

Processo	- TC/009257/1998
Recorrentes	- Procuradoria da Fazenda Municipal e Marcia Heloisa Pereira da Silva Buccolo
Objeto	- Recursos interpostos em face do V. Acórdão de 06/12/2006 – Secretaria Municipal de Serviços (atual Secretaria Municipal das Subprefeituras) e Companhia Auxiliar de Viação e Obras – Cavo – Contrato 08/Limpurb/1998 – Serviços de tratamento e transporte para destinação final de resíduos originários de serviços de saúde

43ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSOS. PFM. VOLUNTÁRIO. SMSUB. Serviços de tratamento e transporte para destinação final de resíduos originários de serviços de saúde. Decisão que conheceu o acompanhamento do edital. 1. A legislação federal responsabiliza administrativa, civil e penalmente as pessoas físicas e jurídicas, autoras e coautoras de condutas ou atividades lesivas ao meio ambiente. Art. 3º, Lei 6.938/1981. Art. 54 e art. 56, Lei 9.605/1998. 2. Estudos técnicos foram desenvolvidos no âmbito de LIMPURB e concluiu-se que, alternativamente à reforma do velho incinerador, para sua devida adequação às normas ambientais, seria recomendável contratar nova tecnologia considerada adequada para o fim de tratamento de resíduos dessa natureza. 3. Para garantia da contratação nos moldes de qualidade e eficiência, foi estabelecida a necessidade de comprovação do preenchimento das condições técnicas exigidas nas especificações técnicas e nas condições legais e técnicas relativas à matéria Tratamento de Resíduos Sólidos de Saúde. Res. CONAMA 05/1993. 4. Quanto à questão da realização da licitação pelo tipo menor preço, ao estabelecer a exigência de prévia apreciação e aprovação de Metodologia de Execução, a Administração demonstrou a preocupação em selecionar tecnologias que garantissem atingir a finalidade pública da contratação. 5. Acerca da comprovação de capacidade técnica, considerou que, em razão da alta complexidade técnica do objeto, e o fato de tratar-se de serviço público essencial, a Administração houve por bem exigir a apresentação de Metodologia de Execução, de forma a só participarem do certame aquelas empresas que atendessem às especificações técnicas. 6. Os preços foram compatíveis com os de mercado, conforme dados de outras prefeituras. 7. O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de São Paulo foi elaborado após e em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lei 12.305/2010. CONHECIDOS. Votação unânime. PROVIDOS para julgar regulares a Concorrência e o Contrato, aceitando os efeitos financeiros por ele produzidos, e excluindo a multa aplicada aos responsáveis. Votação por maioria.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIOFARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos recursos, em face do atendimento dos requisitos legais e regimentais.

ACORDAM, por maioria, no mérito, pelos votos do Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, DOMINGOS DISSEI – Revisor e JOÃO ANTONIO, em dar-lhes provimento, a fim de reformar, na íntegra, o Acórdão recorrido para julgar regulares a Concorrência 006/SSO/97 e o Contrato 008/Limpurb/98, aceitando os efeitos financeiros por ele produzidos, e excluindo a multa aplicada aos responsáveis.

Vencido, no mérito, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, consoante declaração de voto apresentada, negou provimento aos apelos, mantendo-se a Decisão recorrida.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de cópia do presente julgado à Origem, aos recorrentes, aos responsáveis da Decisão originária, à contratada e ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 24 de maio de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/hc

TC nº: 9.257/1998

Procedência: Secretaria Municipal de Serviços e Obras

Assunto: Recursos Ordinários

RECURSOS ORDINÁRIOS. Tratamento e transporte para destinação final de resíduos originários de serviços de saúde. Atendimento dos pressupostos de admissibilidade. Defesas com elementos de mérito suficientes à alteração do “decisum”. Atuação correta da Administração. Preservação da saúde pública e do meio ambiente. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

Egrégio Plenário

Em julgamento os Recursos Ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e por Márcia Heloisa Pereira da Silva Buccolo, em face decisão que, por unanimidade de votos¹, julgou irregulares a Concorrência 006/SSO/97 e o Contrato 008/LIMPURB/98², deixando de aceitar os efeitos financeiros produzidos, além de aplicar multa de R\$ 381,00 aos responsáveis³ (fl. 827).

As razões recursais apresentadas, aduziram, em síntese que: (i) a opção da Administração pela realização da licitação do tipo menor preço, em detrimento da técnica e preço contou com opinião favorável da AT - Jurídica e da SDG, quando da tramitação originária do processo; (ii) o procedimento

¹ Participaram do julgamento os eminentes Conselheiros Edson Simões - Relator, Eurípedes Sales e Roberto Braguim.

² No valor de R\$ 152.501.428,67 (cento e cinquenta e dois milhões, quinhentos e um mil, quatrocentos e vinte e oito reais e sessenta e sete centavos).

³ Carlos Alberto Venturelli (Diretor do Departamento de Limpeza Urbana da SMS, à época, e signatário do Contrato, objeto do presente processo, e Márcia Heloisa Pereira da Silva, já qualificada anteriormente.

decorreu do cumprimento dos preceitos legais; (iii) a AT - Engenharia não logrou demonstrar o prejuízo ao erário, em decorrência da dissonância entre o valor contratado e o valor de referência e (iv) os serviços eram essenciais e não poderiam sofrer solução de continuidade.

Dessa forma, a Procuradoria da Fazenda Municipal, irressignada, requer o provimento do Recurso para acolher os ajustes e tornar insubsistentes as multas impostas, destacando não ter sido comprovado qualquer prejuízo efetivo ao Erário, nem dolo, culpa, má fé ou desídia. Pleiteia, no caso de entendimento contrário, a aceitação dos efeitos financeiros (fls. 828 a 840).

Por sua vez, Marcia Heloisa Pereira da Silva Buccolo pleiteia, igualmente, o acolhimento dos instrumentos em linha de defesa semelhante (fls. 854 a 876).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestou-se pelo conhecimento dos Recursos, pois preenchidos os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, pelo seu não provimento, com a manutenção da decisão recorrida por seus próprios fundamentos, tendo em vista que, em linhas gerais, o teor de ambas as argumentações dizem respeito a aspectos de mérito já analisados e apreciados, por ocasião do julgamento originário, não sendo aptos a ensejar a alteração do julgado nesta seara recursal, além de o princípio da razoabilidade não poder ser aplicado ao caso concreto (fls. 880 a 884).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, ciente do acrescido, opinou no sentido da reforma do acórdão, com o reconhecimento da regularidade dos instrumentos (fl. 886).

Finalizando a instrução processual, a Secretaria Geral, na esteira da manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, posicionou-se pelo conhecimento e manutenção da decisão recorrida, em razão da ausência de novos argumentos a embasar o pedido de sua modificação (fls. 888 a 890).

É o relatório.

V O T O

Preliminarmente, consigno que a Secretaria Municipal de Serviços, apesar de devidamente intimada, assim como o Senhor Carlos Alberto Venturelli, deixaram transcorrer, “*in albis*”, o prazo para interposição de recurso.

Com relação à admissibilidade dos Recursos interpostos, entendo que devam ser os mesmos conhecidos, na medida em que atendidos os pressupostos legais e regimentais.

No mérito, passo a tecer considerações que entendo essenciais ao deslinde da matéria.

O objeto da contratação dispõe do tratamento e disposição final dos resíduos sólidos de serviços de saúde – RSSS.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - Lei Federal nº 6.938/81, artigo 3º e a Lei das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente - Lei Federal nº 9.605/98, artigos 54 e 56, responsabilizam administrativa, civil e penalmente as pessoas físicas e jurídicas, autoras e coautoras de condutas ou atividades lesivas ao meio ambiente.

Por sua vez, o art. 14, parágrafo 1º, da Lei da Política do Meio Ambiente, determina que o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade, independentemente da existência de culpa. Na responsabilidade administrativa, o poluidor poderá vir a ser o único agente a reparar o dano, independente da ação de outros envolvidos na conduta. Isso induz o gestor a cercar-se de garantias para reunir os demais agentes na cadeia de responsabilidades.

De acordo com justificativas constantes dos autos, observa-se que os hospitais localizados no município de São Paulo não realizavam os procedimentos intra-hospitalares de segregação dos seus resíduos, contrariando a Resolução nº 05/93 do Conama - que define normas mínimas para tratamento dos RSSS e de portos e aeroportos, em decorrência dos procedimentos até então adotados por LIMPURB, cuja coleta era efetuada em uma única operação. Tal procedimento fazia onerar todo o sistema, uma vez que a Prefeitura se via obrigada a incinerar o total dos resíduos coletados como se fossem infectantes.

Assim, objetivando desonerar o processo com a eliminação dos RSSS, seria providenciada a segregação dos resíduos de serviços de saúde, conforme estabelece a Resolução nº 05/93 do CONAMA, complementado pela desativação dos incineradores existentes e contratação de terceiros especializados, com tecnologias adequadas aos normativos ambientais, para tratamento e neutralização dos resíduos infectantes, sólidos e efluentes para disposição final, sem agredir o meio ambiente.

A Secretaria de Serviços e Obras - SSO alegou impossibilidade de atender às exigências do Termo de Compromisso firmado com o Ministério Público, com os dois incineradores, haja vista a idade de cada um deles, da ordem de 38 anos para o da Ponte Pequena e 29 anos para o da Vergueiro. A necessária desativação dos incineradores ocorreu em decorrência do Termo de Compromisso e pelos problemas causados à Cidade, bem como das diversas multas aplicadas pela CETESB.

O altíssimo custo demandado pela reforma para adequação dos equipamentos às normas ambientais frente às diversas tecnologias disponíveis recomendava pesquisa de novas tecnologias para a coleta, tratamento e destinação final dos resíduos de serviços de saúde.

Outro problema aduzido pela Origem refere-se aos procedimentos intra-hospitalares de segregação dos resíduos, até a época inexistentes, cuja solução do problema ocorreria com a adoção da segregação dos RSSS, segundo estabelece a Resolução nº 05/93 do CONAMA, e que os hospitais receberiam orientação técnica para o adequado acondicionamento da parcela infectante dos RSSS.

Alegou ainda, através do relatório da empresa Logos Engenharia S. A., que o objeto indefinido quanto à tecnologia a ser empregada para a prestação dos serviços se deu no sentido de buscar obter propostas de tecnologias e de processos que atendessem aos requisitos da legislação ambiental a preços vantajosos. Entendeu a Pasta que se fosse definido algum tipo de insumo ou até a proporção dos mesmos, estaria desta forma, definindo um determinado processo em detrimento de outros, o que poderia restringir a licitação.

O Contrato em apreço, conforme já referido, foi julgado irregular, sem a aceitação de efeitos financeiros, com a seguinte motivação: 1) falta de justificativa para a adoção do tipo de licitação - menor preço; 2) ausência de especificação dos padrões legais a serem utilizados como referência; 3) falta de definição do local de deposição dos resíduos tratados; 4) excessiva limitação para a demonstração da capacidade da licitante; e 5) falta de justificativa para a fixação do raio próximo de 14 (quatorze) quilômetros para a localização das unidades de tratamento de resíduos.

Destaco, contudo, que o referido julgamento não contou com a participação deste Relator, o qual estava ausente por motivo previamente justificado.

Para melhor compreensão da questão, entendo oportuno o conhecimento de matérias publicadas à época, relativas ao tema, conforme abaixo:

“Características microbiológicas

(...) No Brasil, não há metodologia para amostragem visando a caracterização microbiológica. A literatura pesquisada não aponta ensaios que determinem o grau de contaminação que um resíduo deva ter para ser considerado infeccioso, nem quais devem ser os microorganismos mais recomendados para indicadores. (...).

Legislação e normalização

Portaria MINTER nº 53 de 1 de março de 1979: previa que os RSSS devessem ser tratados pelo processo de incineração;

Resolução CONAMA nº 1, de 25 de abril de 1991: cria câmara técnica especial para alterar a portaria MINTER 053/79;

Resolução CONAMA nº 6, de 19 de setembro de 1991: estabelece critérios que desobrigam a incineração ou qualquer outro tratamento de RSSS;

Resolução CONAMA nº 5, de 5 de agosto de 1993: define normas mínimas para tratamento dos RSSS e de portos e aeroportos;

Resolução CNEN – NE – 6.05 – Gerência de rejeitos radioativos em instalações radioativas;

NBR 12.807 – Resíduos de serviços de saúde: terminologia;

NBR 10.008 – Resíduos de serviços de saúde: classificação;

NBR 10.009 – Manuseio de resíduos de serviços de saúde: procedimento;

NBR 12.810 – Coleta de resíduos de serviços de saúde: procedimento.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária publicou em 04/07/2000 uma consulta prévia (CP 048) acerca da proposta de REGULAMENTO TÉCNICO sobre diretrizes gerais para procedimentos de manejo de resíduos de serviços de saúde, que objetiva “uniformizar as ações de gerenciamento dos resíduos de serviços de saúde no País, eliminando ou reduzindo o seu potencial grau de infecciosidade e de contaminação por produtos tóxicos e/ou rejeitos radioativos para garantia da preservação da saúde pública e do meio ambiente” (Akutsu, 1992; LIMPURB, 1998; ABNT, 1993; BRASIL, 2000).”

Data de 1959 a instalação do incinerador de Ponte Pequena e de 1968, a do incinerador Vergueiro (PMSP/Secretaria do Verde, 1993). Estes equipamentos encontravam-se paralisados e suas instalações dispunham de tecnologias já ultrapassadas, não sendo capazes de atender às exigências das leis ambientais atuais. Após vários anos, finalmente o incinerador Vergueiro foi desativado e representa uma época em que a preocupação com a saúde e o meio ambiente ainda não era prioridade. Mesmo incinerando 50 toneladas de lixo hospitalar por dia, evitou que 620.500 toneladas de lixo hospitalar

ocupassem lixões, contaminando o lençol freático e a atmosfera, mas às custas de gases nocivos emitidos para a atmosfera.

Para a garantia da proteção ao meio ambiente, os resíduos de serviços de saúde deveriam obedecer ao seu gerenciamento ainda na fase intra-hospitalar, separando-o e acondicionando-o em embalagens padronizadas, e, somente após, removidas às plantas de tratamento, operados por equipes qualificadas, municipais, públicas ou privadas.

Do manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos, publicado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, observa-se em seu item 9 - Transferência de Resíduos Sólidos Urbanos, subitem 9.1 – Conceituação, o que se segue:

“Nas cidades de médio e grande portes que sofrem forte expansão urbana, aumentam também as exigências ambientais e a resistência da população em aceitar a implantação, próximo as suas residências, de qualquer empreendimento ligado à disposição final de resíduos sólidos. Além do mais, os terrenos urbanos ficam muito caros para localização de aterro, que demanda áreas de grandes extensões, e assim os aterros sanitários estão sendo implantados cada vez mais distantes dos centros de massa de geração de resíduos.

O aumento na distância entre o ponto de coleta dos resíduos e o aterro sanitário causa os seguintes problemas:

- *Atraso nos roteiros de coleta, alongando a exposição do lixo nas ruas;*
- *Aumento do tempo improdutivo da guarnição de trabalhadores parados à espera do retorno do veículo que foi vazar sua carga no aterro;*
- *Aumento do custo de transporte;*
- *Redução da produtividade dos caminhões de coleta, que são veículos especiais e caros;*

Para solução desses problemas, algumas municipalidades vêm optando pela implantação de estações de transferência ou de transbordo.

O transporte para o aterro sanitário dos resíduos descarregados nas estações de transferência é feito por veículos ou equipamento de maior porte e de menor custo unitário de transporte.

Por definição, as estações de transferência, ou transbordo, são unidades instaladas próximas ao centro de massa de geração de resíduos para que os caminhões de coleta, após cheios, façam a descarga e retornem rapidamente para complementar o roteiro de coleta (coleta, tratamento e transporte de resíduos sólidos - IBAM).

Segundo estudos elaborados no âmbito da União Europeia, as estações de tratamento devem estar localizadas num centro geográfico o mais próximo possível das estações geradoras dos resíduos.

A PFM, em suas razões recursais, traz a manifestação do ilustre Secretário Diretor Geral à época, Senhor João Alberto Guedes, contida nas folhas 795 a 797, “in verbis”:

“Creio que se encontra superada a questão pertinente à adequação do tipo de licitação menor preço à Concorrência efetivada, que objetivou a execução de serviços de tratamento e transporte para destinação final de resíduos originários de serviços de saúde.

Com efeito, a Origem demonstrou que a exigência de apresentação de tecnologia proposta dentro dos parâmetros estabelecidos no edital propiciava uma avaliação técnica na fase de habilitação, como a metodologia de execução prevista no artigo 30, §8º, da lei nº 8666/93.

Como bem esclareceu a defesa, os técnicos da LIMPURB definiram quais as exigências que deveriam ser cumpridas por meio das tecnologias disponíveis no mercado, com o

fim de atender às necessidades da Administração e às normas ambientais em vigor, com segurança e qualidade, para a destinação final dos resíduos provenientes dos estabelecimentos prestadores de serviços de saúde.

Restou, assim, demonstrada a capacitação técnica das licitantes, ainda que com tecnologias diversas, porém aceitáveis.

(...)

Tendo em conta que o procedimento foi realizado nos termos do § 8º do artigo 30, com base em critérios objetivos previstos em Edital, considero adequado o tipo de licitação adotado, o que foi também reconhecido pela AT-Jurídica nas manifestações (de fls. 739/746 e 784/785).

No que diz respeito aos preços, os próprios técnicos da área de Engenharia concluíram não ser possível estabelecer a diferença entre o valor de referência e o valor contratado, o que impediu a determinação da recomposição aventada inicialmente pela AT-Jurídica.

Diante do exposto, não tendo a AT-Engenharia apontado prejuízo e encontrando-se já superados os questionamentos formulados quanto à regularidade do edital de Concorrência nº 006/SSO/97, parece-me que o procedimento licitatório e o Contrato nº 008/LIMPURB/98 reúnem condições de acolhimento” (grifei).

Por sua vez, as razões de recurso da Senhora Marcia Heloisa Pereira da Silva Buccolo, trazem todo o histórico de instrução do processo licitatório, da sua evolução até a contratação, inclusive da fase de análise do envelope nº 2 – Metodologia de Execução, que fazia parte da habilitação das licitantes.

Esclarecimentos adicionais, que motivaram a licitação em questão, foram trazidos, tais como, a afirmação de que estudos técnicos foram

desenvolvidos no âmbito de LIMPURB com apoio da empresa Logos Engenharia, aliados ao fato de que o incinerador Vergueiro, quando de sua implantação sequer tinha por objetivo o tratamento de resíduos oriundos dos serviços de saúde, concluiu-se que alternativamente à reforma do velho incinerador, para sua devida adequação às normas ambientais, recomendável seria a contratar nova tecnologia considerada adequada para o fim de tratamento de resíduos dessa natureza.

Alegou ainda, que, dada *“a preocupação com a contratação de solução técnica perfeitamente ajustada aos conceitos atuais e exigências legais de proteção ao Meio Ambiente e à saúde da população, houve a inserção de inúmeros requisitos e condições a serem cumpridas pelas proponentes, notadamente no que tange à eliminação dos riscos de contaminação no tratamento dos resíduos provenientes dos estabelecimentos de saúde”*.

Acresceu que, para garantia da contratação nos moldes de qualidade e eficiência, foi estabelecida a necessidade de comprovação do preenchimento das condições técnicas exigidas nas especificações técnicas e nas condições legais e técnicas constantes da Resolução nº 5/93, relativas à matéria Tratamento de Resíduos Sólidos de Saúde.

Foi observado também, que, *“quanto à questão da realização da licitação pelo tipo ‘menor preço’, ao estabelecer a exigência de prévia apreciação e aprovação de ‘Metodologia de Execução’, a Administração demonstrou a clara, séria e efetiva preocupação em selecionar tecnologias, que garantissem atingir da finalidade pública pretendida com a contratação”*.

Acerca das exigências de comprovação de capacidade técnica, considerou que, em razão da alta complexidade técnica do objeto, e o fato de tratar-se de serviço público essencial com objetivo de assegurar a contratação de tecnologia apta a garantir qualidade e segurança dos serviços de tratamento dos resíduos hospitalares, a Administração houve por bem exigir a apresentação de “Metodologia de Execução”, de forma a só participarem do certame aquelas empresas que comprovadamente atendessem às rigorosas especificações técnicas estabelecidas, clara e objetivamente no edital.

Complementou, ainda, afirmando que a legislação federal, aplicável às licitações e aos contratos administrativos, não respalda a afirmação de que faltou justificativa para a adoção tipo de licitação menor preço, mas

exatamente o contrário, conforme artigo 46 da Lei Federal nº 8.666/93, desde que expressamente autorizada e mediante justificativa circunstanciada.

E quanto aos preços, alegou terem sido eles, absoluta e perfeitamente compatíveis com os de mercado, citando dados tais como, valor informado pela Prefeitura Municipal de Hortolândia (fl. 261, Proc. 1997.0.016.335-0), no importe de R\$ 1.200,00 por tonelada, bem como os preços praticados, à época, pelas cidades de Santos (R\$ 820,00/t), Piracicaba (R\$ 1.100,00/t), Campinas (R\$ 1.118,40/t), conforme informações de fls. 259, 260 e 262 do Proc. 1997.0.016.335-0, respectivamente. O preço do contrato nº 008/LIMPURB/98 foi de R\$ 601,70/t.

Em relação aos preços observa-se que sites relacionados a estudos da questão Resíduos Sólidos de Saúde e seus custos são inúmeros e trazem discussão aprofundada do assunto, inclusive abordando a adequação das tecnologias para os tipos de resíduos, conforme classificação definida na legislação vigente.

O Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde – PGRSS constitui-se em um conjunto de procedimentos de gestão, planejados e implementados a partir de bases científicas e técnicas, normativas e legais, com o objetivo de minimizar a geração de resíduos e proporcionar, aos resíduos gerados, um encaminhamento seguro, de forma eficiente, dos recursos naturais e do meio ambiente, visando à proteção dos trabalhadores, à preservação da saúde pública.

O PGRSS deve ser elaborado compatível com as normas locais relativas à coleta, ao transporte e à disposição final dos resíduos gerados nos serviços de saúde, estabelecidas pelos órgãos locais responsáveis.

O manejo dos Resíduos de Serviços de Saúde - RSS é entendido como a ação de gerenciar os resíduos em seus aspectos intra e extra-estabelecimento, desde a geração até disposição final, incluindo as seguintes etapas: classificação, segregação, embalagem/acondicionamento, identificação, coleta e transporte interno I (da geração à sala de resíduos), armazenamento interno/sala de resíduos/armazenamento temporário, coleta e transporte interno II (da sala ao abrigo ou armazenamento externo), armazenamento externo/abrigo de resíduos/central de resíduos, coleta e transporte externo, tratamento e disposição final.

O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de São Paulo somente foi elaborado após e em conformidade com a Lei Federal nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Em face de todos os argumentos e das demonstrações trazidas aos autos, que traduzem esclarecimentos fundamentais, entendo pelo acerto da Licitação e do Contrato decorrente.

Registro, em acréscimo, que a decisão guerreada foi, inclusive, ousada e de vanguarda para o momento pretérito, evidenciando o compromisso e a preocupação com a garantia e a segurança da saúde pública, bem como do meio ambiente, desencadeando, acredito, uma série de providências outras no sentido da adequação de todo o sistema de gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde.

Outrossim, registro que a Contratada, Companhia de Viação e Obras (CAVO), não participou do presente processo.

Por todo o exposto, conheço dos Recursos, em face do atendimento dos requisitos legais e regimentais, e, no mérito, voto pelo provimento dos mesmos, a fim de reformar, na íntegra, o Acórdão recorrido para julgar regulares a Concorrência 006/SSO/97 e o Contrato 008/LIMPURB/98, aceitando os efeitos financeiros por ele produzidos, e excluindo a multa aplicada aos responsáveis.

Encaminhe-se cópia do presente julgado à Origem, aos Recorrentes, aos Responsáveis da decisão originária, à Contratada e ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

Após, publique-se.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE, em

MAURICIO FARIA
Conselheiro

Item 6 - ETCM nº 9257/1998

Interessados: PFM e de Marcia Heloisa Pereira da Silva
Buccollo

Objeto: Recursos - Prestação de serviços Recursos
de tratamento e transporte para destinação
final de resíduos originários de serviços de
saúde.

Relator: **Conselheiro Maurício Faria**

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho os Órgãos Técnicos e voto pelo
reconhecimento dos Recursos interpostos. No mérito, pelo não
provimento, mantendo-se a r. Decisão recorrida.

TCM 22 de maio de 2023.

ROBERTO TANZI
BRAGUIM:03999
981873

Assinado de forma digital
por ROBERTO TANZI
BRAGUIM:03999981873
Dados: 2023.05.23
08:50:36 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Vice-Presidente

WM/RB



SANDRA ISHARA

Auxiliar Téc. de Fiscalização

141

Processo TC - 72.009.257.98-04
(Acomp. TC 72.010.079.97-74)
Contratante - SES
Contratada - Companhia Auxiliar de Viação e Obras – Cavo
Concorrência - 006/SSO/97
Contrato - 008/LIMPURB/98 R\$ 152.501.428,67
Objeto - Serviços de tratamento e transporte para destinação final de resíduos originários de serviços de saúde

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregulares a Concorrência 006/SSO/97 e o Contrato 008/LIMPURB/98, deixando de aceitar os efeitos financeiros por ele produzidos, diante das seguintes irregularidades:

- 1) falta de justificativa para a adoção do tipo de licitação – menor preço;
- 2) ausência de especificação dos padrões legais a serem utilizados como referência;
- 3) falta de definição do local de deposição dos resíduos tratados;
- 4) excessiva limitação para a demonstração da capacidade da licitante;
- 5) falta de justificativa para a fixação do raio próximo de 14 (quatorze) quilômetros para a localização das unidades de tratamento de resíduos.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em aplicar aos responsáveis a multa de R\$ 381,00 (trezentos e oitenta e um reais), com fundamento no artigo 52, inciso II, da Lei Municipal 9.167/80.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor e ROBERTO BRAGUIM.

Ausente o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, por motivo previamente justificado.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GIANFRANCESCO GENOSO.
Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 06 de dezembro de 2006.

CERTIFICO que o r. acórdão foi
publicado no D. O. C. do dia
761.721.06, p. 129, Ata 2.303-
S.O.

São Paulo, 761.721.06.

LUIZ SILVA

Unidade Técnica de Redação

Supervisor

ANTONIO CARLOS CARUSO
Presidente

EDSON SIMÕES
Relator



Processo número : 9.257/98-04
Interessados : Secretaria Municipal de Serviços – SES e
Companhia Auxiliar de Viação e Obras – CAVO
Assunto : Prestação de serviços de tratamento e transporte para destinação
final de resíduos originários dos serviços de saúde.
Objeto de Julgamento : Concorrência 006/SSO/97 – Contrato 008/LIMPURB/98.
Relator : Conselheiro - EDSON SIMÕES
Revisor : Conselheiro – EURÍPEDES SALES

Clodomir Euclides Azevedo

Aux. Téc. Adm.
GAB/EEB

Relatório

Cuidam os autos da análise do Contrato número 8/98, decorrente do certame licitatório número 6/97, celebrado entre a Secretaria Municipal de Serviços – SES e Companhia de Viação e Obras – CAVO, objetivando a prestação de serviços de tratamento e transporte para destinação final de resíduos originários dos serviços de saúde, no valor R\$ 152.501.428,67 (cento e cinquenta e dois milhões, quinhentos e um mil, quatrocentos e vinte e oito reais e sessenta e sete centavos).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle procedeu à análise da contratação, considerando-a adequadamente formalizada, sob a ótica estritamente contábil-orçamentária.

Os relatórios de **acompanhamento do edital** estão autuados no TC número 10.079/97-74, produzidos por equipe multidisciplinar, onde questionou-se diversos aspectos técnicos, operacionais, jurídicos e de controle. A auditoria verificou as providências adotadas pela unidade e concluiu no sentido de que as melhorias implementadas pela Origem não esgotaram as falhas apontadas. (1)

O objeto licitado foi adjudicado à empresa em 05/06/98, que ofertou o menor preço. O contrato número 8/98 foi firmado em 08/07/98.

A Engenharia deste Tribunal apontou que os **aspectos técnicos** questionados nos relatórios de acompanhamento do edital **continuavam não justificados pela Origem**, com exceção ao item relativo à possibilidade de restrição do número de participantes por falta de comprovação de utilização dos equipamentos especificados. Informou que a modalidade de licitação adotada (menor preço) fez com que as proponentes ofertassem preços unitários embasados apenas no custo de referência “estimado” pelos técnicos da Secretaria. Ou seja, embora cada metodologia apresentada tenha suas próprias características, houve por parte das licitantes a adoção de um mesmo custo unitário, idêntico ao preço referência da Prefeitura, fazendo com que esse valor figurasse como preço a ser adotado.

Concluiu que, embora a previsão quanto à remuneração relativa à “depreciação” e à “manutenção” represente aproximadamente 1,5 (um vírgula cinco) vezes o valor total investido, não há informações no edital, bem como no contrato, quanto à destinação que se dará às unidades de tratamento após findar o prazo contratual.

(1) folhas 543/545



Edomir Euclides Alves

Aux. Tec. Adm.
GAB/EEB

Esclareceu a área de engenharia que esse tipo de contratação adotado permite apenas pactuar um prazo máximo de 60 (sessenta) meses, não possibilita uma diluição dos custos relativos à “depreciação” que reflita em custos unitários da tonelada tratada mais favoráveis à Municipalidade, condição essa presente nos casos de adoção de tipo de contratação superior a 5 (cinco) anos. Concluiu que essa situação gerou uma contratação que, embora apresente o menor preço global ofertado para a execução dos serviços (considerando a aplicação do correspondente BDI – Bonificação e Despesas Indiretas - e Despesas Indiretas Mínimas Obrigatórias), não garante à Municipalidade que a proposta vencedora possua a melhor solução técnico-econômica. (2)

A Assessora Subchefe acompanhou a conclusão da engenharia, no que concerne ao critério de julgamento, por entender que o critério de técnica e preço é o que atende às cláusulas editalícias. (3)

Oficiada à Origem para manifestação sobre os relatórios apresentados. Os esclarecimentos apresentados não alteraram as considerações da área de engenharia. (4)

A Assessoria Jurídica, após a manifestação da Origem, entendeu que os argumentos técnicos foram afastados pela engenharia, que considerou que a tabela utilizada deveria ter sido a apresentada pela Logos Engenharia S/A que guarda maior proximidade com a operação, que a diversidade de metodologias não garantiu ao Poder Público o menor preço, que não se sustenta a alegada exequibilidade do contrato porque o preço proposto não foi analisado em função da técnica utilizada, que a adoção de um valor de referência implicou na aplicação das taxas obrigatórias e BDI (Bonificação e Despesas Indiretas). Concluiu que as falhas apontadas referentes ao edital são de natureza grave, capaz de contaminar o ajuste, posicionando-se pelo não acolhimento do ajuste. (5)

Esse entendimento foi acompanhado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle. (6)

Intimados os responsáveis para apresentar defesa (Márcia Heloisa Buccolo e Carlos Alberto Venturelli), os elementos foram submetidos à análise da engenharia. As constatações relativas ao edital são as seguintes:

- 1-) falta de justificativa para a adoção do tipo de licitação (menor Preço);
- 2-) falta de especificação dos padrões legais a serem utilizados como referência;
- 3-) falta de definição do local de deposição dos resíduos tratados;
- 4-) excessiva limitação para a demonstração da capacidade da licitante;
- 5-) falta de justificativa para a fixação do raio próximo de 14(quatorze) quilômetros para a localização das unidades de tratamento de resíduos.

(2) folhas 567/572

(3) folhas 577/578

(4) folhas 599/604

(5) folhas 617/719

(6) 632/636



Flodimir Euclides Nivez

Aux. Tec. Adm.
GAB/EE5

Aduziu o órgão técnico que os esclarecimentos prestados não trouxeram fato novo ao processado, ressaltando que a análise do edital deve ser feita quanto à sua conformidade com a legislação aplicável (legalidade), ao orçamento efetuado pela Administração: quantitativos, composições de custos diretos e indiretos (economicidade) e quanto às exigências técnico-econômico-jurídicas (legitimidade). (7)

A Assessoria Jurídica examinou a questão jurídica levantada: saber se o tipo de licitação eleito (menor preço) foi adequado à concorrência. Salientou que, embora houvessem várias tecnologias avançadas passíveis de utilização para prestação do serviço, à Administração interessava apenas aquelas aptas a atingir o objetivo fixado no edital por meio de regras técnicas específicas. Lícita, portanto, a escolha do tipo “menor preço”.

Ressaltou que o problema central dos autos não se refere à tecnologia utilizada, nem mesmo ao tipo de critério utilizado em licitação, mas versam sobre **preço**, ou seja, valores distorcidos advindos de **propostas irreais**, devendo a Comissão de licitação observar se as propostas são exequíveis, bem como a realidade de seus preços. Observou que o contrato merece recomposição de preço se comprovada as afirmações da engenharia quanto à sua onerosidade e prejuízo ao erário. Quanto à discricionariedade mencionada na defesa, ressaltou que competência discricionária não pode ser confundida com liberdade, eis que aquela só é conferida ao Poder Público para o atingir o interesse público. (8)

A área de engenharia, em nova manifestação, apontou que o valor de referência adotado pela Origem contém vários componentes em sua formação que carecem de justificativa técnica, como por exemplo, tem-se o valor excessivo adotado para a depreciação e manutenção de um equipamento não definido; estimativa do valor de seguro e da mão de obra sem o conhecimento da tecnologia que seria utilizada e falta de previsão quanto à hipótese de redução do custo ou dedução, no caso da não execução ou execução parcial dos serviços relativos ao Programa de Segregação na Fonte.

Salientou que não é possível determinar a diferença entre o valor de referência e o valor unitário contratado que possibilitaria a devida recomposição, conforme aventado pela Assessoria Jurídica.

Observou que empreendimentos desse porte e importância (tratamento de resíduos de saúde), anteriormente à abertura de qualquer tipo de procedimento licitatório, devem estar totalmente definidos quanto ao valor de referência mais próximo da realidade técnica a ser utilizada, no sentido de propiciar ao agente público o poder de decisão quanto à melhor solução técnico-econômica a ser adotada. Sugeriu que para o item “valor de referência” deveria ser estabelecido faixas de preços que abrangessem as diferentes tecnologias conhecidas e pesquisadas pela própria Origem. (9)

Retornados os autos, a engenharia concluiu não ser possível estabelecer a diferença entre o valor de referência e o valor contratado, isto devido a não ser possível garantir que as taxas de BDI (Bonificações e Despesas Indiretas) e Mínima Obrigatória, adotadas pelas licitantes, manter-se-iam inalteradas com a alteração do valor de referência, sugerindo, que em condições análogas a Origem atente para o que está definido no parágrafo 3º do artigo 46 da Lei 8666/93. Acompanhou esse entendimento a Assessoria Jurídica. (10)

(7) folhas 724/731
(8) folhas 739/746
(9) folhas 752/754
(10) 757/765

Cód. 013F (Versão 02)



Edomir Euclides Alves
Aux. Téc. Adm.
GAB/EEB

Oficiada à Origem, novamente a engenharia se manifestou no sentido de que as informações acrescidas não trouxeram fato novo ao processado e sim apenas concordância, por parte da Secretaria de Serviços e Obras, quanto a reconhecer como procedentes alguns dos aspectos de ordem técnica de engenharia que fazem parte do rol de constatações de todo o processado. (11)

A Assessoria Jurídica se manifestou no sentido de que nas próximas licitações a Origem deve seguir as recomendações feitas pela engenharia, ressaltando não ser obrigatória a realização de licitação por técnica e preço. (12)

A Secretaria Geral entendeu superada a questão pertinente à adequação do tipo de licitação menor preço à concorrência efetivada e demonstrada a exigência de apresentação de tecnologia proposta dentro dos parâmetros estabelecidos no edital propiciava uma avaliação técnica na fase de habilitação, com a metodologia de execução prevista no artigo 30, parágrafo 8º da Lei 8666/93. Observou que restou demonstrada a capacitação técnica das licitantes, ainda que com tecnologias diversas, porém aceitáveis, considerando adequado o tipo de licitação adotado.

No que se refere aos preços, os próprios técnicos da área de engenharia concluíram não ser possível estabelecer a diferença entre o valor de referência e o valor contratado, o que impediu a determinação da recomposição aventada inicialmente pela Jurídica.

Concluiu a Secretaria Geral pelo acolhimento do procedimento licitatório e do contrato, tendo em vista que não foi apontado prejuízo e estavam superados os questionamentos formulados ao edital de concorrência. (13)

Para a completa instrução processual, a Origem respondeu aos quesitos formulados pela Procuradoria da Fazenda Municipal, salientando que o contrato foi cumprido a contento pela contratada e que os preços contratados estavam dentro dos parâmetros do mercado.

A Procuradoria da Fazenda Municipal se posicionou pelo acolhimento do ajuste, pois não há prova de qualquer indício de dolo ou culpa por parte dos agentes públicos responsáveis e restou demonstrado que os serviços eram indispensáveis e foram corretamente prestados. (14)

É o relatório

- (11) folhas 778/780
- (12) folha 784/786
- (13) folhas 792/797
- (14) folhas 811/817



Clodomir Euclides Alve.
Aux. Téc. Adm.
GAB/EES

VOTO

Os relatórios de acompanhamento do edital de concorrência número 6/97 apontaram várias falhas em relação aos aspectos técnicos, operacionais, jurídicos e de controle. Apesar da Origem ter tomado ciência dos pontos abordados pela equipe multidisciplinar, à época, não os sanou.

Em síntese, as principais irregularidades que contaminaram o edital e por consequência o ajuste dele decorrente foram as seguintes:

- 1-) falta de justificativa para a adoção do tipo de licitação – menor preço;
- 2-) ausência de especificação dos padrões legais a serem utilizados como referência;
- 3-) falta de definição do local de deposição dos resíduos tratados;
- 4-) excessiva limitação para a demonstração da capacidade da licitante;
- 6-) falta de justificativa para a fixação do raio próximo de 14(quatorze) quilômetros para a localização das unidades de tratamento de resíduos.

Como bem salientou a área de engenharia deste Tribunal, as tabelas usadas deveriam guardar maior proximidade com a operação, a diversidade de metodologias não garantiu ao Poder Público o menor preço, a adoção de um valor de referência implicou na aplicação das taxas obrigatórias e BDI – Bonificação e Despesas Indiretas - e as propostas apresentadas devem ser exequíveis, bem como a realidade de seus preços, visto que os valores distorcidos acarretaram em propostas irreais. Salientou ainda que empreendimentos desse porte como o presente (tratamento de resíduos de saúde), deve-se definir, anteriormente à abertura da licitação os valores próximos à realidade técnica a ser utilizada.

Assim, com base nas manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, que ficam fazendo parte integrante do meu voto **JULGO IRREGULARES a Concorrência 06/ 97 e o Contrato 8/98**, deixando de aceitar os efeitos financeiros por ele produzidos, diante das irregularidades apontadas.

Ainda, **APLICO** aos responsáveis a **MULTA** de R\$ 381,00 (trezentos e oitenta e um reais), com fundamento no artigo 52, inciso II da Lei 9.167/80.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 06 de dezembro de 2006.

EDSON SIMÕES
Conselheiro

9257r/98
02/09
13/09