



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 340386/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAFELÂNDIA
INTERESSADO: ADRIANO EFFTING, CULESTINO KIARA, MUNICÍPIO DE CAFELÂNDIA, OURO VERDE COLETA DE RESÍDUOS HOSPITALARES LTDA
ADVOGADO
PROCURADOR HERBES ANTONIO PINTO VIEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3219/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Pregão eletrônico. Contratação de empresa para prestação de serviços na coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos hospitalares infectantes, químicos e perfurocortantes. Irregularidades não comprovadas. Improcedência. Recomendação.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n.º 8.666/93, com pedido cautelar, encaminhada por Ouro Verde Coleta de Resíduos Hospitalares, em virtude de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n.º 046/2022 do Município de Cafelândia, com vistas à “Contratação de empresa para prestação de serviços na coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos hospitalares infectantes, químicos e perfurocortantes gerados pela Secretaria Municipal de Saúde e cemitério do Município de Cafelândia/PR”, pelo valor máximo de R\$ 67.800,00 (sessenta e sete mil e oitocentos reais).

Segundo se extrai do Portal da Transparência do Município, a abertura do certame ocorreu em 20/05/2022, sendo o respectivo contrato firmado em 07/06/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em síntese, aponta o representante as seguintes impropriedades: (i) o edital previu o exercício de diversos serviços como se fosse apenas um objeto; (ii) o item 11.8.3 do edital exigiu, como qualificação técnica, que todas as licenças estivessem em nome da proponente; (iii) foi inabilitada no certame mesmo apresentando licença sanitária e licença de operação; e (iv) o edital vedou a subcontratação para o cumprimento do contrato.

Relata que teve sua habilitação deferida no procedimento licitatório, pois “apresentou documentação de acordo com as exigências do Edital”. No entanto, “inexplicavelmente e sem qualquer provocação formal dos interessados”, a decisão foi modificada, restando inabilitada na licitação com base nos seguintes fundamentos:

A Licença de Operação apresentada pela empresa possui apenas as atividades: Transportadora de Resíduos Perigosos (Classe I), Autoclave

(...)

Conforme informações no subitem 3 do item 4. CONDICIONANTES da Licença nº 250802: "Os resíduos do Grupo A3, A4 e A5 deverão ser armazenados temporariamente em câmara fria no empreendimento e posteriormente destinado para incineração"

(...)

Considerando que a Licença apresentada não possui a atividade de incineração, que a Resolução CONAMA nº 358/2005 determina que os grupos A3, A4 e A5 devem ser tratados via incineração e que o Edital, respostas à esclarecimentos e decisão de impugnação foram taxativos pela impossibilidade de terceirização de qualquer parte do objeto.

Aduz que a exigência contida no item 11.8.3 do edital não é razoável, eis que prevê, como qualificação técnica, que todas as licenças estejam em nome da própria concorrente:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

11.8.3 Licença (s) de Operação (ões) (LO) ambiental em vigência, expedida pelo órgão competente, que contemple a coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos de serviços da saúde em nome da empresa proponente;

Logo, afirma que “a mera exigência de tais atestados de capacidade técnica como condição de habilitação já configura a nulidade absoluta da decisão reclamada”.

Ademais, aponta que “ainda mais gravosa é a vedação à utilização de serviços prestados por terceiros para o cumprimento do contrato decorrente dos serviços licitados, o que constitui evidente LIMITAÇÃO À CONCORRÊNCIA”.

Inobstante, a requerente sustenta que “apresentou a licença ambiental e a licença de operações, ambas contemplando coleta, transporte, tratamento e destinação”, de modo que, mesmo que o edital contenha defeitos, “a capacidade técnica exigida nele foi comprovada”.

Diante disso, requer:

- a) A Concessão da medida cautelar destinada à suspensão imediata dos efeitos do processo licitatório Pregão Eletrônico nº 046/2022, da Prefeitura Municipal de Cafelândia-PR e todos os atos posteriores, independente da fase em que esteja, mesmo que já homologado, para que não ocorra a prestação dos serviços do objeto licitado de forma irregular, até julgamento final desta RECLAMAÇÃO/REPRESENTAÇÃO;
- b) A citação dos responsáveis para, querendo, apresentação de defesa no prazo consignado no artigo 35, inciso II alínea “a” do regimento interno deste Tribunal de Contas;
- c) Julgar TOTALMENTE PROCEDENTE a presente reclamação e todos os seus pedidos, confirmando a liminar e, alfim, decretar a anulação/nulidade do certame e todos os atos decorrentes, em especial o contrato de prestação de serviços assinado, com a determinação de que seja procedida imediata publicação de novo edital para repetição do processo licitatório viciado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

d) Ad cautelam, em eventual e improvável negativa da decretação de nulidade/anulação supra, seja determinado ao ente REPRESENTADO que se abstenha de realizar a renovação do contrato já assinado, evitando-se que as ilegalidades ora narradas se perpetuem por mais 48 (quarenta e oito) meses, devendo ser renovado o certame ao término dos compromissos já assumidos com o prejuízo da ampla concorrência.

Pelo Despacho n.º 740/22 (peça 20), o expediente foi recebido para apurar a legalidade/regularidade dos seguintes pontos questionados: (i) previsão de diversos serviços em um único objeto; (ii) item 11.8.3 do edital, que exige, como qualificação técnica, que todas as licenças estejam em nome da proponente; (iii) inabilitação da licitante; e (iv) vedação à subcontratação. O pleito cautelar, contudo, não foi deferido.

Por conseguinte, foram citados o Município de Cafelândia, na pessoa de seu representante legal, o Sr. Culestino Kiara (prefeito) e o Sr. Adriano Effting (pregoeiro).

Os esclarecimentos foram prestados à peça 29.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 4748/22 (peça 30), opinou pela improcedência da demanda.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, da mesma forma, manifestou-se pela improcedência da Representação, entendendo que “não há qualquer irregularidade no certame, especialmente diante da complexidade dos serviços objeto da contratação”, nos termos do Parecer n.º 1094/22 (peça 31).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Com razão a unidade técnica e o órgão ministerial.

Segundo relatado, o expediente foi recebido para apurar a legalidade/regularidade dos seguintes itens: (i) previsão de diversos serviços em um único objeto; (ii) item 11.8.3 do edital, que exige, como qualificação técnica, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

todas as licenças estejam em nome da proponente; (iii) inabilitação da licitante; e (iv) vedação à subcontratação.

Quanto ao primeiro ponto, o requerente apontou que o edital previu a realização de diversos serviços como se fosse apenas um objeto, o que “configura o cerceamento do direito à ampla concorrência”.

Em defesa (peça 29), os representados destacaram que “o objeto ora licitado (coleta, transporte, tratamento e disposição final) se utiliza costumeiramente dos mesmos termos há anos”, sendo necessário para “evitar a proliferação de doenças que se originam por acúmulo de resíduos e priorizar os serviços essenciais a população, em relação à coleta de resíduos, proporcionando assim melhor qualidade de vida aos munícipes.”.

Como justificativa para a não divisão do objeto, apontaram: “a) Centralização da responsabilidade num único contratado, para execução da solução em lugares diferentes, racionaliza o acompanhamento e a fiscalização contratual, facilitando o controle detectivo de problemas e a proposição e o monitoramento de soluções; b) Além da vantagem operacional, os recursos econômicos despendidos na gestão do contrato único, por certo, são menores que os que seriam exigidos para o controle de vários ajustes, trazendo a unicidade do presente contrato como uma vantagem econômica para a Administração; c) Alcançar o maior número possível de interessados no objeto licitado e evitar a possibilidade de parte do processo se dar por deserto ou frustrado, o que comprometeria todo o processo.”.

Nesse contexto, considero razoáveis os argumentos da defesa.

Sobre o tema, o artigo 23, §1º, da Lei n.º 8.666/93, prevê:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Pelo dispositivo supra, observa-se que o parcelamento do objeto é regra, que pode ser excepcionada quando demonstrada inviabilidade técnica ou econômica.

Nesse sentido, esta Corte se manifestou pela possibilidade de aglutinação do objeto contratado em circunstâncias específicas, desde que expressamente justificada pelo gestor, nos termos do Acórdão n.º 931/20¹ do Tribunal Pleno:

Sobre a possibilidade de aquisição por lote único de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, é possível autorizar a aglutinação dos serviços em lote único, desde que devida e expressamente motivado pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93.

(...)

O próprio art. 23, §1º, apresenta as exceções à essa regra: quando for tecnicamente inviável ou não recomendável (motivação de ordem técnica), ou quando o parcelamento puder acarretar a majoração do preço a ser pago pela Administração (motivação de ordem econômica). É o que se depreende da expressão “serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis”.

¹ Consulta n.º 673167/19. Unanimidade: Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, pode-se dizer que o parcelamento do objeto é a regra, porém, se demonstrado que a divisibilidade será prejudicial, esta deverá ser afastada. Esse é o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na Súmula nº 247:

(...)

Especificamente quanto à contratação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, a diversidade dos serviços aponta para a necessidade de parcelamento do objeto, o que não afasta a possibilidade de aglutinar os serviços em lote único, se demonstrada a inviabilidade técnica ou econômica, em razão de características específicas do objeto a ser licitado.

É válido destacar que a análise acerca da possibilidade de parcelamento é tarefa do gestor público, e não é possível ao Tribunal de Contas definir em sede de consulta quais serviços podem ser licitados de modo global e quais devem ser parcelados, pois tal análise demanda a verificação de características específicas de cada jurisdicionado e do objeto a ser licitado.

Deve-se ressaltar que eventual escolha pela licitação por lote único deverá estar expressamente justificada no processo administrativo da licitação.

(sem grifos no original)

No caso concreto, o Pregão Eletrônico n.º 046/2022 do Município de Cafelândia tinha por objeto (peça 19, fl. 44):

ITEM	DESCRIÇÃO DO PRODUTO	QTDE	UND	VALOR MÁXIMO UNITÁRIO	VALOR MÁXIMO TOTAL
01	COLETA, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS DO SERVIÇO DE SAÚDE. GUPOS A, B E E - MÉDIA DE 800 KG / MÊS - COLETA QUINZENAL.	6.000	KG	R\$ 11,30	R\$ 67.800,00

Para tanto, o município demonstrou a inviabilidade técnica do fracionamento, alegando “que a divisão em itens poderia afetar a integridade do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

objeto ora pretendido, comprometer a perfeita execução ou mesmo mostrar-se mais gravosa à Administração”.

Assim, considerando as justificativas apresentadas em sede de defesa, entendo que não houve irregularidade nesse ponto que tenha acarretado eventual restrição à competitividade. Conforme concluiu a CGM (Instrução n.º 4748/22, peça 30):

Analizando a situação exposta acima, esta Unidade Técnica entende que não há qualquer irregularidade no conjunto do objeto ora licitado que se implique em restrição à competitividade do certame, ficando demonstrada a inviabilidade técnica do fracionamento, sendo que a divisão em itens poderia afetar a integridade do objeto ora pretendido, comprometer a perfeita execução ou mesmo mostrar-se mais gravosa à Administração, motivo pelo qual opina-se pela improcedência da Representação neste ponto.

Logo, resta improcedente a Representação neste item. Cabe, porém, a expedição de recomendação ao Município de Cafelândia, a fim de que, nos futuros certames, faça constar no procedimento licitatório a justificativa para o não parcelamento do objeto.

Sobre o segundo ponto, alegou o representante que o edital exigiu como qualificação técnica, em seu item 11.3.8, as licenças de operação ambiental para todos os serviços em nome da própria empresa proponente, o que teria causado restrição à competição:

11.8.3 Licença (s) de Operação (ões) (LO) ambiental em vigência, expedida pelo órgão competente, que contemple a coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos de serviços da saúde em nome da empresa proponente;

O representante também questionou a vedação à subcontratação dos serviços (quarto item), alegando limitação à concorrência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em defesa, a Administração informou que tal exigência (*item 11.3.8*) “se dá pelo fato de que no presente processo não está autorizada a subcontratação de quaisquer etapas dos serviços ora contratados, sendo que a possibilidade de subcontratação é discricionária da Administração”.

Concluiu que “a lei autoriza que a Administração avalie em cada caso a conveniência de permitir a subcontratação, respeitados os limites predeterminados.”.

Nesse caso, acompanhando a unidade técnica e o órgão ministerial, entendo que não houve irregularidade nestes pontos, uma vez demonstrado que a exigência de qualificação técnica questionada baseou-se na discricionariedade do gestor, que optou por vedar a subcontratação de quaisquer etapas dos serviços contratados. Tal questão, motivada nos autos, pautou-se na necessidade de garantir a prestação dos serviços de maneira segura, diante de sua complexidade, que abrange o manejo de resíduos contaminantes.

Por fim, o representante questionou sua inabilitação no certame.

Em manifestação, a Administração esclareceu (peça 29):

Primeiramente, conforme narrado pela REPRESENTANTE, em primeiro momento, o Pregoeiro julgou pela sua habilitação, resta esclarecer, que inicialmente o julgamento ocorreu se observando a Licença de Operação no campo “Detalhes da Atividade”, porém, posteriormente ao declarar a habilitação da empresa, observou-se que a informação das atividades licenciadas pela referida Licença se encontram no campo “Atividade Específica” (...):

Quanto aos termos utilizados para justificativa da inabilitação da REPRESENTANTE, esses encontram-se na Licença de Operação inicialmente anexada na plataforma, no campo “4. Condicionantes”, onde no subitem 3, consta da seguinte maneira:

3. De acordo com a Resolução CONAMA 358/2005, os resíduos deverão ser armazenados, tratados e destinados da seguinte forma:

Os resíduos do Grupo A1 e A2 deverão ser armazenados temporariamente, em área específica, submetidos a tratamento por autoclave e disposto aterro sanitário devidamente licenciado.

Os resíduos do Grupo A3, A4 e A5 deverão ser armazenados temporariamente em câmara fria no empreendimento e posteriormente destinado para incineração.

Os resíduos pertencentes ao grupo B, deverão ser armazenados temporariamente no empreendimento, em área específica, e quando da sua destinação final deverá atender o que estabelece a Resolução CONAMA 358/2005.

Os resíduos do grupo E, deverão ser armazenados temporariamente, em área específica, submetidos a tratamento por autoclave e envio para destinação final, de acordo com os critérios estabelecidos no Art. 25 da Resolução CONAMA N° 358/2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consta ainda as informações no subitem 40 da referida Licença, conforme segue:

40. De acordo com a Resolução CONAMA 358/2005, os resíduos deverão ser armazenados, tratados e destinados da seguinte forma:
Os resíduos do Grupo A1 e A2 deverão ser armazenados temporariamente, em área específica, submetidos a tratamento por autoclave e disposto aterro sanitário devidamente licenciado.
Os resíduos do Grupo A3, A4 e A5 deverão ser armazenados temporariamente em câmara fria no empreendimento e posteriormente destinado para incineração.
Os resíduos pertencentes ao grupo B, deverão ser armazenados temporariamente no empreendimento, em área específica, e quando da sua destinação final deverá atender o que estabelece a Resolução CONAMA 358/2005.
Os resíduos do grupo E, deverão ser armazenados temporariamente, em área específica, submetidos a tratamento por autoclave e envio para destinação final, de acordo com os critérios estabelecidos no Art. 25 da Resolução CONAMA N° 358/2005.

Dessa maneira, pode-se comprovar que os resíduos do grupo A3, A4 e A5 deverão ser tratados via incineração, sendo que na documentação inicialmente anexada pela REPRESENTANTE, nada consta quanto ao licenciamento da referida atividade, nem mesmo consta licenciamento para a atividade de destinação final, e ao justificar a inabilitação da referida empresa o Pregoeiro utilizou os termos supracitados pela Licença de Operação, sendo exarcebadas as alegações da REPRESENTANTE no sentido de que teriam sido introduzidas novas exigências.

A falta de licenciamento próprio para a atividade de tratamento por incineração, pode ser comprovada na apresentação da peça recursal da empresa onde a mesma se justifica que as licenças da referida atividade seriam apresentadas em momento oportuno, oras, conforme Edital, o momento oportuno para comprovação da Qualificação Técnica seria na sessão pública, o que não fez, ficando a dúvida se a intenção da empresa seria ocultar informações da terceirização de parte da atividade, o que estaria vedado pelo Edital, ou se os representantes da empresa ao menos leram o Edital, esclarecimentos e impugnação ao se mostrarem “surpresos” ao serem julgados inabilitados.

Nesse contexto, resta demonstrado que a empresa Ouro Verde Coleta de Resíduos Hospitalares não apresentou licenciamento próprio para a atividade de tratamento por incineração, o que levou à sua inabilitação.

Assim, observa-se que não houve irregularidade na desclassificação do representante, de modo que julgo improcedente a Representação também neste ponto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante de todo o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela improcedência da presente Representação da Lei n.º 8.666/1993, haja vista a inexistência das irregularidades apontadas no Pregão Eletrônico n.º 046/2022, nos termos da fundamentação, com a expedição, contudo, de recomendação ao Município de Cafelândia, para que, em futuros certames, faça constar no procedimento licitatório a justificativa para o não parcelamento do objeto.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

Por fim, determino o encerramento do presente processo.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I- Conhecer e julgar pela improcedência da presente Representação da Lei n.º 8.666/1993, haja vista a inexistência das irregularidades apontadas no Pregão Eletrônico n.º 046/2022, nos termos da fundamentação, com a expedição, contudo, de recomendação ao Município de Cafelândia, para que, em futuros certames, faça constar no procedimento licitatório a justificativa para o não parcelamento do objeto;

II- encaminhar, após o trânsito em julgado da decisão, os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis; e

III- por fim, determinar o encerramento do presente processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

Plenário Virtual, 8 de dezembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente