nota-se que os valores envolvidos nas contratações em exame não se revestem de elevada materialidade. Os montantes mensais estipulados são da ordem de R\$ 32 mil, nos termos constantes dos instrumentos contratuais¹⁶. E, em consulta ao Portal da Transparência do Distrito Federal, é possível constatar que os pagamentos realizados a essas cooperativas e associações têm se dado dentro dos valores estimados¹⁷.

34. Observa-se, ainda, no âmbito dos processos administrativos de contratação, a designação de executores e suplentes para fiscalização dos aludidos contratos¹⁸, nos termos previstos pela Lei nº 8.666/93 e pelo Decreto Distrital nº 32.598/2010. E, no bojo dos instrumentos contratuais, a previsão de sanções por eventuais infrações cometidas pelas contratadas.

35. Quanto aos demais aspectos abordados pela Representação nº 06/2017-CF, oportuno frisar que a Lei nº 5.418/2014, que dispõe sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos e cujas disposições são aplicadas em consonância com a Lei Federal nº 12.305/2010, nos termos do seu art. 1º, caput e parágrafo único, prevê em seu art. 48 que “As ações de fiscalização visando ao cumprimento das disposições desta Lei, do seu regulamento e das demais normas destes decorrentes são de responsabilidade do órgão executor da Política Ambiental Distrital, no limite de suas atribuições, da Vigilância Sanitária e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, respeitadas suas especificidades e competências”.

36. Além disso, vale registrar que a implantação do Aterro Sanitário de Brasília, especificamente, e o cumprimento da legislação ambiental, de modo geral, com destaque para a mencionada lei de resíduos sólidos – inclusive a questão socioeconômica dos catadores –, parecem estar sendo acompanhados de perto pelo MPDFT, Órgão que dispõe, como se sabe, de abrangente rol de instrumentos de investigação e de intervenção para o desempenho de suas funções. Vale transcrever os seguintes excertos de notícia retirada do sítio eletrônico daquele Parquet:

(...) A 1ª Prodema acompanha o fechamento do lixão e a inclusão socioeconômica dos catadores de recicláveis. A 3ª Prodema fiscaliza o cumprimento do licenciamento ambiental

¹³ Até o quinto dia do mês subsequente.

¹⁴ Com vistas a mensurar os quantitativos coletados, realiza-se o procedimento de pesar o veículo carregado e vazio.

¹⁵ Por exemplo, fl. 206-peça 30.

¹⁶ Peça 32. Valores mantidos nas renovações contratuais, conforme termos aditivos publicados no DODF de 24.05.2017, p. 66/67.

¹⁷ Conforme se verifica no e-DOC F0651014, associado aos presentes autos.

¹⁸ Fl. 220-peça 30.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 2354/17-e

do aterro sanitário inaugurado e está atenta ao atendimento de sua finalidade.

(...)

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) estimula o poder público a beneficiar associações e cooperativas de catadores de recicláveis em todos os ciclos produtivos ligados à reciclagem de resíduos, desde a coleta até a destinação final. Essas ações favorecem a geração de renda para famílias de catadores, a diminuição da pobreza extrema, a economia de recursos naturais e a redução do volume de resíduos e de gastos públicos no manejo de lixo.

No Distrito Federal, a Prodema trabalha desde 2003 para garantir a implantação desses objetivos, com enfoque socioambiental. (...) ¹⁹

37. Por fim, anota-se que, com base na documentação carreada aos autos, não foram constatadas irregularidades da esfera de competência do Controle Externo exercido por esta Corte no que tange à implementação do aterro e dos centros de triagem.

38. Desse modo, entende-se pela improcedência da Representação formulada pelo MPJTCDF e, como consequência, sugere-se o arquivamento dos presentes autos, sem prejuízo de futuras averiguações a respeito dos aspectos abordados na peça ministerial.” (grifos do original)

Ante o exposto, sugeriu-se ao eg. Tribunal:

“I. tomar conhecimento:

a) do Ofício nº 257/2017-DIGER/SLU (peça 38), remetido pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU em resposta ao item II da Decisão nº 348/2017;

b) da documentação encaminhada pelo Ministério Público junto a este Tribunal – MPJTCDF mediante o Ofício nº 101/2017-MPC/PG (peças 20/35);

c) do e-DOC F0651014;

II. considerar improcedente a Representação nº 06/2017-CF, formulada pelo MPJTCDF (peça 3);

III. autorizar:

a) a ciência da decisão que for proferida ao Representante e ao SLU;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para arquivamento.”

As sugestões consignadas na instrução foram acolhidas pelo Diretor da 1ª Divisão de Acompanhamento – 1ª Diacomp/TCDF e pelo titular da Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF (e-DOCs F8923F2D-e e 6CAB33FB-e, respectivamente).

¹⁹ Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/noticias-2017/8994-mpdft-fiscaliza-implantacao-do-aterro-sanitario-de-brasil>.



MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTCD, mediante o Parecer n.º 742/2017-CF (e-DOC 636BDE87-e), após contextualizar o feito, manifestou-se de forma **divergente** da unidade instrutiva, da seguinte forma:

“9. *Expostas as considerações alvitadas pela Unidade Técnica, ressalto, de início, que as questões sociais envolvidas tanto na manutenção quanto na desativação do Aterro do Jóquei, conhecido como “Lixão da Estrutural”, causam preocupações diuturnas ao Ministério Público, tanto, que, de forma conjunta e coordenada, acompanha atentamente a completa desativação do referido aterro e a implantação física do Aterro Sanitário de Brasília e dos Centros de Triagem de Resíduos, bem como a implementação da coleta seletiva no âmbito do Distrito Federal, dentro do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do DF.*

10. *Ao ver do **Parquet**, a documentação carreada aos autos reforça a relevância da preocupação Ministerial em relação às questões sociais relacionadas ao tema em debate. Todavia, discorda das conclusões alcançadas pela Unidade Técnica.*

11. *Conforme consignado na peça exordial, trata-se de grave denúncia que pode macular todo o processo de contratação das cooperativas e associações promovidas pelo SLU, uma vez que nem todos os cooperados/associados ostentariam a condição primordial, ser catador de material reciclável.*

12. *É que há hipóteses em que a análise meramente formal fornece todos os subsídios para formação de juízo a respeito de algum fato, a exemplo da regularidade das parcelas que compõe a remuneração/proventos do servidor/aposentadoria.*

13. *Todavia, há outras, a exemplo da questão aventada na representação, que somente o exame formal dos documentos não permite concluir pela ausência de irregularidades. A análise formal, no caso vertente, fatalmente implicaria a regularidade dos procedimentos adotados, pois às cooperativas/associações bastaria seguir as normas/diretrizes traçadas, que são facilmente verificadas.*

14. *A hipótese aqui tratada contém nuances que não estão documentados nem são de fácil verificação. Como averiguar, por meio da análise formal efetuada, se realmente os associados/cooperados ostentam a condição de catadores de materiais recicláveis? Note-se que a denúncia revela a existência de pessoas “infiltradas”, de olho no negócio então em formação. Claro que isso, se ocorreu, não foi registrado em documento pelas cooperativas/associações.*

15. *Aventa-se a possibilidade, ainda, de que os cooperados/associados tenham sido obrigados a ostentarem essa condição, uma vez que a contratação estava direcionada às cooperativas/associações e, se não aderissem, seriam aliados do trabalho, embora legitimado para prestar esses serviços. Isso estaria documentado pelas entidades? A resposta novamente é negativa.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

16. Assim, não foram cabalmente afastadas as irregularidades denunciadas, razão de o MPC opinar por que a Corte determine a realização de inspeção *in loco*, para avaliar, em sua inteireza, se há, no quadro de cooperados/associados das cooperativas/associações de catadores de materiais recicláveis, pessoas que não se enquadram na condição de catador de material reciclável ou que se filiaram por obrigação, com intuito de manter o trabalho de catador, uma vez que são submetidos ao estatuto dessas entidades.

17. Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina por que o e. Tribunal determine a realização de inspeção, ***in loco***, conforme indicado no parágrafo precedente.” (grifos do original)

É o relatório.



VOTO

A presente fase processual trata do **exame de mérito da Representação n.º 06/2017-CF**, em cotejo com os esclarecimentos prestados pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF, em atenção ao disposto no item II da Decisão n.º 348/2017.

Esclareço que exordial apontou a ocorrência de supostas irregularidades relacionadas à contratação de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis pelo SLU/DF.

Nesta oportunidade, a unidade instrutiva, tendo por base as considerações apresentadas pela jurisdicionada, propôs ao Tribunal: tomar conhecimento da documentação carreada ao feito; considerar, no mérito, **improcedente** a Representação n.º 06/2017-CF; dar ciência da decisão que for proferida aos interessados; e autorizar o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para fins de arquivamento.

O parecer do MPjTCDF é divergente da instrução. O *Parquet* especial pugna pela realização de **inspeção**, “*in loco*”, para avaliar as irregularidades denunciadas (“*se há, no quadro de cooperados/associados das cooperativas/associações de catadores de materiais recicláveis, pessoas que não se enquadram na condição de catador de material reciclável ou que se filiaram por obrigação, com intuito de manter o trabalho de catador, uma vez que são submetidos ao estatuto dessas entidades*”).

Ao compulsar os autos, verifico que o encaminhamento proposto pela Seacomp/TCDF deve ser acolhido pelo Plenário desta Corte de Contas, com pequeno acréscimo, no sentido de considerar atendida a diligência constante do item II da Decisão n.º 348/2017. Por entender que não merece qualquer reparo, adoto, como razão de decidir, os fundamentos constantes da Informação n.º 133/2017 – 1ª DIACOMP/SEACOMP.

A fim de reforçar meu posicionamento, considero que o *Parquet* especial, no bojo do Parecer n.º 742/2017-CF, com as devidas vênias aos entendimentos contrários, não trouxe aos autos indício capaz de dar suporte às irregularidades levantadas, mostrando-se, a meu ver, desarrazoado o pedido de realização de inspeção “*in loco*”.

A simples possibilidade de “*existência de pessoas “infiltradas”, de olho no negócio então em formação*”, amparada apenas em denúncia desprovida de qualquer registro (mesmo ciente da dificuldade de eventual irregularidade ser comprovada documentalmente), não se mostra suficiente para que se determine a fiscalização da hipótese aventada pelo *Parquet* especial, em detrimento de outro assunto em análise nesta Corte de Contas.

Por outro lado, a análise empreendida pela Seacomp/TCDF afasta a necessidade de procedimento fiscalizatório para aprofundamento da matéria representada, tendo por esgotada a questão.

Aliás, o pedido de realização de inspeção (ainda que de caráter facultativo) foi formulado pela unidade instrutiva, na assentada anterior, no bojo da Informação n.º 20/2017 – 1ª DIACOMP, quando do exame de admissibilidade da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

exordial. Naquela oportunidade, lancei as seguintes considerações acerca do aludido pleito:

*“Nesse contexto, com as devidas vênias aos entendimentos contrários, tenho por despicienda a autorização para a realização da inspeção neste momento processual, haja vista que, considerando as características da matéria que se discute na exordial, as informações a serem remetidas pela jurisdicionada poderão ser suficientes para que a Corte delibere sobre a procedência ou não da Representação, **sem prejuízo de que a área instrutiva demande futuramente autorização para a adoção de procedimento fiscalizatório específico, caso tal medida se mostre posteriormente essencial para a obtenção de alguma informação relevante ao julgamento de mérito do processo.**” (grifos nossos)*

Neste momento, em harmonia com a recente instrução, entendo que a etapa atual não requer a *“obtenção de alguma informação relevante ao julgamento de mérito do processo”*, podendo o mérito da exordial ser analisado, frente à documentação e esclarecimentos carreados aos autos.

Saliento que o SLU/DF, mediante dispensa de licitação, já contratou 4 (quatro) cooperativas e/ou associações de catadores para prestação de serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos urbanos recicláveis domiciliares e comerciais, com a remoção do rejeito, para disposição final em locais pré-definidos. As Regiões Administrativas já atendidas com a coleta seletiva são: Samambaia²⁰; Brazlândia²¹; Santa Maria²²; e Candangolândia e Núcleo Bandeirante²³.

Nada obstante, conforme consta de notícia disponibilizada no portal eletrônico da Autarquia, em 16.08.2017, intitulada²⁴ *“Cooperativas discutem novo edital para coleta seletiva”*, o SLU/DF deflagrará, em breve, novo edital para prestação de serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos urbanos recicláveis (domiciliares e comerciais), para atendimento de outras Regiões Administrativas (não atendidas atualmente), conforme transcrito a seguir:

“Na última segunda-feira (14 [de agosto]), o SLU recebeu, no auditório da sede, 21 cooperativas de catadores interessadas em prestar serviço de coleta seletiva em 13 Regiões Administrativas (RAs), através do novo edital previsto para o fim deste mês. Quatro delas já são velhas conhecidas: R3, Recicle a Vida, Acobraz e Renascer.

O SLU detalhou o novo edital e todos discutiram sobre as necessidades que deverão ser supridas do edital anterior, conforme as experiências já vividas com a prestação dos serviços.

Além das cooperativas que já prestam serviço de coleta seletiva para o SLU em cinco RAs, também participaram: Rede Alternativa, Recicla Brasília, Construir, Plasferro, Coopativa, Coopernoes, Catamare, Cataguar, Apcorc, Coorace, Centcoop, Cooperlimpo, Coopere, Recicla Mais, Cooperfenix, Carrefa, Ambiente e CRV.

²⁰ Cooperativa Recicle a Vida Cooperativa de Catadores do DF – Contrato n.º 05/2016.

²¹ Associação dos Catadores e Recicladores de Resíduos Sólidos de Brazlândia – ACOBRAZ – Contrato n.º 06/2016.

²² R3 Cooperativa de Catadores de Santa Maria – Contrato n.º 07/2016.

²³ Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis – RENASCER – Contrato n.º 08/2016.

²⁴ <http://www.slu.df.gov.br/noticias/item/2683-slu-e-cooperativas-de-catadores-discutem-novo-edital-para-coleta-seletiva.html> (acesso em 05.09.2017)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

O edital está previsto para o fim do mês de agosto. As cooperativas interessadas deverão realizar o cadastro junto a Sedestmidh, para posteriormente apresentar sua proposta ao SLU com a rota desejada.

As cooperativas selecionadas atenderão as RAs de Cruzeiro Velho, Itapoã, Paranoá, Lago Sul e Norte, Varjão, Riacho Fundo I e II, São Sebastião, Sobradinho; além de Brazlândia, Candangolândia e Núcleo Bandeirante que continuarão com o contrato atual.” (negritos nossos)

Destaco, ainda, que o procedimento de contratação, sem licitação, de “cooperativas e/ou associações de catadores para prestação de serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos urbanos recicláveis domiciliares e comerciais, com a remoção do rejeito, para disposição final em local definido pela *Autarquia*”, realizado pelo SLU/DF (e questionado pelo *Parquet* especial), tem amparo no art. 24, inciso XXVII, da Lei n.º 8.666/1993, que permite a dispensa de licitação, no seguinte caso:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública. (Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007).”

Ou seja, **a contratação, mediante dispensa de licitação**, para o objeto em comento (coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis), **deve ser celebrada com associações e/ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda** (reconhecidas pelo Poder Público como catadores de materiais recicláveis).

Considerando que os contratos celebrados sem licitação não podem ser celebrados diretamente com os aludidos catadores de materiais recicláveis, cabe aos catadores obedecerem às exigências do estatuto da entidade (associações/cooperativas) que porventura **optem** por se filiar.

Não deve, porém, o Tribunal, mediante inspeção, verificar se os integrantes das aludidas associações/cooperativas atendem aos requisitos estatutários e/ou se a filiação ocorreu de forma cogente, ainda mais sem qualquer indício de irregularidade nesse sentido. Agir de forma contrária seria, a meu ver, ir de encontro ao interesse público e contrariar os princípios que regem a Administração Pública, em especial, da economicidade, da eficiência e da motivação dos atos administrativos.

Reforço, ainda, como bem apontou a Seacomp/TCDF, que “a implantação do Aterro Sanitário de Brasília, especificamente, e o cumprimento da legislação ambiental, de modo geral, com destaque para a mencionada lei de resíduos sólidos – **inclusive a questão socioeconômica dos catadores** –,

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

parecem estar sendo acompanhados de perto pelo MPDFT, Órgão que dispõe, como se sabe, de abrangente rol de instrumentos de investigação e de intervenção para o desempenho de suas funções” (grifei).

Lembro, inclusive, que os catadores de materiais recicláveis que ainda trabalham no Aterro Controlado do Jóquei – ACJ, também conhecido como “Lixão da Estrutural”, deverão se adaptar à nova metodologia em fase de implementação pelo SLU/DF para o processamento e disposição de resíduos sólidos urbanos. Ao término da implantação do referido procedimento, os Centros de Triagem de Resíduos, primeiramente, receberão o lixo produzido pelos moradores do Distrito Federal, sendo que os catadores deverão fazer a seleção do que poderá ser reciclado e do que não poderá. Em seguida, apenas os rejeitos irão para o Aterro Sanitário de Brasília – ASB, localizado em Samambaia, onde não será permitida a entrada de catadores de material reciclado, uma vez que somente entrará material não reutilizável.

Essa nova realidade, a meu ver, tende a melhorar, em curto/médio prazo, as condições de vida e de trabalho dos catadores de material reciclado, tendo em conta os elevados riscos aos quais estão expostos atualmente no “Lixão da Estrutural”. A fim de reforçar tal entendimento, trago à baila notícia²⁵ disponibilizada, em 1º.09.2017, no portal eletrônico do SLU/DF, intitulada “*Comissão de Desenvolvimento Urbano visita Aterro Sanitário e “lixão da Estrutural”*”:

“O presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara Federal, Givaldo Vieira, foi conhecer como o SLU trata as 900 toneladas de resíduos que o Aterro Sanitário de Brasília (ASB) recebe todos os dias. A visita aconteceu na última terça-feira (28) e foi acompanhada pelo diretor-adjunto do SLU, Silvano Silvério e o diretor técnico, Paulo Celso.

Além de conhecer todos os procedimentos para o descarte correto de resíduos no ASB, o presidente da CDU também foi conferir a realidade do Aterro Controlado do Jóquei (ACJ).

“Os catadores atuam com um risco muito grande, misturados às máquinas, além de riscos de vida e contaminações. Essa é uma realidade que tende a ser superada com o fechamento do lixão em outubro”, avaliou Vieira que ainda revelou a importância de debater o tema na CDU.

“Esse tema dos resíduos sólidos é desafiador e vamos debater na Comissão de Desenvolvimento Urbano, em outubro, com especialistas. Vamos falar sobre o estágio atual da implantação da lei de resíduos sólidos e como podemos continuar atuando para que menos resíduos sejam gerados e mais material seja aproveitado”, finalizou.” (grifei)

Esclareço, por fim, que o SLU/DF tem buscado regularizar/legitimar a atuação dos catadores de materiais recicláveis. A jurisdicionada, por meio da Chamada Pública n.º 01/2017 (Processo GDF n.º 094.000.271/2016), deflagrou edital, em 13.01.2017, tendo por objeto o “*cadastramento de cooperativas/associações de catadores de materiais recicláveis, constituídas por*

²⁵ <http://www.slu.df.gov.br/noticias/item/2692-comiss%C3%A3o-de-desenvolvimento-urbano-visita-aterro-sanit%C3%A1rio-e-%E2%80%99Clix%C3%A3o-da-estrutural%E2%80%99D.html> (acesso em 04.09.2017)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 2354/17-e

catadores que tenham como renda exclusiva, o produto obtido com o processamento e a comercialização dos resíduos sólidos urbanos recicláveis, para posterior contratação visando a prestação de serviços públicos de recuperação de resíduos sólidos, compreendendo a triagem, prensagem, enfardamento e a comercialização”.

As medidas adotadas pelo SLU/DF, portanto, a meu sentir, encontram amparo legal e buscam dar tratamento isonômico a todas associações/cooperativas (e respectivos catadores de material reciclado) que buscam contratar com o Poder Público.

Ante todo o exposto, considero, no mérito, improcedente a Representação n.º 06/2017-CF.

Assim, em harmonia com o corpo instrutivo, com o acréscimo que faço, VOTO no sentido de que o egrégio Tribunal:

I. tome conhecimento:

- a) do Ofício n.º 257/2017-DIGER/SLU (e-DOC 1B4F9511-c), encaminhado pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF;
- b) da documentação encaminhada pelo MPJTCDF, em aditamento à Representação n.º 06/2017-CF, por intermédio do Ofício n.º 101/2017-MPC/PG (e-DOC 32196003-e) e anexos (peças 22 a 35);
- c) do e-DOC F0651014-e (juntado aos autos como “documento associado”);
- d) da Informação n.º 133/2017 – 1ª DIACOMP/SEACOMP (e-DOC F8923F2D-e);
- e) do Parecer n.º 742/2017-CF (e-DOC 636BDE87-e);

II. considere:

- a) atendida a diligência constante do item II da Decisão n.º 348/2017;
- b) no mérito, improcedente a Representação n.º 06/2017 – CF;

III. dê ciência da decisão que vier a ser proferida ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF e à ilustre representante do *Parquet* especial;

IV. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF, para fins de arquivamento.

Sala das Sessões, 12 de setembro de 2017.

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator