

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: Representação em face do Edital de Pregão Eletrônico 90094/2025-SMS.G, cujo objeto é o Registro de Preços para fornecimento de cobertura de óbito, uso único, tam. adulto e infantil

1. INTRODUÇÃO

Trata-se Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 90094/2025-SMS.G, apresentada por **Fernando da Silva**, cujo objeto é o Registro de Preços para fornecimento de cobertura de óbito, uso único, tamanho adulto e infantil, processo SEI nº 6018.2024/0095545-1.

A sessão pública estava agendada para o dia **13.02.2025**, às **09h30m**, conforme publicação no DOC de 29.01.2025 (peça 07, fls. 02/03).

Por ordem do Exmo. Conselheiro, os autos desta representação foram remetidos para a Secretaria de Controle Externo, “para manifestação, com urgência” (peça 04), vindo essa Coordenadoria a se manifestar mediante a emissão de Relatório Preliminar (peça 09).

Ato contínuo, o Exmo. Conselheiro apreciou o pedido de concessão de liminar para suspender o procedimento (de licitação), levantado pelo supra qualificado Representante; vindo a deferir essa solicitação, de modo a determinar a suspensão, cautelar, do mesmo procedimento (decisão presente à peça 10).

Durante a 3.356ª Sessão ordinária desta Corte de Contas, “o Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator” (peça 17).

Sem embargo, e no mesmo ato, foi determinada a expedição de “ofício à Secretaria Municipal da Saúde, na pessoa de seu Secretário, bem como ao Pregoeiro responsável, para ciência e apresentação dos esclarecimentos cabíveis, no prazo regimental” (peça 10, fl. 05).

A Origem veio, então, a se manifestar, presente essa resposta às peças 18 e 19.

Sobre essa resposta/manifestação, cumpre esclarecer essa peça é assinalada por membros da Comissão de Avaliação de Tecnologia em Saúde (CATS) (peça 19, fl. 2), em atendimento a encaminhamento do Secretário Municipal de Saúde e da pregoeira responsável (peças 18 e 19, fl. 01).

Sobre a oitiva do Secretário e da Pregoeira, suas respostas correspondem ao aludido encaminhamento à comissão (peça 18), relativo ao primeiro, e (limita-se ao) o informe de que a suspensão da licitação foi efetivada, nos termos da decisão do Tribunal (peça 19, fl. 1), atinente àquele Pregoeira/Presidente da Comissão de Licitação.

Foi determinado, então, nova manifestação dessa Secretaria de Controle Externo (despacho à peça 21). Por derradeiro, o processo foi encaminhado a essa Coordenadoria (peça 22), a qual apresentou seu Relatório Conclusivo à peça 24.

Em novo despacho (peça 42), determinou o Conselheiro Relator que esta Coordenadoria se manifeste quanto aos esclarecimentos prestados pela Origem (peças 38/40). A seguir, nossa análise quanto à defesa apresentada.

2. ANÁLISE

Esclarecimentos da Origem (peça 39, fls. 13-33)

A Comissão de Avaliação de Tecnologia em Saúde (CATS) traz as seguintes considerações:

[...] Em havendo produtos análogos, sendo um grupo portando especificação ambientalmente sustentável nos processos de extração ou fabricação, utilização e descarte e outro sem essas ponderações, deve obrigatoriamente ser dada preferência para o primeiro (Lei Federal n ° 12.305/2010/2010, art. 7º , XI), concretizando o princípio do desenvolvimento nacional sustentável, que é, ainda, um dos objetivos da licitação (Lei Federal n ° 14.133/2021, arts. 5º e 11, IV).

Essa preferência é materializada pela inserção de especificações contemplando considerações sociais e ambientais no processo de contratação pública, ponderando fatores sustentáveis como os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte (Lei Municipal n ° 17.260/2020, art. 1º , c.c. Decreto Municipal n ° 62.100/2022 art. 15, "caput").

Porém, essas medidas não podem ser desprovidas de motivação, nem sacrificar outros princípios/objetivos, tais como a vantajosidade e a competitividade (Lei

Federal n ° 14.133/2021, arts. 5 ° e 11, I e IV, e Lei Municipal n ° 17.260/2020, arts 1 ° e 4°).

[...]

No caso, não se vislumbra a possibilidade de se exigir concomitantemente que o produto seja reciclado e biodegradável, sob risco de restringir a competitividade do certame. Assim, a interpretação mais correta do art. 8 °, I, é de que os bens sejam reciclados e alternativamente, biodegradáveis.

Não vislumbramos, ainda, vantagem na exigência de que os bens sejam reciclados, em especial pelo que já constou da manifestação preliminar encaminhada ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo:

[...]

Adicionalmente, esta Secretaria registra, ainda, ter constatado a inexistência de pluralidade de marcas e fornecedores capazes de suprir a demanda desta Secretaria. Essa especificação é, portanto, rara, com impactos diretos e significativos sobre a competitividade do certame.

Em suma, as reciclagem não foi escolhida como critério de sustentabilidade devido aos entraves técnicos e à possibilidade de poder representar elemento capaz de restringir a competitividade do certame.

A biodegradação, por sua vez, apresenta vantagens justamente onde a reciclagem não se mostra efetiva, pelas seguintes razões:

I. Razões técnicas (resumo): Como sabemos, o descarte é a fase em que se concentra a maior parte dos passivos ambientais oriundos do uso do plástico, sendo prescindível enumerar as estatísticas (sempre alarmantes) a respeito da quantidade de plástico descartada e do tempo necessário para que ela se degrade (normalmente centenas de anos). O passivo ambiental é evidente e indiscutível.

A biodegradação, em síntese, se opera justamente nessa fase, acelerando o processo de degradação do plástico por meio da ação digestiva de micro-organismos que dele se alimentam. Isso em tempo incomparavelmente inferior ao necessário para o mesmo processo no plástico comum, com um bônus: o plástico comum, quando se degrada, decompõe-se em micro plásticos que poluem o solo, os lençóis freáticos e até mesmo o oceano e o organismo da sua fauna e flora.

O plástico biodegradável, por sua vez, além de se decompor em muito menos tempo, gera como subproduto biomassa e gás, os quais são assimilados pela natureza sem maiores danos.

II. Razões jurídicas: É especificação que pondera o processo de fabricação, mas com reflexos diretos na fase de descarte conforme expressamente autorizado na Lei Municipal n ° 17.260/2020, art. 1º, c.c. o seu art. 8 °, I. (grifos no original)

[...]

Os produtos são descartados conforme as diretrizes da RDC n ° 222/2018, da ANVISA, mas isso não implica, necessariamente, a incineração ou cremação. Doravante, não exclui a disposição/destinação final ambientalmente adequada

em aterros sanitários, considerada estatisticamente a destinação mais usual. Logo, o planejamento da licitação deve considerar a disposição ambientalmente adequada em aterros sanitários (Lei Federal n ° 12.305/2010, art. 3 °, VII e VIII), ainda que em casos específicos, as circunstâncias impliquem tratamento diverso.

[...]

O mecanismo de biodegradação deve ser apropriado para as circunstâncias físico-químicas de disposição final dos rejeitos, pena de não ser efetiva. As características dos aterros sanitários tomam inviável a biodegradação aeróbica porque para que ela prospere é necessário subverter a lógica de aterramento por meio de constantes reviramentos. A realidade físico-química dos aterros sanitários, inclusive da Central de Tratamento de Resíduos Leste (CTL) requer a ação de micro-organismos que sobrevivam em meio à privação de oxigênio (ambiente anaeróbico). Portanto, vislumbramos que a biodegradação anaeróbica é a mais apropriada, sob pena de o processo não ser efetivo.

[...]

Os impactos ambientais esperados concentram-se na fase do descarte, sendo esperado que o polietileno de baixa densidade (PEBD) comum demore centenas de anos para se decompor. Realizadas estimativas envolvendo os quantitativos da contratação, ficou demonstrado que guardam potencial poluidor significativo, ainda que haja a disposição ambientalmente adequada em aterros sanitários, nos termos da Lei Federal n ° 12.305/2010. A situação requer medidas mitigadoras, sendo a biodegradação a melhor delas por não envolver providências especiais na fase de disposição nos aterros sanitários. Restou constatado que a taxa de biodegradação observada em situação análoga tem potencial de mitigar os efeitos, sendo plausível estimar a degradação de até cerca de 95% da massa total em cerca de 4 anos. A medida é, portanto, satisfatória.

Análise da Coordenadoria

Vejamos dois excertos muito importantes extraídos da peça 39 apresentado pela Secretaria:

O mecanismo de biodegradação deve ser apropriado para as circunstâncias físico-químicas de disposição final dos rejeitos, pena de não ser efetiva. As características dos aterros sanitários tomam inviável a biodegradação aeróbica porque para que ela prospere é necessário subverter a lógica de aterramento por meio de constantes reviramentos. A realidade físico-química dos aterros sanitários, inclusive da Central de Tratamento de Resíduos Leste (CTL) requer a ação de micro-organismos que sobrevivam em meio à privação de oxigênio (ambiente anaeróbico). Portanto, vislumbramos que a biodegradação anaeróbica é a mais apropriada, sob pena de o processo não ser efetivo.

[...]

Os impactos ambientais esperados concentram-se na fase do descarte, sendo esperado que o polietileno de baixa densidade (PEBD) comum demore centenas de anos para se decompor. Realizadas estimativas envolvendo os quantitativos da contratação, ficou demonstrado que guardam potencial poluidor

significativo, ainda que haja a disposição ambientalmente adequada em aterros sanitários, nos termos da Lei Federal n.º 12.305/2010. A situação requer medidas mitigadoras, sendo a biodegradação a melhor delas por não envolver providências especiais na fase de disposição nos aterros sanitários. Restou constatado que a taxa de biodegradação observada em situação análoga tem potencial de mitigar os efeitos, sendo plausível estimar a degradação de até cerca de 95% da massa total em cerca de 4 anos. A medida é, portanto, satisfatória.

Conforme explanado pela SMS, o material plástico a ser utilizado para cobertura de óbito deveria ser biodegradável anaeróbico considerando sua destinação final em aterro sanitário em que há privação de oxigênio.

A Secretaria esclareceu que essa destinação ocorre na maioria dos casos, uma vez que predomina no município as mortes por causas naturais, em que não é necessário tratamento por incineração ou outro tratamento especial. Conforme pontuado, “apenas parte (minoria) dos cadáveres se encontra nas definições dos subgrupos A3 e A5” (peça 39, fl. 20).

Ademais, como bem pontuado, o reviramento do material despejado nos aterros não é prática comum e certamente encareceria o serviço. Assim, dada a necessidade de se adquirir invólucro capaz de sofrer biodegradação sem a presença de oxigênio, ficou demonstrada a razoabilidade da utilização do plástico biodegradável anaeróbico.

Quando a ideia acima é analisada de forma conjunta com o que dispõe o segundo excerto, fica evidenciado que essa é a escolha mais sustentável sob o prisma ambiental, em detrimento do plástico de natureza comum devido à sua longa vida útil. Pois, ainda que o plástico comum apresentasse características de decomposição anaeróbica – o que parece não haver, ele leva centenas de anos para se decompor quando do descarte, não se alinhando dessa maneira com boas práticas de sustentabilidade.

Assim, considerando a apresentação de diretivas sólidas e concretas pela Secretaria Municipal da Saúde em sua manifestação à peça 39, é evidente que a utilização de cobertura plástica biodegradável anaeróbica seria a mais apropriada e responsável ambientalmente. Entretanto, se houver queda acentuada no número de interessados na contratação, inviabilizando-a ou prejudicando os princípios da competitividade e vantajosidade, cabe a ela

eventual outra escolha, pautada em seu próprio estudo de impacto ambiental, justificando sempre motivadamente suas escolhas nos autos do processo administrativo licitatório.

Do que consta, o ponto representado segue **improcedente**, uma vez que se baseia numa premissa equivocada de que o produto biodegradável sempre apresenta benefícios, sem análise do caso concreto e de suas peculiaridades, bem como se alegou que houve “mudança nas especificações técnicas, especialmente no que se refere à exclusão do critério do plástico biodegradável”, configurando “comportamento flagrantemente contraditório por parte da Administração” (peça 01, fl. 19).

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, em sede de manifestação, ratifica-se a **improcedência** da Representação. Contudo, de acordo com próprio estudo de impacto ambiental levantado pela Secretaria Municipal da Saúde, percebe-se a responsabilidade e sustentabilidade ambiental para o caso de adotar-se o plástico biodegradável anaeróbico.

Assim, sem prejuízo de esclarecimentos que possam vir a ser apresentados pela Secretaria, cabe a esta realizar a opção balizada por seu próprio estudo de impacto ambiental, empresas capazes de ofertar o produto discutido, princípios da competitividade e vantajosidade.

A deliberação de Vossa Excelência.

Em 20 de maio de 2025

RICHAEL ALEXANDRO SCHNEIDER
Auditor de Controle Externo

PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES
Supervisora de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe Substituto