

# Questões sobre a contratação de serviço de tratamento e disposição final de resíduos infectantes de saúde

## 1 HISTÓRICO

Tratam os autos de denúncia formulada a esta Corte por Ambitec Ltda. contra procedimento licitatório deflagrado pela Prefeitura Municipal de Uberlândia (Concorrência Pública n. 327/2011), cujo objeto é

a seleção e contratação de empresa para prestação de serviços de tratamento de resíduos de saúde, envolvendo a coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos considerados infectantes pela legislação vigente, gerados nos Serviços Públicos Municipais administrados pela Prefeitura Municipal de Uberlândia, com emissão de Certificado de Tratamento e Disposição Final dos Resíduos Tratados.

Alegou o denunciante que o edital apresentava as seguintes irregularidades: (1) contradição quanto à destinação final dos resíduos tratados; (2) exigência de que engenheiro químico componha a equipe técnica da vencedora; (3) ausência de memorial descritivo e de planilha orçamentária de custos; (4) não definição do prazo para apresentação de Licença Ambiental de Operação.

Recebida a documentação, em 21/11/2011, o conselheiro presidente verificou a ausência do edital de licitação e, reconhecendo a pertinência das alegações da denunciante e a relevância da matéria, determinou seu recebimento como denúncia e sua autuação, nos termos do art. 302, § 2º, do Regimento Interno, com urgência (fls. 53).

Os autos foram distribuídos ao conselheiro Eduardo Carone Costa (fls. 54).

Tendo sido os autos encaminhados à apreciação da presidência, nos termos do art. 197, § 3º, do Regimento Interno, depois de diligência que verificou a suspensão administrativa do certame (fls. 55-56), o conselheiro presidente, tendo em vista que a licitação foi suspensa *sine die* pela própria Administração, considerou prejudicada a análise do pedido liminar a ele submetido e encaminhou os autos ao conselheiro relator.

Em despacho a fls. 58, o conselheiro relator determinou o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria, para informar e instruir a denúncia.

Em análise técnica a fls. 59-99 esta Coordenadoria confirmou como irregulares os apontamentos levantados na denúncia: (1) contradição quanto à destinação final dos resíduos tratados (itens 1.1.3 e 1.2.3 do edital); (2) exigência de que engenheiro químico componha a equipe técnica da vencedora (item 4.1.2.1.2 do edital); (3) ausência de memorial descritivo e de planilha orçamentária de custos; (4) não definição do prazo para apresentação de Licença Ambiental de Operação (item 1.2.3 do edital).

Em despacho a fls. 100, o conselheiro relator determinou a intimação dos responsáveis para que, no prazo de cinco dias, encaminhassem a esta Corte cópia das fases interna e externa do certame e que cientificassem o Tribunal, devida e previamente, sobre a abertura do certame, acaso ocorresse.

Devidamente intimados os responsáveis, o presidente da Comissão Permanente de Licitação enviou ofício, em 21/12/2011 (fls. 103), encaminhando cópia do procedimento licitatório (fls. 104-405) e comunicando a abertura do certame em 06/01/2012, sem nenhuma alteração do edital antes analisado pela unidade técnica.

Em 18/01/2012, o conselheiro presidente encaminhou os autos a esta Coordenadoria para análise dos documentos a fls. 103-405, com a urgência que o caso requeria, tendo em vista que as propostas foram abertas em 06/01/2012 (fls. 409).

Analisaram-se os documentos enviados pelos responsáveis a fls. 410-420, à vista das irregularidades verificadas no parecer anterior, a fls. 59-99, ocasião em que foram ratificadas todas as razões antes apresentadas, já que se verificou que o edital final (fls. 271-295) correspondia ao mesmo edital já analisado.

Sugeriu-se que se suspendesse o certame no estado em que se encontrava, ou que a Municipalidade se abstinhasse de formalizar a contratação, que os responsáveis fossem intimados a apresentar cópia dos atos do procedimento licitatório realizados após 19/12/2011, bem como cópia de eventual contrato firmado, e que os responsáveis fossem citados para apresentação de defesa ou minuta de edital retificado, se ainda houvesse a possibilidade de fazê-lo.

Encaminhados os autos ao relator, este proferiu despacho, determinando a juntada da documentação de n. 1543145, a fls. 434-447, por meio da qual a empresa Ambitec Ltda. solicitou cópia do processo, tendo sido autorizado o pedido. Determinou ainda, liminarmente, a suspensão do procedimento, *ad referendum* da Segunda Câmara, a intimação do prefeito e do presidente da Comissão de Licitação para que se abstinhassem de dar prosseguimento ao certame e encaminhassem cópia da publicação da sua suspensão sob pena de multa, bem como a intimação da empresa denunciante (fls. 423-433).

Procedidas as intimações (fls. 449-454), a decisão monocrática foi submetida à apreciação do Colegiado da Segunda Câmara (fls. 455-465), que a referendou (fls. 466).

Em 17/02/2012 a Diretora da Segunda Câmara emitiu comunicado informando que até aquela data, conforme informações obtidas junto ao Sistema Gerencial de Administração de Processo (SGAP), os responsáveis não haviam se manifestado, embora regularmente intimados (fls. 467), o que motivou nova determinação do relator para que, no prazo de 48 horas, fosse comprovado o cumprimento da decisão exarada na primeira sessão da Segunda Câmara após a decisão monocrática.

Novas intimações foram feitas, de acordo com fls. 469-476. A fls. 477, determinação, pelo relator, de juntada de documentação.

A documentação de n. 02520702/2012 deu entrada nesta Corte em 13/03/2012, mediante a qual o Município de Uberlândia juntou procuração e indicou seus advogados (fls. 478-483), solicitou prorrogação do prazo por mais 48 horas (fls. 484-486).

Em 14/03/2012, nova documentação foi protocolizada sob o n. 701284/2012, por intermédio da qual o Município comprova a suspensão do procedimento (fls. 487-488), anexando:

- ata da sessão pública de abertura dos envelopes de documentação da Concorrência Pública n. 327/2011, ocorrida em 06/01/2012 (fls. 489-490);
- convocação para a abertura dos envelopes comerciais da Concorrência Pública n. 327/2011 (fls. 491);
- ata da sessão pública de abertura dos envelopes comerciais da Concorrência Pública n. 327/2011, ocorrida em 02/21/2012 (fls. 492);
- publicação da suspensão do procedimento relativo a essa Concorrência em jornal de circulação local e no *Diário Oficial do Município* (fls. 493-494).

A Diretoria da Segunda Câmara se manifestou a fls. 495, encaminhando os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em cumprimento ao despacho a fls. 477.

O conselheiro relator determinou a juntada de recebimento de novo documento (n. 863124/2013, de 24/01/2013, a fls. 497-500), por meio do qual os advogados do escritório Ribeiro Silva Advogados apresentam o comprovante de ciência da renúncia ao mandato outorgado pelo ex-prefeito de Uberlândia a partir de 01/01/2013. Determinou a exclusão dos nomes dos procuradores vinculados ao cadastro de advogados e às futuras publicações, bem como a intimação do ex-prefeito Odelmo Leão Carneiro Sobrinho e do prefeito atual para, querendo, constituírem novo procurador em 15 dias.

Dos dois representantes, o prefeito atual, Gilmar Alves Machado foi intimado a fls. 502 e, mediante procuração a fls. 503, seu representante solicitou cópia do processo (fls. 504-505), deferida pelo relator (fls. 508). O ex-prefeito também foi intimado (fls. 506-507).

Mediante o documento n. 882344/2013, o procurador judicial adjunto Rogerio Luiz dos Santos solicita a inclusão de novos procuradores municipais (fls. 511), acatada pelo conselheiro relator, conforme fls. 513.

O ex-prefeito comunicou, juntando o documento n. 1575485/2013, que deu entrada em 08/03/2013 nesta Corte, que a partir de então figuraria no processo como pessoa física tendo em vista o término de seu mandato e pediu a juntada de nova procuração, que anexa (fls. 514-515).

Encaminhados os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, foi juntada a manifestação da procuradora Sara Meinberg, que, não vislumbrando a necessidade de apontamentos complementares aos do órgão técnico, ratificou-os e opinou pela citação, para apresentação de defesa, do ex-prefeito e do presidente da Comissão de Licitação do Município à época; pela citação do atual prefeito para tomar ciência das irregularidades identificadas e adotar as medidas que entendesse pertinentes; pela manutenção da suspensão do certame até o saneamento das irregularidades; pela manifestação conclusiva da unidade técnica após a defesa; e, finalmente, pelo retorno dos autos para parecer conclusivo do *Parquet* (fls. 520-522).

Em 03/04/2013 os autos foram redistribuídos ao conselheiro em exercício Gilberto Diniz, em conformidade com o art. 125, *caput*, do Regimento Interno do TCEMG (fls. 523).

O novo relator determinou a citação do ex-prefeito Odelmo Leão, do secretário de saúde à época, Gladstone Rodrigues da Cunha Filho, e do presidente da Comissão de Licitação do Município à época, Edival Francisco da Cruz, para que, no prazo de 10 dias, apresentassem as defesas pertinentes às irregularidades apontadas e, também a intimação do atual prefeito municipal de Uberlândia (fls. 524).

Citados e intimados conforme fls. 525-529, 533, 539, e devolvido o envelope enviado ao ex-presidente da Comissão de Licitação (fls. 534), este Tribunal oficiou à prefeitura, solicitando o endereço de correspondência de Edival Francisco da Cruz, qualificado nos autos (fls. 540-541).

Por meio do documento n. 913064/2013, protocolizado em 08/05/2013, o procurador adjunto do município comunicou o endereço solicitado (fls. 543-546) e citou o ex-presidente da CPL (fls. 547-548).

O subestabelecimento consta das fls. 530-531 e a autorização para retirada de cópia, a fls. 537-538 e 542.

Pelo atual prefeito do município, manifestou-se o procurador adjunto, enviando o documento protocolizado sob o n. 1590475/2013, que deu entrada em 07/06/2013, comunicando ter tomado conhecimento dos apontamentos e ter acionado a Secretaria Municipal de Saúde, promotora do certame, que estava analisando a possibilidade de correção. A Diretoria de Compras do Município informou que o procedimento continuava suspenso, não havendo nenhuma manifestação da secretaria requisitante quer pela continuidade do processo, quer pela abertura de novo processo (fls. 549-552).

Em seguida, enviaram suas defesas o ex-prefeito, Odelmo Leão (documento n. 1592315/2013, em 14/06/2013, fls. 553-584) e o ex-secretário de saúde, Gladstone Rodrigues da Cunha Filho (documento n. 1592305/2013, em 14/06/2013, fls. 585-619).

A Secretaria da Segunda Câmara informou não haver registro de manifestação do ex-presidente da Comissão de Licitação e procedeu à juntada das defesas apresentadas (fls. 621).

O relator determinou então o reexame da denúncia, consideradas as defesas a fls. 549-552, 553-584 e 585-620 e, em seguida, o envio dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (fls. 622).

Em cumprimento à determinação, passou-se à análise das defesas a fls. 549-552, 553-584 e 585-620, em face das irregularidades anteriormente apontadas.

## **2 DA INFORMAÇÃO PRESTADA PELA ADMINISTRAÇÃO ATUAL**

O procurador adjunto judicial, Rogerio Luiz dos Santos, comunicou que questionara a Secretaria Municipal de Saúde, a qual, por seu assessor jurídico e, conforme memorando anexado a fls. 551, informou que “está realizando um trabalho de análise da linha de raciocínio externada pela Administração Municipal, bem como do entendimento lançado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais”.

Instada a se manifestar, a Diretoria de Compras do Município informou, também por meio do memorando a fls. 552, que o processo relativo à Concorrência Pública n. 327/2011 continuava suspenso, não tendo havido, por parte do órgão requisitante, manifestação quanto à desistência do processo nem quanto às alterações no edital sugeridas pela Corte de Contas. Tampouco houve abertura de novo processo licitatório para a contratação do mesmo objeto.

### **Análise**

Verifica-se que a Administração Municipal cumpre a determinação desta Corte, mantendo o processo suspenso e que provavelmente está aguardando decisão final neste processo para dar prosseguimento à pretendida contratação.

## **3 DAS DEFESAS APRESENTADAS PELO EX-PREFEITO MUNICIPAL E PELO EX-SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE**

### **a) Quanto à contradição referente à destinação final dos resíduos tratados**

O ex-prefeito Odelmo Leão e o ex-secretário Gladstone Rodrigues da Cunha Filho, agora na condição de cidadãos, trazem as seguintes ponderações, a fls. 555 e *et. seq.*:

- prejuízo algum foi causado à empresa denunciante, uma vez que não ocorreu a homologação e adjudicação do objeto nem a assinatura do contrato, não cabendo a aplicação de multa a eles;
- a denúncia deve ser sopesada não só com base na lei 8.666/93, mas também na legislação ambiental;
- o objeto compreende, além do tratamento dos resíduos, sua disposição final;
- o art. 13 de Lei n. 12.305/2010 classifica os rejeitos de serviços de saúde e distingue o que seriam os resíduos perigosos;
- o Município possui um Plano de Gerenciamento de Resíduos de Saúde, em obediência à resolução Conama n. 358/2005;
- o Município também segue a RDC Anvisa n. 306/2004, que dispõe sobre a matéria, e diversos resíduos de saúde são classificados como perigosos, merecendo a atenção do agente público;
- a responsabilidade civil por danos provocados por gerenciamento inadequado persistirá, mesmo quando contratado terceiro para prestação dos serviços;
- a Lei Complementar n. 140/2011 determinou que o município teria competência para executar e fazer

cumprir as políticas nacional e estadual de meio ambiente;

— o objetivo maior é a tutela dos recursos ambientais diante do crescimento da degradação do meio ambiente, que afeta negativamente a vida das pessoas e coloca em risco as futuras gerações;

— o item 1.1.3 do edital foi claro ao afirmar que os resíduos de saúde poderiam ser depositados no Aterro Sanitário Municipal, desde que entregues com Certificado de Tratamento assinado por responsável técnico, sem imposição de que necessariamente fossem depositados no município;

— há em seu favor o art. 23, II e VI, da Constituição Federal, que afirma a competência municipal, ao lado da federal e estadual, de zelo para com o meio ambiente, c/c art. 9º da Lei Complementar n. 140/2011, que dispõe sobre ações administrativas do município relativamente a atividades de licenciamento, controle, fiscalização e impacto ambiental de âmbito local;

— o item 1.2.3, tido como contraditório, apenas admite outra solução para a disposição final dos resíduos, mas, em momento algum, diz que a disposição final poderia ficar a cargo do Município;

— a definição do objeto é clara nesse sentido;

— sendo uma parte do objeto justamente a disposição dos resíduos tratados, não há que se questionar quem seria o responsável por esta obrigação, não sendo este o Município, mas o futuro contratado;

— a maioria dos municípios mineiros não possuía incinerador à época do certame, apresentando tabela do Sistema Integrado de Informação Ambiental (Siam), órgão estadual;

— essa seria apenas uma entre as várias soluções para tratamento de resíduos de saúde ou perigosos, hoje; existem ainda os sistemas de autoclave, microondas, plasma, etc., todos regulados pelo Conama;

— uma empresa pode fazer o tratamento de resíduos num local e encaminhá-los a outro município para disposição final, o que foi considerado no edital, admitindo-se soluções diversas para o caso, existindo, até, aterros particulares de propriedade de empresas;

— a Administração considerou que poderia haver diferenças na operacionalização dos custos, dependendo da situação de cada empresa;

— o sistema utilizado poderia influenciar na proposta final (fls. 564):

Sabe-se que o plasma é um sistema de tratamento significativamente mais caro, muito embora seja um dos mais adequados do ponto de vista ambiental. O incinerador de leito fixo, por sua vez, é mais barato do que aquele sistema.

Nessa hipótese, o preço indicado pela empresa que possua incinerador em Pará de Minas poderá ser menor do que o da empresa que possua plasma.

O cenário trazido à baila é possível, ou seja, cada empresa terá sua peculiaridade na apresentação de sua proposta. É exatamente esse fato que traz competitividade à licitação.

[...]

Divagações a parte, o que se conclui, portanto, é que o tratamento de resíduos de saúde não pode ser visto apenas como um procedimento isolado, mas sim, como um processo que engloba diversas fases. Argumentar que o depósito final de resíduos em Uberlândia é fator essencial para se lançar preços mais baixos para a prestação do serviço é desconsiderar toda política nacional de resíduos sólidos.

## Análise

Em análise técnica anterior, foi dito que o edital deveria ser elaborado de maneira clara e objetiva (art. 3º, Lei n. 8.666/93) e que se apresentava irregular porque suas disposições eram contraditórias, impedindo a avaliação objetiva dos licitantes e, em consequência, a correta formulação das propostas, referindo-se especialmente aos itens 1.1.3 e 1.2.3. O técnico acolheu a tese expressada na denúncia, segundo a qual não ficou claro se os resíduos deveriam ser dispostos no Aterro Municipal de Uberlândia ou em Aterro Sanitário indicado pela empresa vencedora do certame. O preço para disposição dos resíduos no Aterro Municipal de Uberlândia certamente seria proposto com valor inferior ao daquele proponente que indicasse local diverso para disposição.

Os itens questionados, por serem contraditórios, que impediriam a avaliação objetiva por parte dos licitantes e a correta formulação de propostas, são:

1.1.3) Para ser depositado no Aterro Sanitário Municipal de Uberlândia, o resíduo deverá ser entregue com Certificado de Tratamento, assinado pelo profissional Responsável Técnico.

1.2.3) Após a assinatura do Contrato, a Contratada deverá apresentar, para o local de destinação dos resíduos, a Licença Ambiental de Operação da destinação final dos resíduos, emitida pelo COPAM/MG ou pelo Órgão Ambiental similar da sede da Licitante.

Os defendentes, nas razões expostas, descortinam uma visão mais ampla do objeto da contratação visada, o que veio orientar as escolhas da Prefeitura de Uberlândia para compor o instrumento convocatório. Trouxeram à baila o fato da existência de diferentes métodos de coleta e tratamento dos resíduos de saúde, que são argumentos que poderiam derrogar o apontamento feito pela denunciante.

Assim, ao contrário de direcionamento na licitação, pelo fato da empresa que escolhesse como disposição final dos resíduos de saúde o próprio município onde seria feita a coleta estar sendo beneficiada pelos termos em que foi descrito o objeto, o que se visava era a ampliação da concorrência pelo fato de a Prefeitura não ter escolhido qual entre as várias soluções seria a mais apropriada para a prestação do serviço.

Consta do edital enviado pela Comissão de Licitação, na parte que trata da definição do objeto (fls. 270): “Item 1.1.2 — Os resíduos de Serviço de Saúde poderão ser tratados conforme as normas Anvisa/Conama, por meio de autoclaves, ou incineradores, ou microondas, ou, ainda, conforme outras tecnologias autorizadas pelos órgãos ambientais competentes.”

Constatada a existência, no mercado, de diferentes processos de manejo e tratamento dos resíduos de saúde, a prefeitura ampliou a participação, quando estabeleceu, no item 1.1.3 que, “para ser depositado no Aterro Sanitário Municipal de Uberlândia, o resíduo deverá ser entregue com Certificado de Tratamento, assinado pelo profissional Responsável Técnico”. Ou seja, entende-se que quis dizer: se a empresa optar pela disposição final no Aterro Sanitário Municipal de Uberlândia, não sendo obrigatório que o fizesse.

Dizem os responsáveis que ofereceram alternativas às empresas que optassem por outro local de disposição final dos resíduos com a redação dada ao item 1.2.3: “Após a assinatura do Contrato, a Contratada deverá apresentar, para o local de destinação dos resíduos, a Licença Ambiental de Operação da destinação final dos resíduos, emitida pelo Copam/MG ou pelo Órgão Ambiental similar da sede da Licitante.”

Com base no trabalho “Resíduos de serviço de saúde: definição, classificação e legislação”, de Suellen Silva Pereira<sup>1</sup>, tem-se a dimensão da importância do objeto da licitação em exame:

O Brasil tem uma Legislação Ambiental bastante avançada no contexto dos países em desenvolvimento; segundo Motta (2004) traduz uma crescente preocupação com o meio ambiente e a percepção de que o crescimento futuro dependerá das condições ecológicas preservadas. E, no que se refere ao Sistema de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde, conforme a RDC n. 306, de 07 de Dezembro de 2004, o estabelecimento que não estiver adequado ao que esta norma determina estará incorrendo em infração sanitária e sujeitando o infrator às penalidades previstas na Lei n. 6.437, de 20 de Agosto de 1977.

Por este motivo, torna-se indispensável o conhecimento sobre as características, bem como os riscos que envolvem os resíduos de serviço de saúde — RSS, haja vista que a minimização dos impactos, decorrentes da má gestão destes, só virá através do conhecimento, principalmente daqueles que manipulam estes materiais diariamente, fato que resultará em uma melhor qualidade ambiental e, por conseguinte, numa melhor qualidade de vida, haja vista que ambas estão inter-relacionadas.

Diante dos motivos apresentados, a afirmação da denunciante — “da forma como se coloca o edital, verificamos que há ‘armadilha oculta’, a qual poderá beneficiar um único licitante em detrimento dos demais, o que é inadmissível perante a lei” —, a fls. 8, ficaria comprometida.

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10528](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10528)>.

Entende-se que, tendo a Administração facultado o oferecimento de soluções diversas, que poderiam compreender a disposição final dos resíduos tanto no Aterro Sanitário Municipal de Uberlândia quanto em aterro sanitário indicado pela licitante, as alternativas não comprometeriam a competitividade, mas possibilitariam o oferecimento de preços de acordo com a situação particular de cada um dos proponentes, que se sujeitam à concorrência de mercado, entre os que tiverem a pretensão de ofertar o objeto à municipalidade.

Em que pese a exposição acima, porém, a questão proposta encontra-se estreitamente vinculada a um dos outros apontamentos abordados na denúncia, a ausência de memorial descritivo.

### **b) Quanto à ausência de memorial descritivo e planilha orçamentária de custos**

Em sua defesa, os responsáveis negam que a licitação tenha sido publicada sem os devidos cuidados, sem as cautelas necessárias à deflagração do certame.

Dizem que o Município de Uberlândia, atendendo ao comando da Conama e da Anvisa, elaborou seu Projeto de Gerenciamento de Resíduos de Saúde em 2006 (fls. 577):

Constam, nesse documento, todos os materiais e substâncias considerados infectantes em Uberlândia (fls. 102-115), bem como a forma de tratamento (fls. 225-231), o mapeamento dos riscos associados (fls. 230-232), como deve ser feito o armazenamento externo (fls. 223-224), a forma de coleta (fls. 221-223), determina detalhadamente a forma de armazenamento dos resíduos, quais os tipos de materiais a serem utilizados (fls. 207-218).

Afirmam que o art. 276 da Lei Municipal n. 10.715/11 considera como infração sanitária deixar de implantar o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) (fls. 578), e que tal ordenamento coexiste com a Lei 8.666/93, devendo ambas as legislações serem respeitadas pelo aplicador. No caso concreto, toda a descrição do processo de tratamento e disposição final dos resíduos infectantes de saúde está disposta no PGRSS, devendo os comandos, tanto os nacionais quanto os municipais, serem cumpridos (fls. 579):

Não se pode olvidar, também, que foi cumprido o art. 40, § 2º, IV da Lei n. 8.666/93, visto que as informações complementares, como por exemplo, o PGRSS, foram devidamente anexadas ao edital.

Evidencia-se, assim, que a orientação aos interessados na formulação das propostas não advém do edital, mas das normas ambientais cujo desconhecimento pelas empresas licitantes, especialistas no tratamento de resíduos de saúde, não pode ser alegado.

Em relação à ausência orçamentária de custos, vislumbra-se que o edital apesar de não ter estimado os preços unitários de cada procedimento, previu o preço unitário em R\$2,55 (dois reais e cinquenta e cinco centavos) por quilograma de resíduos tratados.

[...]

Apresentar o preço global por quilograma de resíduo tratado, na presente situação, aparenta ser a melhor ou, ainda, a única escolha para não se exigir dos licitantes a adoção de um ou de outro processo térmico especificamente. A decisão procura, na verdade, louvar o princípio da ampla concorrência.

### **Análise**

Havia alegado a denunciante que o edital não previu memorial descritivo e planilha orçamentária de custos.

Observou-se que, na primeira análise do órgão técnico, foi constatado que a denunciante não juntou à sua petição o instrumento convocatório. Assim, pontuou o analista a fls. 59:

4. Recebida a documentação protocolizada sob o número 0151635-5/2011, em 21 de novembro de 2011, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente, verificou a ausência do edital de licitação e, reconhecendo a pertinência das alegações da denunciante e a relevância da matéria, determinou seu recebimento como Denúncia e sua autuação, nos termos do art. 302, § 2º, do Regimento Interno, com urgência.

Tendo o analista trabalhado apenas com o documento que tinha em mãos, não poderia ter conhecimento da existência de um documento municipal, o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) do Município de Uberlândia, que, de acordo com as afirmações do ex-prefeito, teria sido repassado aos licitantes interessados.

A comprovação de que ao menos um dos interessados teve acesso a esse documento encontra-se nos questionamentos apresentados pela empresa Sterlix Ambiental ao processo da Concorrência Pública n. 327/2011, juntados aos autos quando do envio da fase interna do procedimento, de onde se extrai a pergunta elaborada pela empresa (fls. 170):

Está correto o entendimento de que as tecnologias de autoclave e incineração estão aptas ao tratamento dos resíduos de saúde licitados para cada um dos Grupos de resíduos especificados, **de acordo com o preconizado pelo PGRSS das unidades de saúde da Prefeitura?** (grifo nosso)

Entretanto, a mesma coisa não se pode dizer quanto à impugnação ao edital, apresentada administrativamente ao presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Uberlândia, pela denunciante Ambitec Ltda. (fls. 342-365), por haver indício de que o mesmo Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) do Município de Uberlândia não foi disponibilizado ao impugnante, que se indigna (fls. 354-355):

Assim questionamos: o memorial será enviado para as empresas interessadas para adequação e cumprimento da lei?

A resposta da Comissão de Licitação foi a seguinte:

‘É planilha de um item só, não é edificação ou serviço que contempla vários itens, portanto, não há que falar em memorial descritivo ou planilha orçamentária. O serviço será executado nas dependências da contratada. O julgamento da proposta será realizado pela Comissão de Licitação observando o critério de menor preço por quilogramas de resíduos tratados.

[...]

Ou seja, sem o projeto básico, ou “memorial descritivo” conforme alguns preferem denominar tal anexo, a licitação de serviços, como a que ora se propõe não pode ser realizada.

Muitos doutrinadores e, também os tribunais, entendem que em TODOS os tipos de serviços o projeto básico deve se fazer presente, dando aos interessados todas as informações necessárias para a composição de seu custo e realização dos serviços.

A impugnação foi rejeitada pela Administração (fls. 402).

Verificou-se, em seguida, mediante a leitura da Ata de Sessão Pública de abertura da Concorrência n. 327/2011, realizada em 06/01/2012 (juntada às fls. 489-490), que quatro empresas apresentaram propostas ao certame. Três delas foram inabilitadas, somente restando para apresentação de proposta comercial a empresa Sterlix Ambiental Tratamento de Resíduos Ltda. Na ocasião a empresa Ambitec Ltda., ora denunciante, recorreu da sua inabilitação e teve o recurso negado, tendo sido sagrada vencedora a empresa Sterlix Ambiental Tratamento de Resíduos Ltda., em sessão posterior, de 02/02/2012, convocada para o julgamento de proposta financeira (fls. 492).

Quando anexou a fase interna do certame, após demanda desta Corte, o Município apresentou o edital sem que a ele estivesse anexado o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS).

Esse documento, juntado a fls. 173-235, aparece nos autos após a solicitação de esclarecimento da empresa Sterlix Ambiental Tratamento de Resíduos Ltda., vencedora do certame, mas não é mencionado nas respostas da Comissão de Licitação à outra empresa que solicitou esclarecimentos.

Na resposta ao questionamento da Ambitec Ltda., após a publicação do edital, a Administração respondeu como se segue, não fazendo referência ao documento acima mencionado (fls. 248):



#### IX Ausência de Memorial Descritivo e de Planilhamento

b) A Administração entendeu bastante e suficiente para delinear e operacionalizar o objeto da contratação desnecessário formalizar memorial descritivo disciplinando condições necessárias já inseridas no Edital.

Como não há evidências de que o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) tivesse composto o edital como um de seus anexos e não há projeto básico junto ao edital, persiste a irregularidade apontada pela unidade técnica.

#### c) Quanto à exigência de o engenheiro químico compor a equipe técnica da vencedora

Aduzem os defendentes à inexistência de abuso na exigência de que um engenheiro químico, necessariamente, componha o quadro funcional da empresa vencedora do certame, considerando o caso concreto. Dizem que a exigência insculpida no item 4.1.2.1.2 do instrumento convocatório (no sentido de que a empresa vencedora do certame deverá ter engenheiro químico contratado, a ser comprovado posteriormente, mediante prazo a ser estipulado pela Comissão) seria apenas uma exigência a mais feita pelo ente público.

Afirmaram o atendimento à determinação da Anvisa (RDC n. 7/2004) que prevê a responsabilidade técnica por engenheiro civil ou ambiental, mas que a prefeitura, por zelo ambiental, viu a necessidade de a empresa possuir em seus quadros, na ocasião do contrato, também um engenheiro químico.

Trazem um arrazoado a respeito de conflito entre princípios e normas, sublinhando os princípios da prevenção e da precaução opostos ao da competitividade, todos esses presentes no caso em exame e que, aparentemente, produzem conflito (fls. 567-570). Dizem que a Administração agiu regida pelo princípio da licitação sustentável, pois um manejo incorreto de resíduos de serviços de saúde pode representar risco à saúde e ao meio ambiente, e que se buscou prevenir e precaver contra danos irreversíveis além de responsabilização solidária da municipalidade caso esses ocorressem (fls. 571-572).

Citam o art. 17 da Res. n. 218 do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, que define as competências do Engenheiro Químico e ajuntam (fls. 573):

Os sistemas de tratamento térmico de RSS são complexos, por isso se quis se (sic) assegurar que os serviços objeto do edital 327.2011 estariam sob vigilância de profissional especializado em operações industriais, uma vez que a previsão de RSS chega a 20 toneladas.

[...]

Assim, a regra posta sob análise não viola qualquer determinação da Lei n. 8.666/93, pelo contrário, apenas vem concretizar o princípio da licitação sustentável e coloca o referido edital em consonância com o art. 225 da CR/88, conferindo a todos o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, sendo esse essencial à sadia qualidade de vida.

Segundo os defendentes, em jurisprudência, o Superior Tribunal de Justiça definiu o princípio *in dubio pro natura*, que visou apenas à proteção de direitos fundamentais. Assim, de acordo com eles, o Executivo Municipal apenas exerceu o poder de polícia que lhe está afeto, e o disposto no item 4.1.2.1.2 do edital não viola a lei n. 8.666/93 mas, caso o Tribunal considere diferentemente, pede que seja relevada qualquer penalidade tendo em vista os motivos que moveram a conduta da Administração (fls. 574-576).

#### Análise

O ex-prefeito e o ex-secretário aludem em sua defesa, a fls. 565, a dois itens editalícios:

Item 4.1.2.1.1 A comprovação dessa aptidão será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, em nome dos responsáveis técnicos da empresa (engenheiro civil ou ambiental), devidamente registrados nas entidades profissionais competentes.

item 4.1.2.1.2 A empresa vencedora do certame, tendo em vista o objeto do mesmo, deverá ter Engenheiro Químico contratado, a ser comprovado posteriormente, mediante prazo a ser estipulado pela Comissão.

A denunciante havia alegado que a exigência de um engenheiro químico compor a equipe técnica da vencedora (item 4.1.2.1.2 do Edital) não guardava pertinência com o objeto licitado.

Verifica-se que, após a divulgação do edital, houve questionamentos, inicialmente da empresa Sterlix Ambiental, quanto à possibilidade de ser aceito atestado em nome de engenheiro civil e ambiental (fls. 167): “3. Será aceito atestado em nome de engenheiro civil e ambiental? Deve ser desconsiderado atestado em nome de engenheiro químico?”

Posteriormente a empresa Ambitec Ltda. também pediu esclarecimentos quanto à exigência do engenheiro químico (fls. 238):

Por mais que tentemos fazer uma interpretação extensiva e sistemática do referido dispositivo legal, não conseguimos enquadrar a possibilidade de o engenheiro químico, unicamente, sem o acompanhamento de outro engenheiro, como, por exemplo o engenheiro civil, ser responsável técnico pelos serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos considerados infectantes, especialmente no que diz respeito aos serviços de coleta e transporte dos mesmos.

Assim, questionamos: é correto nosso entendimento de que deve-se ampliar a possibilidade de as empresas participantes apresentarem como responsáveis técnicos, engenheiro químico e engenheiro civil (por exemplo)?

A Procuradoria do Município respondeu à Ambitec (fls. 246): “Óbvio que um engenheiro químico será o bastante para, além de suas atribuições técnicas, exercer com competência tais encargos complementares, padronizados ao andamento dos serviços.”

Note-se que, de início, o edital falava apenas em engenheiro químico (fls. 119), depois foi alterado (fls. 274), exigindo comprovação de responsabilidade técnica de engenheiro civil ou ambiental, mas não retirando a exigência do vínculo, por parte da empresa vencedora do certame, também com engenheiro químico.

Em pesquisa a editais relativos ao mesmo objeto em *sites* oficiais de outras prefeituras brasileiras observou-se que a Prefeitura Municipal de Itaí, Estado de São Paulo, no Processo n. 136/13, Pregão Presencial n. 66/2013, para a contratação de empresa visando à prestação de serviço de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos do serviço de saúde (RSS) — portanto, o mesmo objeto da licitação em exame —, exigiu apenas, como requisito de qualificação técnica, um engenheiro sanitarista:

8.1.3 a) Indicação de um Engenheiro Sanitarista, através de Documento assinado por representante legal da empresa. Tal profissional deverá ter vínculo empregatício na empresa proponente, comprovado através de cópia da Carteira de Trabalho ou Contrato de Trabalho (Art. 30, § 1º, I), ou sendo proprietário através do contrato social, sendo que o mesmo supervisionará os serviços a serem prestados.

b) Comprovação de que a empresa executou no mínimo 60% (sessenta por cento) referente a somatória de atestados (sumula 24, TCE), com características pertinentes e compatíveis com o objeto desta licitação. O atestado deverá corresponder ao CAT (Certidão de Acervo Técnico) que comprove sua responsabilidade técnica por execução dos serviços.

c) Esta comprovação deverá ser feita por atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente certificado pela entidade profissional competente (CREA), frisando que os serviços foram executadas a contento ou quaisquer outros termos que não a desabone. (grifo nosso)

O Município de Santa Bárbara d'Oeste, também do Estado de São Paulo, visando à contratação de empresa para prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final dos resíduos sépticos provenientes dos serviços de saúde, com fornecimento de equipamentos e mão de obra, assim dispôs em seu edital:

#### 7.4.5 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

a) Pelo menos 01 (um) atestado de desempenho anterior, de atividade pertinente e compatível, com objeto desta licitação, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

#### 7.4.6 OUTRAS COMPROVAÇÕES

a) As proponentes deverão apresentar declaração em papel timbrado, e/ou com carimbo da empresa, firmada pelo responsável legal, com indicação do nome, cargo e RG, atestando, sob as penalidades cabíveis, a aceitação dos termos nela presentes, conforme Modelo — Anexo V (itens a-c).

Aduziu o próprio defendente a Resolução da Anvisa (RDC n. 7/2004) que prevê a responsabilidade técnica por engenheiro civil ou ambiental, sendo despidendo que a Prefeitura, por zelo ambiental, tivesse adicionado a necessidade da empresa possuir em seus quadros, na ocasião do contrato, engenheiro químico, mas que o fez por zelo ambiental.

Em que pese a intenção do defendente, e utilizando termos das mesmas fontes em que os responsáveis assentam seu entendimento, a Constituição de 1988, em seu art. 37, prevê:

XXI — ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Assim, qualquer justificativa técnica que ultrapasse os limites constitucionalmente postos deveria ter sido feita na fase interna do procedimento, e não depois dele, como agora se pretende.

De acordo com análise técnica anterior, além da Res. Conama n. 358/2005 (dispondo sobre o tratamento e a disposição final dos resíduos dos serviços de saúde), determinar a necessidade de um responsável técnico de nível superior, sem indicar formação específica, foram levantadas as competências específicas de cada um dos setores da engenharia, sendo o que mais se aproximava do objeto desta Concorrência n. 237/2011 o da engenharia ambiental, senão veja-se determinação da Res. 447/2000 do Confea: “Art. 2º Compete ao engenheiro ambiental o desempenho das atividades 1 a 14 e 18 do art. 1º da Resolução n. 218, de 29 de junho de 1973, referentes à administração, gestão e ordenamento ambientais e ao monitoramento e mitigação de impactos ambientais, seus serviços afins e correlatos.”

Lembre-se também a Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa (RDC) n. 306/2004, que determinou aos serviços geradores de Resíduos de Serviços de Saúde (RSS) a elaboração de Plano de Gerenciamento, obedecendo a critérios técnicos, legislação ambiental, normas de coleta e transporte dos serviços locais de limpeza urbana e outras orientações contidas no regulamento, designando profissional, com registro ativo junto ao seu Conselho de Classe, com apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), ou Certificado de Responsabilidade Técnica ou documento similar, quando couber, para exercer a função de responsável pela elaboração e implantação do PGRSS, sem indicação de qual seria esse profissional.

Desta forma, em respeito ao art. 30 da Lei n. 8.666/93, não há amparo legal para a previsão do item 4.1.2.1.2 do edital de exigir que a empresa vencedora tenha engenheiro químico contratado, além da previsão de responsabilidade técnica assegurada por engenheiro civil ou ambiental.

#### **d) Quanto à não definição do prazo para apresentação de licença ambiental de operação**

Com relação às licenças ambientais, afirmam os responsáveis que o Município não permitiria que a empresa vencedora realizasse o serviço, por todo o período contratado, sem que houvesse licença ambiental para tanto, sendo o argumento da denunciante completamente dezarrazoado (fls. 581).

Aduzem que, diante da possibilidade de proposta de empresa que irá fazer o tratamento dos resíduos fora do município, isso implicaria licenças a serem concedidas por diferentes órgãos ambientais, daí porque não houve previsão no edital do período de tempo entre a assinatura do contrato e o início do serviço. Tudo isso foi feito visando ampliar a competitividade.

## **Análise**

Pode ser considerada pertinente essa afirmação, mas, diante da ausência do projeto básico, conforme afirmado anteriormente, deixa o edital de prever condição essencial num certame licitatório, os prazos de deflagração, entrega e recebimento dos serviços que compõem o seu objeto, caracterizando descumprimento de exigências legais.

A resposta fornecida pela Administração, por ocasião de pedido de esclarecimento dos interessados foi insuficiente para o necessário clareamento da questão (fls. 402):

O prazo que será estipulado pela Comissão obedecerá aos prazos legais necessários à empresa vencedora, obedecendo ainda à urgência em se renovar o contrato dessa prestação de serviço, respeitando a ampla concorrência que se espera nesse certame e em atendimento a todos os princípios constitucionais e administrativos a que essa Administração está obrigada.

Conclui-se, portanto, pela irregularidade da indefinição de prazo para apresentação das licenças ambientais na Concorrência Pública n. 327/2011.

## **4 CONCLUSÃO**

Por todo exposto, após a análise das defesas face às irregularidades anteriormente apontadas, entende este órgão técnico, s.m.j., que, tendo sido respeitado e atendido o princípio da ampla defesa quanto ao ex-prefeito de Uberlândia Odelmo Leão e ao ex-secretário Gladstone Rodrigues da Cunha Filho, subsistem as seguintes irregularidades no procedimento licitatório da Concorrência Pública n. 327/2011, que concorreram para afastar a apresentação de proposta por um número maior de licitantes: a) ausência de memorial descritivo; b) exigência de que engenheiro químico componha a equipe técnica da vencedora; c) não definição do prazo para apresentação de licença ambiental de operação.

Registre-se que também foi citado um terceiro responsável, o ex-presidente da Comissão de Licitação Edival Francisco da Cruz, que não se manifestou nos autos.

Entende-se ainda que, após manifestação conclusiva do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, considerando que o certame encontra-se suspenso, apesar de já sagrada vencedora a única empresa habilitada, o Tribunal pode determinar a anulação de todo o processo licitatório, com abstenção da assinatura do contrato correspondente.

Entende-se também que o atual prefeito pode ser intimado para que, caso deflagre novo certame com objeto idêntico ou semelhante ao ora analisado, envie a este Tribunal de Contas cópia do edital referente à licitação, acompanhado da fase interna, no prazo de 48 horas a partir de sua publicação, a fim de identificar se permanecem as irregularidades do edital em análise neste processo, bem como se ficou configurada evasão ao controle externo.

À consideração superior,

Cael, DME, 10 de julho de 2013.

Evelyn Simão

Analista de Controle Externo

TC-2305-9