



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

TERCEIRA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL

QUINTA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Pça. Municipal, Lote 02, Eixo Monumental – Ed. Sede do MPDFT, sala 224 – CEP 70091-900 – Fone: 3343-9541/ Fax: 3341 1329

Memorando nº 127/2010 – 3ª Prodema/5ª Prodema

Brasília-DF, 12 de março de 2010.

À: Exmª Senhora Corregedora-Geral do MPDFT
Assunto: Encaminha informações

Excelentíssima Senhora Corregedora-Geral

É o presente memorando encaminhado a V. Exª para prestar informações sobre a atuação conjunta de Prodema e Prodep em momento específico do controle da administração pública no segmento da limpeza urbana.

No dia 24 de fevereiro de 2006, o Ministério Público do Distrito Federal ajuizou ação civil pública em desfavor do Distrito Federal, distribuída à 2ª Vara da Fazenda Pública do DF (autos nº 2006.01.1.017794-5), fruto de atuação da 3ª. PRODEMA, cuja titular, primeira signatária deste memorando, assinou a petição inicial (**cópia em anexo – doc. 1**), da qual dera prévia ciência ao segundo signatário, haja vista sua correlação com a contratação dos serviços de limpeza urbana, conforme adiante se verá.

O escopo da demanda era o cumprimento da legislação distrital pertinente à efetivação de política pública específica para a gestão dos resíduos sólidos, conforme determinado pelo PDOT/DF¹, mediante conclusão da elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos do Distrito Federal e sua implantação.

¹A Lei Complementar 17/97, Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, determinava que houvesse um Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos para o Distrito Federal. No Capítulo que tratava de Ações, Programas e Projetos Prioritários, o art. 36 XVII, dispunha que incumbia ao Distrito Federal promover o Programa de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos destinado à identificação, quantificação e qualificação dos resíduos sólidos produzidos e à definição das localidades para sua disposição final.



Simultaneamente, buscava impedir uma nova terceirização dos serviços de limpeza urbana nos mesmos moldes efetivados na precedente, de forma desprovida de diretrizes de gerenciamento e estabelecida segundo critérios adotados ao alvedrio da BELACAP, modelo que já se mostrara obsoleto e lesivo ao meio ambiente. Isto porque um edital semelhante ao que culminou com a contratação da empresa Qualix Serviços Ambientais Ltda, no ano de 2.000 (posteriormente anulado pela Justiça em ação da Prodep), se encontrava na praça (Licitação Concorrência nº 002/2006 - SUCOM/SEF), cuja suspensão foi pedida em sede de liminar. Ressalta-se que esse mesmo edital também veio a ser questionado em outra ação civil pública proposta pela Prodep, por questões atinentes à Lei 8666/93.

Foi sustentada pela Prodema a tese de que os serviços de limpeza urbana só poderiam ser licitados depois da conclusão do Plano Diretor, dado ao fato de que, por disposição legal, incumbia a este traçar as diretrizes do gerenciamento dos resíduos sólidos em todo o Distrito Federal.

Durante o trâmite das ações ajuizadas pelo Ministério Público, a nova Diretora do SLU, Sr^a Fátima Có, demonstrou efetiva disposição em atender as requisições e recomendações da Prodema e da Prodep quanto ao tema em questão. Destarte, houve empenho na conclusão do PDRS/DF e foi revogada a concorrência 002/2006 (publicação no DO de 21 de maio de 2007), cuja suspensão fora pleiteada pelo Ministério Público em sede de liminar nas ações propostas. Nos novos editais publicados para a licitação dos serviços de limpeza urbana foram acatadas as recomendações de ambas as Promotorias, numa demonstração clara de que o SLU se empenhava em evitar futuros litígios e prevenir danos ao meio ambiente e ao erário.

Ademais, com o advento da Lei de Saneamento Básico, Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que instituiu a obrigatoriedade da existência prévia de plano de saneamento básico para a validade dos contratos que tivessem por objeto a prestação de serviços públicos nessa área, surgiu a determinação legal de que as contratações se verificassem justamente da forma sustentada na ação civil proposta pela Prodema.

Foi nesse contexto que, em 3.5.2007, a primeira signatária expediu o ofício nº 0604/2007 – 3^a PRODEMA à Procuradoria-Geral do DF (**cópia em anexo – doc. 2**), formulando “proposta de celebração de acordo judicial para pôr fim à ACP”, e para “regular a fase de transição entre a elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos do DF e sua efetiva implantação”, bem como para dar efetivo cumprimento à Lei de Saneamento Básico. Nesse documento, ponderou-se que:

a nova administração tem-se esmerado em concluir o Plano Diretor de Resíduos Sólidos e, em face da expiração do prazo de vigência



do último contrato emergencial de prestação de serviços de limpeza urbana, a consumir-se no próximo dia 21, deliberou por licitar tais serviços de modo a não prejudicar a efetiva implantação do Plano, promovendo uma fase de transição apta a não prejudicar a continuidade desses serviços essenciais, nem a imediata implantação do Plano, tão logo concluído.

Seguem os termos do ofício:

Ou seja, na audiência pública promovida pelo SLU para divulgar a entrega do primeiro produto do Plano Diretor e os critérios a serem adotados no novo edital de licitação, evidenciou-se que a atual administração comunga com a tese defendida pelo MPDFT na ACP em questão. Tal posicionamento também vem sendo confirmado em contatos com a Diretora-Geral do SLU – Serviço de Conservação de Monumentos Públicos e Limpeza Urbana, Dr^a Maria de Fátima Ribeiro Co.

A par disso, em 05 de janeiro de 2007, foi promulgada a Lei de Saneamento Básico, que não só tornou obrigatório o que o MPDFT vinha defendendo na ACP, como estabeleceu critérios ainda mais rígidos quanto ao tema.

Exige, com efeito, para a validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, entre outras condições, a existência de plano de saneamento básico (art. 11, I).

E, nos termos de seu art. 3º, considera saneamento básico o conjunto de serviços, infra-estrutura e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Argumentou-se que o acordo proposto teria, assim,

o condão de conferir segurança jurídica aos atos que vêm sendo praticados pelo SLU, visto que ainda não se coadunam integralmente com as exigências da referida Lei, tornando claro, em decisão devidamente homologada pelo Judiciário, que se trata de uma fase de transição, para evitar a descontinuidade de serviços essenciais, enquanto o DF, em prazos exeqüíveis, adota as medidas pertinentes para adequação às exigências legais.

O acordo evitaria, desse modo, novos questionamentos, tanto por parte do MPDFT, quanto por parte de outros co-legitimados à propositura de ACPs ambientais. (...)



Ao fim, foi solicitado ao Procurador-Geral do DF que, caso entendesse “viável a celebração do acordo judicial ora proposto”, fossem

propostas a esta Promotoria as condições do Distrito Federal, as quais, ao que tudo indica, coincidirão com o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo SLU na elaboração do edital de licitação dos serviços de limpeza urbana, agregando-se-lhes o prazo para conclusão do Plano Diretor de Resíduos Sólidos; o compromisso de dotar o novo aterro do DF de tecnologia de Desenvolvimento Limpo (MDL); e de elaboração, em prazo razoável, do Plano de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais.

O ofício foi assim finalizado:

Confiante de que a questão posta será conduzida com a boa vontade que a atual administração tem demonstrado em resolver as graves questões ambientais pendentes de solução no Distrito Federal, de modo a preservar o direito que todos têm a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a efetivar medidas que preservem o bem comum, subscrevo-me,

Atenciosamente,

Marta Eliana de Oliveira
Promotora de Justiça.

Desta forma, o acordo proposto, que passaria pelo crivo do Poder Judiciário, visava a garantir a conclusão e implantação do PDRS, cuja elaboração já se encontrava adiantada o bastante para permitir que a licitação destinada a pôr fim aos contratos emergenciais fosse procedida de acordo com suas diretrizes e em consonância com a nova Lei de Saneamento Básico.

Foram iniciados os processos licitatórios referentes às Concorrências nºs 01, 02 e 03/2007, cujas propostas seriam abertas em 29/10/2007, 30/10/2007 e 06/11/2007, ou seja, em tempo hábil para evitar novos contratos emergenciais, eis que os que estavam em vigor expirariam em 19/11/2007.

O acordo proposto também visava a legitimar uma fase de transição na efetiva implantação da gestão adequada dos Resíduos dos Serviços de Saúde, separada na licitação em um lote específico, haja vista que ainda não era possível



cobrar dos geradores que assumissem a responsabilidade por sua desinfecção, dada a ausência de empresas dedicadas a essa atividade na região.

Entretanto, nesse ínterim sobreveio o fato de que os editais de concorrência 01/07 e 02/07 foram impugnados e o de nº 03/07 sofreu ajustes, razão pela qual as licitações não puderam ser concluídas nas datas previstas. Diante disso, em meados de novembro de 2007, o SLU propôs que o acordo a ser celebrado admitisse, em caráter excepcional, a prorrogação do contrato emergencial então em vigor, sob os argumentos de que não dispunha de tempo hábil para proceder a uma nova contratação emergencial e de que não poderia interromper os serviços de limpeza urbana sem causar graves danos à saúde pública e ao meio ambiente.

Tendo em vista que o proposto pelo SLU dizia respeito a licitações e contratos e refugia às atribuições da Promotoria de Defesa do Meio Ambiente, a signatária deu conhecimento da proposta ao signatário, com o qual passou a atuar em conjunto na condução do acordo, cada qual deliberando sobre sua esfera específica de atribuições.

Nas reuniões havidas, diante do contexto de todo o ocorrido e dos argumentos expendidos pela Procuradoria do Distrito Federal e pelo SLU, foi reconhecida a excepcionalidade da situação e a necessidade de ser preservada a saúde da população, tendo sido acatada a proposta de prorrogação dos contratos emergenciais com fundamento nas razões expostas ao MM. Juiz na petição de encaminhamento do acordo (**cópia em anexo – doc. 3**).

Na ocasião, 13 de novembro de 2007, foi ressaltado ao douto Magistrado que, por força da “iminente expiração dos contratos emergenciais celebrados com as terceirizadas – o que acontecerá no dia 19/11/2007 – é estritamente necessário que haja um curto período de transição, (estimado em prazo máximo de 180 dias), no qual o SLU seja autorizado a prorrogá-los, para evitar o colapso do serviço público de coleta, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos gerados no âmbito do Distrito Federal”. Foi colacionada doutrina sobre a possibilidade de prorrogação de contratos emergenciais em situações excepcionais.

Desta forma, chegou-se ao acordo cujo texto foi redigido pela Procuradoria do Distrito Federal, o qual foi subscrito pelos signatários deste memorando, pelo Procurador-Geral do Distrito Federal, TÚLIO MÁRCIO CUNHA E CRUZ ARANTES e pelos Procuradores ELZA SOARES, ALEXANDRE VITORINO SILVA e LEANDRO ZANNONI. Pelo SLU assinou a sua Diretora-Geral, MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO CÓ (**cópia em anexo, doc. - 4**). Submetido à apreciação do Poder Judiciário, foi, de forma pública e transparente, devidamente homologado por sentença prolatada em 19/11/2007 (**cópia em anexo - doc. 5**).



É da letra do acordo os seguintes pontos fundamentais:

- 1 – a elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos deveria ser concluída no prazo de 180 dias e seu implemento deveria se verificar de acordo com as diretrizes estabelecidas no próprio PDRS (cláusula 4.1);
- 3 – os contratos emergenciais então em vigor, que venceriam em 19.11.2007 (poucos dias após o termo de acordo, seriam prorrogados “em caráter emergencial e excepcionalíssimo”, a fim de se evitar a interrupção do serviço (cláusula 4.2);
- 4 – deveria constar dos aditivos contratuais cláusula estipulando que os contratos prorrogados seriam resolvidos caso os definitivos fossem firmados (cláusula 4.3);
- 5 – nova prorrogação somente poderia ocorrer “mediante autorização expressa do MPDFT”, vale dizer, da PRODEP ou PRODEMA (cláusula 4.4), e essa eventual nova prorrogação não poderia ser prorrogada “em hipótese alguma” (cláusula 4.5).

Acontece que uma empresa não contratada em nenhum dos emergenciais, a VALOR AMBIENTAL LTDA, que não era parte da relação processual, interpôs recurso de embargos de declaração com efeitos infringentes e obteve decisão favorável (**cópias em anexo – docs. 6 e 7**). Com efeito, o mesmo Juízo que havia homologado o acordo, em 26 de novembro de 2007, deu provimento aos declaratórios para dele retirar a cláusula que dizia respeito à prorrogação dos contratos emergenciais (cláusula 4.2), cuja redação era a seguinte:

(4.2) O SLU compromete-se, ainda, a prorrogar, pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar da 0h:00 (zero hora) do dia 20/11/07, em caráter emergencial e excepcionalíssimo, os contratos administrativos 07/2007, 08/2007, 09/2007, 10/2007, 11/2007, 12/2007, mantidas as atuais condições de preço e de prestação de serviços, para evitar a interrupção dos serviços públicos de coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos no Distrito Federal, bem assim danos ao meio ambiente e à saúde pública da população.

Na manifestação seguinte à decisão, o Ministério Público não se limitou a dar ciência aos embargos providos, mas fez as seguintes observações, que merecem ser recuperadas:



EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA 2ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Processo nº 2006.01.1.017794-5

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por intermédio dos Promotores de Justiça adiante subscritos, embora entendendo absolutamente imprópria a via eleita pelo terceiro prejudicado – os embargos de declaração –, para obtenção de efeito modificativo do julgado que homologou o acordo celebrado entre as partes nos autos da presente Ação Civil Pública, vem, à presença de Vossa Excelência, manifestar-se no sentido de que não recorrerá da r. decisão que os acolheu, da qual ora toma ciência, haja vista não ter a parte autora sido atingida pela sucumbência.

Destarte, a cláusula excluída do acordo pela r. decisão assim dispunha:

“O SLU compromete-se, ainda, a prorrogar, pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar da 0h:00 (zero hora) do dia 20/11/07, em caráter emergencial e excepcionalíssimo, os contratos administrativos 07/2007, 08/2007, 09/2007, 10/2007, 11/2007, 12/2007, mantidas as atuais condições de preço e prestação de serviços, para evitar a interrupção dos serviços públicos de coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos no Distrito Federal, bem assim danos ao meio ambiente e à saúde pública da população”.

Obviamente, para os interesses difusos defendidos pelo Ministério Público é indiferente quem presta o serviço emergencial, desde que, a preços compatíveis, o faça com eficiência e probidade.

A cláusula excluída do texto do acordo homologado destinava-se a garantir a continuidade da prestação de serviços essenciais à manutenção da saúde pública e preservação do meio ambiente, bem como a resguardar o administrador que, embora empenhado em conduzir a concorrência pública destinada à contratação dos serviços



de limpeza urbana de modo a concluí-la antes da expiração do prazo dos contratos emergenciais, viu-se na contingência de não lograr fazê-lo e não dispor de tempo hábil para os trâmites necessários à celebração de novos contratos emergenciais sem incorrer no risco de paralisação dos serviços.

Como o contrato emergencial destinava-se a subsistir apenas até a adjudicação dos objetos das respectivas concorrências públicas, antevia-se, inclusive, que não haveria empresas dispostas a fazer investimentos para prestar serviços emergenciais por tão curto lapso temporal.

Causou surpresa o inusitado de a empresa recorrente ter adquirido uma frota de caminhões visando a execução de um contrato emergencial incerto e efêmero. Mas, se efetivamente está em melhores condições de prestar o serviço emergencial sem risco de descontinuidade, tanto melhor para o Distrito Federal.

Espera, entretanto, o Ministério Público, que não esteja em curso uma obstrução sistemática destinada a impedir a concorrência pública que objetiva a contratação efetiva da execução dos serviços de limpeza urbana e perpetuar a contratação emergencial. O Ministério Público estará atento e tomará as medidas pertinentes contra quaisquer manobras nesse sentido.

Brasília, 29 de novembro 2007.

Marta Eliana de Oliveira
Promotora de Justiça
3ª Prodema

Ivaldo Lemos Júnior
Promotor de Justiça
5ª Prodep

Há de se ressaltar, ainda, o seguinte:

1 – resulta claro das atuações de PRODEP e PRODEMA que jamais pretenderam que os serviços de limpeza urbana fossem prestados via contratação emergencial, mas, ao



contrário, via contratação definitiva e, além disso, dentro de todas as especificações ambientais e administrativas exigidas em diversas ações judiciais e extrajudiciais. A atuação de vários anos foi assim pautada e transpareceu mais uma vez na condução do acordo celebrado;

2 – a cláusula 4.1 foi cumprida no que tange à elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos, que veio a ser aprovado pelo Decreto nº 29.399, de 14 de agosto de 2008, passando a ser o marco regulatório da gestão integrada desses resíduos, o que era o objeto da ação civil pública ajuizada pela 3ª Prodema. No que pertine à sua implementação, vem sendo paulatinamente implantado, nos termos referidos no acordo, pois depende de concessões, licenciamentos, licitações, obras, etc, a exemplo da implantação do novo aterro sanitário;

3 – a prorrogação do contrato emergencial então vigente prevista na cláusula 4.2 foi tolerada, simplesmente – a título declaradamente “emergencial e excepcionalíssimo” – por dois motivos mais do que óbvios: (1) seria impossível se contratar em definitivo faltando apenas 8 dias para o término dos contratos então em vigor, quando a licitação estava longe de ser concluída; (2) o serviço não poderia ser interrompido, sob pena de implicar graves lesões aos interesses públicos;

4 – a autorização a que se refere a cláusula 4.4 destinava-se tão somente a restringir e dificultar ainda mais a hipótese indesejada de uma segunda nova contratação emergencial e a impedir que pudesse ocorrer sem a fiscalização efetiva do Ministério Público, tanto que não causou qualquer espécie ao MM. Juiz que homologou o acordo, nem foi objeto ou fundamento da revogação expressa da cláusula 4.2 – acabou prejudicada porque decorria desta e o acessório acompanha o principal;

5 – com o acolhimento dos embargos declaratórios, a cláusula 4.2 foi retirada do acordo, de modo que aquelas dela decorrentes, 4.3., 4.4 (esta faz menção explícita à 4.2, da qual dependia) e 4.5 restaram prejudicadas e perderam a aplicabilidade;

6 – nunca foi feito qualquer pedido à Prodep ou à Prodema, por quem quer seja, de autorização de celebração de quaisquer contratos emergenciais, e jamais a Prodep ou a Prodema autorizou, expressa, informal ou implicitamente, qualquer contratação emergencial.

Cumprido, ainda, informar a V. Ex^a que os fatos ora relatados vêm sendo objeto de averiguações pelas Procuradoras de Justiça Suzana Toledo e Ruth Kicis, com foco na cláusula 4.4, a qual, segundo avaliam de forma isolada do contexto dos fatos ocorridos à época da celebração do acordo e das disposições nas quais se insere, poderia ter sido usada para pedidos de propina em nome do Ministério Público.

Referidas Procuradoras, em 02 de março do corrente, de posse de uma



cópia do acordo, que relataram ter chegado por acaso às suas mãos, sob o argumento de integrarem a Câmara de Coordenação e Revisão das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público, pediram verbalmente informações à signatária, que as prestou e chamou a atenção para o fato de que referida cláusula sequer vigorara porque se referia à cláusula 4.2, revogada pela decisão que acolheu os embargos de declaração.

Ademais, a signatária chegou a requerer vista da ação civil pública já arquivada para extração de cópias, no intuito de rememorar o ocorrido e instruir as informações que pretendia prestar a V. Ex^a em conjunto com o signatário, haja vista o fato de que, quando, em atendimento a solicitação dessa Corregedoria, prestou informações sobre a atuação da Prodep na questão do lixo, a atuação conjunta com a Prodema neste caso não foi detalhada. No entanto, a Dr^a Suzana Toledo informou já ter ela própria requisitado os autos, não tendo ainda a signatária tido a oportunidade de compulsá-los.

Por fim, informamos que, nesse contexto recente, no dia 10 de março, por solicitação de nossa Assessoria de Comunicação, a signatária atendeu, por telefone, à jornalista Mariana, do Jornal de Brasília, que tinha o acordo em mãos – não se sabe por que via obtido –, tendo sido esclarecidas pela signatária as questões ambientais nele envolvidas. As perguntas então formuladas foram direcionadas no sentido de questionar, pôr sob suspeita e/ou denegrir a atuação das Promotorias no caso. O signatário também foi procurado pela mesma jornalista para dar entrevista, a qual foi agendada para a data de hoje.

Colocando-nos à disposição de V. Ex^a para quaisquer esclarecimentos, subscrevemo-nos,

Respeitosamente,

Marta Eliana de Oliveira
Promotora de Justiça
3^a Prodema

Ivaldo Lemos Júnior
Promotor de Justiça
5^a Prodep