

Processo nº: 1.095.355
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Montes Claros
Denunciante: Pró-Ambiental Tecnologia Ltda

I – IDENTIFICAÇÃO

Trata-se de denúncia oferecida pela empresa Pró-Ambiental Tecnologia Ltda., na qual é apontada suposta irregularidade no **Processo Licitatório nº 377/2020, Pregão Eletrônico nº 151/2020**, deflagrado pelo Município de Montes Claros, cujo objeto é a “contratação de sociedade empresária ou unipessoal especializada na prestação de serviços de coleta, transporte e tratamento por destruição térmica (incineração) e destinação final de resíduos contaminantes químicos e biológicos, para atender a demanda da Secretaria de Saúde do Município de Montes Claros – MG”.

Aduziu a denunciante, em síntese, conforme peça nº 1 do SGAP, que o item 8.1.4 do termo de referência anexo ao edital, o qual exigiu que, na assinatura do contrato, o licitante vencedor apresentasse “comprovante de unidade de tratamento licenciada no Município de Montes Claros”, seria irregular por restringir indevidamente a competitividade do certame, na medida em que apenas a licitante Serquip Tratamento de Resíduos MG Ltda, teria condições de apresentar o referido comprovante. Asseverou que apresentou a melhor proposta no certame, mas, após apresentação de recurso pela Serquip contra a sua habilitação, o município considerou que o plano operativo apresentado pela Denunciante não atendia às exigências do edital, especificamente o mencionado item 8.1.4, uma vez que a disposição final dos resíduos coletados seria realizada na unidade da denunciante localizada no município de Lavras.

II – HISTÓRICO

O Exmo. Conselheiro Mauri Torres recebeu a documentação como denúncia, sendo distribuído os autos para relatoria do Exmo. Conselheiro José Alves Viana, que indeferiu o pedido preliminar de suspensão do certame em 16/10/2020, encaminhando a seguir para o Ministério Público de Contas - MPC.

A Manifestação Preliminar do MPC em 09/12/2020 (Peça 10-SGAP), requereu o aditamento da denúncia, a citação do Sr. Marcos Afonso Ribeiro Nobre (Gerente de Redes Materiais e Serviços), e da Sra. Dulce Pimenta Gonçalves (Secretária Municipal de Saúde) para oferecerem defesa, e a intimação do Prefeito Municipal para encaminhamento da documentação relativa ao Processo Licitatório nº 377/2020.

Em 17/02/2021, os autos foram redistribuídos para relatoria ao Conselheiro Mauri Torres que acolheu o requerimento do MPC e determinou a intimação do Prefeito Municipal, Sr. Humberto Guimarães Souto, para que apresentasse a documentação solicitada pelo MPC.

Em 18/03/2021, a Secretaria da 1ª Câmara encaminhou o Ofício nº 4753/2021, comunicando ao Prefeito Municipal a sua intimação determinada pelo Relator.

Em 29/03/2021, a Prefeitura Municipal de Montes Claros – PMMC, através de seu Procurador Geral, encaminhou a resposta ao Ofício nº 4753/2021, juntamente com a documentação relativa ao Processo nº 377/2020 (Peça 16-SGAP).

Os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL que, em 19/04/2021, alegou que a sua competência se restringe ao exame prévio do ato convocatório da licitação e, visto que o contrato já havia sido firmado com a empresa Serquip Tratamento de Resíduos

MG Ltda, procedia o encaminhamento para a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Município - 1ª CFM (Peça 19-SGAP).

Em 19/04/21, a 1ª CFM encaminhou os autos para a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 1ª CFOSE, considerando a competência estabelecida no inciso I e II do artigo 51 da Resolução Delegada nº 01/2021 (Peça 20-SGAP).

É o relatório.

III - RELATÓRIO

III-1- Alegações da defesa

O Defendente, em síntese, apresentou os seguintes esclarecimentos (Peça nº 16 do SGAP):

Alegou não haver ilegalidade no item 8.1.4 do edital, que estabelece a obrigatoriedade do licitante apresentar comprovante de unidade de tratamento licenciada em Montes Claros, pois o referido requisito é imprescindível para que seja resguardada a isenção de responsabilidade do Município, por eventuais danos ambientais causados pelo licitante no transporte, tratamento e destinação final dos resíduos coletados.

Mencionou a Resolução nº 358 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, de 29/04/2005, que estabelece a responsabilidade solidária, inclusive do ente e respectivo gestor, pela fiscalização e degradação ambiental decorrente de inadequado tratamento e disposição final de resíduos de serviço de saúde - RSS, alegando que a ausência do referido requisito exporia o Município e a sua gestão ao risco de responsabilização por eventual destinação inadequada dos resíduos coletados, bem como ensejaria ao gestor a responsabilidade solidária no caso de eventuais acidentes no transporte dos resíduos.

Ressaltou que a denunciante pretendia deslocar o resíduo de saúde por uma distância de mais de 632 km do local de coleta até a sua unidade de tratamento no Município de Lavras.

Considerou haver claro prejuízo à fiscalização a ser exercida pelo Município de Montes Claros, no sentido de verificar se o transporte, tratamento e destinação final dos resíduos seriam realizados em observância às normas ambientais, resguardando a si e ao próprio meio ambiente de eventuais danos.

Em relação à fiscalização, referiu-se ainda ao artigo 4º da Resolução RDC nº 222/2018 - ANVISA, considerando restar praticamente impossível realizá-la, caso estes resíduos fossem transportados para Lavras.

Relatou que, no Plano Operativo apresentado pela denunciante, por não possuir unidade de tratamento no Município de Montes Claros, ela se propôs a transportar inicialmente os RSS para um galpão em Montes Claros e, em seguida, para sua unidade de tratamento em Lavras, em desconformidade com as previsões editalícias constantes dos itens 8.1.4 e 9.2.2.3 do Termo de Referência.

Alegou que o Município em nada limitou a participação da recorrente, salientando que a exigência somente foi colocada para a assinatura do contrato e que, caso a recorrente não concordasse com o edital, deveria tê-lo impugnado em momento oportuno, ou seja, em até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para a sessão pública, levando à inarredável conclusão da aceitação em todos os seus termos e restando evidenciada a preclusão consumativa.

Na conclusão, considerou a inexistência de vícios de legalidade no Processo Licitatório nº 377/2020, Pregão Eletrônico nº 151/2020, requerendo que este Egrégio Tribunal de Contas se digne julgar totalmente improcedente a referida denúncia, determinando o seu arquivamento.

III-2 - Análise da 1ª CFOSE

Verificou-se, conforme peça nº 16 do SGAP, que apenas duas empresas participaram do pregão sendo, a princípio, a denunciante (Pró-Ambiental Tecnologia Ltda) considerada a vencedora da licitação, por ter ofertado o lance de R\$494.000,00, e a empresa Serquip Tratamento de Resíduos MG Ltda que ofertou o lance de R\$500.000,00.

Porém, diante do recurso interposto pela Serquip, a administração municipal considerou que o plano operativo apresentado pela denunciante não atendia às exigências do edital, especificamente o item 8.1.4 do termo de referência (comprovação de possuir, no momento da assinatura do contrato, unidade de tratamento licenciada em Montes Claros), uma vez que a disposição dos RSS seria realizada na unidade de tratamento da denunciante em Lavras.

Além disso, o Município considerou também o não atendimento ao item 9.2.2.3 do termo de referência, transcrito a seguir:

9.2.2.3. Os RSS, após coletados, deverão ser destinados à(s) unidade(s) de tratamento e disposição final adequada(s). A carga e a descarga completa dos RSS coletados e transportados serão de inteira responsabilidade da CONTRATADA.

Conforme consta da ata do pregão (Peça 16 – fls.417/423), a denunciante foi desclassificada no dia 16/09/2020, sendo a licitação homologada para a empresa Serquip (única empresa que possuiria unidade de tratamento licenciada no Município de Montes Claros segundo a denunciante), em 05/10/2020, e firmado o contrato em 14/10/2020 (enviado em parte conforme Peça 16 fls.473/479), no valor de R\$499.554,93.

Verificou-se que, no plano operativo apresentado (Peça 1- fls.116/126), a denunciante previu a destinação inicial dos RSS para um galpão de armazenamento temporário em Montes Claros e posterior encaminhamento para Lavras.

Entretanto, conforme a mencionada Resolução RDC nº 222/2018 – ANVISA, que regulamenta as boas práticas de gerenciamento dos resíduos de serviços de saúde, em seu artigo 3º, II, existe a previsão do abrigo temporário, ambiente no qual ocorre o armazenamento temporário dos coletores dos resíduos. Dessa forma, entende-se que seria tecnicamente viável a logística proposta pela denunciante.

Quanto à dificuldade de fiscalização do serviço em virtude da distância até unidade de tratamento da denunciante, entende-se que a atuação da Administração quando da fiscalização consiste, dentre outras atividades, na verificação do recolhimento regular dos resíduos nos estabelecimentos geradores de RSS listados no termo de referência; a adequação dos veículos de coleta e dos contenedores e/ou bombonas e/ou outro recipiente e balanças utilizadas; a apuração da segurança e integridade dos trabalhadores, através do uso dos equipamentos de proteção individual e coletivo adequados; a verificação da capacitação dos motoristas dos veículos coletores para movimentação operacional de produtos perigosos – MOPP; o controle da quantidade coletada através da conferência da pesagem dos RSS, já que o pagamento deve corresponder ao peso efetivamente medido e aferido em balanças. Estas atividades devem ser executadas de acordo com a legislação, normas e resoluções vigentes aplicáveis, independentemente do local, de modo a garantir a perfeita execução contratual. Outrossim, cumpre citar que o fato de a unidade de tratamento da denunciante ficar distante do Município de Montes Claros poderia ser compensado com a utilização de recursos tecnológicos como a geolocalização dos caminhões e vídeo monitoramento, por exemplo. Nesse sentido, o Procedimento PROC-IBR-RSU 017/2018 – Análise da fiscalização da execução contratual do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - Ibraop, estabelece que:

A Equipe de Auditoria, quanto à análise de documentos, relativa à fiscalização deve verificar se:

(...)

- a fiscalização está acompanhando, presencialmente ou por meio de **vídeo monitoramento**, se os caminhões estão sendo pesados na entrada (carregado) e na saída (descarregado) do ponto de descarga, e se o registro da pesagem (ticket) está sendo realizado através de sistema de tecnologia da informação, com amplo acesso pela fiscalização (registro on-line: da balança para o setor de fiscalização, por exemplo), servindo de subsídio na elaboração dos boletins de medições;

Logo, entende-se que essas alegações relacionadas à dificuldade de fiscalização do contrato, trazidas pelos defendentes não são suficientes para afastar a irregularidade editalícia.

Em relação à possibilidade de execução do transporte, o relatório da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, ano base de 2013 e disponível na internet (www.feam.br), mostrou que 57,24% do lixo gerado pelos estabelecimentos de saúde de 524 municípios mineiros vão para o aterro sanitário, 25,32% são incinerados e 17,43% passam pelo sistema de tratamento térmico denominado autoclavagem.

O mesmo relatório apontou ainda que, apenas cinco municípios possuíam unidade de tratamento na própria cidade, sendo que o restante encaminhava o material recolhido para outras localidades, evidenciando um grande fluxo intermunicipal e até interestadual de RSS, sendo que esse tipo de transporte dentro do estado exige licença ambiental da Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMAD, e a carga de outros estados precisa de autorização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Verificou-se, entretanto, que o termo de referência, nos itens 9.2.3.6, 10.1.11 e 13.3 exigem a contratante por eventuais acidentes ou sinistros, conforme se observa nas transcrições a seguir:

9.2.3.6 – A CONTRATADA e seus funcionários deverão estar cientes dos riscos envolvidos nas atividades contratadas, buscando, da forma mais eficiente possível, prevenirem-se quanto aos riscos de acidentes, não ficando o CONTRATANTE, em qualquer hipótese, responsável por eventuais acidentes ou sinistros, de qualquer natureza, ocorridos durante a execução dos serviços contratados ou destes eventos. (grifo nosso)

10.1.11 – À CONTRATADA caberão todos os custos com a reparação de danos causados por sinistros envolvendo os veículos utilizados nesta contratação. (grifo nosso)

13.3 – OBRIGAÇÃO DA CONTRATADA – Indenizar o Município de Montes Claros por todo e qualquer dano decorrente, direta e indiretamente, da execução do objeto, por culpa ou dolo de seus empregados ou prepostos. (grifo nosso)

Ainda, a cláusula sexta do contrato e seu parágrafo terceiro, que trata da responsabilidade por danos prevê:

Cláusula Sexta: A CONTRATADA responderá por todo e qualquer dano provocado ao CONTRATANTE, seus servidores ou terceiros, decorrentes de atos ou omissões de sua responsabilidade, a qual não poderá ser excluída ou atenuada em função da fiscalização ou do acompanhamento exercido pelo CONTRATANTE, obrigando-se, a todo e qualquer tempo, a ressarcir-los integralmente, sem prejuízo das multas e demais penalidades previstas no presente contrato. (grifo nosso)

Parágrafo Terceiro: Quaisquer prejuízos sofridos ou despesas que venham a ser exigidas do CONTRATANTE, nos termos desta cláusula, deverão ser pagos pela CONTRATADA, independentemente do tempo em que ocorrerem, ou serão objeto de ressarcimento ao CONTRATANTE, mediante a adoção das seguintes providências: a) dedução de créditos da contratada; b) medida judicial apropriada, à critério do CONTRATANTE. (grifo nosso)

Além disso, para se resguardar dos riscos inerentes ao transporte, o transportador poderá contratar o Seguro Ambiental Transporte, desenvolvido especialmente para riscos relacionados às atividades de transporte de mercadorias

e resíduos, oferecendo cobertura para possíveis danos de uma carga que possa causar danos ao meio ambiente, seja ela perigosa ou poluente, entendendo esta Unidade Técnica que deveria ter sido previsto no termo de referência.

Logo, resta claro que é comum o transporte de resíduos sólidos de saúde entre municípios e até entre estados, e as cláusulas contratuais, reforçadas por eventual aquisição de seguro por parte do transportador, resguardariam a Administração de eventual dano decorrente de sinistro.

Quanto à alegação da falta de impugnação do edital no momento oportuno, a Manifestação Preliminar do MPC (Peça 10 – SGAP) já havia ressaltado que a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCEMG não estabelece, como requisito de admissibilidade de denúncias, ter a denunciante previamente impugnado administrativamente o edital, para atacar item editalício que entenda irregular.

O Regimento Interno do TCEMG estabelece no seu artigo 267:

Art. 267. No exercício da fiscalização dos procedimentos licitatórios, o Tribunal, de ofício ou por meio de denúncia ou representação, poderá suspendê-los, mediante decisão fundamentada, em qualquer fase, até a assinatura do respectivo contrato ou da entrega do bem ou do serviço, se houver fundado receio de grave lesão ao erário, fraude ou risco de ineficácia da de cisão de mérito. (grifo nosso)

Diante de todo o exposto, esta Unidade Técnica opina pelo não acolhimento das razões de defesa, uma vez que os argumentos e alegações trazidos à peça nº 16 do SGAP são insuficientes para afastar a irregularidade de restrição ao caráter competitivo do certame.

III-3- Novo Apointamento da Unidade Técnica

a) Existência de Sobrepreço no Contrato.

Tendo em vista que o contrato foi firmado em 14/10/2020, tomando como base o valor da quantidade coletada e ainda com o preço superior ao ofertado pela denunciante, calcula-se um possível superfaturamento total de R\$5.760,93, levando em consideração a quantidade de 82.299 kg/ano de RSS previstos inicialmente na licitação, conforme demonstrado a seguir:

Lance da Pro-Ambiental: $R\$494.000,00 \text{ kg} / 82.299 \text{ kg} = R\$6,00/\text{kg}$

Valor contratado com a Serquip: $R\$499.554,93 / 82.299 \text{ kg} = R\$6,07/\text{kg}$

Possível Superfaturamento: $R\$6,07/\text{kg} - R\$6,00/\text{kg} = R\$0,07/\text{kg} \times 82.299\text{kg} = R\$5.760,93$.

No entanto, para que seja possível apurar o valor efetivamente medido e pago até o momento, seria necessário que fossem disponibilizadas as medições realizadas com os respectivos controles de pesagem de RSS, os correspondentes documentos referentes aos pagamentos (Notas de Empenho, Notas Fiscais, cheques ou transferências bancárias), além dos reajustamentos e termos aditivos realizados com suas respectivas justificativas técnicas.

III-4 – Conclusão

Diante das considerações constantes do item III.2, entende-se ser indevidamente restritivo da competitividade o item 8.1.4 do termo de referência anexo ao edital do Pregão nº 151/2020, em consonância com a Manifestação Preliminar do Ministério Público de Contas de 09/12/2020, que desencadeou na desclassificação inadequada da empresa Pró-Ambiental Tecnologia Ltda, que apresentou o menor preço para execução dos serviços. Dessa forma, a contratação com preço a maior irá onerar os cofres públicos em R\$ 0,07/kg de

resíduos. Para apuração do potencial superfaturamento, estimado em cerca de R\$5.760,93 (cinco mil setecentos e sessenta reais e noventa e três centavos) durante a vigência de um ano do contrato, são necessárias informações adicionais, como medições realizadas com os respectivos controles de pesagem de RSS, os correspondentes documentos referentes aos pagamentos (Notas de Empenho, Notas Fiscais, cheques ou transferências bancárias), além dos reajustamentos e termos aditivos realizados com suas respectivas justificativas técnicas.

Por fim, recomenda-se que a Administração Municipal, ao licitar o serviço de coleta, transporte, tratamento e destinação final de RSS, elabore o termo de referência com informações detalhadas, que possibilitem caracterizar precisamente o serviço, a avaliação do custo, a definição dos métodos e prazo de execução.

O termo de referência deverá, dentre outros aspectos, detalhar as rotas dos locais de coleta com respectivas distâncias de transporte e quantidades coletadas em cada unidade geradora de RSS, a especificação e dimensionamento dos veículos, equipamentos, materiais e mão de obra utilizadas, a localização da usina de tratamento e da destinação final, os turnos e frequências da coleta em cada unidade geradora, além da demonstração das composições de custo (inclusive da administração local, instalação de canteiro, mobilização e desmobilização, instalação, operação e manutenção da usina), e da demonstração do BDI e dos encargos sociais adotados.

Diante da inexistência de tais informações, não é possível afirmar que o preço contratado se encontra compatível com os preços de mercado.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência Administrativa
Diretoria de Fiscalização e Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



À consideração superior.

Belo Horizonte, 11 de maio de 2021.

Alberto Magalhães Fonseca

TC 2511-6