



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 42111/23

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CASCAVEL

INTERESSADO: AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A, AILTON MARTINS LIMA, ALCINEU GRUBER, ALCIONE TADEU GOMES, AMBIENTAL LIMPEZA URBANA E SANEAMENTO LTDA, CGC CONCESSOES LTDA, CLAUDIA CLEMENCIA DA SILVA, ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA, EMERSON MARCANTE, FERNANDO MARCOS GEA, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, MUNICÍPIO DE CASCAVEL, NEI HAMILTON HAVEROTH, PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVICOS LTDA, SINDICATO DAS EMPRESAS DE LIMPEZA URB., GESTAO, COLETA, TRANSP., TRAT. E DISPOSICAO FINAL ADEQ. DE RESID. SOLID. E EFLUENTES DO ESTADO DO PARANA

ADVOGADO / PROCURADOR: ANA PAULA ROSOLEN DE OLIVEIRA, ANGELICA PETIAN, CAIO CESAR BUENO SCHINEMANN, CAMILLO KEMMER VIANNA, DANIEL PACHECO RIBAS BEATRIZ, DENIS AUSTIN GAMELL DE ALVARENGA, DENISE NEFUSSI MANDEL, EBER LUCIANO SANTOS SILVA, EGON BOCKMANN MOREIRA, ELISA SCHMIDLIN CRUZ, FERNANDO CEZAR VERNALHA GUIMARAES, GABRIEL JAMUR GOMES, GUSTAVO MIRANDA LOURES, GUSTAVO TONIOL RAGUZZONI, HELOISA CONRADO CAGGIANO, JAIME PEREIRA JÚNIOR, LARISSA BRAGA MACIAS CASARES, LEONARDO SALOMAO LUSTOSA GONDIM DE ABREU, LUCAS NAVARRO PRADO, LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA, MARIA CLARA FERNANDES FERREIRA, MARINA FALONI MACHADO RODRIGUES BORGES, MATHEUS FERRI, MURILO CESAR TABORDA RIBAS, NATALIA BORTOLUZZI BALZAN, OLEGARIO ZANDONAIDE TEODORO, PEDRO FLAVIO CARDOSO LUCENA, RAFAELA MOREIRA ANGELO, RENATA DE ALMEIDA FARIA, RENATO GALVÃO CARRILLO, RICK DANIEL PIANARO DA SILVA, RODRIGO PAVAN DE VALOES, SAMUEL HENRIQUE GOMES RIBEIRO, SHIRLEY GUIMARAES VIANA GONCALVES, THIAGO LIMA BREUS, WILLIAN DA SILVA SEGUNDA MATTJE

RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2692/24 - Tribunal Pleno

Representações da Lei n.º 8.666/1993. Município de Cascavel. Concorrência n.º 44/2022. Concessão administrativa de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Irregularidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

caracterizadas. Defasagem dos valores do projeto. Incongruências quanto à projeção populacional e à geração de resíduos no horizonte do projeto. Limitação do número de integrantes de consórcio. Insuficiência do estudo sobre a capacidade de pagamento pelo município. Ausência de levantamento de passivo ambiental. Improcedência da Representação n.º 54519/23 e procedência parcial das demais. Anulação do certame e expedição de determinações.

1. RELATÓRIO

Reúne o presente feito cinco expedientes autuados como Representação da Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, formulados em face do edital de Concorrência Pública n.º 44/2022, deflagrado pelo MUNICÍPIO DE CASCAVEL, que tem por objeto a concessão administrativa de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos pelo prazo de vinte anos.

As representações foram propostas, nos autos principais, por AMBIENTAL LIMPEZA URBANA E SANEAMENTO LTDA. e, nos apensos, por SINDICATO DAS EMPRESAS DE LIMPEZA URBANA, GESTÃO, COLETA, TRANSPORTE, TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO FINAL ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E EFLUENTES DO ESTADO DO PARANÁ – SELUR/PR (Processo n.º 42839/23), ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA. (Processo n.º 50068/23), CGC CONCESSÕES LTDA. (Processo n.º 55817/23), AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A (Processo n.º 81672/23) e PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA. (Processo n.º 54519/23).

Dos autos principais, a AMBIENTAL LIMPEZA URBANA E SANEAMENTO LTDA. explicitou as seguintes impropriedades: (i) defasagem dos valores do projeto e falta de referência para estimativa de custos; (ii) inadequação do uso do plano de negócios para reequilíbrio por novos investimentos; (iii) falta de informação sobre a vida útil do aterro municipal; (iv) incongruências quanto à projeção populacional e à geração de resíduos no horizonte do projeto; (v) restrição à competitividade em razão de prazo de certidões sem a data de validade; (vi) equiparação da proposta da segunda colocada; e (vii) previsão de faculdade, e não de obrigação, de contratação do agente garantidor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por sua vez, o SELUR/PR apontou também a defasagem dos valores do projeto, aduzindo ainda a ausência de planilha de composição de custos detalhada para a composição de preços da proposta econômica.

Já a ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA. pontuou como irregularidades: (i) a ausência de exigência de licença operacional ambiental na habilitação; e (ii) o cerceamento de disputa pela limitação de até três empresas na formação de consórcio.

Em sua representação, a CGC CONCESSÕES LTDA. explicitou como irregularidades: (i) a inexecutabilidade do futuro contrato em decorrência de impropriedades no Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira (EVTE) diante da ausência de informações suficientes acerca da fonte, profissionais e técnicas utilizadas para a elaboração das planilhas, da defasagem dos valores do projeto, da falta de detalhamento quanto aos valores unitários e da desatualização do plano integrado de gestão de resíduos sólidos urbanos elaborado em 08/2010, e revisado em 08/2015; e (ii) falta de parecer da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná (AGEPAR).

A AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A. afirmou serem irregularidades: (i) ausência de fundamentação na decisão que rejeitou itens da impugnação ao edital; (ii) insuficiência do estudo sobre a capacidade de pagamento pelo município; (iii) não atendimento ao interesse público na definição do modelo de negócio e insuficiência da garantia de pagamento da contraprestação pelo município; (iv) ilegalidade na eleição de entidades diversas para realizar fiscalização e regulação; (v) ausência de levantamento de passivo ambiental; (vi) inadequação do critério de dimensionamento estimado para os serviços e risco de atos lesivos à administração pública; e (vii) também a limitação de até três empresas na formação de consórcio.

Por derradeiro, a PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA. asseverou também como irregularidades: (i) a ausência de licença operacional ambiental na habilitação emitida pelo Instituto de Água e Terra (IAT); (ii) a falta de previsão sobre a possibilidade ou não de subcontratação; (iii) a exigência de qualificação técnica sem parâmetros objetivos, diante da não definição das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parcelas de maior relevância onde residiria a demonstração de experiência anterior; e (iv) fragilidade na aferição da qualificação técnica, dada a possibilidade, estatuída no edital, de somatório de atestados técnicos, o que não permitiria a correta mensuração da capacidade da empresa de operar simultaneamente a quantidade/volume previsto no procedimento licitatório.

Por meio do Despacho n.º 124/2023 (peça 8), a representação veiculada nos autos principais foi recebida e deferida medida liminar de suspensão do certame, devidamente homologada pelo órgão plenário desta Casa (Acórdão n.º 221/2023, peça 23), tendo sido ainda determinada a citação do município e do seu gestor.

Posteriormente, foi decidida (Despacho n.º 239/2023, peça 32) a inclusão e citação de NEI HAMILTON HAVEROTH, Secretário Municipal de Meio Ambiente, de AILTON MARTINS LIMA e CLAUDIA CLEMENCIA DA SILVA, membros da equipe de planejamento, e de EMERSON MARCANTE, FERNANDO MARCOS GEA, ALCIONE TADEU GOMES e ALCINEU GRUBER, integrantes da Comissão Especial de Licitação.

Em resposta, ALCIONE TADEU GOMES e ALCINEU GRUBER apresentaram manifestação conjunta (peça 53), arguindo que os interessados figuraram, de fato, como membros da comissão especial de licitação, antes da abertura do certame, mas foram substituídos quando do início de sua etapa externa, o que esvaziaria a motivação para a manutenção deles no polo passivo do presente processo.

Por sua vez, o MUNICÍPIO DE CASCAVEL, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, NEI HAMILTON HAVEROTH, AILTON MARTINS LIMA, CLÁUDIA CLEMÊNCIA DA SILVA, EMERSON MARCANTE e FERNANDO MARCOS GEA apresentaram suas justificativas, também em petição conjunta (peças 55, 58, 60, 62, 66 e 68), tecendo considerações acerca das impropriedades realizadas nas representações.

Quanto aos Autos n.º 42111/2023, os interessados defenderam que:

- (i) embora existente uma certa defasagem nos valores do projeto, ela não causa distorção sob o aspecto da precificação por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parte dos licitantes para a formulação de suas propostas, além do que foi determinada a realização de nova orçamentação;

- (ii) a licitação em epígrafe trata de uma parceria público-privada (PPP), onde não subsistiria a alegada falta de referência para a estimativa de custos, eis que baseada na Lei n.º 11.079, de 30/12/2004, e não na Lei n.º 8.666/1993, que exige planilha detalhada da composição de custos, além do que há estimativa de custos (Produto 7 – Relatório Técnico Final), lavrada nos moldes exigidos para uma PPP;
- (iii) não há inadequação do uso do plano de negócios para a mensuração de desequilíbrios decorrentes de novos investimentos, desde que observada a matriz de risco, inexistindo legislação de imponha o uso de qualquer metodologia, impondo-se apenas que ela seja coerente e justificada;
- (iv) conquanto a informação acerca da vida útil do atual aterro sanitário não tenha relevância para o certame, dado que restou imputado ao poder concedente os custos decorrentes da implantação de eventual novo local de descarte, informou-se que o atual depósito de resíduos detém cinco a seis anos de vida útil;
- (v) quando da impugnação ao edital, informou-se que deverão ser observados os quantitativos de resíduos sólidos domiciliares e a estimativa de população constante do Caderno de Encargos, no entanto, eventual discrepância de outros documentos do edital com o referido caderno serão retiradas;
- (vi) não existe obrigatoriedade para a utilização de prazo de noventa dias para certidões que não contenham prazo de validade, como quer a representante, em detrimento do de sessenta dias, eleito no instrumento convocatório;
- (vii) não há irregularidade na previsão do edital que possibilita a convocação das licitantes remanescentes, em caso de não assinatura do contrato pela primeira classificada, pois, embora inspirada a regra na Lei n.º 8.666/1993, ela tem aplicação subsidiária, e tal disposição editalícia não conflitaria com a Lei n.º 11/079/2004, sendo compatível com o regime da PPP; e
- (viii) em uma PPP não é obrigatória previsão de um sistema de garantias, nem de agente garantidor para contas vinculadas.

No concernente ao Processo n.º 54519/2023, os interessados arguíram que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- (i) após considerar que a exigência de licença de operação ambiental emitida pelo IAT poderia caracterizar restrição à competitividade, como medida geradora de ônus e gastos financeiros para os licitantes em momento anterior ao final da licitação, quando o vencedor será conhecido, reconheceu a existência de precedentes desta Corte, exarados em contratações sob o pálio Lei n.º 8.666/1993, entendendo por legítima essa solicitação, mas que porventura não seria adequada em concessões para as quais cabe ao parceiro privado a construção da infraestrutura para, após sua finalização, explorar o serviço público por longo prazo, e afirmou que o edital será ajustado para requerer licença ambiental para a coleta de resíduos não perigosos, emitida por órgão competente (de qualquer Estado), como requisito de habilitação, no entanto;
- (ii) não procede a alegação de falta de previsão sobre a possibilidade ou não de subcontratação, eis que expressamente constante da minuta contratual em item específico;
- (iii) o edital é claro quanto a que tipo de serviços recairia a demonstração da experiência anterior, técnico-profissional e técnico-operacional, em que pese isso, para fins de evitar dúvidas e questionamentos quanto ao enquadramento no conceito de “maior relevância” e “maior valor”, optou-se por excluir a apresentação de atestados relativos aos serviços de coleta e transporte de resíduos da construção civil e de varrição mecanizada (Itens “d” e “f” da Cláusula 10.10.1.1, e Item “e” da Cláusula 15.10.1.2, respectivamente);
- (iv) quanto à alegação de que o somatório de atestados de capacidade técnica não conseguiria mensurar a qualificação da empresa operar simultaneamente a quantidade/volume previsto no edital, para fins de se coibir justamente essa situação, restou previsto no instrumento convocatório (Item 15.10.3) que só será



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

admitida a soma de atestados quando se atenda à integralidade dos itens de exigência e que os serviços tenham sido prestados concomitantemente; e

- (v) como o projeto consiste em uma PPP, seu escopo se encontra devidamente caracterizado como exige a legislação aplicável à espécie.

Relativamente ao Autos n.º 55817/2023, os interessados reeditaram os argumentos já expendidos quando da apresentação de defesa da representação proposta pela empresa AMBIENTAL LIMPEZA URBANA E SANEAMENTO LTDA. (peça 55) no concernente à defasagem dos valores do projeto e falta de detalhamento quanto aos valores unitários. No mais, eles aduziram que:

- (i) o questionamento acerca da utilização de dados baseados em “fonte: elaboração própria”, os quais não teriam parâmetros confiáveis e verificáveis pelos licitantes, não procede, eis que se refere a trabalho realizado pelas equipes técnica, econômica e jurídica da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), a qual conta com ampla experiência no setor, que foi contratada pela municipalidade para a estruturação e modelagem do projeto de concessão dos serviços, cujo detalhamento das origens das informações organizadas nas tabelas encontram-se especificadas no Produto 7 (Relatório Técnico Final) da FIPE e seus anexos, conforme exposto no tópico III.2 da orçamentação do projeto;
- (ii) em que pese a alegação de não manifestação da AGEPAR no procedimento licitatório, o município firmou convênio com a referida agência – Convênio AGEPAR n.º 1/2022 – a qual se manifestou no certame, tendo inclusive sugerido alterações, acolhidas pela municipalidade, e aprovado ao final o procedimento licitatório; e
- (iii) não há que se falar em desatualização do plano integrado de gestão de resíduos, eis que a Lei n.º 12.305, de 02/08/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prescreve o prazo de dez anos para a revisão dos tais planos (artigo 19, inciso XIX) e, como afirma a representante, o referido plano foi revisado em 2015, estando ainda no seu período de validade, como também os dados constantes na estruturação técnica do projeto foram colhidos do Plano Municipal de Coleta Seletiva de 2015, observando a devida projeção para a estimativa da população, geração de resíduos e composição gravimétrica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No que se refere ao Processo n.º 81672/2023, os interessados alegaram que:

- (i) não se pode falar em ausência de fundamentação na decisão que rejeitou itens da impugnação ao edital proposta pela representante, eis que devidamente fundamentada, ainda que sinteticamente, descabendo a modificação do edital em pontos em que a lei confere discricionariedade ao Poder Público;
- (ii) não se pode arguir a insuficiência de estudos sobre a capacidade de pagamento pelo município em razão de dados contidos no Diagnóstico Jurídico e Econômico-Financeiro e Proposta de Modelo Institucional para Licitação (Produto 3 elaborado pela FIPE), eis que foram considerados fora do contexto, dado que o referido produto não se prestaria a simular qualquer relação entre o projeto de concessão e eventuais receitas municipais relacionadas à taxa de lixo;
- (iii) conquanto tenha sido alegado que a opção pela PPP não atenderia ao interesse público, dada o comprometimento de quase 5% da receita corrente líquida do município, limite previsto na Lei n.º 11.079/2004, a impedir outras concessões semelhantes, isso é uma decisão discricionária, pois o referido limite não foi superado, além do que os estudos realizados contemplaram a análise da viabilidade de todos os modelos de concessões, optando-se pela que foi eleita no edital;
- (iv) descabida a alegação de que não poderia o poder concedente fiscalizar o contrato, competindo tal atribuição exclusivamente à agência reguladora, pois a concessão não esvazia a atribuição do concedente, na qualidade de titular do serviço público, de exercer a fiscalização da contratação;
- (v) equivocada a alegação de que a falta de indicação dos passivos ambientais existentes prejudicaria a precificação do projeto, pois em face da matriz de risco do contrato de concessão corre por conta do poder concedente eventuais passivos ambientais decorrentes de atividades precedentes realizadas na área de concessão, porém tais passivos serão disponibilizados quando da republicação do edital;
- (vi) a limitação do número de empresas que poderão participar de forma consorciada é decisão discricionária da Administração, no entanto, o município decidiu pela exclusão do referido limite; e
- (vii) não se mostra inadequado o critério de dimensionamento estimado para alguns serviços, no caso m³ ao invés de toneladas, eis que sua utilização é praxe para quantificar resíduos volumosos em licitações públicas de coleta, transporte, tratamento e destinação de resíduos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Referentemente aos autos n.º 50068/23, os interessados repisaram os argumentos já vertidos em outras manifestações (peças 58 e 62) no que concerne à ausência de exigência de licença operacional ambiental e ao cerceamento de disputa pela limitação de até três empresas na formação de consórcio.

Por derradeiro, quanto ao Processo n.º 42839/23, os interessados, de igual forma, renovaram seus argumentos já lançados quando de outra defesa (peça 55) acerca da defasagem dos valores do projeto e da ausência de planilha de composição de custos detalhada.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM (Instrução n.º 3423/2023, peça 79) opinou pela procedência parcial da representação, em vista de: (i) desatualização do valor estimado para o contrato; (ii) incongruências quanto à projeção populacional e à geração de resíduos no horizonte do projeto; (iii) limitação de até três empresas na formação de consórcio; (iv) insuficiência do estudo sobre a capacidade de pagamento pelo município; e (v) ausência de levantamento do passivo ambiental. Diante de tais impropriedades, a unidade técnica recomendou a expedição de determinações ao município para que: (i) atualize a pesquisa de preços para data não superior a 180 dias da reabertura da licitação; (ii) seja afastada a incongruência entre os dados da projeção populacional e da geração de resíduos entre o Caderno de Encargos e o Memorial Descritivo; (iii) caso deseje limitar o número de empresas participantes em consórcio, apresente justificativa técnica adequada; (iv) demonstre no procedimento licitatório, a existência de estudos de impacto orçamentário-fiscal, nos termos do artigo 10, inciso III, da Resolução n.º 101/2023 - TCE/PR; e (v) publique junto ao instrumento convocatório a relação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos ao meio ambiente, inclusive do passivo ambiental existente, acompanhada de cronograma físico-financeiro e da indicação do agente responsável pela implementação das referidas medidas, nos termos do artigo 9º, alínea “r”, da Resolução n.º 101/2023 - TCE/PR.

O Ministério Público de Contas - MPC (Parecer n.º 759/2023, peça 80) requereu a oitiva da unidade técnica acerca do processo em apenso, autuado sob o n.º 54519/2023, que apresentou, em adição aos tópicos acima descritos, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

questionamento acerca da exigência de qualificação técnica sem parâmetros objetivos.

Em análise ao expediente apontado pelo órgão ministerial, a unidade técnica (Instrução n.º 4235/2023, peça 84), diante da não constatação de irregularidades quanto aos parâmetros adotadas para a qualificação técnica, opinou pela improcedência da Representação n.º 54519/2023.

O MPC (Parecer n.º 869/2023, peça 85) acompanhou a CGM na integralidade de suas conclusões.

Posteriormente ao encerramento da fase instrutória, a municipalidade compareceu aos autos (peça 87) e, após informar que o orçamento foi atualizado para o exercício de 2023, a vida útil estimada do aterro atual foi informada nos estudos de viabilidade do projeto, os dados quanto à população também foram ajustados de modo que a divergência foi sanada e que a cláusula do edital que previa a equiparação da proposta da segunda colocada aos valores apresentados pela primeira colocada foi excluída, pugnou pela revogação da medida cautelar anteriormente concedida.

Defendendo a manutenção da cautelar, a empresa AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A. apresentou suas razões (peça 92).

É, naquilo que importa, o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente à análise do mérito das representações, cumpre analisar o pedido de revogação da medida liminar. No caso, a municipalidade esclareceu que alterou o instrumento convocatório, afastando as impropriedades que suscitaram a concessão da tutela de urgência, requerendo, por isso, sua revogação. Apesar do petitório, a fase instrutória já restou encerrada, estando o feito maduro para a julgamento do seu mérito em cognição exauriente.

Destarte, é o que se passa a fazer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.1. Autos n.º 421111/2023: autora AMBIENTAL LIMPEZA URBANA E SANEAMENTO LTDA.

De início, cumpre aclarar que a decisão monocrática que recebeu a representação e concedeu a medida liminar de suspensão do certame (Despacho n.º 123/2023, peça 8), deixou expressamente de receber duas impropriedades atinentes à utilização de prazo de noventa dias para certidões que não contenham prazo de validade e previsão de faculdade, e não de obrigação, de contratação do agente garantidor, descabendo, portanto, a análise de tais impropriedades.

2.1.1. Defasagem dos valores do projeto e falta de referência para estimativa de custos

A primeira impropriedade constante dessa representação se refere à defasagem dos valores do projeto e à falta de referência para estimativa de custos.

No caso, a representante pontuou que os valores envolvidos na presente concessão remontam a julho de 2021 e dentro de um cenário hipotético o início da operação, caso não tivesse o certame sido suspenso por esta Corte de Contas, teria sido em julho de 2023, um lapso temporal significativo que impediria uma captação fidedigna da correção dos valores em razão da cesta de atualização, instrumento de atualização previsto no contrato de concessão.

Relativamente a esse tópico, embora a municipalidade tenha reconhecido a existência da referida defasagem e arguido que ela por si só não teria o condão de causar distorção na precificação para a formulação das propostas dos licitantes, atribui para si o encargo de proceder à nova orçamentação, a instrumentalizar o certame como novos valores. Em que pese o comprometimento da Administração com a necessidade de atualização dos valores, forçoso reconhecer que, quando do início da fase externa do procedimento de concessão, havia de fato um descompasso na atualidade dos montantes que serviram de base para o certame, eis que os dados foram colhidos em meados de 2021 para uma operação que, em tese, somente se iniciaria no segundo semestre de 2023, decorridos aproximadamente dois anos. A atualidade dos valores do projeto se impõe como cautela para que a própria municipalidade possa com maior clareza e precisão aferir a concatenação dos montantes propostos na licitação com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realidade vivenciada no setor de administração de resíduos. Esse descolamento evidencia falha de significativa robustez, mas que pode ser suprida com a lavratura de nova orçamentação como acatado pelo município.

Destarte, não há censuras a serem feitas ao vertido no Despacho n.º 123/2023 (peça 8), emitido ainda em sede de cognição sumária, cujos termos podem ser reeditados e servir de lastro para a presente análise em cognição exauriente:

“Como bem apontado nas exordiais, o valor estimado do contrato apontado no edital teve como data-base o mês de julho de 2021, ou seja, se refere a preços praticados há aproximadamente um ano e meio. Veja-se que em situações normais referido lapso temporal já ensejaria uma grande desatualização na precificação, porém, como agravante, há que se considerar ainda que este foi um período marcado por uma pandemia, como bem pontuado pelo Sindicato representante, refletindo diretamente na economia global.

A fim de demonstrar a variação de preço de alguns dos insumos a serem utilizados na contratação em exame, o Sindicato apresentou notícia veiculada pela CNN acerca do óleo diesel, a qual segue abaixo transcrita:

De acordo com informações da agência reguladora, o preço médio do diesel na semana de 26 de dezembro de 2020 passado até o dia 1º de janeiro de 2022 atingiu R\$ 5,33 por litro, contra R\$ 3,63 no final de 2020. O diesel foi o combustível que mais subiu no ano 2021, 46,8% na comparação com o ano de 2020, segundo o Levantamento de Preços de Combustíveis da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e de Biocombustíveis (ANP).

Informou também que, em relação à mão-de-obra, foram editadas duas convenções coletivas desde a data-base utilizada pelo Município licitante, havendo uma diferença entre salários e benefícios superior a 18%.

Nesse contexto, em que pese haja previsão contratual da aplicação de reajuste quando do início efetivo da operação dos serviços, entendo que tal medida não supre a necessidade de utilização de um valor estimado adequado, valendo-se de data-base mais próxima ao momento da contratação” (fls. 5).

Nesse prumo, o colacionado pela unidade técnica reforça a necessidade de uma estimativa de preços mais atual:

“Nesse ponto, cabe ressaltar que a correta estimativa de preços é um aspecto crucial em processos licitatórios, garantindo a transparência, a eficiência e a economicidade dos contratos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

públicos. Assim, mesmo em certames submetidos à Lei nº 11.079/04, a atualização do orçamento é de suma importância para evitar distorções, assegurar a justa remuneração das empresas contratadas e evitar prejuízos aos cofres públicos.

A inadequação do período decorrido desde a estimativa dos preços, é reforçada pelas oscilações atípicas na economia decorrentes da pandemia de covid-19. Situação na qual alguns produtos variaram muito acima de índices inflacionários, a exemplo veículos automotores, o que pode impedir que o reajuste previsto em contrato reflita a realidade, considerando que 30% desse reajuste será realizado com base no IPCA.

A defasagem temporal na atualização dos valores pode comprometer a capacidade de os preços estimados refletirem adequadamente os custos reais do empreendimento, levando a distorções na precificação e, conseqüentemente, a prejuízos para a Administração Pública ou para os licitantes.

Além disso, a atualização dos estudos de estimativa de preços promove a concorrência saudável e a igualdade de oportunidades entre os participantes da licitação. Ao fornecer informações atualizadas e precisas, permite que as empresas interessadas realizem suas propostas com maior segurança e assertividade, contribuindo para a competitividade do certame.

Sobre o levantamento de preços, esta Corte fixou, em decisão com efeito normativo, no que se refere a contratos similares firmados com outros entes e contratações anteriores firmadas pelo próprio órgão, que somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 dias:

ACÓRDÃO Nº 4624/17 – Tribunal Pleno

O que se reforça como resposta é de que os valores que servirão como baliza para o preço máximo deverão ser adequados em relação à realidade do mercado, bem como a administração deverá ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas. Nesse sentido são cabíveis as fontes destacadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, sendo: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta” (peça 79, fls. 6-7).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destarte, a representação deve ser procedente quanto a esse ponto, consignando-se a determinação sugerida pela unidade técnica.

Existe ainda a alegação de que inexistente referência para estimativa de custos, eis que não foram divulgados os detalhes do estudo de viabilidade econômico-financeira que denotam os insumos, meios e equipamentos que foram considerados para a composição do orçamento. Adversando essa afirmação, a municipalidade esclareceu que *“a estimativa de custos consta no processo administrativo e está detalhada no Produto 7 (Relatório Técnico Final) da Fipe e seus anexos, tendo sido elaborada exatamente como autoriza a Lei 11.079/04”* (peça 55, fls. 6).

A assertiva do município é corroborada pela unidade técnica, para quem:

“Contudo, embora as fontes dos valores não estejam evidentes no documento, é possível constatar que elas derivam de estudo, elaborado pela FIPE, no documento “Produto 07 – Relatório Técnico Final”, presente a partir da página 73 do procedimento de licitação. No referido documento, é explicitado como foi realizada a estimativa dos valores. Por exemplo, consta a estimativa dos valores e fontes relativas aos encargos trabalhistas, à manutenção dos veículos e equipamentos e aos combustíveis:

Tabela 14 – Encargos trabalhistas

Encargos Trabalhistas	%
INSS	20,00%
FGTS	8,00%
Seguro de acidente de trabalho	3,00%
Salário Educação	2,50%
SESI	1,50%
SENAI	1,00%
INCRA	0,20%
SEBRAE	0,60%
SECONCI	1,00%
Subtotal A	37,8%
Férias	6,91%
Faltas justificadas	0,56%
13º Salário	8,33%
Aux. Enfermidade / Ac. trabalho/Licenças maternidade e paternidade	0,84%
Subtotal B	16,64%
Aviso prévio indenizado	5,12%
Aviso prévio trabalhado	0,10%
Férias indenizadas	3,24%
Depósito rescisão sem justa causa	2,90%
Indenização adicional	0,35%
Subtotal C	10,71%
Reincidência do Grupo A sobre o Grupo B	6,29%
Reincidência do Grupo A sobre Aviso prévio trabalhado e Reincidência do FGTS sobre Aviso prévio indenizado	0,37%
Subtotal D	6,66%
Total Geral	71,81%

Fonte: SINAPI- Paraná (10/2020 a 09/2021).

- Manutenção dos veículos e equipamentos (material rodante/pneus, partes de desgaste e reparos em geral): que considera o valor de aquisição, a vida útil, a quilometragem percorrida por mês e/ou a quantidade de horas em operação e o manual do SICRO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(DNIT - Anexo 08/2017), principalmente no que compete ao fator k, por meio da aplicação da seguinte fórmula:

$$Mh = Va * k / n * HTA$$

Onde:

Mh: é o custo de manutenção horária (R\$/h);

Va: é o valor de aquisição do veículo/equipamento (R\$);

K: representa o coeficiente de manutenção (Anexo 08/2017-DNIT);

N: representa a vida útil do veículo/equipamento (anos); e

HTA: total de horas trabalhadas por ano.

- Combustíveis, considerando os valores médios dos combustíveis (diesel e gasolina) para Cascavel-PR, de acordo com a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (ANP)³³, que equivalem a:

- Diesel S-10: R\$ 4,521; e
- Gasolina comum: R\$ 5,701.

Assim, não assiste razão às Representantes, uma vez que o instrumento convocatório contém estudo elaborado pela FIPE, com a citação das fontes utilizadas para a definição dos preços” (peça 79, fls. 9-10).

Em assim sendo, diversamente do que apontou a representante, não há se falar em falta de referência para a estimativa de custos.

2.1.2. Inadequação do uso do plano de negócios para reequilíbrio por novos investimentos

A representante também apregoa como irregular a inadequação do uso do plano de negócios para reequilíbrio por novos investimentos. No caso, inobjetável e detalhada a análise exposta pela unidade técnica, que deve restar sustentada pelos seus próprios termos, adotando-a como razões para decidir a discussão, cumprindo transcrevê-los na sua íntegra:

“A Representação aponta que o uso irrestrito do Plano de Negócios (PN) para reequilíbrio devido a novos investimentos pode gerar distorções, pois não leva em conta as mudanças macroeconômicas ao longo do tempo. Nesse sentido, o TCU recomendaria o uso do Fluxo de Caixa Marginal (FCM) como metodologia mais adequada. A



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ANTT e a ANAC também teriam estabelecido o uso do FCM em normativos próprios.

Afirma que o FCM pode evitar distorções favoráveis ao concessionário ou prejudiciais ao poder concedente e aos usuários. O FCM, com sua taxa de desconto flutuante, neutralizaria essas distorções, considerando as condições atuais do mercado.

O Município, em contraditório, aponta que a legislação não impõe qualquer metodologia, tratando-se de escolha discricionária do Poder Concedente. A utilização do PN teria sido entendida como a mais adequada pelo gestor, em conjunto com a sua consultoria técnica, por permitir ao parceiro privado a obtenção da remuneração acordada no momento da assinatura do contrato, com base em preços e quantitativos de referência, que independem de eventos econômicos ocorridos ao longo da concessão.

Alega que o uso da metodologia da FCM pressupõe a ausência de referência de preços e quantitativos e, conseqüentemente, a ausência de uma associação matemática entre direitos e obrigações acordada entre as partes, sendo complexa, pois: não apresenta um retrato do contrato em equilíbrio; é difícil de estimar com base em dados de mercado; e não reflete a expectativa de retorno do investimento da assinatura do contrato, quando há a tomada de decisão sobre aquele projeto de longo prazo.

Pois bem. O PN exigido em PPPs contém o fluxo de caixa, envolvendo a apresentação de um conjunto de planilhas que são preenchidas pelo participante da licitação. Essas planilhas são baseadas em modelos disponibilizados juntamente com o edital e contém informações essenciais para o planejamento da concessão. Elas incluem estimativas de receitas e custos de investimento e operação, bem como custos financeiros, de capital próprio e de terceiros. Além disso, a forma de financiamento e outras premissas financeiras utilizadas pelo participante da licitação também são registradas nessas planilhas.

O PN como metodologia para o reequilíbrio econômico-financeiro foi previsto nas concessões de rodovias federais na primeira metade da década de 90. A conjuntura desfavorável da época, aliada a outros fatores, fizeram com que os então licitantes exigissem uma taxa interna de retorno (TIR) que refletisse as mencionadas incertezas econômicas.

Contudo, com a inclusão de novos investimentos em concessões de rodovias federais nos 2000, em condições econômicas mais favoráveis, verificou-se a inadequação do uso de taxas de retorno previstas no PN, já que o concessionário acabava se apropriando do ganho decorrente da melhoria das condições econômicas do país.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre o uso do PN como parâmetro para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, em caso de inclusão no contrato de novos investimentos, Maurício Portugal Ribeiro registra que:

No primeiro caso, a taxa interna de retorno do projeto estimada no plano de negócios não se configura em garantia de rentabilidade para o parceiro privado. Ela é apenas um instrumento para, caso haja inclusão de novos investimentos no contrato, seja mantido para esses novos investimentos a mesma rentabilidade que o parceiro privado estimou que terá com o restante do projeto. O principal problema desse uso da taxa interna de retorno é que – apesar de não ser ruim a ideia de, quando da eventual inclusão de novos investimentos no projeto, manter a mesma rentabilidade que o parceiro detém no restante do projeto[25] – a taxa de retorno prevista no plano de negócios do parceiro privado, é uma taxa declarada (e não real, efetiva), e como tal, como ademais, já mencionamos no item III.5.2.3.4.1 acima, sujeita a falseamento e distorções que o Poder Público dificilmente conseguirá detectar e debelar. Portanto, se a ideia for de tentar manter para investimentos eventualmente incluídos no projeto a mesma taxa interna de retorno do restante do projeto, então é desejável que se utilize para tanto a taxa interna de retorno efetiva do projeto, e não a declarada na proposta originária.

(...)

Outro problema decorrente dessa estabilização da rentabilidade do projeto é a sua compatibilidade ao longo do prazo do contrato com as taxas de mercado, especialmente em contexto, como o brasileiro, de melhoria da situação macroeconômica, e taxas de juros cadentes. Nesta circunstância, a estabilização da rentabilidade do projeto permite que o parceiro privado se aproprie sozinho, a nosso ver indevidamente, de ganhos que são consequência da melhoria da situação do país. Esses ganhos, como não se devem a eficiência do parceiro privado, deveriam ser, de alguma forma, divididos entre parceiro privado, Poder Público e usuários do serviço. Aliás, já não é nova a discussão no mundo acadêmico e prático sobre a conveniência de se utilizar, para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão comum ou PPP, uma taxa interna de retorno flutuante, que utilize um critério de cálculo que considere as mudanças das condições macroeconômicas, de modo a impedir que o parceiro privado se aproprie de ganhos ou tenha perdas que decorram das vicissitudes nas condições macroeconômicas do país.

Nesse contexto, o TCU apontou, no Acórdão nº 2927/2011 – Plenário, que:

De qualquer modo, permanece por ser analisada a plêiade de obras e investimentos novos, remunerados não pela tarifa praticada na época pelo mercado – hoje em torno de 7% - mas pela tarifa da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

época da celebração do contrato original – de 16 a 24%. Para tentar ser ainda mais claro, isto significa que, por exemplo, uma fictícia duplicação de rodovia, realizada em 2006, a partir de termo aditivo a contrato de 1995, em que não estava prevista, obteria a taxa de retorno de até 24%, taxa que foi fixada para as obras previstas no contrato em 1995, firmado em meio a graves crises econômicas, ao passo que uma nova concessão de rodovia, realizada hoje, não obteria mais que 7%.

Assim, em 2006, já com a crise superada e a economia em franco crescimento, as empresas concessionárias obteriam, para a fictícia obra então realizada, tarifa que seria devida em momento de profunda crise econômica. Também permanecem por ser analisadas as multifárias concessões, realizadas na órbita dos Estados-membros da Federação brasileira, em moldes e modelos absolutamente diversos, cujas tarifas, em muitos casos, superaram de muito os mais altos índices das rodovias federais, ultrapassando os 30% de taxa de retorno. Mas, tal, fica, eventualmente, a cargo das autoridades e dos Tribunais de Contas estaduais, a exclusivo juízo delas.

(...)

Dessa forma, se o custo do capital, à época da execução do serviço concedido, revela-se ostensivamente superior ao estimado, os lucros futuros do empreendimento são, na verdade, descontados a taxas maiores que as previstas, resultando em lucros menores que o planejado. Nesse contexto, os encargos da empresa concretizam-se em nível superior ao estimado, deprimindo a rentabilidade do projeto. Há, portanto, superestimação das receitas e subestimação dos encargos, fato que, em grau extremo, pode comprometer a viabilidade da concessão. Simetricamente, na hipótese de significativa redução desse custo de capital, os lucros futuros são trazidos a taxas menores, redundando em ganhos inferiores ao conjecturado, e minoram-se os encargos da contratada, perfazendo resultado líquido sensivelmente superior ao pactuado.

A partir de então, a ANTT passou a adotar, mesmo para os contratos em curso, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por FCM. O uso do PN como referência para as compensações financeiras passou a ficar, então, restrito àquelas situações em que ocorre evento gravoso que é risco de uma parte, mas afete a outra parte do contrato.

O FCM no reequilíbrio relativo a novos investimentos tem como vantagens permitir uma análise mais precisa e atualizada da rentabilidade do projeto, levando em consideração as condições de mercado vigentes. Ao calcular as receitas e despesas do projeto de acordo com o FCM, é possível identificar de forma mais precisa os efeitos das variações no custo do capital sobre a viabilidade econômica do empreendimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, conforme aponta Edilson Gonçalves Liberal, também existem pontos negativos na utilização do FCM:

A doutrina, apesar de ter saudado e contribuído para utilização do FCM como novo instrumento de cálculo de reequilíbrios, tem se apercebido das limitações do método. Há autores especializados com posições contundentes no sentido de que a utilização do FCM para eventos de desequilíbrio que não os novos investimentos –por conta da taxa de desconto utilizada no cálculo do FCM, e que traz as premissas financeiras do momento do reequilíbrio para o presente – na verdade vão diminuindo a lucratividade do parceiro privado a cada reequilíbrio, o que poderia até caracterizar enriquecimento sem causa.

Ainda, há severas críticas à utilização da taxa de desconto do FCM poder ser determinada pelo órgão regulador/agência, tal qual se deu nos contratos dos aeroportos de Guarulhos, Brasília e Viracopos; o que pode aumentar sobremaneira a exposição de concessionários aos (des)mandos de um órgão regulador ao sabor de conveniências políticas/regulatórias, o que poderia impactar significativamente os custos de transação, com prejuízos aos usuários, às empresas ou a ambos.

Por fim, mesmo para novos investimentos, ainda há questionamentos sobre se o FCM é mesmo o melhor método a se realizar o reequilíbrio econômico-financeiro. A mesma crítica utilizada para os eventos pretéritos que gerem reequilíbrios também pode ser utilizada para os novos investimentos. Com efeito, mesmo para novos investimentos, ao se incrementar reequilíbrios a aplicação da taxa de desconto –invariavelmente menor do que a taxa de retorno do projeto –leva a uma diminuição da rentabilidade total do projeto, o que vai –a cada reequilíbrio –tornando a concessão mais desinteressante para o parceiro privado. E quanto mais cedo na execução contratual se derem os reequilíbrios – e, como já dito –maior o número destes reequilíbrios, mais a lucratividade do projeto se aproxima da taxa de desconto do próprio FCM e, portanto, mais longe da TIR projetada (ou real até o momento) vai ficando o negócio como um todo, em prejuízo do concessionário.

Além das possíveis incertezas para o parceiro privado no uso do FCM, o autor entende que, por outro lado, o reequilíbrio baseado no PN não é incorreto ou ultrapassado, sendo possível a sua utilização, desde que respeitada a alocação de riscos. Ou seja, o reequilíbrio dependerá do evento que causou a alteração na rentabilidade fática contratual e da matriz de riscos fixada no contrato e na modelagem, sendo concedido quando atribuído a quem não deu causa ao evento e foi prejudicado por ele.

Nesse contexto, tratando-se de duas opções válidas, a adoção do FCM ou do PN como instrumento para o reequilíbrio econômico-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

financeiro deve estar em consonância com a modelagem adotada, cabendo ao gestor, devidamente assessorado, optar pelo método mais conveniente e oportuno” (peça 79, fls. 10-15).

Desse modo, em vista do acima exposto, não há ilegalidade na adoção do plano de negócios como métrica para a recomposição do equilíbrio atrelado a novos investimentos, sendo a sua adoção medida discricionária da Administração, desde que devidamente motivada.

2.1.3. Falta de informação sobre a vida útil do aterro municipal

Destaca-se ainda a ausência de informação acerca da vida útil do atual aterro sanitário, o que, segundo a representante, afetaria a capacidade das proponentes de se planejarem adequadamente para o esgotamento da vida útil do aterro e a mudança do local de destinação final dos resíduos. Ou seja, a irresignação reside tão somente na falta da referida informação. Nesse ponto, a municipalidade após alegar que esse dado não tem relevância para o certame, dado que restou imputado ao poder concedente os custos decorrentes da implantação de eventual novo local de descarte, informou que o atual depósito de resíduos detém cinco a seis anos de vida útil, colacionando informação emitida pela Secretaria de Meio Ambiente (peça 56) nesse sentido.

Diante da informação prestada, tem-se por saneado o questionamento.

2.1.4. Incongruências quanto à projeção populacional e à geração de resíduos no horizonte do projeto

Salientam-se ainda como impróprias as incongruências quanto à projeção populacional e à geração de resíduos no horizonte do projeto, eis que:

“O Item 3.1 do Caderno de Encargos do Edital indica que o dimensionamento dos serviços considerou uma população total de 362.483 habitantes para o ano de 2022, e o quantitativo de 99.493 toneladas por ano para os serviços de ‘Coleta manual e containerizada e transporte de resíduos domiciliares, de grandes geradores, de feiras livres e do serviço de varrição manual (94.393 t/ano)’ e ‘Coleta e transporte de resíduos sólidos orgânicos de grandes geradores e de feiras-livres (5.100 t/ano)’.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No entanto, com base nas informações do Memorial Descritivo do Projeto de Implantação do Aterro Sanitário Municipal de Cascavel 34 (Doc. 01), a projeção populacional para 2023 está cravada para 404.943 habitantes com uma quantidade de resíduos estimada de 122.678,27 toneladas por ano.

Em suma, há uma variação de 18,90% do valor entre os quantitativos do Caderno de Encargos e do Memorial Descritivo” (peça 3, fls. 15-16).

Em sua defesa, a municipalidade responde que, quando da impugnação ao edital, informou-se que deverão ser observados os quantitativos de resíduos sólidos domiciliares e a estimativa de população constante do Caderno de Encargos, tendo o município se comprometido a expurgar eventuais discrepâncias havidas entre os documentos que instruem a licitação.

De fato, os documentos técnicos que subsidiam um certame devem, necessariamente, guardar uma harmonia em relação aos dados que hospedam, sob pena de gerar uma indevida situação de dúvida, hábil ao comprometimento da formulação adequada de propostas.

A municipalidade já informou que a assimetria entre os dados dos referidos documentos já restou suprida. Em assim sendo, houve o reconhecimento da mácula, que autoriza a procedência da representação em razão do acima exposto. Como o certame ainda se encontra suspenso, dada a liminar deferida por este Tribunal, convém assentar que a sua continuidade pode se dar, indene de dúvidas, com o efetivo afastamento dessa eiva.

2.1.5. Equiparação da proposta da segunda colocada

A representante ainda elege como impropriedade o Item 21.2 do edital que prevê:

“Na eventualidade de o objeto não vir a ser contratado por desinteresse do LICITANTE vencedor ou pelo não comparecimento para assinatura do CONTRATO, o PODER CONCEDENTE poderá adjudicar o objeto ao LICITANTE detentor da PROPOSTA classificada em segundo lugar, nas mesmas condições oferecidas pelo LICITANTE vencedor”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao que parece, a interessada vislumbra uma violação ao artigo 13, inciso IV da Lei n.º 11.079/2004.

Sem razão.

O referido dispositivo apenas estabelece que “proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas”. *Concessa venia*, não se vê qualquer contrariedade pelo instrumento convocatório à referida norma legal. Embora a regra do edital tenha vívida inspiração no § 2º do artigo 64 da Lei n.º 8.666/1993¹, isso por si só não a inquina, eis que a citada Lei n.º 11.079/2004 não traz dispositivo em sentido contrário, e o preceito não se mostra incompatível com o regime jurídico estabelecido para a PPP, como bem colocado pela unidade técnica:

“A Lei 8.666/93 possui um caráter amplo, aplicando-se às contratações realizadas pelos órgãos da administração pública direta e indireta, incluindo autarquias, fundações públicas, empresas estatais e demais entidades controladas pelo poder público.

No entanto, a Lei nº 11.079/04, que trata das PPPs, possui um regime jurídico específico para disciplinar a celebração, a fiscalização e a execução desse tipo de contrato.

A Lei das PPPs estabelece normas próprias para as licitações e contratos que envolvem essa modalidade de parceria, prevendo procedimentos específicos e regras diferenciadas em relação à Lei 8.666/93. O objetivo dessa diferenciação é proporcionar maior agilidade e flexibilidade nas contratações, visando à eficiência e à efetividade na execução dos projetos.

No entanto, a Lei 8.666/93 continua a ser aplicada subsidiariamente às PPPs, ou seja, naquilo que não estiver expressamente previsto na legislação específica das parcerias. Isso significa que as disposições gerais da Lei de Licitações e Contratos podem ser utilizadas como referência e complemento quando a Lei das PPPs não tratar de determinada matéria.

Dessa forma, a Lei 8.666/93 pode subsidiar a aplicação das regras de licitação e contratação, bem como de outros aspectos relacionados à gestão e fiscalização dos contratos de PPP. Por exemplo, em casos de omissão ou lacuna na Lei das PPPs, pode-se recorrer aos procedimentos previstos na Lei de Licitações e

¹ “É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contratos para realizar a seleção do parceiro privado ou estabelecer critérios de reajuste de preços” (peça 79, fls. 18-19).

Melhor sorte não assiste ao argumento segundo o qual “por uma questão de pressão, a segunda (ou terceira) melhor classificada poderia reduzir o valor de sua proposta apenas para ser adjudicada com o objeto para, posteriormente, descobrir que não logrará a cumprir o objeto da Concessão em condições econômicas distintas daquela que ofertou” (peça 3, fls. 18). Não prospera essa fortuita pressão, eis que inexiste obrigatoriedade em celebrar o contrato, dado que nenhuma sanção poderá a ela ser cominada e como há, após a convocação formal, prazo para a celebração da avença, tem-se um momento em que a eventual interessada poderá sopesar se possui fôlego financeiro para suportar encargos econômicos diversos do que efetivamente ofertou.

Desse modo, improcedente a representação nessa parte.

2.2. Autos n.º 42839/23: autor SELUR/PR

Por sua vez, o SELUR/PR apontou também a defasagem dos valores do projeto, aduzindo ainda a ausência de planilha de composição de custos detalhada para a composição de preços da proposta econômica.

No concernente à defasagem dos valores do projeto, a mesma impropriedade restou arguida nos autos principais e reconhecida a sua irregularidade, cujos fundamentos não precisam ser repisados.

No mais, há que também se pontuar que no Despacho n.º 123/2023 (peça 8) que concedeu a medida liminar de suspensão do certame, o ponto atinente à ausência de planilha de composição de custos detalhada não foi objeto de recebimento de recebimento, impossibilitando a análise do seu mérito.

2.3. Autos n.º 50068/2023: autora ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA.

2.3.1. Ausência de exigência de licença operacional ambiental na habilitação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso, impugna-se o silêncio do edital ao não prescrever como requisito de habilitação a exigência de licença operacional ambiental emitida pelo IAT, órgão estadual de proteção ambiental.

O município ponderou que a eventual exigência de licença de operação ambiental emitida pelo IAT, órgão cuja atribuição se adstringe ao Estado do Paraná, poderia caracterizar restrição à competitividade, como medida geradora de ônus e gastos financeiros para os licitantes em momento anterior ao final da licitação, quando não conhecido o vencedor, como também privilegiar apenas empresas com operações no estado. Demais disso, a municipalidade ainda admitiu a existência de precedentes desta Corte, exarados em contratações sob o pálio Lei n.º 8.666/1993, entendendo por legítima essa solicitação, no entanto, ressaltou que tal solicitação poderia não se mostrar adequada em concessões, tendo optado, na hipótese de republicação e modificação do edital, pelo requerimento de licença ambiental para a coleta de resíduos não perigosos, emitida por órgão competente (de qualquer Estado), como requisito de habilitação.

Como referenciado na exordial da representação em epígrafe, dois dos precedentes citados tiveram por base voto condutor de minha relatoria, Acórdãos n.º 1179/2021 e n.º 4663/2016, ambos do Tribunal Pleno, assim, respectivamente, ementados:

“Representação da Lei n.º 8.666/1993. Município de Prudentópolis. Pregão Presencial n.º 150/2015. Coleta de resíduos sólidos urbanos. Não exigência de licença ambiental de operação. Precedentes. Procedência e aplicação de multa”.

“Representação da Lei n.º 8.666/1993 – Concorrência Pública – Prestação de serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento, disposição final de resíduos domiciliares e de saúde diversos, desobstrução mecanizada de bocas de lobo e hidrojateamento de galerias – Supostas irregularidades: (i) não fracionamento do objeto (lote único); (ii) proibição de participação de empresas reunidas em consórcio; (iii) inversão nas exigências de atestados de capacidade técnico-operacional e profissional; (iv) comprovação de experiência anterior em parcelas não relevantes e de valor não significativo; (v) impossibilidade de exigência de apresentação de licenças de operação na fase de habilitação e inexistência de imposição legal de licença de operação para coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos – Pela procedência parcial – Determinações e Recomendações”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No primeiro julgado, a premissa contestada era estritamente similar a dos presentes autos: falta de exigência de licença de operação ambiental emitida pelo então Instituto Ambiental do Paraná. Já no segundo o que se contestava era a impossibilidade de exigência de apresentação de licenças de operação na fase de habilitação. Por essas duas decisões, é possível a exigência de licenciamento ambiental de operação como requisito habilitatório. Mas destaque-se que tais acórdãos foram exarados em expedientes sob a injunção da Lei n.º 8.666/1993, referiam-se a contratações cujo prazo de execução é por demais diminuto, dado que se tratava de serviços de execução continuada, de ordinário, com vigência de doze meses, quando comparado ao dos presentes autos, que cuida de uma concessão vintenária.

Essas duas decisões retratam orientação encampada por esta Casa acerca da exigência de licença de operação ambiental para licitações de coleta de resíduos, como ressoa do ilustrativo julgado Acórdão n.º 1890/2023, também do Tribunal Pleno, da lavra do Cons. Ivens Zschoerper Linhares:

“Cabe observar que, de fato, prevalece no âmbito deste Tribunal de Contas Estadual o entendimento de que é regular a exigência de licença ambiental já na fase de habilitação, por constituir requisito legal prévio ao desempenho do serviço a ser contratado (nos termos do art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 6.938/1981, c/c o art. 2º, §§ 1º e 2º, e art. 8º, III, da Resolução nº 237/1997 do CONAMA, e com os arts. 9 e 16 da Lei Estadual nº 12.493/1999), enquadrando-se, portanto, no citado art. 30, IV, da Lei Federal nº 8.666/1993.

É o que se depreende das decisões do Tribunal Pleno desta Corte de Contas constantes dos Acórdãos nº 1179/21 e nº 4663/16, de relatoria do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, e do Acórdão nº 48/20, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, proferidos no exame do mérito de Representações da Lei nº 8.666/1993, bem como dos Acórdãos nº 696/22, de relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, e nº 1485/20, relatado por este Conselheiro, proferidos em sede de ratificação de medidas cautelares’.

Em que pese isso, recentemente, por meio do Acórdão n.º 2067/2023, do Tribunal Pleno, tive a oportunidade de deixar assentado que:

“No tocante à exigência de apresentação de licença ambiental de coleta e transporte somente para a assinatura do contrato, e não em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fase de habilitação, não há qualquer irregularidade, uma vez que tal previsão está em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União⁴ que tem entendido que eventual exigência no momento da habilitação pode restringir a competitividade do certame, com suposto benefício somente a empresas locais”.

Há outro julgado, também recente, Acórdão n.º 1299/2023, do Tribunal Pleno, de relatoria do Cons. Fábio de Souza Camargo, onde é possível retirar que:

“Em relação à Licença Ambiental e ao registro no CREA, entenderam a unidade técnica e o MPC que, na situação em análise, inexistiria prejuízos que tais documentos fossem exigidos como pressupostos para execução do serviço e não em sede de habilitação técnica, razão pela qual acompanho o entendimento pela improcedência também em relação a tais pontos”.

Embora haja precedentes tendentes a uma prevalência da exigência de licença ambiental na habilitação, tenho para mim que, atualmente, isso pode significar possível restrição à competitividade, filiando-me à tese de que é possível exigir a mesma licença do adjudicatário, sem que isso signifique qualquer despreocupação ambiental, dado que, ao final, a execução do objeto dar-se-á em conformidade com as regras de proteção ambiental, dada a necessidade de apresentação do epigrafado licenciamento para fins de deflagração da operação.

Assim, a impropriedade na forma originalmente questionada não merece prosperar como fundamento para a procedência da presente demanda, pois o que se contestava era justamente a ausência de previsão, como requisito habilitatório, de licença ambiental de operação.

2.3.2. Cerceamento de disputa pela limitação de até três empresas na formação de consórcio

Apresenta-se com eiva a limitação do número de integrantes para a formação de consórcio em, no máximo, três empresas. No caso, essa restrição não parece gozar de razoabilidade. Ainda que o art. 33 da Lei n. 8.666/93 tenha por discricionária a possibilidade de participação de consórcios, a ser sopesada e justificada quando da fase interna da licitação, quando admitida, as disposições do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

citado dispositivo se impõem, não constando dos seus incisos e parágrafos autorização para a limitação do número de consorciados. Em não havendo disposição legal a lastrear a exigência, forçoso desconsiderá-la, dada a injunção do princípio da legalidade. Donde decorre que é um truísmo dizer que a Administração Pública se encontra umbilicalmente jungida ao princípio da legalidade, só podendo fazer ou deixar de fazer algo mediante expressa autorização legal. Ainda mais, como no caso dos autos, quando a disposição do edital em epígrafe está a limitar a competitividade e, ao que parece, a se imiscuir indevidamente em relação de índole eminentemente privada.

Nesse sentido, retira-se da jurisprudência:

“A Lei deixa à discricionariedade administrativa a decisão de permitir a participação no certame de empresas em consórcio, porém ao permiti-la a administração deverá observar as disposições contidas no art. 33, da Lei nº 8.666/1993, não podendo estabelecer condições não previstas expressamente na Lei, mormente quando restritivas ao caráter competitivo da licitação” (Acórdão n. 1240/08- Plenário, TCU).

Essa mesma linha é corroborada pela unidade técnica para quem:

“Embora não exista vedação à limitação do número empresas participantes em consórcio, já que a Lei autoriza até mesmo o impedimento total à participação, entende-se que a previsão editalícia que limita o número de empresas deve ser devidamente justificada, pelas mesmas razões expostas quanto à limitação total à participação.

No presente caso, mostra-se irregular a previsão do item 8.6 do edital, já que desprovida de justificativa técnica” (peça 79, fls. 25).

Dessarte, mostra-se procedente a representação nessa parte, cabendo a expedição de determinação na forma sugerida pela CGM.

2.4. Autos n.º 55817/23: autora CGC CONCESSÕES LTDA.

Em sua representação, a CGC Concessões Ltda. explicitou como irregularidades a falta de parecer da AGEPAR e a inexecuibilidade do futuro contrato em decorrência de impropriedades no EVTE. Relativamente a essa primeira impropriedade, em juízo de admissibilidade feito por meio do Despacho n.º 140/2023



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(peça 55 dos referidos autos), a alegada mácula não restou recebida. Assim, na presente representação tem-se somente a inexecutabilidade do futuro contrato em decorrência de impropriedades no EVTE diante da ausência de informações suficientes acerca da fonte, profissionais e técnicas utilizadas para a elaboração das planilhas, da defasagem dos valores do projeto, da falta de detalhamento quanto aos valores unitários e da desatualização do plano integrado de gestão de resíduos sólidos. No entanto, há que se destacar que o Despacho n.º 124/2023 (peça 8 dos Autos n.º 42111/2023), ao analisar a admissibilidade da representação proposta pelo SELUR, deixou de receber o ponto atinente à ausência de planilha de composição de custos, descabendo também aqui a sua investigação de mérito.

Pois bem.

Em primeiro lugar, tem-se a ausência de informações suficientes acerca da fonte, profissionais e técnicas utilizadas para a elaboração das planilhas, o que teria o condão de fragilizar o EVTE. Para a representante, o fato de várias tabelas no EVTE apresentarem como fonte “elaboração própria” evidenciaria que tais dados não foram elaborados por profissionais, não sendo possível aos participantes comprovarem a veracidade dos valores constantes dos referido estudo.

Sem razão a representante.

Consoante o afirmado pela municipalidade, os dados cuja fonte se contesta são oriundos de trabalho realizado pelas equipes técnica, econômica e jurídica da FIPE, cujo detalhamento das origens das informações organizadas nas tabelas encontram-se especificadas no Produto 7 (Relatório Técnico Final) da FIPE e seus anexos. Ou seja, é possível colher no referido estudo, que instrui os autos do procedimento licitatório a citação das fontes utilizadas para a definição dos preços, não sendo a representação procedente nesse quesito.

Em segundo lugar, quanto à defasagem dos valores do projeto, essa mesma irregularidade foi analisada quando da representação proposta pela empresa AMBIENTAL LIMPEZA URBANA E SANEAMENTO LTDA. (Autos n.º 42111/2023), aplicando-se aqui os mesmos fundamentos para considerar a procedência do expediente nessa parte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por derradeiro e em terceiro lugar, fala-se da desatualização do plano integrado de gestão de resíduos sólidos, afirmando que o município o elaborou em 08/2010, tendo-o revisado apenas em 08/2015. Nesse ponto, a representação não comporta procedência, eis que, como afirmado pela municipalidade, descabida a atualização do referido plano, pois a Lei n.º 12.305, de 02/08/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabeleceu um prazo de dez anos para a sua revisão, consoante o assentado no seu artigo 19, inciso XIX². Assim, consoante o referido regramento, tem-se que o plano integrado de resíduos sólidos do município se encontra ainda dentro do seu período de validade legal.

2.5. Autos n.º 81672/23: autora AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A.

2.5.1. Ausência de fundamentação na decisão que rejeitou a impugnação ao edital

Como primeira impropriedade, a autora apontou a falta de motivação da decisão que julgou impugnação administrativa ao instrumento convocatório por ela proposta, diante de irregularidades que ela entende por incidentes no referido edital, afirmando que não foi apresentada fundamentação adequada, nem rebatidos todos os argumentos levantados. Compulsando a resposta dada pelo ente estatal (peça 4 dos citados autos), não se vislumbra a alegada ausência de motivação. Há, de fato, uma fundamentação sintética, que não se confunde com a inexistência de motivos, cabendo explicitar que a municipalidade acatou um dos questionamentos da impugnação, tendo alterado o edital para excluir a previsão de desclassificação da licitante em caso de indisponibilidade dos meios eletrônicos para verificação de autenticidade de certidões obtidas pela internet. Embora o referido *decisum* não tenha ido ao encontro das expectativas da então impugnante, não se pode peremptoriamente propalar que não restou fundamentado.

2.5.2. Insuficiência do estudo sobre a capacidade de pagamento pelo município

² “Art. 19 O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo: (...) XIX - periodicidade de sua revisão, observado o período máximo de 10 (dez) anos”.



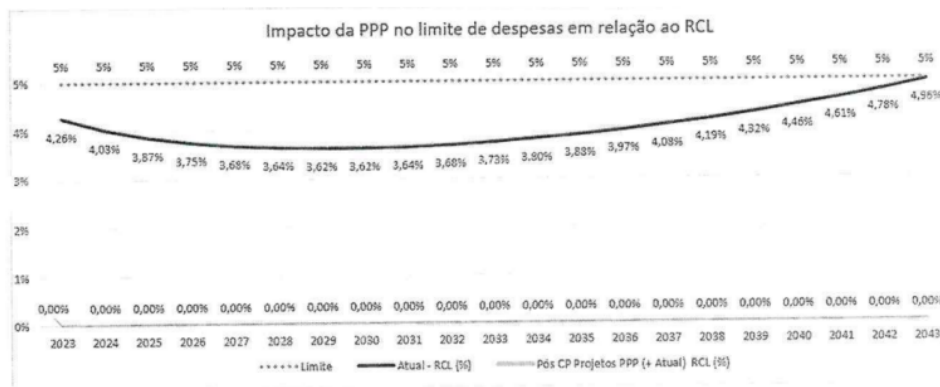
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A representante ainda destacou que o presente certame padece da insuficiência do estudo sobre a capacidade de pagamento pelo município, a contrariar o ordenamento jurídico, eis que caberia ao titular do serviço delegado a obrigação de demonstrar a sustentabilidade econômico-financeira da concessão.

Quanto a esse ponto cumpre colacionar o expendido pela unidade técnica, que não merece censuras, o qual adoto como razões para decidir:

“As alegações da Representante se referem ao Produto 03, documento que tratou de um diagnóstico inicial do sistema, dos possíveis modelos a serem adotados e da viabilidade econômico-financeira de cada um deles. Ao final, concluiu-se que, independentemente da modelagem institucional escolhida, foi demonstrada a viabilidade econômico-financeira do projeto.

No mesmo sentido, o Produto 08 aponta que, caso a contraprestação máxima fosse calculada com Capex e Opex mais caros, o comprometimento do limite da RCL (5%), previsto no art. 28 da Lei nº 11.079/04, seria de 59,09%, considerando que o Município não possui nenhuma outra PPP. O Município trouxe aos autos (peça 62) o impacto estimado atualizado no limite de despesas em relação à RCL:



A análise demonstra que o Município se encontra em uma situação confortável quanto ao comprometimento da RCL, mormente considerando que, segundo o Ente, para a análise não foi considerada a Portaria STN nº 138/23, segundo a qual a soma das despesas de caráter continuado do conjunto de PPPs contratadas, para fins do art. 28 da Lei nº 11.079/04, não incluirá “as despesas já realizadas de maneira recorrente nos serviços e bens concedidos que serão objeto da parceria público-privada”.

No entanto, a Representante em nenhum momento aponta que haveria o comprometimento do limite, mas sim que o enquadramento dentro do limite não garante que o Município teria condições de arcar com o acréscimo de despesas da PPP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme o art. 35, caput, e §3º, da Lei nº 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, na hipótese de prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos sob regime de delegação, deverá ser demonstrada “a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços ao longo dos estudos que subsidiaram a contratação desses serviços e deverá comprovar, no respectivo processo administrativo, a existência de recursos suficientes para o pagamento dos valores incorridos na delegação, por meio da demonstração de fluxo histórico e projeção futura de recursos”.

Já a Lei nº 11.079/04 dispõe que:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

(...)

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

(...)

I - autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

(...)

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;

Nesse ponto, o Município afirma que, de acordo com o estudo que está sendo elaborado, a taxa de lixo gerou uma arrecadação, em 2022, de R\$ 49.777,373,95, enquanto a contraprestação mensal estimada para julho de 2023 é de R\$ 63.399.424,00. Assim, restaria uma diferença de aproximadamente R\$ 13.000.000,00 a serem objeto de complementação por meio de fontes livres de receita do Município.

Em que pese o alegado, considerando o art. 35, caput, e §3º, da Lei nº 11.445/07, do art. 10, I, “b”, da Lei nº 11.079/04, nos termos do art. 10, inc. III, da Resolução TCE/PR nº 101/2023, sugere-se a expedição de determinação ao Município de Cascavel para que demonstre no procedimento licitatório, a existência de:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“III - estudos de impacto orçamentário-fiscal, que contenham as seguintes informações, entre outras que o gestor do processo julgue necessárias:

a) demonstrativo, acompanhado de memória de cálculo analítica, do impacto da contratação da Parceria Público-Privada sobre as metas de resultado nominal e primário e montante da dívida líquida do concedente, para o ano a que se referirem e para os dois anos seguintes, discriminando valores a serem compensados por meio de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (art. 10, inciso I, alínea “b”, da Lei Federal nº 11.079, de 2004, e Anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO);

b) demonstrativo, acompanhado de memória de cálculo analítica, do impacto da contratação sobre: 1. os limites globais para o montante da dívida consolidada do concedente; 2. as operações de crédito externo e interno do concedente, de suas autarquias e demais entidades por ele controladas; 3. os limites e as condições para a concessão de garantia do concedente em operações de crédito externo e interno (art. 10, inciso I, alínea “c”, da Lei Federal nº 11.079, de 2004);

c) demonstrativo, com memória de cálculo analítica, do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de Parceria Público-Privada (art. 10, inciso II, da Lei Federal nº 11.079, de 2004);

d) declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual (art. 10, inciso III, da Lei Federal nº 11.079, de 2004);

e) demonstrativo, acompanhado de memória de cálculo analítica por exercício financeiro, que contemple a estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública (art. 10, inciso IV, da Lei Federal nº 11.079, de 2004);

f) declaração, acompanhada de documentos comprobatórios, de que o objeto da PPP está previsto no plano plurianual em vigor, no âmbito em que o contrato será celebrado (art. 10, inciso V, da Lei Federal nº 11.079, de 2004);

g) os anteprojetos ou os projetos básicos das obras, conforme aplicabilidade, acompanhados dos respectivos cronogramas físico-financeiros, caso seja previsto o aporte de recursos do orçamento do ente público, nos termos do art. 6º, §2º da Lei nº 11.079/2004.” (peça 79, fls. 27-31).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em assim sendo, há que se dar procedência à representação nesse tópico, com a expedição de determinação na forma sugerida pela unidade técnica.

2.5.3. Não atendimento ao interesse público na definição do modelo de negócio e insuficiência da garantia de pagamento da contraprestação pelo município

Explicita também a representante que os presentes autos se ressentem da falta de atendimento ao interesse público na definição do modelo de negócio, pois a delegação, na forma planejada pelo município, comprometeria a quase integralidade do percentual destinado a PPPs (cinco por cento da receita corrente líquida) afigurando-se como modelo mais oneroso para a administração, defendendo a adoção da concessão patrocinada.

Diga-se, de plano, que a representação é improcedente nessa parte.

Aqui, a questão é de índole eminentemente discricionária, cabendo tão só ao gestor público deliberar acerca da conveniência e oportunidade do modelo que pretende ver adotado para a delegação dos serviços, desde que haja a devida justificativa, que de fato existe, consoante o testificado pela unidade técnica:

“No presente caso, entende-se que há justificativa adequada para a adoção da concessão administrativa no estudo presente a partir da pág. 255 do procedimento licitatório, veja-se alguns trechos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso dos serviços de limpeza urbana, como já dito, não existe a possibilidade de identificação do usuário final, tratando-se de serviços considerados “indivisíveis”, o que impossibilita a cobrança por meio de tarifa.

A opção pela concessão administrativa se mostra a mais adequada, uma vez que possibilita a concentração, em um único contrato, de todos os serviços relacionados à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, gerando ganhos de escala e de escopo.

Do ponto de vista econômico-financeiro, a junção do escopo total deste projeto em somente um contrato é a maneira mais indicada para absorver tais ganhos. Os primeiros, de escala, dizem respeito à queda do custo marginal (custo necessário à produção de mais uma unidade do bem ou serviço) na medida em que se aumenta o volume produzido. Os de escopo, por sua vez, dizem respeito ao aproveitamento da estrutura de ativos e de operação para produção e venda de serviços ou produtos congêneres. Um exemplo comum é a economia advinda da necessidade de somente uma estrutura administrativa para gerir todos os escopos pretendidos neste projeto e de melhor negociação com fornecedores.

Ademais, atualmente o Município já cobra taxa de coleta de lixo. Assim, eventual mudança para um modelo de concessão que implique, necessariamente, a cobrança de tarifa pelo concessionário diretamente do usuário quanto aos serviços de manejo de resíduos sólidos, demandaria um movimento político de alteração da lei que instituiu o tributo, pois é vedado o custeio de um mesmo serviço por tarifa e taxa.

O modelo sugerido também se mostra mais atrativo para o mercado, por contar com mecanismos que mitigam o risco de inadimplência. Em uma concessão administrativa, tal risco é endereçado por meio da instituição de garantias públicas, conforme consta nas sugestões de minutas de Edital e Contrato, que envolve a vinculação de receitas do ente público e criação de uma conta vinculada, que terá sempre recursos equivalentes a 6 (seis) contraprestações mensais, tornando o projeto atrativo para licitantes e também para possíveis financiadores. Cabe ao Município adotar as providências legais, infralegais e administrativas cabíveis para efetivar a vinculação dos recursos, registrando-se que a adoção de tais medidas está prevista no contrato como requisito para a ordem de início.

Assim, a adoção do modelo de concessão administrativa dispensará a troca do sistema de cobrança de taxa para tarifa, gerará ganhos de escala e de escopo. O modelo pode ser estruturado com a adoção de um robusto sistema de garantias públicas, gerando segurança para o mercado quanto à adimplência da contraprestação pactuada e atento à financiabilidade do projeto e aliado ao fato de o Município possuir, quanto ao limite previsto no art. 28 da Lei nº 11.079/04, margem para instituição de parcerias público-privadas, adotou-se a concessão administrativa como modelo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

Portanto, considerando que a decisão do Município é discricionária, havendo margem de liberdade para a tomada da decisão, e não existindo violação aos limites legais e princípios que regem a Administração Pública, mostra-se possível e devidamente justificada a opção pela concessão administrativa” (peça 79, fls. 34-36).

Tendo em vista que há a adequada justificativa quanto ao modelo de concessão adotado, inexistente irregularidade hábil a justificar a procedência da representação nessa parte.

Além disso, a autora afirma que a garantia de pagamento da contraprestação pelo município é insuficiente, eis que a minuta de contrato, prevê uma garantia limitada ao valor de somente três contraprestações públicas (Subcláusula 28.1.1), montante a ser depositado em conta vinculada, que a concessionária teria acesso na hipótese de inadimplência da municipalidade, o qual não seria significativo em face do tamanho e prazo de duração da PPP.

Aqui, razão assiste à municipalidade quando afirma que:

“não se vislumbra qualquer ilegalidade no modelo adotado, de modo que, tanto a quantidade de contraprestações estabelecidas para tal finalidade (3) como o próprio mecanismo de vinculação das receitas das taxas à possível conta vinculada (conforme detalhados no edital) estão em conformidade com a legislação aplicável, bem como revelam-se proporcionais e razoáveis à contratação pretendida” (fls. 62, fls. 11-12)

No caso, percebe-se que na própria exordial não houve o apontamento de qualquer dispositivo legal que tenha sido violado com a referida prescrição do instrumento convocatório. Há, de fato, o estabelecimento de garantia, que a representante almeja ver reforçada, para salvaguarda interesse próprio, caso vencedora do certame. Em verdade, a própria previsão de garantia não se afigura em cláusula necessária, eis que a teor do artigo 5º, inciso VI, da Lei n.º 11.079/2004, “as cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever: (...) os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia”. Ou seja, pela literalidade da citada regra, a instituição de garantia é uma faculdade do ente concedente como também o é o seu reforço.

Para corroborar o acima alegado, tem-se a contribuição do Cons. Substituto José Maurício de Andrade Neto, encaminhada a este relator nos seguintes termos:

“No caso em tela, a Representante alega que a Entidade deveria instituir meios, consoante a norma supramencionada, a fim de assegurar o pagamento da contraprestação pecuniária ao parceiro concessionário, com a finalidade de incrementar o nível de atratividade do projeto. Entretanto, como a própria norma aduz, a cessão de tal garantia, pelo poder concedente, é uma **faculdade** da qual dispõe o Gestor público quando da elaboração das normas editalícias do certame.

Contudo, a preocupação da representante é válida. O [Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais](#), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, divulgou que, aproximadamente, apenas 50% dos municípios brasileiros tiveram, em 2023, notas CAPAG (capacidade de pagamento) “A” e “B” - as mais elevadas, em uma escala que vai até a letra “D” (a mais baixa). Salienta-se que tal variável é utilizada pelo Governo Federal para avaliar se o ente subnacional é elegível para realizar operações de crédito com a União exercendo o papel garantidor, sendo composta por três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez.

Nesse contexto, como já dito anteriormente, assiste razão à representante, pelo menos em tese, em expressar preocupação acerca da solvência do projeto, haja vista tratar-se de programa de longo prazo, envolvendo vultosos valores financeiros. Entretanto, entendo que a avaliação do risco de inadimplência do poder concedente cabe tão somente à licitante, devendo a empresa incutir no preço ofertado a probabilidade de ocorrência de tal ameaça.

Explico melhor.

No setor privado, há inúmeras empresas classificadoras de crédito e de *valuation*. De forma bastante resumida, tais companhias analisam demonstrações contábeis (balanços, fluxos de caixa, etc.), para que, ao final da apreciação, confirmem um *score*, relacionado à capacidade financeira de uma organização ou, ainda, determinem o valor intrínseco de uma determinada empresa.

Se, ao término de tal avaliação, for delineado um quadro cuja perspectiva financeira não for favorável, um eventual parceiro comercial exigirá uma maior taxa de retorno (recompensa) do negócio para firmar tal associação, haja vista a configuração de um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

risco mais alto. Por óbvio, isso implicará em piores preços ofertados à Administração Pública pelas empresas que disputam a concessão.

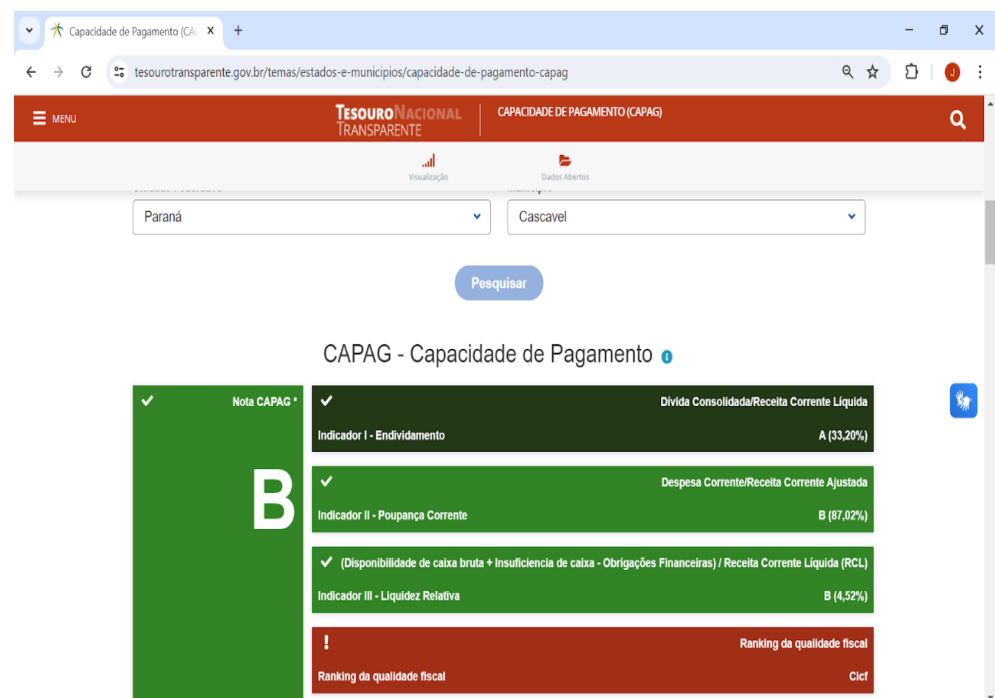
Nesse contexto, adotando como paradigma uma relação contratual privada, reitero que o papel de análise, acerca da capacidade financeira de um ente público, recai exclusivamente às licitantes, as quais devem sopesar os riscos e os impactos de tais ameaças na elaboração da proposta, tal qual uma relação comercial comum.

Por outro prisma, creio ser cabível a oferta de garantias, pelo poder concedente cuja situação fiscal seja delicada, a fim de garantir maior atratividade da licitação, ainda que a manutenção de um nível de asseguaração aceitável represente um ônus à Administração Pública.

Conclusivamente, diante de todas essas informações, entendo que não houve conduta, por parte do Município, passível de reprovação, assim como não houve situação deflagrada pela própria Entidade que possa ensejar um aumento do custo do contrato relacionado ao risco de sua insolvência.

Para tanto, corroborando sobre o que já fora discorrido, entendo que há uma série de fatores mitigadores de ameaças à consecução do objeto da concessão em epígrafe:

1. Consoante consulta ao site do Tesouro Transparente, evidencia-se que o Município de Cascavel possui uma nota CAPAG “B”, o que demonstra uma situação fiscal relativamente favorável da Entidade. A despeito de eventuais riscos políticos, inerentes ao exercício da gestão pública, é nítida a comprovação financeira acerca da capacidade e responsabilidade do Município para suportar seus compromissos.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Ademais, a apresentação do ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICA do contrato e da matriz de riscos (anexos ao Edital) - na qual há demonstração precisa das ameaças, com a alocação específica das responsabilidades que devem ser suportadas pelas partes que subscrevem o acordo -, além da previsão da possibilidade de exploração de receitas acessórias pelo concessionário, são medidas que mitigam as ameaças à consecução do objeto da concessão e proporcionam maior segurança e clareza às licitantes tanto na fase de elaboração das propostas quanto na etapa de execução da avença.

3. Portanto, creio ser despicienda a apresentação de garantia, **no caso ora discutido**, pelo Poder concedente, a fim de assegurar o pagamento da contraprestação pecuniária devida pela Entidade, diante do panorama fiscal da Entidade e em face da adoção das medidas mitigadoras de risco, sobre as quais já discorri alhures”.

Assim, improcedente a representação quanto a esse apontamento.

2.5.4. Ilegalidade na eleição de entidades diversas para realizar fiscalização e regulação

Insurge-se a representante em face de disposições do edital que atribuem ao poder concedente a possibilidade de exercer a fiscalização da concessão, arguindo o que entende ser ilegal a eleição de entidades diversas para realizar fiscalização e regulação, a contrariar o artigo 8º § 5º, artigo 9º, incisos II e VII, artigo 11, inciso III, artigo 11-B, § 4º e artigo 12 § 2º inciso X, todos da Lei n.º 11.445, de 05/01/2007. Para a interessada apenas a agência reguladora, no caso a AGEPAR, deteria competência para tanto.

Aqui, de igual forma, não há que prosperar a representação.

Concessa venia, pelo raciocínio vertido pela autora, a administração municipal há que ficar alheia à fiscalização dos serviços delegados, o que não se admite. Há que se pontuar que inexistente comando legal que retire do poder concedente a possibilidade de exercer a fiscalização dos serviços objeto da concessão. Por óbvio, que em razão dos dispositivos apontados, há a necessidade de definição de um ente responsável pela regulação e fiscalização dos serviços, mas isso não significa que o titular dos serviços se encontre peremptoriamente excluído da fiscalização, que também a exercerá justamente por se encontrar na condição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

titularidade de tais serviços. A delegação não importa na renúncia ao exercício do direito de fiscalizar, se assim fosse, o poder concedente, ultimado o processo de concessão com a celebração do contrato de parceria público-privada, não poderia intervir na sua execução quando constatada uma prestação de serviço de qualidade duvidosa. Pelo contrário, compete também ao titular dos serviços a fiscalização da concessão de forma concomitante com a agência reguladora, com vistas à tutela e preservação do interesse público, impondo-se a ele o poder-dever de intervir quando constatada eventual falha na prestação dos serviços delegados.

Não bastasse, como asseverado pela CGM, a AGEPAR participou de forma ativa na elaboração do instrumento convocatório, tendo consignado a necessidade de sua alteração com o claro escopo de disciplinar a atuação do poder concedente justamente quanto à fiscalização da concessão:

“Nota-se também que na decisão da AGEPAR9 que opinou pela alteração de diversos dispositivos relativos à atuação do Poder Concedente e do verificador independente na fiscalização do contrato, a própria Agência entendeu que:

(...) ainda que o serviço seja regulado e fiscalizado pela AGEPAR, o Poder Concedente não se exime da fiscalização contratual inerente ao Poder Público nas concessões. Nesse sentido, a alteração da forma de contratação do Verificador Independente, para que seja contratado diretamente pelo Município. Nesta hipótese, considerando que o desembolso referente à contratação caberá ao Município, recomenda-se seja revisto o valor da contratação e, consequentemente, o valor máximo da contraprestação.

(...)

Nesse contexto, considerando que a AGEPAR participou ativamente da elaboração do instrumento convocatório, especialmente no que tange à sua atuação como entidade reguladora e das atribuições do Poder Concedente, bem como que não há vedação na Lei nº 11.445/2007 para a atuação fiscalizatória do Poder Concedente, não se visualiza irregularidade no presente item” (peça 79, fls. 40-41).

Desse modo, descabida a representação quanto a esse tópico.

2.5.5. Ausência de levantamento de passivo ambiental

Diversamente do consignado anteriormente, há que se dar procedência à representação diante da ausência de levantamento de passivo ambiental. Nesse destaque, entendo por irretorquível a análise da unidade técnica assim declinada:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Pois bem. Sabe-se que a Lei atribui responsabilidade civil objetiva em relação aos danos ambientais, de modo que aqueles que causam danos ao meio ambiente são responsáveis por sua reparação, independentemente da existência de culpa ou dolo. Isso significa que a pessoa ou empresa envolvida na atividade que causou o dano ambiental é automaticamente responsável pelos prejuízos causados, independentemente de terem agido de forma negligente ou intencional.

No Brasil, a responsabilidade objetiva por danos ambientais está prevista na Lei nº 6.938/1981, conhecida como a Política Nacional do Meio Ambiente. O artigo 14 dessa Lei estabelece que "o poluidor é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade".

Essa lei define o poluidor como a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividades causadoras de degradação ambiental. Nesse contexto, apontou a Procuradoria Municipal:

Denota-se que o documento denominado como EVTEA Técnico Ambiental (fls.70/152) tem como premissa a viabilidade técnico-operacional e econômico-financeira do projeto. Ou seja, não aborda a questão ambiental, a qual é pouco estudada e analisada neste documento. No referido estudo há somente um tópico sobre educação ambiental, o qual não é suficiente para caracterizar um estudo de viabilidade ambiental. Ora, na condição de titular dos serviços público de saneamento básico, o Município deve responder pela sua gestão plena, que compreende as funções de organização, planejamento, regulação, fiscalização, prestação de serviços e controle social. Tudo isso deve ser levado em consideração para a elaboração dos estudos técnicos ambientais. Ademais, deve-se incluir a agenda ambiental de forma estratégica para a efetividade dos projetos, preservação ambiental e mitigação de riscos aos investidores. Alerta-se para a necessidade de que os referidos estudos ambientais reflitam a realidade no âmbito do Município de Cascavel, com a integração entre todas as áreas técnicas, de engenharia, social, bem como com a econômico-financeira e modelagem jurídica do projeto.

Ainda que os riscos sem correlação com a atuação da Concessionária tenham sido alocados ao Poder Público, entende-se necessário o levantamento e a publicação, junto ao instrumento convocatório, do passivo ambiental do empreendimento.

Nesse sentido, a Resolução nº 101/2023 – TCE/PR aponta como documento obrigatório nas PPPs, a “relação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos ao meio ambiente, inclusive do passivo ambiental existente, acompanhada de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cronograma físico-financeiro e da indicação do agente responsável pela implementação das referidas medidas”.

Assim, sugere-se a expedição de determinação ao Município de Cascavel para que publique junto ao instrumento convocatório a relação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos ao meio ambiente, inclusive do passivo ambiental existente, acompanhada de cronograma físico-financeiro e da indicação do agente responsável pela implementação das referidas medidas, nos termos do art. 9º, “r”, da Resolução nº 101/2023 – TCE/PR” (peça 79, fls. 42-43).

Destarte, adotando o opinativo técnico como razões para decidir, tem-se por procedente a representação nesse ponto, com a expedição da determinação recomendada.

2.5.6. Inadequação do critério de dimensionamento estimado para os serviços e risco de atos lesivos à administração pública

A interessada ainda lança dúvidas quanto à escolha critério de dimensionamento utilizado na licitação, metro cúbicos em detrimento de toneladas, arguindo que seria mais fácil a fiscalização por peso do que por metragem cúbica. Ainda que razoável a preocupação da representante quanto à higidez da execução do futuro contrato, por certo que a eleição da unidade de medida hábil à aferição da prestação dos serviços reside na esfera de discricionariedade do ente municipal, sendo lícita sua eleição desde que cabível para os fins a que se presta e sendo usualmente adotada em licitações como a dos presentes autos. E, nesse ponto, não se visualiza a sua desarrazoada adoção, eis que como referenciado pela unidade técnica:

“De fato, em pesquisa sobre procedimentos licitatórios com o mesmo objeto questionado, nota-se que o metro cúbico é comumente usado como unidade de medida: Pregão Eletrônico nº 51/2022, do Município de Ijuí – RS, Pregão Eletrônico nº 106/2021, do Município de Balneário Camboriú – SC, Inexigibilidade nº 28/2018, do Município de Francisco Beltrão – PR.

Além disso, conforme publicação técnica elaborado pelo CREA – PR10, a caracterização e quantificação dos resíduos da construção civil pode ser realizada em quilogramas ou em metros cúbicos.

Assim, embora a questão levantada pela Representante se mostre pertinente, não há embasamento técnico ou legal que indique a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

irregularidade da utilização do metro cúbico como unidade de medida para os resíduos volumosos e da construção civil, razão pela qual se opina pela improcedência da Representação neste ponto” (peça 79, fls. 44-45).

Em adendo, trago novamente à colação a colaboração do Cons. Substituto José Maurício de Andrade Neto, que leciona que:

“Por óbvio, não há jurisprudência que trate do assunto. O que nos faz levar à análise apenas do caso concreto. Embora a Representante pugne que há contradição no edital quanto à utilização de unidades de medida distintas, uma leitura com maior acurácia revela que não há incompatibilidade de fato.

De imediato, repiso alguns pontos importantes.

A variável “volume” é utilizada para aferição para aferição de resíduos de construção civil, do tipo volumosos e de podas, conforme excerto do edital. Para os demais tipos de detritos, utiliza-se a variável “peso”.

O Município alegou que o uso da unidade de medida “metros cúbicos (m³)” para quantificar os resíduos volumosos e os resíduos da construção civil (RCC) deriva do atendimento ao preconizado no art. 3º do Decreto Municipal nº 9775/2011, norma que instituiu o PLANO INTEGRADO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL em Cascavel.

Com razão a Entidade. Vejamos o que diz o referido artigo do mencionado diploma legal.

Art. 3º Para os efeitos deste regulamento entende-se por:

(...)

VI - Pequeno Gerador: são pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que geram a quantidade máxima de 1.000l (mil litros) equivalente a 1,0m³ de RCC, por obra.

(...)

VII - Grande gerador: são pessoas físicas ou jurídicas que geram quantidade maior que 1.000l (mil litros) equivalente a 1,0m³ de RCC, por obra.

Tal fato, por si só, elidiria a responsabilidade da entidade, haja vista o Edital ter garantido a observância e aderência à norma local.

Numa pesquisa ainda mais aprofundada, entendo que, se adotássemos a variável “peso”, para determinar a quantidade de



Tal afirmação decorre da constatação de que tanto a Abrecon – Associação Brasileira para a Reciclagem de Resíduos da Construção Civil e Demolição – como as inúmeras normas locais que versam sobre o assunto, utilizam o volume como grandeza física para dimensionar a quantidade de detritos oriundos da indústria da construção. Vejamos alguns exemplos abaixo:



XIII - Pequenos Geradores de Resíduos da Construção Civil: aqueles que geram volumes de até 0,5 m³ (meio metro cúbico) o que equivale a 10 carrinhos de mão com capacidade de 50 litros e 1,0 m³ (um metro cúbico) de Resíduos Volumosos;

Ainda sobre o tema, ressaltou que os resíduos volumosos (móveis, colchões etc.), pelo grande espaço que ocupam, também conferem uma dificuldade adicional no manejo até sua correta destinação. Em comum, tanto os resíduos sólidos como os volumosos possuem como característica a difícil compactação, quando se faz a comparação com o lixo doméstico comum, o que só ratifica a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

escolha da grandeza “volume” como variável eficaz para dimensionar tais tipos de detritos.

Conclusivamente, denota-se uma praxe, inequívoca, em se adotar como métrica o espaço que os materiais ocupam no espaço – volume – com o fito de se avaliar a quantidade de RCC e os resíduos volumosos produzidos.

Dito de outra forma, caso o Município adotasse especificamente o peso em vez do volume como grandeza física para mensurar os detritos de construção civil, estaria a Entidade propondo uma solução mercadológica não usual, com potencial de gerar fragilidades na avaliação do contrato ou ainda, prejudicar a competitividade do certame.

O peso, por sua vez, é a grandeza física adequada para tratar de dimensionamento de detritos recicláveis. Além disso, é uma medida mais direta e precisa do material reciclável que está sendo coletado e processado, o que facilita a precificação. E assim o Edital o faz, corretamente, conforme excerto abaixo, o qual descreve fórmula precursora para formulação de indicador de desempenho do concessionário:

- *PESO TOTAL COLETADO*: corresponde aos resíduos domiciliares e de materiais recicláveis coletados no referido mês;
- *POTENCIAL DE RECICLAGEM*: corresponde ao percentual de potencial de reciclagem, atualizado anualmente por meio de emissão do RELATÓRIO GRAVIMÉTRICO, a ser produzido pela CONCESSIONÁRIA, nos termos do ANEXO I – CADERNO DE ENCARGOS.

5.3.4.3.4. Calcular parâmetro OC_R , pela seguinte fórmula:

$$OC_{CR} = \frac{\text{Peso total de Resíduos Enviados} - \text{Peso total de Resíduos Devolvidos}}{\text{Peso total de Resíduos com potencial serem Reciclados}}$$

em que:

- *Peso total de Resíduos com potencial de serem Reciclados*: peso total de resíduos coletados provenientes da coleta de resíduos sólidos domiciliares e da coleta de materiais recicláveis, multiplicado pelo percentual de potencial de reciclagem, nos termos do item 5.3.4.3.3;
- *Total de Resíduos Enviados*: peso total de materiais recicláveis enviados às cooperativas no referido Mês;
- *Total de Resíduos Retornados* : parcela dos resíduos devolvidos no referido mês.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por último, o Edital utiliza a variável volume para aferir a diminuição do que é descarregado no aterro sanitário. Ademais, é mais um indicador da avaliação de desempenho do concessionário, consoante disposição editalícia, abaixo:

INDICADORES DE DESEMPENHO		Peso
1	Coleta Manual e Containerizada	18,0%
2	Coleta de Materiais Recicláveis	18,0%
3	Varrição	18,0%
4	Reciclagem	18,0%
5	Redução de Volume de Destinação de Rejeitos para o Aterro	18,0%
6	Certificação ISO 9001	5,0%
7	Satisfação do Município	5,0%

Insta salientar que o volume dos resíduos é um fator importante a ser considerado na vida útil de um aterro sanitário, haja vista que sua vida útil está diretamente relacionada à quantidade de detritos sólidos que são depositados diuturnamente no local. Quanto maior o volume de lixo despejado, mais rapidamente o aterro atinge sua capacidade máxima.

Em outro vértice, é possível afirmar que a variável “peso” para o aterro não é significativa. O importante - e por isso faz parte do sistema de avaliação de desempenho da concessionária, como dito anteriormente - é a potencial diminuição da área que o aterro ocupa.

Ainda, para dirimir o dilema peso vs. volume, entendo que o Edital propõe a solução - a meu ver, bastante acertada, que é a imposição para que, na disposição de RCC's e resíduos volumosos, a fim de verificar o respectivo volume, sejam providenciados objetos-medida uniformes - caçambas - o que facilita a mensuração para fins de controle de desempenho.

Além disso, para evitar potenciais fraudes, o contrato de concessão prevê a instituição da figura do VERIFICADOR INDEPENDENTE, responsável pela análise imparcial do desempenho do contrato, cuja função é *realizar periodicamente, com base nos relatórios enviados e em suas diligências e verificações, a avaliação de desempenho, o cálculo da CONTRAPRESTAÇÃO a que faz jus a CONCESSIONÁRIA, além de monitorar os índices de desempenho da execução da CONCESSÃO e validar os dados obtidos*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do acerto do edital, incabível a procedência da representação nessa parte.

2.5.7. Limitação de até três empresas na formação de consórcio

A limitação do número de integrantes do consórcio já foi objeto de deliberação acima, quando da análise da representação proposta pela ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA (Autos n.º 50068/2023), impondo-se o reconhecimento da procedência da representação, quanto a esse ponto, pelos fundamentos acima declinados.

2.6. Autos n.º 54519/23: autora PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.

Preliminarmente à análise das máculas apontadas na presente representação, há que se expor que, quando do recebimento do expediente (Despacho n.º 184/2023, peça 31), a impropriedade relativa à alegação de falta de previsão da possibilidade de subcontratação dos serviços não restou admitida, dada a existência de previsão dessa espécie na minuta contratual, inclusive com tópico próprio, restando, portanto, apenas as afirmações de ausência de exigência, como requisito de habilitação, de licença de operação ambiental, previsão de qualificação técnica sem parâmetros objetivos e fragilidade na aferição da qualificação técnica, dada a possibilidade, estatuída no edital, de somatório de atestados técnicos.

2.6.1. Ausência de licença operacional ambiental na habilitação emitida pelo IAT

A primeira mácula erigida pela representante diz respeito à ausência de licença operacional ambiental na habilitação, impropriedade já levantada em outros autos em apenso (Processo n.º 50068/2023), cuja autora é a empresa ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA, adotando-se as mesmas razões para decidir, pela improcedência da representação nesta parte.

2.6.2. Exigência de qualificação técnica sem parâmetros objetivos, diante da não definição das parcelas de maior relevância

Como segunda eiva, contesta-se a falta de objetividade das exigências de qualificação técnica, ante à indefinição das parcelas de maior



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

relevância, eis que para a representante o edital possui *“uma redação confusa e não especifica as atividades que deverão constar o atestado de qualificação técnica, dando a entender que será exigida a comprovação de qualificação técnica em relação a todas as atividades a serem desempenhadas contratualmente pela futura contratada”* (peça 3, fls. 9).

Diante do afirmado pela parte, há que se sopesar os termos do edital.

Compulsando o instrumento convocatório, tem-se o exigido para fins de demonstração da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional:

“15.10.1.1. Qualificação técnico-profissional: Comprovação da PROPONENTE possuir em seu quadro permanente engenheiro(s) detentor(es) de Atestado(s) de Responsabilidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CREA, acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico – CAT, por execução de serviços de características semelhantes, relativas às parcelas de maior relevância, sendo:

- a) Prestação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares;
- b) Prestação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos recicláveis;
- c) Operação de unidade de destinação final de resíduos sólidos domiciliares;
- d) Prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos da construção civil;
- e) Varrição Manual de Vias e Logradouros Públicos;
- f) Varrição Mecanizada de Vias e Logradouros Públicos. 1

15.10.1.2. Qualificação técnico-operacional: Comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, por meio da apresentação de atestado(s) de capacidade técnica, em nome da PROPONENTE, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, ou por órgão de regulação e/ou de fiscalização. O(s) atestado(s) deverá(ão) indicar a execução de atividades nas seguintes características e quantidades:

- a) Prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares em quantidade mínima de 3.900 toneladas por mês;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- b) Prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos recicláveis em quantidade mínima de 250 toneladas por mês;
- c) Operação de unidade de destinação final de resíduos sólidos domiciliares em quantidade mínima 3.900 toneladas por mês;
- d) Varrição Manual de Vias e Logradouros Públicos em quantidade mínima de 2.160 km por eixo por mês;
- e) Varrição Mecanizada de Vias e Logradouros Públicos em quantidade mínima de 540 km por eixo por mês” (peça 4, fls. 17)

Analisando o caderno de obrigações (peça 6), tem-se os serviços abarcados para a concessão:

“5.1. Os serviços da CONCESSÃO compreendem:

5.1.1. Coleta e transporte de resíduos sólidos, envolvendo:

a) Coleta manual e containerizada e transporte de resíduos domiciliares, de grandes geradores, de feiras livres e do serviço de varrição manual.

b) Coleta e transporte de resíduos sólidos recicláveis até os Ecopontos, bem como coleta e transporte dos rejeitos dos Ecopontos.

c) Coleta e transporte de resíduos da construção civil, entulhos, volumosos e de resíduos não perigosos provenientes de pontos de descarte irregular, dos Pontos de Entrega Voluntária (PEVs) e de cemitérios municipais; além de resíduos volumosos coletados sob demanda, conforme abaixo:

- Coleta e transporte de resíduos inertes, entulhos e de resíduos da construção civil provenientes de pontos de descarte irregular
- Coleta e transporte de resíduos volumosos (sob demanda).
- Coleta e transporte de resíduos da construção civil, volumosos, podas e recicláveis, todos provenientes dos Pontos de Entrega Voluntária (PEVs).
- Coleta e transporte de resíduos da construção civil e de resíduos não perigosos, todos provenientes dos cemitérios municipais.

5.1.2. Operação e manutenção de Pontos de Entrega Voluntária (PEV's).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.1.3. Varrição manual e mecanizada de vias e logradouros públicos.

5.1.4. Destinação final ambientalmente adequada, contemplando:

a) Operação e manutenção da CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS (CTR), contemplando a Unidade de Tratamento Mecânico (UTM); a Unidade de Tratamento Biológico (UTB - COMPOSTAGEM AERÓBICA); a Unidade de Trituração de Volumosos (UTV); o SISTEMA DE GERAÇÃO DE ENERGIA; e o Aterro Sanitário Municipal.

5.1.5. Educação ambiental” (fls. 5-6)

No que concerne à qualificação técnico-profissional, após o cotejo dos serviços englobados na concessão, tem-se que, originariamente, exigiu-se a demonstração da experiência anterior da quase integralidade dos serviços, deixando-se de fora apenas a “operação e manutenção de Pontos de Entrega Voluntária (PEV's)” (Item 5.1.2 do Caderno de Obrigações) e a “Educação Ambiental (Item 5.1.5 do Caderno de Obrigações). Posteriormente, na defesa apresentada a municipalidade (peça 58 dos autos principais) informou que optou por excluir a exigência atinente aos serviços de coleta e transporte de resíduos da construção civil e de varrição mecanizada (Itens “d” e “f” da Cláusula 10.10.1.1).

Relativamente à qualificação técnico-operacional, deixou de exigir a demonstração de aptidão técnica também para os serviços de “operação e manutenção de Pontos de Entrega Voluntária (PEV's)” e “Educação Ambiental”, como também para “coleta e transporte de resíduos da construção civil”. Ulteriormente, o município destacou que iria excluir a para fins de qualificação técnico-operacional a “varrição mecanizada de vias e logradouros públicos em quantidade mínima de 540 km por eixo por mês” (Item 15.10.1.2).

De um lado, o instrumento convocatório na parte em epígrafe não parece incidir em dúvida ou falta de clareza quanto às exigências de qualificação técnica, eis que bem explicitadas nos seus Itens 15.10.1.1 e 15.10.1.2. Doutro lado, mostra-se titubeante o raciocínio declinado em sua defesa quando afirma que:

“Diante do conteúdo da representação, o Município deliberou pela alteração do edital, excluindo do rol de exigência de comprovação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

qualificação técnica, as exigências relacionadas à prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos da construção civil, prevista no item 'd' da cláusula 15.10.1.1 e à varrição mecanizada, presente nos itens 'f' da Cláusula 15.10.1.1 e item 'e' da Cláusula 15.10.1.2. Tais serviços, de fato, poderiam gerar dúvidas e questionamentos quanto ao fato de se enquadrarem, ou não, nos conceitos de 'maior relevância' e 'maior valor' no âmbito do presente projeto" (peça 58 dos autos principais, fls. 8).

Explico: por força do que prescreve o artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993, apenas se pode exigir a apresentação de atestado de capacidade técnica, para fins de demonstração da qualificação técnica, da "execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação". Veja-se que a regra em epígrafe condiciona a exigência a dois requisitos: maior relevância e valor significativo. Destarte, os autos do procedimento licitatório devem restar instruídos com os estudos que determinaram quais as parcelas de maior relevância técnica, bem como explicitado que seu valor ostenta significativo montante quando comparado com a integralidade da contratação. Ou seja, tais estudos não parece terem sido feitos, na medida em que em sua defesa, a municipalidade poderia tê-los encaminhados, demonstrando o porquê de ter eleitos os itens "serviços de coleta e transporte de resíduos da construção civil" e "varrição mecanizada" como relevantes e de valores significativos. Ao invés disso, como ela mesma afirma, foi o conteúdo da representação que colocou em dúvida se tais itens gozariam da relevância e do valor significativo para legitimar a exigência de atestado de capacidade técnica. Não se pode admitir a existência dessa dúvida, a qual deveria ter sido suprida quando do planejamento da licitação. Ou seja, não basta a alegação genérica da relevância dos serviços, se divorciada dos necessários estudos que embasaram a sua definição. Diga-se, ao contrário do vertido pela unidade técnica (peça 84 dos autos principais, fls. 5), que a escolha das parcelas de maior relevância não é simplesmente discricionária, não cabendo ao gestor público, com base na conveniência e oportunidade, optar, ao seu alvedrio, por um ou outro serviço sobre o qual recairia a obrigação de comprovar sua experiência anterior, mas decidir de forma fundamentada, com base em estudos, pautados na objetividade, onde se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concluiriam pela relevância e pelo valor dos serviços, e daí a eleição dos mais relevantes técnica e financeiramente.

Destarte, o edital deixou claro os pontos em que residiriam a necessidade de comprovação da qualificação técnica, não cabendo a procedência da representação nesta parte, no entanto, tendo em vista que não restou suficientemente clara a existência dos estudos que teriam embasado a definição dos serviços de maior relevância e valor significativo, forçoso concluir pela expedição de determinação à municipalidade para que em futuras licitações proceda à realização de estudos, os quais devem necessariamente compor os autos do procedimento licitatório, para fins de definição dos serviços de maior relevância e valor significativo para a demonstração da qualificação técnica.

2.6.3. Fragilidade na aferição da qualificação técnica, diante da possibilidade de somatório de atestados técnicos

Por derradeiro, tem-se o apontamento de fragilidade na aferição da qualificação técnica, dada a possibilidade, estatuída no edital, de somatório de atestados técnicos, o que não permitiria a correta mensuração da capacidade da empresa de operar simultaneamente a quantidade/volume previsto no procedimento licitatório.

Em resposta ao questionamento, o ente municipal esclareceu que, para fins de se coibir justamente essa situação, restou previsto no instrumento convocatório (Item 15.10.3) que só será admitida a soma de atestados quando se atenda à integralidade dos itens de exigência e que os serviços tenham sido prestados concomitantemente.

Eis a redação do citado dispositivo do edital:

“15.10.3. Quanto às exigências de qualificação técnica, será admitido o somatório de atestados, desde que atenda a integralidade dos itens de exigência e que os serviços tenham sido executados concomitantemente”.

Embora seja relevante a preocupação da representante quanto à hígida demonstração da qualificação técnica pelas eventuais participantes do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

certame, a literalidade da regra em epígrafe, como apontado pelo município, parece coibir adequadamente a possibilidade ventilada no presente expediente quanto à escorreita caracterização da capacidade das licitantes.

Ademais, consoante jurisprudência, a permissão de somatório de atestados de capacidade técnica é medida que fomenta a competitividade, funcionado como regra e a restrição a ela é medida excepcional que deve restar justificada nos autos do procedimento licitatório. Nesse sentido, tem-se o Acórdão n.º 2157/2021, do Tribunal Pleno, assim ementado:

“Representação da Lei n.º 8.666/93. Consórcio de Saúde dos Municípios do Oeste do Paraná - CONSAMU. Edital de Pregão Eletrônico nº 01/2021. A apresentação de planilhas de custos pela vencedora do certame será obrigatória quanto o objeto envolver intermediação de mão de obra. **A imposição de limitações ao somatório de atestados de qualificação técnica é medida excepcional e deve estar devidamente motivada no processo de contratação.** CGM e MPC pela procedência parcial, e continuidade do Edital de Pregão Eletrônico nº 01/2021. Pela procedência parcial da Representação com determinação para a anulação Edital de Pregão Eletrônico nº 01/2021” (grifou-se).

Do Tribunal de Contas da União colhe-se o seguinte julgado ilustrativo do caso:

“O entendimento desta Casa é o de que, na aferição da experiência das licitantes por meio de atestados de serviços realizados, deve-se permitir o somatório desses nos casos em que a demonstração satisfatória da aptidão técnica do concorrente demande a apresentação de mais de um atestado. Ou seja, em condições normais, aceita-se o somatório de atestados para o fim de comprovação de capacidade técnica, a não ser que haja motivo bastante para justificar a exigência de atestado único ou a imposição de outras limitações (Acórdãos 1.237/2008, 2.150/2008, 2.882/2008 e 1.231/2012, todos do Plenário)” Acórdão n.º 1983/2014, do Plenário).

Diante do acima exposto, não há que se dar procedência à representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. VOTO

Destarte, VOTO:

I) pela improcedência da representação proposta por PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA (Autos n.º 54519/23);

II) pela procedência parcial das representações formuladas por AMBIENTAL LIMPEZA URBANA E SANEAMENTO LTDA. (Processo n.º 43211/23); SINDICATO DAS EMPRESAS DE LIMPEZA URBANA, GESTÃO, COLETA, TRANSPORTE, TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO FINAL ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E EFLUENTES DO ESTADO DO PARANÁ – SELUR/PR (Processo n.º 42839/23), ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA. (Processo n.º 50068/23), CGC CONCESSÕES LTDA. (Processo n.º 55817/23), e AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A (Processo n.º 81672/23), em razão de: (i) defasagem dos valores do projeto; (ii) incongruências quanto à projeção populacional e à geração de resíduos no horizonte do projeto; (iii) limitação de até três empresas na formação de consórcio; (iv) insuficiência do estudo sobre a capacidade de pagamento pelo município; e (v) ausência de levantamento de passivo ambiental;

III) pela expedição de determinação ao MUNICÍPIO DE CASCAVEL para que proceda, no prazo de 30 dias, à anulação da Concorrência Pública n.º 44/2022, a partir da publicação do seu edital, demonstrando o seu cumprimento no presente feito, e caso queira dar continuidade no certame:

- a) atualize a pesquisa de preços para data não superior a 180 dias da reabertura da licitação;
- b) afaste a incongruência entre os dados da projeção populacional e da geração de resíduos entre o Caderno de Encargos e o Memorial Descritivo;
- c) caso haja limitação ao número de empresas participantes em consórcio, apresente justificativa técnica adequada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- d) demonstre no procedimento licitatório, a existência de estudos de impacto orçamentário-fiscal, nos termos do art. 10, inc. III, da Resolução TCE/PR n.º 101/2023;
 - e) publique junto ao instrumento convocatório a relação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos ao meio ambiente, inclusive do passivo ambiental existente, acompanhada de cronograma físico-financeiro e da indicação do agente responsável pela implementação das referidas medidas, nos termos do art. 9º, “r”, da Resolução n.º 101/2023 – TCE/PR;
 - f) proceda à realização de estudos, os quais devem necessariamente compor os autos do procedimento licitatório, para fins de definição dos serviços de maior relevância e valor significativo para a demonstração da qualificação técnica; e
- IV) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal.

É o voto.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES**

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

- I. Julgar pela improcedência da representação proposta por PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA. (Autos n.º 54519/23);
- II. Julgar pela procedência parcial das representações formuladas por AMBIENTAL LIMPEZA URBANA E SANEAMENTO LTDA. (Processo n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

43211/23); SINDICATO DAS EMPRESAS DE LIMPEZA URBANA, GESTÃO, COLETA, TRANSPORTE, TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO FINAL ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E EFLUENTES DO ESTADO DO PARANÁ – SELUR/PR (Processo n.º 42839/23), ECOSYSTEM SERVIÇOS URBANOS LTDA. (Processo n.º 50068/23), CGC CONCESSÕES LTDA. (Processo n.º 55817/23), e AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A (Processo n.º 81672/23), em razão de: (i) defasagem dos valores do projeto; (ii) incongruências quanto à projeção populacional e à geração de resíduos no horizonte do projeto; (iii) limitação de até três empresas na formação de consórcio; (iv) insuficiência do estudo sobre a capacidade de pagamento pelo município; e (v) ausência de levantamento de passivo ambiental;

III. Determinar ao MUNICÍPIO DE CASCAVEL que proceda, no prazo de 30 dias, à anulação da Concorrência Pública n.º 44/2022, a partir da publicação do seu edital, demonstrando o seu cumprimento no presente feito, e caso queira dar continuidade no certame:

a) atualize a pesquisa de preços para data não superior a 180 dias da reabertura da licitação;

b) afaste a incongruência entre os dados da projeção populacional e da geração de resíduos entre o Caderno de Encargos e o Memorial Descritivo;

c) caso haja limitação ao número de empresas participantes em consórcio, apresente justificativa técnica adequada;

d) demonstre no procedimento licitatório, a existência de estudos de impacto orçamentário-fiscal, nos termos do art. 10, inc. III, da Resolução TCE/PR n.º 101/2023;

e) publique junto ao instrumento convocatório a relação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos ao meio ambiente, inclusive do passivo ambiental existente, acompanhada de cronograma físico-financeiro e da indicação do agente responsável pela implementação das referidas medidas, nos termos do art. 9º, “r”, da Resolução n.º 101/2023 – TCE/PR;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

f) proceda à realização de estudos, os quais devem necessariamente compor os autos do procedimento licitatório, para fins de definição dos serviços de maior relevância e valor significativo para a demonstração da qualificação técnica; e

IV. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 28 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária nº 29.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente