



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 625119/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE BOCAIÚVA DO SUL
INTERESSADO: ANTONIO LUIZ GUSO, INSTITUTO ÁGUA E TERRA (IAP ATÉ 2019), SEMATRANS SERVICOS, MANUTENCAO E TRANSPORTES EIRELI
PROCURADOR: DAIARA ALLESSI
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2808/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei 8.666/93. Licitação vencida por empresa cuja documentação causa sérias dúvidas em relação ao cumprimento de requisitos ambientais e de segurança do trabalho previstos no Edital – Homologação da cautelar – Comprovado perigo de dano reverso – Homologação de revogação da medida cautelar.

1. RELATÓRIO

A Empresa SEMATRANS – SERVIÇOS, MANUTENÇÃO E TRANSPORTES EIRELI – EPP formalizou Representação em desfavor do Município de Bocaiúva do Sul em razão de supostas impropriedades perpetradas em sede do Pregão Eletrônico 77/2022¹.

Aduz a Proponente, em síntese, que a Empresa declarada vencedora do certame (VERNASCE ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS) não poderia ser habilitada em razão de não preencher várias condições previstas no edital do certame (ausência de: declaração indicando um responsável técnico, Programa de Prevenção de Riscos Ambientais, Laudo Técnico das Condições Ambientais do Trabalho, licenças ambientais, documentos comprovando experiência anterior em quantidades e prazos compatíveis com os serviços ora buscados, alvará de funcionamento e comprovação de capital social ou patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor estimado da contratação), além de haver apresentado proposta manifestamente inexecutável.

Conclusivamente, foi formulado pedido nos seguintes termos:

Em sede liminar, requer-se a concessão de tutela de urgência a fim de suspender o andamento da habilitação, do Pregão Eletrônico nº. 77/2022, com decisão expressa vedando a assinatura do contrato

¹ 2. DO OBJETO

2.1. Constitui objeto deste PREGÃO o **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES E RECICLÁVEIS, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativo até o julgamento definitivo da presente representação.

Subsidiariamente, requer-se a concessão da tutela de urgência para imediata suspensão do Pregão Eletrônico nº. 77/2022, na fase em que estiver, até o julgamento final desta representação, determinando-se à Comissão de Licitação que se abstenha de realizar qualquer ato.

No mérito, requer-se a determinação de anulação da decisão em que considerou habilitada a empresa **VERNASCE ADMINISTRADORA DE SERVICOS LTDA**, por haver cometido flagrante descumprimento as normas previamente definidas pela municipalidade, com a consequente anulação dos atos posteriores a esta decisão, cabendo à municipalidade a análise dos documentos de habilitação das demais empresas participantes do certame, por ordem de colocação.

Por fim, caso verificada a impossibilidade de continuidade do procedimento licitatório ante os vícios do instrumento convocatório, requer-se sua ANULAÇÃO.

Por meio do Despacho 892/2022 (Peça 14), determinei a cautelar suspensão do certame, com a seguinte fundamentação:

2.2 Pedido de Urgência

2.2.1 Probabilidade do Direito

Conforme se observa em consulta ao site do Instituto Água e Terra², a realização de serviços de transporte de resíduos com até cinco caminhões (como é o caso dos serviços buscados pelo Município de Bocaiúva do Sul) impõe algumas verificações específicas por parte do órgão, devendo o responsável pela atividade possuir, ao menos, Licença Especial Simplificada e, se aplicável, Renovação de tal espécie de licença:

² <https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Licenciamento-de-atividades-especificas>, acesso em 10 de outubro de 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Transportadoras de Cargas em Geral e de Resíduos			
Tipologia:			
FROTA	ATO ADMINISTRATIVO	RESPALDO LEGAL	
Até 05 caminhões	LAS e Renovação		
Acima de 05 caminhões	LP / LI / LO e Renovação		
Enquadramento:			
ATOS ADMINISTRATIVOS	APLICAÇÃO DA LICENÇA	DOCUMENTOS NECESSÁRIOS	VALIDADE DAS LICENÇAS
Licença Ambiental Simplificada (LAS)			Conforme Anexo III da Resolução CEMA nº 107/2020
Renovação de Licença Ambiental Simplificada (RLAS)			Conforme Anexo III da Resolução CEMA nº 107/2020
Licença Prévia (LP)	Resolução SEMA nº 031/1998, Capítulo III, Seção IX, Art. 139º		Conforme Anexo III da Resolução CEMA nº 107/2020
Licença de Instalação (LI)	Resolução SEMA nº 031/1998, Capítulo III, Seção IX, Art. 139º		Conforme Anexo III da Resolução CEMA nº 107/2020
Licença de Operação (LO)	Resolução SEMA nº 031/1998, Capítulo III, Seção IX, Art. 139º		Conforme Anexo III da Resolução CEMA nº 107/2020
Renovação da Licença de Operação (RLO)	Resolução SEMA nº 031/1998, Capítulo III, Seção IX, Art. 139º		Conforme Anexo III da Resolução CEMA nº 107/2020
Licença de Operação de Regularização (LOR)			Conforme Anexo III da Resolução CEMA nº 107/2020

A motivação para tal imposição pode ser verificada na Resolução CEMA 107/20 (dizendo respeito especialmente à verificação de atendimento das aplicáveis normas de viabilidade ambiental), que dispõe:

Art. 71. A licença ambiental simplificada de empreendimentos e atividades com potencial ou efetivamente poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente de pequeno porte e/ou que possua pequeno potencial de impacto ambiental, definidos em Resolução específica, tem por objetivo:

I- aprovar a localização e a concepção do empreendimento ou atividade;

II- atestar a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade;

III- estabelecer os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos na fase de implantação do empreendimento ou atividade, respeitadas a legislação integrante e complementar do Plano Diretor Municipal ou legislação correlata e as normas federais e estaduais incidentes; e

IV- autorizar sua instalação e operação de acordo com as especificações constantes dos requerimentos, planos, programas e/ou projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambientais e demais condicionantes determinadas pelo órgão ambiental competente.

Em exame dos documentos relativos à Empresa VERNASCE ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS, porém, observa-se séria dúvida em relação ao atendimento de tal regra.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na Página 147, da Peça 08, verifica-se que a Empresa carrou Certificado de Dispensa de Licenciamento Ambiental Estadual (documento que requer o atendimento de requisitos menos pesados que a Licença Especial Simplificada) e no qual há menção apenas à “coleta de resíduos sólidos” como detalhes da atividade, não havendo indicação de transporte de resíduos sólidos como uma das atividades específicas:

		Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo - SEDEST Instituto Água e Terra		Numero do Protocolo 18.735.224-0
				Numero do Documento 265389
		CERTIFICADO DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESTADUAL		Validade da Licença 12/03/2032

O Instituto Água e Terra, com base na legislação ambiental e demais normas pertinentes, e tendo em vista o contido no expediente protocolado sob o nº 18.735.224-0, concede CERTIFICADO DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESTADUAL nas condições e restrições abaixo especificadas.

1. IDENTIFICAÇÃO DO EMPREENDEDOR			
CPF/CNPJ 34.775.521/0001-32	Nome/Razão Social KARLA CAROLINE BARBOSA		
RG/Inscrição Estadual 4180849496	Logradouro e Número Rua Agrimensor Carlos Hasselmann, 309, SALA 206		
Bairro Fazenda Velha	Município / UF Araucária/PR	CEP 83.703-330	
2. IDENTIFICAÇÃO DO EMPREENDIMENTO			
Atividade Outros empreendimentos de prestação de serviços		Porte Pequeno	
Atividade Específica Prestação de serviços de pintura, instalação e manutenção elétrica, Serviços de operação e fornecimento de equipamentos para transporte e elevação de cargas e pessoas para uso em obras, Obras de acabamento da construção civil, Preparação de canteiro e limpeza do terreno, Instalações hidráulicas, sanitárias e de gás, Instalação de portas, janelas, tetos, divisórias e armários embutidos de qualquer material, Aluguel de máquinas e equipamentos comerciais e industriais não especificados anteriormente, sem operador			
Detalhes da Atividade coleta de resíduos não perigosos, obras de urbanização, transporte de carga não perigosos paisagismo locação de mão de obra coleta de resíduos sólidos			
Coordenadas UTM (E-N) 660667.2 - 7169942.0	Logradouro e Número Rua Agrimensor Carlos Hasselmann, 309, SALA 206		
Bacia Hidrográfica Iguaçu	Bairro Fazenda Velha	Município / UF Araucária/PR	CEP 83.703-330

Considerando que a já mencionada Resolução CEMA 107/20 prevê que “Para a caracterização do empreendimento deverão ser consideradas todas as atividades exercidas pelo empreendedor em áreas contíguas ou interdependentes, sob pena de aplicação de penalidade caso seja constatada fragmentação do licenciamento”, reputo haver dúvida considerável acerca da validade do documento em questão para os fins colimados.

Outro documento que também salta aos olhos relativamente à verificação de atendimento de requisitos legais para desempenho de atividades de transporte de resíduos sólidos pela Empresa VERNASCE ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS é o Programa de Gerenciamento de Riscos.

Tal documento (juntado nas Páginas 44/102 da Peça 08) “informa os empregadores e trabalhadores sobre os riscos, meios para prevenir ou limitar tais riscos e para proteger-se dos mesmos de modo a alcançar altos índices de satisfação em relação à preservação do bem estar e da integridade física e mental dos trabalhadores” (Página 51).

É possível notar um meticuloso trabalho visando identificar todos os riscos envolvidos nas atividades desempenhadas pelos colaboradores da Empresa. Ocorre, porém, que o PGR indica a composição do quadro de funcionários com apenas quatro integrantes, todos eles na função de ‘sepultador’.

Contudo, o Município de Bocaiúva do Sul não está buscando empresa para realização de serviço de sepultamento, mas para transporte de resíduos sólidos, estando expressamente disposto no Edital que o trabalho deverá ser desempenhado por “01 equipe de trabalho de: a) 01 (um) motorista; e b) 03 (três) coletores”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não se olvida que a atividade de um sepultador envolve vários riscos à integridade física, todavia, os trabalhos buscados podem envolver riscos diferentes, relativamente aos quais a Empresa VERNASCE ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS pode não estar plenamente apta a lidar.

Dentro de todo esse contendo, inevitável se torna concluir que a vencedora do certame, ainda que já tenha prestado alguns serviços de transporte de resíduos, aparentemente ainda não se adequou a todas as respectivas condições legais, não podendo um ente administrativo se colocar em risco com uma contratação com tais contornos.

Quanto aos demais apontamentos contidos na exordial, salvo máxima vênua, não preenchem o requisito relativo à probabilidade do direito. Foi colacionado documento indicado responsável técnico, há comprovante de experiência anterior (sendo que a Lei 8.666/93 não exige identidade de serviços), alguns documentos questionados apenas indicam a sede antiga da empresa (o que não os invalida), além de que o capital social atende a 10% do valor da contratação. Finalmente, uma vez que a inexecução não é ostensiva, entendo que a solução para sua configuração é fazer com que a empresa arque com os prejuízos tocantes à proposta mal formulada, consoante escólio do Professor Marçal Justen Filho:

A melhor solução para o problema da inexecução é remeter a questão aos mecanismos de mercado. Trata-se de negar ao particular que formulou a proposta reduzida a perspectiva de eliminar seus problemas por qualquer outra via e de submetê-lo à consumação do prejuízo. Na medida em que os contratantes sejam obrigados a amargar os prejuízos em virtude da formulação de propostas insuficientes, outros licitantes não incorrerão em idêntico risco no futuro. A constatação de que será impossível recuperar os prejuízos será o remédio adequado para prevenir condutas similares.³

2.2.2 Risco ao resultado útil do processo

Em acesso ao Portal da Transparência do Município de Bocaiúva do Sul (<https://www.bocaiuvadosul.pr.gov.br/licitacaoView/?id=1294>, em 11 de outubro de 2022), não foi possível obter informações atualizadas acerca do andamento do Pregão Eletrônico 77/2022, mas apenas o edital do certame.

Contudo, a Proponente logrou demonstrar que já transcorreu a sessão da licitação e que recursos administrativos nos quais suscitadas as questões tratadas no presente despacho já foram desprovidos.

Desta forma, reputo demonstrado de forma satisfatória que (caso ainda não ocorrido), a Municipalidade está prestes a celebrar contrato de transporte de

³ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14^a Edição, página 656.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

resíduos sólidos com empresa que não atende aos requisitos formais impostos por normas de caráter ambiental e de segurança do trabalho, com sérios e variados riscos (ambientais, aos colaboradores da empresa e, eventualmente, até financeiros à Municipalidade em decorrência de irregularidades que venham a ser confirmadas), de modo que a cristalização da avença coloca em xeque o resultado útil do processo.

Ainda que os serviços de transporte de resíduos sejam de vital importância ao Município, não verifico perigo de dano reverso, uma vez que os já apontados possíveis danos ambientais, à segurança dos colaboradores e financeiros mostram-se mais consistentes.

O Município de Bocaiúva do Sul, então, atravessou manifestação (Peças 20/21) sustentando que:

(...) suspender todos os atos relativos ao referido Pregão como determinado na decisão, acarretará, inevitavelmente, na paralisação de serviço essencial e imprescindível à manutenção da saúde pública dos munícipes, o qual já vem sendo prestado pela empresa Vernasce Administradora de Serviços Ltda., desde o dia 04 de outubro de 2022, data da assinatura do contrato.

Com efeito, a sua interrupção, ou ainda, sua descontinuação, extrapola os limites da legalidade e afronta o princípio da dignidade da pessoa humana, porquanto o cidadão necessita utilizar-se desse serviço público indispensável à sua vida em comunidade. É a redação dos arts. 10 e 11 da Lei nº 7.783/1989, a qual dispõe sobre o exercício do direito de greve, **define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade**, e dá outras providências:

(...)

O desfazimento da licitação deve ser precedido de garantia do contraditório e da ampla defesa, conforme previsão constitucional (art. 5, inc. LV, CF), por esta razão, dado os apontamentos efetivados quando do Despacho nº 892/22 desta c. Corte, esta municipalidade conferiu à empresa Vernasce Administradora de Serviços Ltda., o prazo de 05 (cinco) dias úteis para apresentação da Licença Especial Simplificada com a indicação de “transporte de resíduos sólidos”, sob pena de nulidade do procedimento licitatório e, por consequência, do contrato celebrado.

Emiti, então, o Despacho 927/22-GCFAMG (Peça 22) revogando a medida de urgência, com a seguinte fundamentação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Fundamentação

A manifestação ora manejada pelo Município de Bocaiúva do Sul pode ser conhecida como agravo, espécie recursal própria a ensejar a revisão de decisões monocráticas. Nesse sentido, considerando o disposto no art. 75, do RITCE/PR⁴, bem como os argumentos e informações trazidos, deve ser exercido juízo de retratação no presente momento.

Primeiramente, necessário repisar – consoante já exposto no Despacho atacado – que o exame da situação foi dificultado pela ausência de informações atualizadas acerca do andamento da licitação (“Em acesso ao Portal da Transparência do Município de Bocaiúva do Sul (<https://www.bocaiuvadosul.pr.gov.br/licitacaoView/?id=1294>, em 11 de outubro de 2022), não foi possível obter informações atualizadas acerca do andamento do Pregão Eletrônico 77/2022, mas apenas o edital do certame”). Trata-se de questão que deve ser somada ao objeto da Representação, visando à apuração do possível não atendimento do princípio da transparência quando da divulgação de informações relativas a licitações.

Este Julgador entendeu provável que a execução dos serviços licitados ainda não houvesse sido iniciada (“reputo demonstrado de forma satisfatória que (caso ainda não ocorrido), a Municipalidade está prestes a celebrar contrato de transporte de resíduos sólidos com empresa que não atende aos requisitos formais impostos por normas de caráter ambiental e de segurança do trabalho”).

Considerando o início dos trabalhos de coleta de resíduos sólidos ainda antes da emissão da medida cautelar, parece-me que estamos diante de situação substancialmente diversa e que enseja revisão do posicionamento adotado, sob pena de perigo de dano reverso.

À par do clássico binômio ‘fumus boni iuris’ / ‘periculum in mora’, nossa legislação ainda impõe a verificação do perigo de dano reverso e, esse aspecto específico não restou abordado de acordo com as efetivas circunstâncias de fato em meu exame anterior.

Sobre o tema, cumpre destacar os ensinamentos de Athos Gusmão Carneiro (de acordo com apontamentos do Presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Desembargador Federal Reis Friede):

Embora não se refira nominalmente ao periculum in mora inverso, sem a menor sombra de dúvida, salta aos olhos a competente afirmação assente com a doutrina – do ex-desembargador do TJRS e ministro aposentado do STJ, Athos Gusmão Carneiro, a respeito do tema e que traduz, com absoluta fidelidade,

⁴ Art. 75. Cabe Recurso de Agravo, no prazo de 10 (dez) dias, com efeito, apenas devolutivo, contra decisão monocrática do Conselheiro, do Auditor ou do Presidente do Tribunal.
(...)

§ 2º Por ocasião do exame de admissibilidade, o Relator poderá exercer o juízo de retratação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a essência deste quarto e não menos importante requisito, ainda que sem a expressa alusão ao seu nomen iuris.

*Vale colacionar no ensejo a norma do art. 401 do CPC de Portugal em que o juiz é aconselhado a, ocorrentes a plausibilidade do bom direito e o perigo na demora, conceder a liminar **'salvo se o prejuízo resultante da providência exceder o dano que com ela se quer evitar'**. Em suma, por vezes a concessão da liminar poderá ser mais danosa ao réu, do que a não-concessão ao autor. Portanto, tudo aconselha o magistrado prudentemente perquirir sobre o *fumus boni iuris*, sobre o *periculum in mora* e também sobre a proporcionalidade entre o dano invocado pelo impetrante e o dano que poderá sofrer o impetrado (ou, de modo geral, o réu em ações cautelares). (CARNEIRO, 1992) (grifos do autor do artigo, Des. Reis Friede)⁵*

In casu, parece-me configurada a possibilidade de perigo de dano reverso, uma vez que os bens que se pretende defender (possíveis danos ambientais e de segurança do trabalho em pequena escala e sem o potencial para cristalização da situação, face aos esclarecimentos já requeridos) não deve se sobrepor ao direito a ambiente sanitário adequado à comunidade.

Além disso, a notícia de que o Município diligenciou junto à contratada “para apresentação da Licença Especial Simplificada com a indicação de “transporte de resíduos sólidos”, sob pena de nulidade do procedimento licitatório e, por consequência, do contrato celebrado” também denota atuação proativa do Ente visando à equalização da questão. Porém, tal providência deve ser ampliada, de modo a enquadrar, também, o Programa de Gerenciamento de Riscos.

2. VOTO

Considerando o disposto no § 1º, do art. 282, do RITCE/PR, encaminho ao Plenário desta Corte o contido nos Despachos 892/22-GCFAMG e 927/22-GCFAMG para homologação, entendendo que as deliberações monocráticas devem ser ratificadas pelo Órgão Colegiado.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- homologar os Despachos 892/22-GCFAMG e 927/22-GCFAMG, respectivamente mantendo e revogando a cautelar por meio da qual foi determinada a suspensão do Pregão Presencial 77/2022 do Município de Bocaiúva do Sul.

⁵ Do *Periculum in mora* inverso (reverso), disponível em:
http://www.mp.go.gov.br/revista/pdfs_7/9-Artigo%203_R28_Layout%201.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. homologar os Despachos 892/22-GCFAMG e 927/22-GCFAMG, respectivamente mantendo e revogando a cautelar por meio da qual foi determinada a suspensão do Pregão Presencial 77/2022 do Município de Bocaiúva do Sul.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 27 de outubro de 2022 – Sessão Virtual nº 15.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente