



PROCESSO N.º	:	311.553/2019
PRINCIPAL	:	SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE RONDONÓPOLIS
GESTOR:	:	TEREZINHA SILVA DE SOUZA – DIRETORA GERAL DO SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE RONDONÓPOLIS
PREGOEIRO	:	MARCOS BRUMATTI – PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
REPRESENTANTE	:	EPPO SANEAMENTO AMBIENTAL E OBRAS LTDA.
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA
EQUIPE TÉCNICA	:	LUIZ EDUARDO DA SILVA OLIVEIRA VALESCA OLAVARRIA DE PINHO

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. ANÁLISE TÉCNICA	6
2.1. Da inadequada utilização do tipo “técnica e preço” para avaliar as propostas	6
2.2. Da irregularidade referente aos serviços de Aterro Sanitário	12
2.3. Da vedação à participação de empresas em recuperação judicial	16
2.4. Da obrigatoriedade de visita técnica	20
3. SÍNTESE	22
4. DA RESPONSABILIDADE PELOS ATOS TIDOS COMO IRREGULARES	23
5. CONCLUSÃO	25
6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	26
ANEXO	27





RESUMO

Trata-se de representação de natureza externa com pedido de medida cautelar proposta pela Empresa EPPO Saneamento Ambiental e Obras Ltda em razão de supostas irregularidades no Edital de Concorrência Pública nº 04/2019/SANEAR, promovido pela Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis.

Da análise do Edital da Concorrência nº 04/2019/SANEAR, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de Limpeza Pública, compreendendo a execução dos serviços de coleta, transporte e disposição final ambientalmente adequada, em aterro sanitário, de resíduos sólidos domiciliares e comerciais gerados pelo município de Rondonópolis, **concluiu-se pela procedência da Representação de Natureza Externa em razão da existência de irregularidades que restringem a concorrência e prejudicam /o caráter competitivo do certame.**





1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação de Natureza Externa com pedido de medida cautelar (Documento Digital nº 253.481/2019) proposta pela **EMPRESA EPPO SANEAMENTO AMBIENTAL E OBRAS LTDA** em razão de supostas irregularidades no Edital de Concorrência Pública nº 04/2019/SANEAR promovido pelo **SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE RONDONÓPOLIS** para contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de Limpeza Pública, compreendendo a execução dos serviços de coleta, transporte e disposição final ambientalmente adequada, em aterro sanitário, de resíduos sólidos domiciliares e comerciais gerados pelo município de Rondonópolis.

O valor estimado para essa licitação no prazo de 12 meses é de **R\$ 40.817.014,44** (quarenta milhões, oitocentos e dezessete mil, quatorze reais e quarenta e quatro centavos).

A impetrante da RNE, em suma, apontou as seguintes irregularidades, requerendo, ao final, a suspensão do certame:

- a) inadequada utilização do tipo “técnica e preço” para avaliar as propostas;
- b) irregularidade referente aos serviços de Aterro Sanitário;
- c) irregularidade na exigência fiscal dos tributos estaduais e municipais;
- d) inadequação dos indicadores utilizados para regularidade econômico-financeira;
- e) vedação à participação de empresas em recuperação judicial;
- f) irregularidade na obrigatoriedade de realização de visita técnica; e
- g) ausência de exigência de capacidade técnico-operacional.

O Conselheiro Relator – Excelentíssimo Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima –, após juízo de admissibilidade positivo (Documento Digital nº 255.735/2019), manifestou-se pelas seguintes medidas:

- i. **determinar**, *ad cautelam e ad referendum do Plenário, inaudita altera pars*, que o Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis - SANEAR, sob a responsabilidade da Diretora Geral Terezinha Silva de Souza e da Pregoeira Mariley Barros Soares, **suspenda imediatamente todos os atos decorrentes do Edital de Concorrência Pública nº 004/2019**, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de Limpeza Pública, compreendendo a execução dos serviços de coleta, transporte e disposição final ambientalmente adequada, em aterro sanitário, de resíduos sólidos domiciliares e comerciais gerados pelo Município de Rondonópolis, até o julgamento final do presente; ii. determinar a notificação por meio eletrônico Diretora Geral Terezinha Silva de Souza e da Pregoeira Mariley Barros Soares, para que cumpram de imediato a presente decisão, encaminhando a este Relator, no prazo de 05 (cinco) dias, a comprovação da suspensão ora determinada, sob pena de aplicação de





multa diária à pessoa do gestor, no valor equivalente a 05 (cinco) UPFs/MT, com fundamento no § 1º do art. 297 da Resolução 14/2007 – RITCE – MT; **iii.** determinar a citação da Diretora Geral Terezinha Silva de Souza e da Pregoeira Mariley Barros Soares, para que possam se manifestar, sobre os atos apontados, no prazo de 15 (quinze) dias, advertindo-as de que o seu silêncio poderá implicar na declaração de revelia para todos os efeitos legais, na forma do parágrafo único do art. 6º da Lei Complementar nº 269/2007.

Ato contínuo, por meio de documento encaminhado ao Tribunal de Contas (autos digitais nº 260551/2019), **o gestor informa sobre o cumprimento de Medida Cautelar e retificou o nome do responsável no polo passivo da representação**, conforme segue:

O SANEAR – SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE RONDONÓPOLIS – CNPJ 03.702.217/0001-31, por seu assessor jurídico subscritor, vem respeitosamente perante Vossa Excelência, nos autos do Processo nº 31.155-3/2019, **comprovar que no dia 12 de novembro de 2019, deu cumprimento à medida cautelar** exarada por Vossa Excelência, suspendendo até ulterior deliberação desta egrégia corte de contas os trâmites da Concorrência Pública nº 04/2019 – de 14 de janeiro de 2019.

Informa, ainda, **que no polo passivo da presente representação fora inserida a senhora Mariley Barros Soares, todavia, a referida servidora é a pregoeira da autarquia, quando em verdade a concorrência é conduzida pela comissão permanente de licitação, presidida pelo Servidor Marcos Brumatti**, conforme portaria nº. 002/2019, em anexo. **(Grifei)**

Por meio do Acórdão nº 868/2019 – TP (autos digitais nº 279.710/2019), de 3 de dezembro de 2019, os Conselheiros do Tribunal de Contas de Mato Grosso, de acordo com o Parecer nº 5.409/2019 do Ministério Público de Contas – subscrito pelo Excelentíssimo Procurador Gustavo Coelho Deschamps – e acompanhando o voto do Relator, **HOMOLOGARAM** a decisão do relator acerca da medida cautelar, *in verbis*:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 82, parágrafo único, e 83, III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c os artigos 79, IV, e 302 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, de acordo com o Parecer nº 5.409/2019 do Ministério Público de Contas e acompanhando o voto do Relator, em **HOMOLOGAR** a Medida Cautelar adotada por meio do Julgamento Singular nº 1278/LHL/2019, divulgado no DOC do dia 11-11-2019, sendo considerada como data da publicação o dia 12-11-2019, edição nº 1772, nos autos da presente Representação de Natureza Externa acerca de irregularidades no edital da Concorrência Pública nº 04/2019, formulada pela empresa EPPO Saneamento Ambiental e Obras Ltda., por intermédio do Sr. José Carlos do Ventre – sócio administrador, em desfavor do Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis, gestão da Sra. Terezinha Silva de Souza, sendo os Srs. Mariley Barros Soares – pregoeira, Marcos Brumatti – presidente da Comissão Permanente de Licitação e Rafael Santos de Oliveira – OAB/MT nº 14.885 - assessor jurídico, cuja decisão **determinou: I)** que o Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis, sob a responsabilidade da sua Diretora Geral e da Pregoeira, **suspendesse imediatamente todos os atos decorrentes do Edital de Concorrência Pública nº 004/2019**, que tem por objeto a contratação





de empresa especializada para a prestação dos serviços de Limpeza Pública, compreendendo a execução dos serviços de coleta, transporte e disposição final ambientalmente adequada, em aterro sanitário, de resíduos sólidos domiciliares e comerciais gerados pelo Município de Rondonópolis, até o julgamento final do presente; **II) a notificação** por meio eletrônico das Sras. Terezinha Silva de Souza e Mariley Barros Soares, para que cumprissem de imediato a presente decisão, encaminhando ao Relator, no prazo de 05 (cinco) dias, a comprovação da suspensão determinada, sob pena de aplicação de multa diária à pessoa da gestora, no valor equivalente a 05 (cinco) UPFs/MT, com fundamento no § 1º do artigo 297 da Resolução nº 14/2007; e, **III) a citação** das Sras. Terezinha Silva de Souza e Mariley Barros Soares para que pudessem se manifestar, sobre os atos apontados, no prazo de 15 (quinze) dias, advertindo-as de que o seu silêncio poderá implicar na declaração de revelia para todos os efeitos legais, na forma do parágrafo único do artigo 6º da Lei Complementar nº 269/2007.

Por meio do OFÍCIO/SANEAR/760/2019, subscrito pela Diretora Geral da autarquia – Sra. TEREZINHA SILVA DE SOUZA – e por seu assessor jurídico – Sr. RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA –, a SANEAR se manifestou acerca da Representação de Natureza Externa com Pedido de Medida Cautelar contra a Concorrência Pública nº 04/2019, cuja análise PRELIMINAR do mérito pela Unidade Instrutiva concluiu que a RNE é procedente em relação aos seguintes apontamentos:

- a) inadequação da utilização do tipo “técnica e preço” para avaliar as propostas;
- b) irregularidade em relação aos serviços de aterro sanitário;
- c) vedação à participação de empresas em recuperação judicial; e
- d) obrigatoriedade de visita técnica.

Por meio de Decisão Singular, o Excelentíssimo Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira determinou, em observância às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, **a citação do Sr. Marcos Brumatti** – Presidente da Comissão de Licitação – e **a notificação da Sra. Terezinha Silva de Souza** – Diretora Geral do Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis –, na forma dos artigos 59 e incisos, e 61 e incisos, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 c/c artigos 257, 258 e incisos, da Resolução Normativa nº 14/2007-TCE/MT, para, querendo, se manifestar acerca do Relatório Técnico, **no prazo de 15 (quinze) dias**, a contar do recebimento da decisão.

A manifestação do representado foi encaminhada ao Tribunal de Contas através do OFÍCIO/SANEAR/343/2020 (Doc nº 148.966/2020), subscrito pelo Sr. Rafael Santos de Oliveira – Assessor Jurídico – com as considerações acerca dos apontamentos da Unidade Instrutiva, conforme será descrito a seguir.





2. ANÁLISE TÉCNICA

2.1. Da inadequada utilização do tipo “técnica e preço” para avaliar as propostas

Segundo a Representante, a escolha da modalidade de Concorrência Pública, no tipo “técnica e preço”, conforme disposto no artigo 45, § 1º, III, da Lei nº 8.666/19933, não é compatível com o objeto pretendido, considerando, especialmente, a baixa complexidade dos serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, desrespeitando o artigo 46 da Lei de Licitações.

Informou a impetrante que, se existe a possibilidade de contratação dos serviços por intermédio de Pregão – uma vez que são considerados serviços de natureza comum – não se justifica a adoção do tipo licitatório que é reservado para situações especialíssimas e que tende a afastar a economicidade da contratação.

Ademais, segundo a Representante, a proporção adotada pela administração no item “11.6.1” do edital, foi de 60% (sessenta por cento) para a Nota Técnica e 40% (quarenta por cento) para a Nota de Preço, **o que evidencia uma diminuição na importância do preço ofertado em favor da apuração da técnica.**

Para a impetrante, o Edital da Concorrência Pública nº 04/2019/SANEAR não atende aos princípios do julgamento objetivo, isonomia e segurança jurídica, pois os critérios de avaliação e julgamento da proposta técnica evidenciam subjetivismo, vez que a pontuação técnica estabelecida no “quadro de pontuação” do item “11.1.2” do edital licitatório dispõe que serão considerados para fins de pontuação técnica o “relacionamento com o órgão gestor” e o “conhecimento da situação atual da execução dos serviços”.

Em sua oportunidade de manifestação, o defendente discorda da abordagem trazida pelo Representante e assevera que:

[...] considerando a cadeia de atividades: coleta, varrição, tratamento e destinação final, entendeu-se pela necessidade de modalidade licitatória que comprovadamente efetivasse a melhor contratação para o Município de Rondonópolis.

Analisando as leis de contratação pública não se identificou, de modo algum, a obrigatoriedade da modalidade pregão (presencial ou eletrônico).

Assim, verificou-se inviável e extremamente descuidada a adoção da modalidade pregão, ainda que presencial, para a contratação de serviço que, na prática, mostre-se extremamente complexa e necessária ao bem-estar social.

Vasculhando-se a legislação entendeu-se por imprópria e não aplicável a definição de bens serviços comuns para fins do referido certame. Atinou-se que, na modalidade pregão, o fator predominante leva ao menor preço, o que em absoluto





é conveniente ao município. Mas, neste caso, especialmente em se tratando de questões ligadas diretamente ao meio ambiente e à saúde pública, não é o fator preponderante!

[...] Não se observou segurança alguma em se dividir o objeto da contratação em parcelas ou lotes, uma vez que a comprovação técnica, jurídica e econômica nessa modalidade é sempre duvidosa, ao menos, nesse tipo de prestação de serviços. Não há como privilegiar eventual economia de escala nem o melhor aproveitamento dos recursos públicos quando se trata de serviços que não admitem erros na escolha do melhor prestador de serviços aos municípios.

[...] Cabe notar, ainda, que a prestação deve obedecer a critérios técnicos ambientais, bem como a Lei de Resíduos Sólidos – nº 12.305/2010 – caracterizando, dessa forma, uma impossibilidade de padronização e substituição de um prestador de serviço sem a devida checagem de toda a capacidade estrutural, jurídica e administrativa da eventual contratada.

Por fim, o defendente alega que *a contratação tem por escopo a universalização dos serviços, servindo com a coleta todos os bairros do Município. Sem falar na essencialidade dos serviços de coleta, coleta seletiva, transporte e destinação do lixo urbano [...].*

Assim, **não há como sustentar-se a ausência de complexidade dos serviços e afastar a utilização da modalidade melhor técnica e preço**, como tenta fazer crer a Representante.

Saliente-se que **está-se [sic] a licitar os serviços para todo um sistema municipal de uma cidade que é polo regional** e não apenas para um órgão público, o que poderia ensejar a utilização do pregão.

Conforme o Parecer em que o Ministério Público de Contas se manifestou pelo **conhecimento** da Representação de Natureza Externa e pela **homologação** da medida cautelar (Parecer nº 5.409/2019), *a escolha do tipo de licitação técnica e preço não observa o disposto no artigo 46 da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual os tipos de licitação de técnica e preço são exclusivos para serviços de natureza predominantemente intelectual. Senão vejamos:*

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

Sobre a adoção de critério de pontuação final a média ponderada entre a Nota Técnica e a Nota de Preço – sendo 0.6 para a Nota Técnica e 0.4 para a Nota de Preço – diz o Parecer do MPC que *é necessário que a valoração do quesito da Nota Técnica esteja fundamentada e justificada, para que não haja excessiva discricionariedade que venha a causar prejuízo à competitividade e favorecer o direcionamento da licitação.*

Para fundamentar esse ponto, o Ministério Público de Contas cita decisão do Tribunal de Contas da União – TCU a esse respeito:

Não obstante seja permitido atribuir pontuação diferenciada a determinados requisitos considerados relevantes pelo contratante, a exemplo da experiência na





prestação de serviços similares, se essa diferenciação for excessiva terminará por afastar do certame empresas com plenas condições de prestar os serviços requeridos. É o caso da licitação em tela. Ao atribuir elevado diferencial de pontuação às empresas que anteriormente prestaram serviço em empresas públicas federais e diferencial ainda maior àquelas que atuaram em matéria relacionada com o objeto finalístico (...), certamente restaram prejudicados os escritórios de advocacia que, mesmo detentores de plenas condições de prestar os serviços advocatícios demandados, obteriam pontuação significativamente menor. Para corroborar essa percepção, basta registrar que, segundo informações obtidas junto à Superintendência de Goiás, das cinco empresas habilitadas, três já prestaram serviços à Conab. Como reforço à tese de restrição à competitividade, registro o fato de que apenas oito empresas participaram do certame e que o edital atribuiu peso 6 à técnica e peso 4 ao preço, para apuração da nota final, o que acentua ainda mais os efeitos da atribuição de pontos extras para empresas que comprovem a experiência requerida. Essa conclusão é confirmada pelos cálculos efetuados pela Unidade Técnica, que indicam ser de apenas 21,05% o percentual da nota máxima da proposta técnica que poderia ser obtido por empresa que tivesse atuado apenas na iniciativa privada. Outro ponto a ser considerado é que, com a pontuação e os pesos atribuídos pela Conab no edital, poderia ser contratada empresa que praticasse preços elevados, talvez superiores aos de mercado, dada a preponderância da nota técnica sobre a de preço.

O MPC conclui, afirmando que entende que os indícios apontam para a inadequação da utilização do tipo “Técnica e Preço”, estando existente a probabilidade do direito alegado.

Sobre o tema, cumpre citar a Súmula nº 21 do Tribunal de Contas de São Paulo, que veda a utilização do tipo técnica e preço para a coleta de lixo e implantação de aterro sanitário. Vale lembrar o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso já decidiu no mesmo sentido, destacando que a os serviços de coleta e armazenamento e transporte de resíduos sólidos são considerados serviços comuns e podem ser contratados mediante pregão, conforme segue:

LICITAÇÃO. PREGÃO. SERVIÇO COMUM. Prestação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos de saúde são considerados como serviços comum, podendo ser contratados mediante pregão, visto que os padrões de desempenho e qualidade podem ser definidos objetivamente no edital licitatório, por meio de especificações usuais do mercado – art. 1º, parágrafo único da Lei nº 10.520/2002. (TCE/MT, Acórdão 1.791/2015 – Tribunal Pleno, Relator Conselheiro Válter Albano, j. 23/06/2015).

Em seu voto acerca da homologação da medida cautelar, o Excelentíssimo Conselheiro Luiz Henrique Lima seguiu essa tese, asseverando que *O serviço de coleta de lixo é um serviço essencial. Contudo, para fins licitatórios pode ser considerado serviço comum, pois os padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital*¹.

Assim, nas palavras do Conselheiro relator, *a escolha do tipo de licitação técnica e preço não obedece ao disposto no artigo 46 da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual os tipos de licitação*

¹ Lei nº 10.520/2002. Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.





de técnica e preço são exclusivos para serviços de natureza predominantemente intelectual, vejamos:

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

Diante do exposto, a Unidade Instrutiva entendeu, na análise preliminar do mérito, **pela procedência do apontamento do Representante em relação à inadequação da utilização da modalidade “técnica e preço” para avaliar as propostas.**

Em sua oportunidade de manifestação (Doc nº 148.966/2020), a autarquia, representada pelo seu Assessor Jurídico – Sr. Rafael Santos de Oliveira – repetiu a argumentação apresentada anteriormente sobre a matéria (já exposta neste relatório técnico) e acrescentou:

Em relação ao precedente do TCU citado no parecer da r. equipe técnica a reputar ilegal o critério de pontuação adotado pelo SANEAR entre a nota da técnica e a nota do preço, o aresto citado diz respeito à ilegal atribuição de elevada pontuação à licitante pelo simples fato de que “anteriormente prestaram serviço em empresa públicas federais e diferencial ainda maior àquelas que atuaram em matéria relacionada ao objetivo finalístico”.

Ora, NÃO É O CASO DA PRESENTE LICITAÇÃO ONDE APENAS CRITÉRIOS ESTRITAMENTE TÉCNICOS E OBJETIVOS SÃO VALORADOS PARA ATRIBUIÇÃO DA PONTUAÇÃO da nota da técnica.

A fim de respaldar sua tese, a equipe técnica utilizou como precedente o Acórdão 1.791/2015 deste Tribunal de Contas de Mato Grosso, que, todavia, trata do gerenciamento de resíduos de saúde, os quais, diversamente daqueles licitados e gerenciados pelo SANEAR, realmente podem ser considerados como serviços comuns, uma vez que eles são aplicados em locais específicos, rotas simplificadas e com tratamento pré-estabelecido.

Diferentemente, os serviços de coleta dos resíduos sólidos domiciliares e comerciais (coleta domiciliar) e coleta dos resíduos sólidos recicláveis (coleta seletiva), são submetidos à observância de padrões bem como à execução de complexas técnicas de engenharia que envolvem uma séria de fatores de influência, o que, por seu turno, também a afasta a natureza de serviço comum.

Segundo\ o defendente, além de as dificuldades operacionais dos serviços de coleta de resíduos sólidos domiciliares serem maiores do que as dos serviços de coleta de serviços de saúde, deve-se considerar ainda a diferença entre as responsabilidades dos prestadores dos dois tipos de serviço.





Diferentemente dos **resíduos sólidos de saúde**, que possuem todo seu ciclo sob juízo do gerador, após a segregação e armazenamento temporário dos **resíduos sólidos domiciliares e comerciais**, a responsabilidade do gerenciamento desses materiais passa a ser inteiramente da Administração Pública, a qual sub-roga essas incumbências à Contratada, devendo ela solucionar diversas problemáticas rotineiras, como exemplo:

- Resíduos esparramados pelas vias e logradouros públicos;
- Resíduos a granel nas lixeiras;
- Resíduos dispostos para coleta em dias ou horários divergentes;
- Resíduos carreados em função de chuvas ou animais;
- Resíduos dispostos em locais inadequados;
- Entre outros.

Compete também reforçar que para o dimensionamento dos setores de coleta desses resíduos são necessárias informações técnicas, que vão desde:

- cálculo da geração *per capita*;
- localização das vias pavimentadas e não pavimentadas;
- conhecimento dos sentidos e direções de cada via;
- densidade demográfica de cada setor censitário;
- informações referentes às características do local (região domiciliar e/ou comercial) dentre outras informações.

Tais dados, a partir de estudos de alta complexidade determinarão o melhor dimensionamento dos setores de coleta, tornando os serviços economicamente viáveis, ambientalmente adequados e socialmente justos.

Ainda conforme o defendente:

[...] o aterro sanitário, de acordo com a Norma Brasileira de Regulamentação NBR 8419/1996, é uma técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo. Sem causar danos à saúde pública e à sua segurança, minimizando os impactos ambientais, método este que utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível, cobrindo com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho, ou intervalos menores, se necessário, ou seja, possui alta dificuldade de execução.

Conforme exposto, não restam dúvidas da diferença de complexidade entre os serviços previstos no edital com os serviços de coleta, transporte, armazenamento, tratamento e destinação final de **resíduos sólidos de saúde**, não sendo possível tal comparação.

Em seguida, a defesa alega que a Equipe Técnica teria ignorado propositadamente os autos do Agravo de Instrumento nº 27.248-5/2015 do Município de Sinop, no qual o próprio Tribunal de Contas de Mato Grosso teria asseverado que:





"(...)para dar sustentação aos seus argumentos, os recorrentes apresentaram editais de pregão eletrônico que teriam como objeto a contratação de serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação de resíduos.

Todavia, os exemplos são para serviços que classifico como de menor relevância ou complexidade. Tais como a coleta de lixo 'dos prédios da Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo', da sede da Fundação FIOCRUZ, da Fundação Nacional de Artes do Ministério da Cultura, situações que nem remotamente se equiparam à da coleta de lixo de um Município do porte de SINOP.

O mesmo raciocínio se aplica ao precedente do Tribunal de Contas da União citado pelos agravantes, que envolveu a coleta seletiva containerizada e transporte (grifei) de resíduos sólidos nos entrepostos da CEAGESP (Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo).

Outrossim, **não se tem aqui mero serviço de limpeza e conservação de vias ou espaços públicos, o que eventualmente poderia justificar a modalidade licitatória pretendida pelo Município de SINOP.**

O que se pretende contratar, volto a frisar, **é a coleta e tratamento de lixo urbano, atividade que não deve se ater unicamente ao quesito preço, mas também a fatores técnicos(...)** (grifei)

De acordo com o manifestante, a Equipe Técnica teria ignorado propositadamente esse trecho da defesa porque, *ao transcrever as alegações dos Representados no que atine ao item em epígrafe, o fez até o parágrafo imediatamente anterior ao da transcrição do precedente do próprio TCE/MT, quando deveria demonstrar com fundamentos técnicos e jurídicos eventuais fatores a importarem na sua superação, os quais inexistem.*

Sobre essa infeliz alegação do representante da Administração, cumpre dizer que a Equipe Técnica expôs no relatório preliminar vários fundamentos técnicos e jurídicos demonstrando que o objeto da licitação em análise é serviço comum e, portanto, passível de contratação por meio de Pregão, conforme as palavras do Excelentíssimo Conselheiro Luiz Henrique Lima:

O serviço de coleta de lixo é um serviço essencial. Contudo, **para fins licitatórios pode ser considerado serviço comum**, pois os padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital. **(Grifei)**

[...]

Neste sentido, a escolha do tipo de licitação técnica e preço não obedece ao disposto no artigo 46 da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual os tipos de licitação de técnica e preço são exclusivos para serviços de natureza predominantemente intelectual, vejamos:

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.





Muito embora não seja ilegal adotar pesos diferentes entre a Nota Técnica e a Nota de Preço, é essencial que a valoração do quesito da Nota Técnica esteja fundamentada em estudo que demonstre sua necessidade, uma vez que o favorecimento da Nota Técnica em detrimento da Nota de Preço pode ocasionar prejuízo a competitividade e promover o direcionamento da licitação.

Os documentos da licitação, disponíveis no Portal da Transparência do SANEAR, não apresentam os estudos técnicos necessários para demonstrar a necessidade da Nota Técnica ter um peso maior que a Nota de Preço.

Por fim, cumpre informar que o Município de Sinop (citado pelo defendente e que tem porte semelhante ao de Rondonópolis) realizou por meio do Pregão Presencial nº 26/2020, processo licitatório cujo objeto é a *contratação de empresa para prestação de serviços de coleta automatizada, mecanizada e transporte de resíduos sólidos urbanos, domésticos e comerciais com características domiciliares, incluindo o fornecimento, manutenção e limpeza de 440 (quatrocentos e quarenta) contêineres metálicos com capacidade volumétrica mínima de 2,4 metros cúbicos até 3,2 metros cúbicos e destinação final (até transbordo), para atender a área central do município.*

Ante o exposto, **a justificativa apresentada pelo Representado não merece acolhimento e a RNE é procedente em relação à inadequada utilização do tipo “técnica e preço” no certame.**

2.2. Da irregularidade referente aos serviços de Aterro Sanitário

Segundo a impetrante da Representação, o Edital da Concorrência nº 04/2019/SANEAR exigiu a disposição final dos resíduos sólidos coletados em aterro sanitário, e que a contratada deverá indicar o aterro sanitário, e que, no caso, nas proximidades do Município de Rondonópolis há apenas um aterro sanitário licenciado, que é de empresa privada não vinculada à Administração Municipal.

Ademais, caso a licitante optasse por indicar aterro sanitário de terceiros, deveria obrigatoriamente juntar licença de operação de empreendimento que comporte a quantidade mínima estimada, acompanhada de carta de anuência assinada e com firma reconhecida.

De acordo com a impetrante, por motivos logísticos, geográficos e econômicos o aterro sanitário da região do Município de Rondonópolis é o único possível receptor dos resíduos sólidos. Assim, a empresa proprietária do aterro sanitário terá um poder de influência na licitação, em razão de que, se a proprietária do aterro não quiser fornecer a carta de anuência para alguma concorrente, esta ficará quase que impedida de participar do certame, o que atentaria contra a isonomia e competitividade da licitação.





Em sua oportunidade de manifestação, o gestor contesta a Representante, afirmando inicialmente que:

O Instrumento Convocatório em nada destoa da legislação vigente, apenas exige que o concorrente indique o aterro sanitário licenciado onde depositará todos os resíduos sólidos caso vença a licitação. O edital do certame não aponta nenhum, nem exige este ou aquele, apenas, como deveria se esperar, requer-se que seja licenciado, não há qualquer violação ao princípio da impessoalidade.

Estará a Representante esperando que este Tomador de Serviços (SANEAR) aceite aterros sanitários sem licença ambiental, em violação as diretrizes estabelecidas na Lei 12.305/2012, que determina a disposição ambientalmente adequada dos resíduos sólidos??

Este tomador não pode impor a utilização do aterro sanitário existente no município, **como não o exigiu, basta verificar o edital**, porém não pode promover ingerências sobre atividade explorada por particular, ou seja, proibir peremptoriamente a utilização daquele recinto, em obediência ao princípio constitucional da livre iniciativa.

O defendente complementa sua argumentação afirmando que *nem mesmo a conversibilidade da licitação em lotes, face a aparente divisibilidade dos serviços, seria hábil a afastar a queixa do Representante, pelo menos em relação aos serviços de disposição*.

Segundo a defesa, isso não mudará o fato de que existe apenas um aterro sanitário particular no Município de Rondonópolis e ainda alega que ***a divisão do objeto da licitação traria inúmeros prejuízos operacionais, bem como, vários expedientes contratuais e fiscalizatórios às rotinas administrativas da autarquia.***

Alie-se a isso, o fato de que os serviços dada a sua natureza, são interdependentes, ou seja, é mais vantajoso que sejam explorados por um único contratado para fins de gerenciamento de todo o sistema, o que colabora à continuidade dos serviços e atendimento às demandas públicas, às quais a administração está sempre suscetível, sem falar na economia face à atratividade dos serviços.

Conforme o defendente, *a aquisição global, de forma inarredável, possibilita que se angarie um preço melhor, o que homenageia o princípio da economicidade*. O manifestante encerra sua argumentação afirmando que *a divisão da presente licitação em lotes em nada favorece o interesse público*.

No Parecer em que se manifestou pelo **conhecimento** da Representação de Natureza Externa e pela **homologação** da medida cautelar, o Ministério Público de Contas assevera que: *Embora não haja impeditivo para que os licitantes busquem outros locais para a disposição final dos resíduos sólidos, isso acarretaria gastos adicionais e provável aumento no valor da proposta.*





Ainda, de acordo com o *Parquet*:

Não está errada a Administração Pública em se precaver para o caso de o vencedor do certame optar por utilizar aterro sanitário de terceiros. A exigência de carta de anuência sugere risco à competitividade do certame, embora a efetiva ilegalidade desta exigência só deverá ser auferida quando do exame do mérito. Entretanto, **este MPC entende que está presente o requisito “*fumus non iuris*” nos autos também quanto a esta alegação.**

Já o Excelentíssimo Conselheiro Relator, destacou na decisão em que conheceu a Representação de Natureza Externa e concedeu a medida cautelar:

Quanto ao Serviço de Aterro Sanitário, as alegações apresentadas pela Representante demonstram que, de fato, a irregularidade apontada trata da ausência de parcelamento do objeto, uma vez que os serviços licitados compreendem a coleta e o transporte de resíduos sólidos e a disposição final em aterro sanitário. [...]

Observo que dentre os serviços a serem prestados pela contratada, além da coleta de resíduos sólidos estão compreendidos no contrato: a disposição final em aterro sanitário; a coleta seletiva de materiais recicláveis; e a limpeza de vias após feiras livres.

Neste caso, constato que há no objeto licitatório serviços que, devido à sua natureza são tecnicamente divisíveis, devendo observar os §§ 1º e 2º do artigo 23 da Lei Federal nº 8.666/1993, que dispõem que as obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, resultando em licitações distintas, preservada a modalidade pertinente para a execução total do objeto.

LEI 8.666/1993

Art. 15, inciso IV nas licitações onde o objeto for de natureza divisível a adjudicação deverá ocorrer por itens e não por lotes ou por preço global, com vistas a propiciar ampla participação dos licitantes. (Grifo nosso).

Art. 23, § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Ao fim de sua análise sobre este item, o relator cita ainda a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, que versa sobre a matéria:

SÚMULA Nº 247, de 10/11/2004 – TCU

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.





Assim, o TCU consolidou a jurisprudência e esclareceu que o parcelamento é uma regra que só pode ser excepcionada quando, justificadamente, for demonstrado prejudicial ao interesse público.

Portanto, a decisão de parcelar ou não o objeto deve sempre estar devidamente justificada nos autos, cabendo à Administração – após definido o objeto da licitação – verificar se é possível e economicamente viável licitá-lo em parcelas que aproveitem as peculiaridades e os recursos disponíveis no mercado.

Cumprido salientar que o gestor não apresentou justificativa razoável para o não parcelamento do objeto da Concorrência Pública nº 04/2019. Assim, **a Unidade Instrutiva considera que, no mérito, é procedente a Representação de Natureza Externa quanto à irregularidade referente aos serviços de aterro sanitário.**

Em sua oportunidade de manifestar-se em relação a este apontamento, o defendente repetiu as argumentações apresentadas durante a análise preliminar e alegou perda de economia de escala em caso de parcelamento da licitação, baseando-se, para tanto, em relatório técnico encaminhado em anexo (Memorando nº 357/2020), conforme segue:

“Nesse caso, a licitação por preço global (serviços interrelacionados) é mais satisfatória no ponto de vista técnico, operacional e econômico, por integrar toda a logística operante, gerando assim maior eficiência na gestão contratual, bem como no processo de execução dos serviços, haja vista que é notório o fato de que ao se utilizar de muitos fornecedores para executar essas atividades, aumenta-se a incidência de despesas indiretas (custos administrativos) e, principalmente, perde-se escala na mão de obra, insumos, equipamentos e veículos necessários.

O defendente complementa, afirmando a elevação no custo de mão-de-obra que o parcelamento do objeto traria, conforme o relatório técnico em que baseou sua argumentação:

Analisando somente a mão de obra, é estimado um aumento de 565.714,37 (quinhentos e sessenta e cinco mil, setecentos e quatorze reais e trinta e sete centavos) mensais, o que resulta em um incremento de cerca de R\$ 6.788.572,44 (seis milhões, setecentos e oitenta e oito mil, quinhentos e setenta e dois reais e quarenta e quatro centavos) anuais nos gastos, ou seja, praticamente 17% do valor global da concorrência.

Ainda de acordo com o manifestante, o parcelamento do objeto da licitação causará os seguintes problemas em relação à prestação dos serviços:

- Redução da eficiência da coleta;
- Planejamento não integrado e conflito entre os serviços; e
- Aumento dos custos com a fiscalização.





Ao final de sua argumentação sobre a matéria, o defendente afirma que *a divisão da presente licitação em lotes em nada favorecerá o interesse público, devendo ser julgada improcedente, inclusive, neste ponto a representação.*

Enfatiza-se que o objetivo do parcelamento da licitação é assegurar a competitividade e garantir a escolha mais vantajosa para a Administração. Em contrapartida, uma vez caracterizada a vantajosidade, em termos técnicos e/ou econômicos, em consonância com a Lei 8.666/93 e com a Lei 13.303/2016, é possível agregar vários objetos em uma mesma licitação, o que não é o caso do certame em análise.

Ademais, o defendente alega que o parcelamento do objeto em nada favorecerá o interesse público (sob o aspecto econômico) no caso em análise. No entanto, ao se manifestar sobre a inadequada utilização do tipo “técnica e preço”, o mesmo defendente afirmou a economia de recursos da utilização da modalidade Pregão não deveria ser o fator preponderante no presente processo licitatório.

Diante do exposto, **a Unidade Instrutiva conclui que a Representação de Natureza Externa procede em relação à irregularidade referente aos serviços de Aterro Sanitário e não parcelamento do objeto da licitação.**

2.3. Da vedação à participação de empresas em recuperação judicial

Em relação a esse ponto, a Representante justificou que o item “7.1.3” do edital veda a participação de empresas que estejam em Recuperação Judicial, ainda que a Lei nº 11.101/2005 tenha extinguido do direito brasileiro o instituto da concordata e incorporou o da recuperação judicial e extrajudicial, consagrando no ordenamento jurídico o princípio da preservação da empresa.

Para fundamentar sua afirmação, a postulante baseou-se na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, que decidiu no sentido de haver possibilidade de empresas em recuperação judicial participarem de licitação.

Em sua oportunidade de manifestar-se sobre a matéria, o gestor discorda da Representante e justifica:

O instrumento convocatório em nenhum dos seus itens proibiu a participação de empresas em recuperação judicial. A assertiva é tecnicamente leviana e induz a conclusões precipitadas, caso não precedidas de um olhar mais cuidadoso.





A fim de elucidar este ponto levantado pelo defendente, convém transcrever o **item 7.1.3 “e” do Edital de Concorrência nº 04/2019/SANEAR**, que exige que os licitantes apresentem, dentre os itens necessários à qualificação **ECONÔMICO-FINANCEIRA**:

e) Certidão Negativa de Falência ou Concordata ou **Recuperação Judicial** expedida pelo distribuidor da sede do licitante, datada dentro dos últimos 30 (trinta) dias de expedição ou que esteja dentro do prazo de validade expresso na própria certidão; [...] **(grifei)**

A literalidade do item acima não deixa dúvidas. Tal argumentação apresentada pela defesa em relação a este apontamento contradiz o próprio Edital da Concorrência nº 04/2019/SANEAR.

No Parecer em que se manifestou pelo **conhecimento** da Representação de Natureza Externa e pela **homologação** da medida cautelar, o Ministério Público de Contas assim se manifestou sobre a matéria:

De fato, o posicionamento majoritário da doutrina e da jurisprudência é de que é possível a participação de empresa em Recuperação Judicial em certames licitatórios. O TCE/SP editou súmula² sobre o tema:

TCE/SP - SÚMULA Nº 50 - Em procedimento licitatório, não pode a Administração impedir a participação de empresas que estejam em recuperação judicial, das quais poderá ser exigida a apresentação, durante a fase de habilitação, do Plano de Recuperação já homologado pelo juízo competente e em pleno vigor, sem prejuízo do atendimento a todos os requisitos de habilitação econômico-financeira estabelecidos no edital. (Grifo nosso)

O *Parquet* de Contas lembrou que o TCU já decidiu, por meio do Acórdão nº 8271/2011 (2º Câmara), *pela possibilidade de a empresa em recuperação judicial participar de licitação, desde que amparada em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique sua capacidade econômica e financeira.*

Cumprido informar que, dentre os requisitos a serem demonstrados pelas licitantes, o artigo 31 da Lei nº 8.666/93 estabelece os requisitos de qualificação econômico-financeira, conforme segue:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:
[...]
II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física; [...]

² Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>>. Acesso em: 15 abr. 2020.





Ocorre que – tendo em vista o advento da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005 –, o Superior Tribunal de Justiça³ (1ª Turma – AREsp 309.867 de 26/08/2018) decidiu que empresas submetidas a processos de recuperação judicial podem participar de licitação desde que demonstrem, na fase de habilitação, ter viabilidade econômica e afastou a exigibilidade de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial em licitação, permitindo a participação no certame de empresa em recuperação:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PARTICIPAÇÃO. POSSIBILIDADE. CERTIDÃO DE FALÊNCIA OU CONCORDATA. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. DESCABIMENTO. APTIDÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. COMPROVAÇÃO. OUTROS MEIOS. NECESSIDADE.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). **2. Conquanto a Lei n. 11.101/2005 tenha substituído a figura da concordata pelos institutos da recuperação judicial e extrajudicial, o art. 31 da Lei n. 8.666/1993 não teve o texto alterado para se amoldar à nova sistemática, tampouco foi derogado.** 3. À luz do princípio da legalidade, "é vedado à Administração levar a termo interpretação extensiva ou restritiva de direitos, quando a lei assim não o dispuser de forma expressa" (AgRg no RMS 44099/ES, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/03/2016, DJe 10/03/2016). 4. Inexistindo autorização legislativa, incabível a automática inabilitação de empresas submetidas à Lei n. 11.101/2005 unicamente pela não apresentação de certidão negativa de recuperação judicial, principalmente considerando o disposto no art. 52, I, daquele normativo, que prevê a possibilidade de contratação com o poder público, o que, em regra geral, pressupõe a participação prévia em licitação. 5. O escopo primordial da Lei n. 11.101/2005, nos termos do art. 47, é viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da interesses dos credores. **7. A exigência de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial deve ser relativizada a fim de possibilitar à empresa em recuperação judicial participar do certame, desde que demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica.** 8. Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial. AREsp 309.867-ES, Rel. Min. Gurgel de Faria, por unanimidade, julgado em 26/06/2018, DJe 08/08/2018.

Na decisão singular (autos digitais nº 255.735/2019) em que conheceu a Representação de Natureza Externa e concedeu a medida cautelar, o relator do processo – Excelentíssimo Conselheiro Luiz Henrique Lima – também citou a consolidação desse entendimento pelo STJ. Nas suas palavras:

Conforme entendimento pacificado no Tribunal de Contas da União, para que a exigibilidade da visita técnica seja admitida, é imprescindível a demonstração da

³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Rel. Ministro Gurgel de Faria. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201300649473>. Acesso em 15 abr. 2020.





indispensabilidade de sua realização para a perfeita execução do contrato, isto é, nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem. Quando não for essa a situação concreta, mostra-se suficiente a simples declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços.

Ante o exposto, **a Unidade Instrutiva entende que a Representação de Natureza Externa é procedente em relação à vedação de participação de empresas em recuperação judicial.**

Em relação ao item, o defendente alega discordar da análise. Ainda, segundo a justificativa apresentada pela Administração:

O que ocorreu, de fato, foi a exigência de Certidão Negativa de Falência ou Concordata, ou a certidão que demonstre estar a licitante em Recuperação Judicial, não se postulou por Certidão Negativa de Recuperação Judicial, conforme o item acima transcrito, nada asseverando acerca da impossibilidade de participação da empresa que demonstre estar em Recuperação Judicial.

A lei nº 8.666/93 traz a seguinte redação no seu art. 31, inciso II:

Art. 31 A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

(...)

II – certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

Como afirmamos anteriormente, o edital não veda a participação de empresa em recuperação judicial, entretanto, acatamos a alteração do texto original do edital no seu item 7.1.3 “e” para:

7.1.3 (...)

(...)

e) certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica.

Acreditamos que, desta maneira, este apontamento fica sanado.

Cumpramos informar que, também neste caso, a retificação do instrumento convocatório não foi encaminhada ao Tribunal de Contas ou publicada no portal da Sanear na internet.

Além da justificativa em relação à retificação de tal cláusula restritiva no edital, o defendente alega que:





Ainda, que não fosse essa a situação de fato, tem-se que a eventual controvérsia suscitada em face da redação do item, que em limitadíssimas hipóteses pudesse fazer crer tratar-se de exigência de certidão negativa de recuperação judicial, entendemos que não houve qualquer prejuízo aos licitantes que participaram do processo.

Outrossim, todas as licitantes, e inclusive a subscritora da representação poderia ter impugnado a norma editalícia no prazo legal, ou mesmo, solicitado informações e esclarecimentos acerca dos itens do edital, quedando-se, estrategicamente, silente para, tão somente, após não obter êxito no certame, impugná-lo perante este Egrégio Tribunal de Contas.

O gestor complementa, informando que a concessão de esclarecimentos está prevista no edital, conforme segue:

1.3 Da Aquisição da Pasta do Edital

Os interessados poderão solicitar o edital por meio eletrônico através do e-mail licitacao@sanearmt.com.br a partir do dia 23/09/2019 ou retirar a via PENDRIVE no horário das 7h30min às 10h30min e as 13h30 min às 16h30min nos dias úteis, na sede do SANEAR – Serviço de Saneamento ambiental de Rondonópolis, no endereço acima citado. Maiores informações serão prestadas pela Comissão de Licitação pelo telefone (66) 3410-0441 ou pelo e-mail:

licitacao@sanearmt.com.br

Sobre essa última justificativa do manifestante, cumpre dizer que o fato de não ter havido prejuízo aos licitantes participantes do processo, tal exigência indevida pode ter limitado a participação de outras empresas no certame. Ademais, o fato de a representante não ter impugnado a Administração acerca de tal vício no instrumento convocatório não a impede de provocar o Tribunal de Contas.

Diante do exposto e, considerando que a autarquia não encaminhou ao Tribunal de Contas (em anexo à defesa ou por meio do sistema Aplic) tampouco a alegada retificação do instrumento convocatório, **a Equipe Técnica sugere a procedência da RNE em relação à vedação à participação de empresas em recuperação judicial no certame.**

2.4. Da obrigatoriedade de visita técnica

Segundo a representante, o item “7.1.4” do Edital nº 04/2019/SANEAR exige como documento obrigatório de habilitação técnica o atestado de visita técnica. Todavia, defendeu que





tal exigência é irregular, conforme jurisprudência e decisões dos Tribunais de Contas, tanto da União, quanto da maioria dos estados brasileiros.

Em sua oportunidade de manifestar-se sobre a matéria, o gestor discorda da Representante e justifica:

[...] esta exigência foi devidamente equacionada no prazo legal. Mesmo considerando a complexidade dos serviços e tendo em vista evitar eventuais alegações relativas a inadimplementos contratuais, sob a alegação de que não conhecia previamente as condições dos serviços, a exigência fora reconsiderada e **publicada no tempo e forma estabelecidos em lei. (Grifei)**

Deve-se ressaltar, que a alteração, além de oportuna, não resultou em reformulação de composição de custo.

Vale informar que a publicação da retificação no edital não foi encaminhada ao Tribunal de Contas pela defesa, não pôde ser encontrada no sistema Aplic, tampouco no portal da transparência⁴ do Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis.

Salienta-se que o Tribunal de Contas de Mato Grosso possui súmula editada no sentido de que tal obrigatoriedade prejudica a competitividade do certame:

SUMULA N° 18 A exigência de visita técnica como condição para habilitação em processos licitatórios, em regra, restringe a competitividade do certame, podendo ser admitida somente nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto licitado a justificar, sendo suficiente, para os demais casos, a simples declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições e do local em que ocorrerá a execução do objeto.

Em sua decisão acerca do conhecimento da RNE e da concessão da medida cautelar, o Excelentíssimo Conselheiro Luiz Henrique Lima se posicionou no mesmo sentido. De acordo com o relator do processo:

Conforme entendimento pacificado no Tribunal de Contas da União, para que a exigibilidade da visita técnica seja admitida, é imprescindível a demonstração da indispensabilidade de sua realização para a perfeita execução do contrato, isto é, nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem. Quando não for essa a situação concreta, mostra-se suficiente a simples declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços.

Diante do exposto, **a Unidade Instrutiva manifesta-se pela procedência da Representação de Natureza Externa em relação a este apontamento.**

Em sua oportunidade de manifestação, o representado informa discordar sobre o apontamento e afirma que os itens do edital que tratam da exigência de visita técnica foram alterados após impugnação de empresa licitante. De acordo com o defendente, com a retificação do instrumento convocatório, a exigência de Atestado de Visita Técnica foi substituída pela

⁴ Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis. SANEAR. Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.gp.srv.br/transparencia_sanear/servlet/licitacoes_v2>. Acesso em 15 abr. 2020.





Declaração (do licitante) de que recebeu os documentos e tomou conhecimento de todas as informações atinentes ao objeto.

No entanto, assim como já havia ocorrido na oportunidade da análise preliminar, a retificação do Edital não foi encaminhada ao Tribunal de Contas e tampouco foi disponibilizada no portal da Sanear na *internet*.

Logo, **a justificativa do defendente não merece acolhimento e a Equipe Técnica entende que a Representação de Natureza Externa permanece procedente em relação à obrigatoriedade de visita técnica.**

3. SÍNTESE

Depois de expor suas justificativas para os apontamentos decorrentes do exame preliminar dos autos pela Unidade Instrutiva, a defesa afirma que, em seu entendimento, a *manifestação caminha para a manutenção dos termos da referida licitação* e pede:

- I. **A REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR expedida**, uma vez que os apontamentos mantidos no Relatório da Equipe Técnica forma todos plenamente justificados, de forma que não há mais razão para se manter a suspensão da Concorrência Pública nº 04/2019, dado ao interesse público e à prevenção do caos e prejuízos financeiros aos cofres públicos;
- II. **O ARQUIVAMENTO DA REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA**, uma vez que foram justificados legalmente uns e aceitos e modificados outros ao encontro da legislação vigente;
- III. **PERMISSÃO PARA O PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 04/2019**, para se evitar, desta maneira, que esta instituição encontre o caos pela frente, uma vez que todos os seus serviços são relevantes e essenciais à população.

Após a análise dos autos e da manifestação da defesa, a Equipe Técnica concluiu que a Representação de Natureza Externa é procedente em relação aos seguintes apontamentos:

- a) inadequação da utilização do tipo “técnica e preço” para avaliar as propostas;
- b) irregularidade em relação aos serviços de Aterro Sanitário;
- c) vedação à participação de empresas em recuperação judicial; e
- d) obrigatoriedade de visita técnica.

Por outro lado, no exame preliminar dos autos a Equipe de Auditoria já havia concluído que a presente RNE é improcedente em relação às seguintes irregularidades:

- e) inadequação dos indicadores de regularidade econômica e financeira;
- f) exigência de regularidade de tributos estaduais e municipais; e





- g) ausência de exigência de capacidade técnico operacional e da exigência de capacidade técnico profissional com previsão de quantitativos.

4. DA RESPONSABILIDADE PELOS ATOS TIDOS COMO IRREGULARES

FATO REPRESENTADO

A inserção de cláusulas restritivas no Edital de Concorrência Pública nº 04/2019/SANEAR contraria o *caput* e o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

CLASSIFICAÇÃO DA IRREGULARIDADE

GB 03 LICITAÇÃO GRAVE 03. Constatação de especificações ilegais, excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei nº 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002).

RESUMO DO ACHADO: A inserção de cláusulas restritivas no Edital de Concorrência Pública nº 04/2019/SANEAR contraria o *caput* e o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, sendo considerada restrição indevida à participação de demais interessados no objeto licitado.

RESPONSABILIZADO 1

Nome	Cargo	Período de exercício
TEREZINHA SILVA DE SOUZA	Diretora Geral	A partir de 09/01/2017

Conduta

Inserir cláusulas impertinentes e desnecessárias que afrontam o princípio da competitividade, relacionadas à inadequada utilização do tipo “técnica e preço” para avaliar as propostas, irregularidade referente aos serviços de Aterro Sanitário, vedação à participação de empresas em recuperação judicial e obrigatoriedade de visita técnica no Edital da Concorrência nº 04/2019/SANEAR, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de Limpeza Pública, compreendendo a execução dos serviços de coleta, transporte e disposição final ambientalmente adequada, em aterro sanitário, de resíduos sólidos domiciliares e comerciais gerados pelo município de Rondonópolis.





Nexo de Responsabilidade

Ao não corrigir o Edital de Concorrência nº 04/2019/SANEAR – ainda que tenha tomado conhecimento das irregularidades –, a Diretora Geral da autarquia permitiu o prosseguimento do certame com cláusulas restritivas à concorrência e prejudiciais ao princípio da competitividade.

Culpabilidade

É razoável esperar que a Diretora Geral tivesse retificado o Edital da Concorrência Pública nº 04/2019/SANEAR, que possui cláusulas restritivas à concorrência e prejudiciais ao princípio da competitividade.

RESPONSABILIZADO 2

Nome	Cargo	Período de exercício
MARCOS BRUMATTI	Presidente da Comissão Permanente de Licitação	A partir de 14/01/2019

Conduta

Inserir cláusulas impertinentes e desnecessárias que afrontam o princípio da competitividade, relacionadas à inadequada utilização do tipo “técnica e preço” para avaliar as propostas, irregularidade referente aos serviços de Aterro Sanitário, vedação à participação de empresas em recuperação judicial e obrigatoriedade de visita técnica no Edital da Concorrência nº 04/2019/SANEAR, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de Limpeza Pública, compreendendo a execução dos serviços de coleta, transporte e disposição final ambientalmente adequada, em aterro sanitário, de resíduos sólidos domiciliares e comerciais gerados pelo município de Rondonópolis.

Nexo de Responsabilidade

Ao não retificar o Edital de Concorrência nº 04/2019/SANEAR – ainda que tenha tomado conhecimento das irregularidades –, o Presidente da Comissão Permanente de Licitação da autarquia permitiu o prosseguimento do certame com cláusulas restritivas à concorrência e prejudiciais ao princípio da competitividade.

Culpabilidade

É razoável esperar o Presidente da Comissão de Licitação tivesse retificado o Edital da Concorrência Pública nº 04/2019/SANEAR – que possui cláusulas restritivas à concorrência e prejudiciais ao princípio da competitividade.





5. CONCLUSÃO

Com base nos argumentos trazidos pelo impetrante e, após considerar a manifestação de defesa do Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis – SANEAR, a Unidade Instrutiva concluiu, no mérito, pela procedência da presente Representação de Natureza Externa ante a existência de irregularidades no Edital de Concorrência Pública nº 04/2019/SANEAR que restringem a concorrência e prejudicam o caráter competitivo de certame.





6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Após o exame das argumentações trazidas ao processo pelo Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis e pela empresa postulante da Representação de Natureza Externa, a **equipe técnica conclui pela procedência de quatro das irregularidades apontadas pelo impetrante.** Assim, sugere-se ao Conselheiro relator:

- a) **No mérito, pela procedência dessa Representação de Natureza Externa**, tendo em vista haver elementos suficientes nos autos que comprovam a existência de cláusulas no instrumento convocatório da Concorrência Pública nº 04/2019/SANEAR que restringem a concorrência e prejudicam o caráter competitivo do certame;
- b) **Determinar ao Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis a ANULAÇÃO da Concorrência Pública nº 04/2019/SANEAR e de todos os atos dela decorrentes;**
- c) **Determinar ao Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis a REALIZAÇÃO NOVA LICITAÇÃO – com as devidas correções dos vícios apontados nessa RNE –**, no prazo máximo de 6 (seis) meses, para contratação e execução dos serviços que são objeto da Concorrência Pública nº 04/2019/SANEAR;
- d) **Aplicar aos responsáveis elencados nesta Representação de Natureza Externa** as penalidades previstas no artigo 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o artigo nº 286, da Resolução nº 14/2007, artigo 3º da Resolução Normativa nº 17/2016 e Resolução Normativa nº 02/2015.

É o relatório.

Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 30 de junho de 2020.

(Assinatura digital)⁵

LUIZ EDUARDO DA SILVA OLIVEIRA

Auditor Público Externo

(Assinatura digital)

VALESCA OLAVARRIA DE PINHO

Auditor Público Externo

⁵ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.





ANEXO

Quadro com a qualificação e endereço dos responsáveis

RESPONSÁVEL 1

Nome:	Terezinha Silva de Souza
Cargo:	Diretora Geral do Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis
Período:	Desde 09/01/2017
CPF:	393.802.701-00
RG:	499277
Endereço:	Av. Dom Pedro II, 1210 - Centro, 78.700-220 - Rondonópolis

RESPONSÁVEL 2

Nome:	Marcos Brumatti
Cargo:	Presidente da Comissão Permanente de Licitação
Período:	Desde 14/01/2019
CPF:	182.901.308-48
Endereço:	Av. Dom Pedro II, 1210 - Centro, 78.700-220 - Rondonópolis

