

Processo n.º: 1144862
Natureza: Denúncia
Denunciante: KTM Administração e Engenharia Ltda.
Jurisdicionado: Município de Nova Serrana
Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro
Data da Autuação: 15/05/2020

1 Identificação

Tratam os autos de Denúncia interposta pela empresa KTM ADMINISTRAÇÃO E ENGENHARIA LTDA. (CNPJ n. 26.279.935/0001-42) em face de possíveis irregularidades contidas no edital do Pregão Eletrônico n. 06/2023, Procedimento Licitatório n. 09/2023, deflagrado pela prefeitura municipal de Nova Serrana/MG, objetivando a contratação de empresa especializada, devidamente regularizada e ambientalmente adequada, para a prestação de serviços continuados de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos de Nova Serrana, com valor estimado de R\$13.356.720,00 (treze milhões, trezentos e cinquenta e seis mil, setecentos e vinte reais).

2 Histórico

A presente denúncia foi recebida e autuada em 15/05/2023 (peça n.º 8), sendo, na sequência, distribuída à relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho (peça n.º 9).

Em síntese, a Denunciante alegou que o certame apresentava os seguintes vícios: a) indevida aglutinação de serviços em lote único; b) exigências ilegais e excessivas na fase de habilitação; e c) exigência ilegal e excessiva de que a licitante vencedora seja detentora de aterro sanitário (peça n. 02).

Para fins de análise inicial, o Conselheiro Relator encaminhou os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Municípios – 1ª CFM (peça n.º 10), que emitiu relatório técnico à peça n.º 11 concluindo pela improcedência da denúncia e sugerindo seu arquivamento.

Os autos então foram encaminhados Ministério Público de Contas, que, em manifestação preliminar, entendeu pela necessidade de análise da Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE, tendo em vista se tratar de objeto com matéria eminentemente de engenharia (peça n.º 13).

Assim, em face do requerimento do MPC, o conselheiro relator encaminhou o processo para análise desta Coordenadoria (peça nº 14).

Recebido os autos, esta Unidade Técnica emitiu relatório técnico, concluindo (peça nº 15):

Portanto, ante o exposto, considerando as competências estabelecidas no Art. 49 da Resolução Delegada n. 02/2023 para esta Unidade Técnica, e em se tratando de serviço de engenharia, conclui-se pela:

- **Procedência** do apontamento: “Exigências ilegais e excessivas na fase de habilitação”;
- **Procedência parcial** do apontamento: “Indevida aglutinação de serviços em lote único”;
- **Improcedência** do apontamento: “Exigência ilegal e excessiva de que a licitante vencedora seja detentora de aterro sanitário”.

Por fim, em que pese a procedência de 2 apontamentos, após análise do caso concreto, sugeriu-se a emissão de recomendação e posterior arquivamento da denúncia, sugestão essa não acatada pelo MPC, que se manifestou pela necessidade de citação dos responsáveis para apresentação de defesa (peça nº 17).

Ato contínuo, o relator determinou a citação do Sr. Elzebio Rodrigues Lago, prefeito municipal, do Sr. Gabriel Rodrigues Chaves, secretário municipal de meio ambiente e sustentabilidade, do Sr. Hedy Wilson Pinto de Oliveira, secretário municipal de obras e desenvolvimento urbano, e da Sra. Denilce Elaine Ribeiro, pregoeira do município de Nova Serrana, para apresentação de defesa (peça nº 18).

Recebida as razões de defesa (peças nº 30 a 37), os autos retornaram a esta Coordenadoria para reexame.

Dessa forma, passa-se a análise dos apontamentos considerados procedentes.

3 Análise da(s) Defesa(s) apresentada(s)

3.1 Apontamento

Exigências ilegais e excessivas na fase de habilitação.

3.1.1 Manifestação anterior desta Unidade Técnica

Esta Unidade Técnica, com base na jurisprudência sobre o tema (acórdãos nº n. 2872/2014-Plenário; n. 1010/2015-Plenário; e n. 6306/2021-Segunda Câmara) argumentou que a documentação de licenciamento ambiental só deveria ser exigida do vencedor da licitação e previamente à celebração do contrato.

Desse modo, não seria cabível a sua exigência na fase de habilitação, sendo, portanto, indevidas as exigências para fins de habilitação contidas nos subitens 17.2.4.5.3, 17.2.4.5.2.4 e 17.2.4.5.2.5 do edital de licitação.

Apesar disso, entendeu que a exigência, apesar de excessiva, não restringiu a competitividade do certame, tendo em vista a participação de 4 empresas licitantes em um certame cujo objeto é bastante especializado, que envolve altos custos fixos e, portanto, reduzido número de participantes no mercado.

Sendo assim, em que pese a procedência do apontamento, sugeriu-se ao invés de responsabilizar, a emissão de recomendação aos gestores do município para que as cláusulas editalícias em análise sejam retiradas de futuras licitações com o mesmo objeto.

3.1.2 Razões de Defesa

Os Srs. Elzebio Rodrigues Lago, Gabriel Rodrigues Chaves, Hedy Wilson Pinto de Oliveira e a Sra. Denilce Elaine Ribeiro apresentaram defesa conjunta, que será resumida na sequência (peça nº 31).

A defesa inicia afirmando que a análise desta Unidade Técnica não se insurge quanto à necessidade de se exigir o licenciamento ambiental, e sim quanto ao momento dessa exigência, concluindo que a apresentação deveria se dar somente pela empresa vencedora do certame e não por todas as licitantes, na fase de habilitação.

Na sequência, reproduz relatório da 1ª CFM, enfatizando que essa análise entendeu que a legislação exige que os aterros estejam devidamente licenciados pelos órgãos ambientais competentes e que a exigência contida no edital de licitação era regular, de modo que esta era a análise que deveria prevalecer.

Por fim, apresenta os seguintes argumentos:

1. Por se tratar de pregão, a fase de abertura das propostas antecede a de habilitação, de modo que a exigência do licenciamento ambiental na fase de habilitação não impede a obtenção da proposta mais vantajosa;
2. Em função do prazo exíguo entre a licitação e a assinatura do contrato, faz-se necessário essa exigência na fase de habilitação, uma vez que a obtenção de licenciamento ambiental é um procedimento demorado, que não se finaliza em poucos dias;

3. Caso a exigência seja feita somente posteriormente à licitação, a administração assumiria elevado risco de o vencedor não a apresentar, o que acarretaria em necessidade de refazimento do certame e, conseqüentemente, em desperdício de dinheiro público.

Assim, pleiteia que esse apontamento seja considerado improcedente.

3.1.3 Análise das Razões de Defesa

Pelas alegações de defesa apresentada, observa-se que os defendentes justificam a regularidade da apresentação da licença ambiental na fase de habilitação com base na análise emitida pela 1ª CFM. Nesta, verifica-se que foi considerado regular a exigência da licença ambiental para fins de habilitação técnica, fundada no art. 30, inciso IV da lei 8666/93.

O referido dispositivo legal dispõe que, para fins de habilitação técnica, poderá ser exigida a prova de atendimento de requisitos estabelecidos em lei especial, quando for o caso. Assim, uma vez que para os serviços de disposição final de resíduos exige-se um aterro sanitário devidamente licenciado, conforme Resolução 237/1997 do CONAMA, o caso concreto se enquadraria nessa condição.

Na análise inicial, esta Unidade Técnica apresentou decisões do Tribunal de Contas da União – TCU que consideraram irregular a exigência de apresentação da licença ambiental como requisito de habilitação, uma vez que esta deveria ser exigida somente do licitante vencedor, antes da assinatura do contrato. Dos licitantes poderia ser exigido apenas a declaração de disponibilidade da licença ou declaração de que possuíam condições de apresentá-la quando solicitado pela Administração.

Verificou-se que a fundamentação do TCU para a exigência da licença em momento posterior à fase de habilitação se deu em função da intenção de se garantir a ampla competitividade do certame, não afastando, portanto, empresas que porventura estejam em vias de fato de conseguirem a licença de operação.

Isso posto, em análise detida dessa jurisprudência, observou-se se tratar de licitações com os seguintes objetos:

- Acórdão nº n. 2872/2014-Plenário – analisou Concorrência Internacional realizada pela Casa da Moeda visando a aquisição de linhas rotativas automáticas de eletrorevestimento de discos para moedas;
- Acórdão nº 1010/2015-Plenário – analisou embargos de declaração quanto ao acórdão nº 2872/2014.

- Acórdão nº 6306/2021-Segunda Câmara – analisou um pregão eletrônico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul – IFMS, cujo objeto consistiu na contratação de empresa especializada na "prestação dos serviços de dedetização, desinsetização, desratização, descupinização e desalojamento de pombos nas áreas internas e externas do campus de Ponta Porã - MS, além das demais instituições participantes".

Logo, verifica-se se tratar de licitações com objetos distintos ao da licitação aqui em análise. Apesar de esse fato não impossibilitar, em um primeiro momento, a aplicabilidade da jurisprudência por similaridade de matéria (licença ambiental), deve-se fazer a análise mais aprofundada do objeto para fins de se analisar viabilidade de aplicação neste caso concreto.

A presente licitação objetivou a contratação de empresa para gestão de resíduos sólidos, abarcando os serviços de transporte e destinação final ambientalmente adequada destes. No transporte, além do atendimento às condicionantes de proteção ao meio ambiente e proteção à saúde pública, deverão ser observados os padrões de segurança desejáveis e o uso de equipamentos adequados e em bom estado de conservação, de forma que não haja risco de vazamentos de resíduos, quedas ou contaminação do ambiente, e que se obedeça às regulamentações pertinentes à classificação de risco dos resíduos transportados.

Por sua vez, o serviço de destinação final ambientalmente adequada, que consiste na operação de um aterro sanitário, envolve atividades específicas, tais como logística de recepção e pesagem de rejeitos, compactação dos rejeitos, planejamento e monitoramento ambiental, controle topográfico, geotécnico e da vida útil do aterro, entre outros, que demanda uma equipe multidisciplinar para a execução do serviço.

Verifica-se, portanto, que a contratação em tela abrange um serviço com alto potencial poluidor, que utiliza recursos naturais para a disposição final do resíduo, ou seja, que demanda um aterro sanitário com todas as condições para operação, o que inclui estar devidamente licenciado.

Desse modo, entende-se que a exigência contida no edital de licitação encontra amparo no art. 30, inciso IV da lei 8666/93, de modo que se retifica a análise anterior desta Unidade Técnica e conclui-se pelo afastamento da presente irregularidade.

Por fim, destaca-se abaixo decisão do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC), que entendeu não ser restritiva a exigência de apresentação de licença ambiental de aterro sanitário na fase de habilitação da licitação:

(...)De fato, na maioria dos casos, é indevida a exigência de comprovação da licença ambiental para todos os licitantes, como requisito de habilitação, pois essa conduta deveria ser exigida apenas do licitante vencedor. No máximo, pode-se exigir declaração de disponibilidade das licenças ou de reunir as condições de apresentá-las a partir da solicitação pela Administração Pública contratante. É o caso de obras e serviços de engenharia. Também pode ser aplicado a outras atividades em que se exige licenciamento ambiental.

Porém, no caso específico de **destinação de resíduos sólidos**, ante as especificidades que envolvem a atividade, **entende-se que não é irregular ou restritiva a exigência de licença ambiental na fase de habilitação**. A **exigência de comprovação de licenciamento ambiental** (no caso, ressalta-se, **do aterro sanitário**), pode ser considerado **abarcado na documentação exigível pelo artigo 30** da Lei Federal nº 8.666/1993. O seu inciso IV permite a exigência de “prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.”

É preciso ter em mente que se trata de serviço público essencial, com elevadíssimo potencial de impacto ambiental. Não se pode cogitar de a Administração eventualmente ter que esperar que a vencedora do certame demore na apresentação da LAO depois de habilitada na licitação ou mesmo de que não tenha condições de realizar tal comprovação. Isso porque não há meio de esperar ou postergar a destinação de resíduos sólidos e transporte/destinação final de resíduos recicláveis. Há obrigatoriedade de solução imediata para a destinação dos resíduos e em local adequado (licenciado).

O princípio constitucional da eficiência não estaria contemplado se a Administração tivesse que aguardar que a empresa vencedora do certame obtivesse a Licença Ambiental de Operação (LAO) ou se, diante da não comprovação da existência da LAO, tivesse que chamar a próxima colocada no certame.

(...)

Desse modo, considerando o objeto licitado, **entende-se que as exigências das alíneas “d” e “e”** do item 8.1.4 do edital do Pregão Presencial n. 47/2021, da Prefeitura Municipal de Agrônômica, **neste particular, não representam irregularidade**.

(Proposta de voto 172/2022-processo nº REP 21/00557909)

3.1.4 Conclusão

Tendo em vista que a presente licitação teve por objetivo a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos e que

esse serviço demanda um aterro em pleno funcionamento, com todos os requisitos necessários para sua operação, o que abarca as devidas licenças ambientais, conclui-se que os requisitos de habilitação relativos à licença ambiental estabelecidos no edital encontram amparo no art. 30, inciso IV da lei nº 8666/93. Dessa forma, retifica-se a análise anterior desta Unidade Técnica e conclui-se pela improcedência deste apontamento.

3.2 Apontamento

Indevida aglutinação de serviços em lote único.

3.2.1 Manifestação anterior desta Unidade Técnica

Em sede de análise inicial, esta Unidade Técnica concluiu, com base no disposto no “Procedimento IBRAOP n. 18/2019 - Análise da escolha do modelo de contratação da disposição final de rejeitos”, que o município deveria ter elaborado um estudo com vistas a verificar a necessidade de parcelamento ou aglutinação dos serviços de transporte e destinação final de resíduos sólidos, e adotado a solução mais vantajosa economicamente.

Isso, porque verificou-se que havia mais de um aterro viável para contratação, de modo que a distância/tempo de transporte do resíduo deveria ter sido levado em conta para uma modelagem mais econômica da contratação.

Assim, concluiu que as razões expostas no Termo de Referência para a aglutinação adotada, ou seja, para o não fracionamento do objeto, foi insuficiente, uma vez que não trouxe dados para comprovar a tese de que o parcelamento dos serviços seria antieconômico, considerando parcialmente procedente o apontamento.

Por fim, tendo em vista a constatação de que o contrato firmado para a execução dos serviços em análise apresentou um desconto de 20% em relação ao orçamento paradigma; a impossibilidade de se aferir se a aglutinação dos serviços ensejou em contratação antieconômica; e considerando o art. 20 da LINDB, que dispõe sobre a necessidade de se considerar as consequências práticas das decisões na esfera controladora, entre outras, entendeu-se que não seria razoável discutir a validade do processo licitatório em questão e, conseqüentemente, a do contrato firmado, apenas com base na presente irregularidade em análise.

Logo, sugeriu-se a emissão de recomendação aos gestores municipais para que seja efetuado o estudo econômico para avaliação da vantajosidade econômica da aglutinação ou parcelamento do objeto em questão, com vistas a definir a melhor alternativa a ser adotada doravante: (i) renovar o contrato vigente ou (ii) realizar nova licitação com o parcelamento dos serviços de transporte até o aterro, e tratamento e disposição final dos resíduos sólidos.

3.2.2 Razões de Defesa

Os Srs. Elzebio Rodrigues Lago, Gabriel Rodrigues Chaves, Hedy Wilson Pinto de Oliveira e a Sra. Denilce Elaine Ribeiro apresentaram defesa conjunta, que será resumida na sequência (peça nº 31).

Inicialmente, a defesa alega que o único motivo pelo não acatamento da justificativa apresentada pelo município de Nova Serrana para a aglutinação dos serviços, por parte da análise técnica da CFOSE, foi a ausência de dados para a comprovação da tese municipal de que o parcelamento seria antieconômico.

Na sequência, reproduz o relatório da 1ª CFM, argumentando que este acolheu integralmente e fundamentadamente a justificativa apresentada pelo município para a aglutinação dos serviços, baseado em jurisprudência do próprio TCEMG, de modo que entende que esta deva ser a análise a prevalecer e, portanto, seja o apontamento considerado improcedente.

Apesar disso, informam que, com o intuito de fortalecer a tese da economicidade da contratação dos serviços aglutinados, e em observância à recomendação constante no relatório técnico da CFOSE, o município já realizou estudo técnico que comprovaria a vantajosidade da contratação, anexando-o aos autos (peça nº 30).

3.2.3 Análise das Razões de Defesa

A defesa inicia alegando que a análise da CFOSE só considerou o apontamento parcialmente procedente em função da ausência de estudo que comprovasse a justificativa apresentada no edital de licitação pelo não parcelamento do objeto. De fato, este foi o motivo para esta Unidade Técnica não afastar a presente irregularidade.

Isso, porque é sabido que o art. 23, §1º da lei nº 8666/93 estabelece como regra o parcelamento do objeto em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, de modo a haver um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Considerando que o processo licitatório nº 09/2023, pregão eletrônico nº 06/2023 visou a contratação de empresa para prestação de serviços de gerenciamento de resíduos sólidos, que contemplam o transporte dos resíduos, dispostos em caçambas do tipo *roll on roll off*, da estação de transbordo até o aterro sanitário, e o serviço de disposição final ambientalmente adequada destes, vê-se que se trata de uma licitação com dois serviços distintos, com complexidades de execução distintas, que poderiam ser contratados de forma parcelada, de modo que a opção pela contratação conjunta deveria ter sido devidamente fundamentada nos documentos da fase interna da licitação.

Isso posto, conforme destacado na análise técnica inicial, não consta nos autos do presente processo o estudo que comprova que a opção pelo não parcelamento do objeto seria a opção mais econômica.

Tendo em vista que havia mais de um aterro viável para a contratação dos serviços de transporte e disposição final, esperava-se que o município efetuasse um estudo com vistas a apurar o custo de disposição final dos resíduos nesses aterros. De posse dessa informação, seria possível obter o custo de transporte dos resíduos da estação de transbordo do município até os possíveis aterros, situação essa que permitiria ao município efetuar uma análise detalhada da melhor modelagem para a contratação, ou seja, pela necessidade ou não de parcelamento do objeto.

Apesar da juntada aos autos de documento denominado “Estudo de vantajosidade do contrato nº 16/2023 firmado em 15/03/2023 com a empresa Essencis MG Soluções Ambientais S/A”, verifica-se que este fora elaborado após a emissão do relatório técnico da CFOSE, conforme os próprios defendentes afirmam na manifestação constante à peça nº 30, em que relatam ter efetuado o estudo em vista da recomendação constante no relatório técnico da CFOSE. Dessa forma, o estudo apresentado não afasta a irregularidade apontada na análise inicial desta Unidade Técnica, de que não foi devidamente justificada a aglutinação de serviços em lote único, por meio de estudo que demonstrasse a sua vantajosidade econômica frente ao parcelamento do objeto.

Ademais, pontua-se aqui que o estudo juntado aos autos, apesar de apresentar argumentos lógicos para justificar a contratação de forma aglutinada, tais como a eliminação da etapa de deslocamento do caminhão “da garagem para estação de transbordo” (início do serviço) e “do aterro sanitário para a garagem” (final do serviço), ou a redução com o custo de administração local, ficando uma mesma equipe a cargo da gestão dos dois serviços, não apresenta a composição de custos dos serviços para a contratação de forma aglutinada e de forma parcelada, o que impossibilita a demonstração em termos monetários da melhor alternativa para a contratação.

Ressalta-se que o estudo não deve ser efetuado em tese e sim elaborado levando-se em conta todas as características para a prestação de serviço no município, tais como a definição das distâncias da estação de transbordo/aterro, o tipo de via (que impacta no tempo de deslocamento), para então se obter os custos com o transporte, que, de posse do custo da disposição final no aterro sanitário, possibilitará a definição da melhor alternativa de contratação.

Por fim, quanto a alegação de que o relatório da 1ª CFM acatou a justificativa apresentada pelo município para a aglutinação dos serviços, baseado em jurisprudência do próprio TCEMG, e que era esta a análise que deveria prevalecer, primeiramente informa-se que a jurisprudência do TCEMG permite sim a aglutinação dos serviços, porém nos casos em que é devidamente justificada e demonstrada sua viabilidade técnica e econômica, o que, conforme pontuado acima, não foi devidamente demonstrado.

Logo, a análise da CFOSE não desconsiderou a jurisprudência do TCEMG e sim constatou que a justificativa apresentada no termo de referência (p. 61 do arquivo 2. ANEXOS – Assinados, à peça n. 02) - carecia de comprovação via estudo de vantajosidade econômica.

Ademais, considerando que a análise da licitação em comento demanda conhecimento técnico especializado de engenharia, a competência para análise da matéria é da CFOSE, conforme art. 49 da Resolução Delegada n. 02/2023. Dessa forma, ainda que a análise da 1ª CFM tenha divergido da análise da CFOSE, tendo em vista a especificidade da matéria, é a análise da CFOSE que deve prevalecer.

Por todo o exposto, tendo em vista que a defesa não comprovou ter sido realizado estudo durante a fase de planejamento da contratação que demonstrasse ser a aglutinação dos serviços a melhor alternativa para a contratação, conclui-se pela rejeição das alegações de defesa.

3.2.4 Conclusão

Tendo em vista que as alegações de defesa apresentadas não comprovaram que o município realizou estudo técnico durante a fase de planejamento da contratação para a demonstração da vantajosidade da contratação sem parcelamento do objeto, conclui-se pela rejeição das alegações de defesa.

3.2.5 Responsáveis

Responsável: Hedy Wilson Pinto de Oliveira, secretário municipal de obras e desenvolvimento urbano.

Conduta: assinar termo de referência (págs. 36-52, arquivo 2. ANEXOS - Assinados, peça nº 3) com justificativa para contratação de serviços de forma aglutinada sem a elaboração de estudo técnico que comprovasse a vantajosidade de tal modelagem de contratação, em desacordo o disposto no art. 23, §1º da lei nº 8666/93 e o PROC-IBR-RSU 018/2019, do IBRAOP.

Nexo causal: a assinatura de termo de referência com justificativa insuficiente para a efetivação da contratação sem parcelamento resultou na publicação de um edital com objeto aglutinado, apesar de se tratar de dois serviços distintos, com complexidades distintas, o que pode ter afastado possíveis licitantes e acarretado em contratação antieconômica.

Responsável: Gabriel Rodrigues Chaves, secretário municipal de meio ambiente e sustentabilidade.

Conduta: assinar termo de referência (págs. 36-52, arquivo 2. ANEXOS - Assinados, peça nº 3) com justificativa para contratação de serviços de forma aglutinada sem a elaboração de estudo técnico que comprovasse a vantajosidade de tal modelagem de contratação, em desacordo o disposto no art. 23, §1º da lei nº 8666/93 e o PROC-IBR-RSU 018/2019, do IBRAOP.

Nexo causal: a assinatura de termo de referência com justificativa insuficiente para a efetivação da contratação sem parcelamento resultou na publicação de um edital com objeto aglutinado, apesar de se tratar de dois serviços distintos, com complexidades distintas, o que pode ter afastado possíveis licitantes e acarretado em contratação antieconômica.

4 Conclusão

Pelo exposto, conclui esta Unidade Técnica:

Pelo **não acolhimento das razões de defesa** referente ao seguinte apontamento:

- Indevida aglutinação de serviços em lote único.

Pelo **acolhimento das razões de defesa** referente ao seguinte apontamento:

- Exigências ilegais e excessivas na fase de habilitação.

5 Proposta de Encaminhamento

Diante de todo o exposto, em virtude da irregularidade identificada, sugere-se a adoção das seguintes medidas:

- Aplicação das sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 aos responsáveis identificados no item 3.2.5 deste relatório.

CAPOSE/DFCP, 25 de fevereiro de 2025.

Waleska Ferreira Zanitti Vieira da Silva
Analista de Controle Externo
TC 3258-9