



PARECER TÉCNICO n. 19/2025 – MEIO AMBIENTE/ENGENHARIA

1. Solicitação

Promotoria de Justiça de Itacaré

Alicia Violeta Botelho Sgadari Passeggi - Promotora de Justiça

IDEA N. 371.9.515531/2024

Solicitação: Despacho integrante do procedimento em epígrafe

2. Assunto

Avaliação não exaustiva de requisitos para realização da Licitação materializada no processo administrativo nº 356/2024 e a concorrência pública nº 003/2024 que trata da concessão administrativa dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, envolvendo unidade de fragmentação térmica pelo Município de Maraú, localizada no Estado da Bahia.

3. Análise Técnica

Estratégia: análise documental, especialmente dos autos ministeriais (PDF gerado no sistema Idea, com 1302 páginas, em 17/01/2025)

Analista Técnico: Filipe Lima Pereira

3.1. Considerações iniciais

O presente parecer avalia o processo administrativo nº 356/2024 e a concorrência pública nº 003/2024 cujo objeto prevê uma concessão administrativa para entidade não integrante da administração pública direta ou indireta, conforme se observa no respectivo edital:



SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ
ESTADO DA BAHIA
CNPJ: 13.848.973/0001-27
Setor de Licitações e Contratos
EDITAL DE CONCORRÊNCIA Nº 003/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 356/2024

OBJETO: Concessão administrativa dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, precedido da implantação de unidade de triagem mecânica de resíduos urbanos, unidade de fragmentação térmica com produção de combustíveis renováveis e gás de síntese para geração de energia elétrica, recuperação energética de rejeitos e do chorume, objetivando a destinação ambientalmente adequada e efetiva dos resíduos sólidos gerados pelo Município de Maraú, localizado no Estado da Bahia.]

O **MUNICÍPIO DE MARAÚ**, neste ato representado pelo Exmo. Sr. **MANASSES SANTOS SOUZA**, Prefeito Municipal, brasileiro, casado, portador(a) do RG nº **0346940303-SSPBA** e inscrito no CPF sob o nº **357.771.335-68**, no uso legal de suas atribuições legais, mediante Equipe de Tomada de Decisões previamente instituída, torna público aos interessados que está realizando a presente **CONCORRÊNCIA PÚBLICA**, na forma presencial conforme justificativa abaixo, para a escolha da melhor PROPOSTA para a **Concessão administrativa dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, precedido da implantação de unidade de triagem mecânica de resíduos urbanos, unidade de fragmentação térmica com produção de combustíveis renováveis e gás de síntese para geração de energia elétrica, recuperação energética de rejeitos e do chorume, objetivando a destinação ambientalmente adequada e efetiva dos resíduos sólidos gerados pelo Município de Maraú, localizado no Estado da Bahia.**

Figura 01: “Recorte” do edital de concorrência

Fonte: ID MP 22509809 - Pág. 3

De maneira geral, a prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos pode ocorrer de forma direta (entidade integrante da estrutura administrativa municipal) ou indireta (entidade não integrante da estrutura administrativa municipal). Na prestação direta, a lei prevê que o titular preste diretamente os serviços públicos de saneamento básico, podendo ocorrer via administração central ou descentralizada. Na prestação indireta, uma entidade não integrante da administração pública é contratada para executar os serviços.

A Figura 02 mostra de forma esquemática como essa prestação de serviço pode acontecer, de acordo com alterações na Lei nº 11.445/2007 feitas pela Lei nº 14.026/2020.

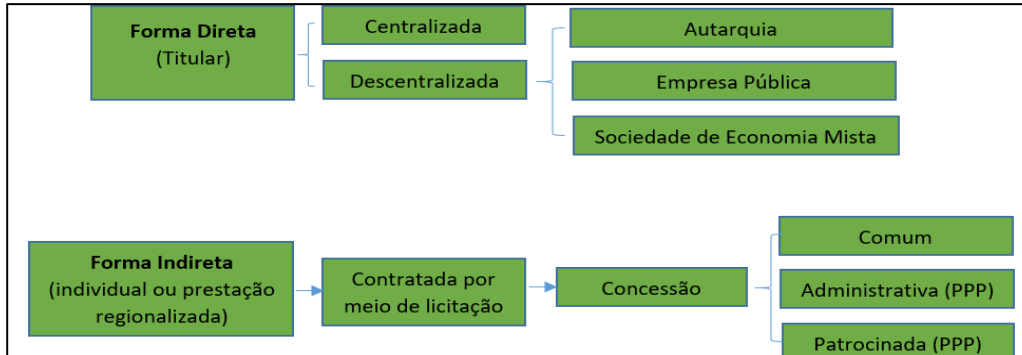


Figura 02 – Formas de prestação de serviço público permitidas pela legislação vigente

Fonte: o autor

O caso em questão é uma licitação para prestação indireta mediante concessão comum, cuja vencedora foi empresa privada qualificada no despacho de homologação e adjudicação, transcrito do procedimento em questão a seguir:



SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ
ESTADO DA BAHIA
CNPJ: 13.848.973/0001-27
Gabinete do Prefeito

DESPACHO DE HOMOLOGAÇÃO E ADJUDICAÇÃO

O Prefeito Municipal, no uso de suas atribuições legais e com base nas informações constantes no processo licitatório na modalidade **CONCORRÊNCIA** de nº 003/2024 referente à **Concessão administrativa dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, precedido da implantação de unidade de triagem mecânica de resíduos urbanos, unidade de fragmentação térmica com produção de combustíveis renováveis e gás de síntese para geração de energia elétrica, recuperação energética de rejeitos e do chorume, objetivando a destinação ambientalmente adequada e efetiva dos resíduos sólidos gerados pelo Município de Maraú, localizado no Estado da Bahia**, considerando que foram observados bem como instruído, conforme o estabelecido na Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 1.968 de 05 de dezembro de 2022, salientando ainda, a inexistência de quaisquer recursos pendentes ao referido processo de licitação, RESOLVE:

Conforme Parecer Jurídico e Relatório da Comissão Especial de Contratação da Prefeitura Municipal de Maraú, composta pelo Presidente e seus Membros, **HOMOLOGO e ADJUDICO**, o resultado da licitação acima citada, em favor da vencedora da concessão a empresa **L F F Martinez Comercial – ME**, inscrita no CNPJ sob o nº **10.764.302/0001-90**, no valor de **R\$: 199,50(Cento e noventa e nove reais e cinquenta centavos)**, por tonelada, que resulta em um valor global de contrato de **R\$: 168.483.888,00(Cento e sessenta e oito milhões e quatrocentos e oitenta e três mil e oitocentos e oitenta e oito reais)**.

Figura 03: “recorte” do despacho de homologação e adjudicação

Fonte: ID MP 24077717 - Pág. 33

Neste parecer serão avaliados alguns requisitos ligados à engenharia sanitária e ambiental necessários à realização deste tipo de licitação previstos na lei federal de saneamento 11.445/2007. Serão também avaliados requisitos técnicos de engenharia que possam representar inconformidades frente à Lei n. 14.133/2021, em especial no que se refere aos princípios ligados ao estímulo da ampla concorrência inerentes aos processos licitatórios.

Ademais, verifica-se também se os princípios do meio ambiente equilibrado que devem nortear uma contratação de sistema de gerenciamento de resíduos sólidos estão sendo observados neste procedimento administrativo.

Ressalta-se que não se trata de uma avaliação exaustiva envolvendo a totalidade dos requisitos administrativos para que se realize a licitação em questão.



3.2) Requisitos para a concessão de serviço de saneamento

De acordo com a Lei Federal nº 11.445/2007, Art. 10, a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do Art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

É importante salientar que para a validade do contrato da delegação de serviços de saneamento básico (Lei 11445/07, art. 11) é necessário:

1. Existência de plano de saneamento básico (PMSB);
2. Existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos do respectivo plano de saneamento básico;
3. Existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;
4. Realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato;
5. Existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico

Em relação ao Plano de Saneamento de Maraú, em busca no sítio eletrônico da prefeitura municipal, não foi verificada a existência deste documento. É fundamental que, além da existência do plano, que a previsão de concessão privada esteja prevista no corpo do plano. Neste ínterim, em virtude de não ter sido verificada a existência de plano municipal que contivesse tal previsão, se tornou impossível atestar a regularidade deste certame.

Assim, sugere-se que a prefeitura municipal apresente o plano municipal de saneamento aprovado, com especial destaque para a parte do seu conteúdo descrevendo expressamente a previsão de concessão de serviço de gerenciamento de resíduos sólidos a ente alheio à administração pública.

A inexistência do plano ou da previsão desta forma de concessão dentro do plano porventura existente representa inconformidade insanável ao andamento deste contrato administrativo.

Legislação Municipal

Utilize os campos abaixo para pesquisar

Leis Leis complementares Decretos Resoluções

Portarias Projetos de Lei Regulamentação do Acesso à Informação Política de Privacidade e Proteção de Dados

Nomeação do Encarregado de Dados (LGPD) Regulamentação dos Valores de Diárias Quadro Remuneratório dos Cargos e Funções Regulamentação da LEI FEDERAL Nº 14.129/2021 - Governo Digital

Decretos Orçamentários Ato Normativo

Palavra-chave: Número: Data Período Inicial:

Data Período Final:

Nenhuma informação encontrada

Figura 04: “recorte” do sítio eletrônico da prefeitura de Marauá – inexistência da lei que aprova o plano de saneamento

Fonte: <https://www.marau.ba.gov.br/> (data de acesso: 22/01/2024)

Ainda de acordo com a Lei nº 11.445/07, art. 12:

Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

§ 1º A entidade de regulação definirá, pelo menos:

I - as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

II - as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;



Nesse ínterim, o edital prevê que seria a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Agersa), entidade que integra outro ente da federação, a responsável pela regulação e fiscalização do serviço concedido, conforme

1.2. Quando utilizados neste EDITAL e seus ANEXOS os termos, frases e expressões listados abaixo, se redigidos em letras maiúsculas, deverão ser compreendidos e interpretados de acordo com os seguintes significados:

1.2.1. ADJUDICAÇÃO: ato pelo qual a autoridade competente do PODER CONCEDENTE conferirá a LICITANTE vencedora (ADJUDICATÁRIA) o OBJETO a ser contratado.

1.2.2. AGÊNCIA REGULADORA: é a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – **AGERSA**, que exercerá as atividades de regulação e fiscalização da CONCESSÃO, nos termos do CONTRATO e da legislação.

1.2.3. ANEXOS: os documentos que integram o presente EDITAL.

1.2.4. ATIVIDADES CORRELATAS: engloba outras atividades a serem exercidas

Figura 05: “recorte” do edital indicando a Agersa como entidade de regulação e fiscalização

Fonte: ID MP 24077710 - Pág. 8

Entretanto, não foi verificado instrumento oficial de delegação da fiscalização e regulação dos serviços de gerenciamento dos resíduos sólidos firmado entre o município e a Agersa. Também não foram verificadas normas de regulação e fiscalização necessárias à concessão privada destes serviços.

Considerando que a concessão em questão prevê operação de um sistema de gerenciamento de resíduos na sua etapa de disposição final, trata-se de atividade interdepende da coleta. Assim, é necessário, de acordo com a legislação citada, que haja normas de regulação fixando parâmetros entre a etapa de coleta, prestada pelo ente público e a o tratamento térmico concedido ao ente privado.

Assim, sugere-se que a prefeitura municipal apresente, nos termos da legislação citada, o instrumento de delegação das atividades de regulação e fiscalização à Agersa bem como o conjunto de normas citadas no art. 12 da Lei 11.445/2007.

De acordo com a Lei n. 14.133/2021, lei de licitações e contratos administrativos:



*Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

(...)

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

O edital em questão trata especificamente de um sistema de tratamento térmico de resíduos, entretanto, não foi apresentado projeto básico, nem executivo deste sistema. Não há projeto estrutural para o local de acomodação da estrutura de tratamento, não há projeto elétrico, hidráulico, estrutural ou quaisquer outros de estruturas necessárias ao funcionamento de um equipamento deste porte e natureza.

Não há estudos topográficos da área onde a estrutura deverá ser implantada nem do vazadouro à céu aberto onde devem ser coletados resíduos. Também não há uma caracterização dos resíduos dispostos no vazadouro quanto ao seu estado físico e químico.

A constituição topográfica do local onde os resíduos antigos serão coletados e suas propriedades físicas tais como umidade, densidade etc. representam fatores determinantes para que se possa estimar custos do tipo do tratamento térmico a ser aplicado já que resíduos com diferentes características demandam diferentes quantidades de energia para serem tratados termicamente. O edital não traz nenhuma dessas informações resultando em carência de dados determinantes para que se possa formular uma proposta econômica devidamente fundamentada.

A carência de informações constitui uma inconformidade ao que está previsto no art. 18 p.II da 14.133/2021 mencionado anteriormente neste parecer. Essa ausência impede que se possa estimar os reais custos da implantação e operação de um sistema de gerenciamento de resíduos como foi pretendido. Como consequência, há uma clara restrição da possibilidade de concorrência por diversas empresas, com base exclusivamente neste edital incorrendo na vedação prevista no art. 9º da Lei n. 14.133/2021.




Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

Tal situação se mostrou ainda mais evidente tendo em vista que apenas uma empresa apresentou proposta (Figura a seguir).



SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ
ESTADO DA BAHIA
CNPJ: 13.848.973/0001-27
Setor de Licitações e Contratos

CONCORRÊNCIA Nº 003/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 356/2024

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE ABERTURA DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

Aos vinte e oito dias do mês de novembro de dois mil e vinte e quatro, às 10:00 horas, horário de Brasília, no na sala do Setor de Licitações do Prédio da Prefeitura Municipal de Maraú/Bahia, tomou lugar a Sessão Pública de Abertura da Proposta e dos Documentos de Habilitação referentes à **Concorrência Pública nº. 003/2024**, cujo objeto é a **Concessão administrativa dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, precedido da implantação de unidade de triagem mecânica de resíduos urbanos, unidade de fragmentação térmica com produção de combustíveis renováveis e gás de síntese para geração de energia elétrica, recuperação energética de rejeitos e do chorume, objetivando a destinação ambientalmente adequada e efetiva dos resíduos sólidos gerados pelo Município de Maraú, localizado no Estado da Bahia.**

Na presença dos membros da Comissão Especial de Licitação, presidida pelo Senhor Edmilson Caló dos Santos, e de representante da única Proponente que atendeu à convocação ao certame e que teve aceitos os documentos do Envelope 1, a Sessão foi iniciada e conduzida pelo Presidente, que cuidou de explicar os procedimentos aos presentes. Em seguida, foram apresentadas as duas vias dos Envelopes 2 e 3 previstos no Edital de Concessão, da Proponente que apresentou documentação, a saber, LFF MARTINEZ COMERCIAL, inscrita no CNPJ sob o nº 10.764.302/0001-90. Iniciados os trabalhos, o Presidente abriu as duas vias do Envelope 2 – Proposta apresentado pela licitante, antes demonstrando a inviolabilidade dos envelopes, oportunidade em que foi franqueada ao representante da Proponente, Senhor Luis Fernando Filatro Martinez, RG nº 8.758.257, representando a LFF MARTINEZ COMERCIAL, inscrita no CNPJ sob o nº 10.764.302/0001-90, a rubrica da documentação que integra este Envelope, bem como



Figura 06: “recorte” da Ata de abertura das propostas – apenas uma empresa apresentou proposta

Fonte: ID MP 24077713 - Pág. 6 (grifo nosso)

3.3 Avaliação da tecnologia licitada em relação aos princípios do meio ambiente equilibrado

De modo geral, tecnologias que visem o tratamento térmico de resíduos podem constituir soluções para redução de volume e massa destes materiais ambientalmente adequadas, desde que atendam aos padrões de lançamento de gases, em especial aqueles previstos na Resolução Conama nº 316/2002 e passem pelo necessário processo de licenciamento ambiental.

Acerca desse tema, o Tribunal de Contas da União traz:

1.9.4 – Consequências da ausência ou falhas no licenciamento ambiental

516. O requerimento de licenças em órgão que não tenha competência originária para emitilas ocasionará a consequente interrupção do processo de licenciamento ou a realização de novo licenciamento, com assunção da competência originária ou avocação da competência pelo órgão adequado.
517. A realização de projeto básico e projeto executivo antes da expedição da LP pode acarretar prejuízos e deve ser evitada. O encadeamento correto é obter a LP e, posteriormente, elaborar os projetos de engenharia, pois, caso a licença imponha mudanças na localização ou na concepção do empreendimento, o projeto deverá ser necessariamente refeito para se adaptar ao que foi aprovado.

_sarq_prod\Sistemas\Btcu (Sede) - _sarq_an\Sistemas\Btcu (Asa Norte) - \\srv-UF\Sistemas\Btcu (Estaduais)

518. As licitações de obras, instalações e serviços que demandem licença ambiental somente devem ocorrer após a obtenção da LP, conforme Acórdão 26/2002-Plenário-TCU. Além da interrupção dos trabalhos, atraso no cronograma e aumento dos custos da obra, a falta da licença acarretará prováveis alterações do projeto para adaptá-los às condicionantes, atraso no início da operação do empreendimento e prejuízos financeiros, dentre outros.

Figura 07: “recorte” da Portaria-Segecex n. 33, de 7 de dezembro de 2012 sobre a exigência de Licença Ambiental Prévia antes da Licitação(grifo nosso).

Fonte: <https://www.trf1.jus.br/sjto/conteudo/files/e-PortariaSEGECEXn33-12TCU-hierarquiadepreos.pdf>
(acessado em 24/01/2025)

Nesse sentido, cabe ressaltar que não se verificou licença ambiental associada à estrutura de tratamento térmico de resíduos prevista no edital de licitação desta concessão. Também não houve imposição da licença ambiental como requisito para a implantação e operação desta atividade.

Ademais, a Resolução Conama nº 316/2002, traz uma série de ações ligadas à reciclagem que devem ser necessariamente executadas em paralelo ao sistema de tratamento térmico, conforme segue:

Art. 24. A implantação do sistema de tratamento térmico de resíduos de origem urbana deve ser precedida da implementação de um programa de segregação de resíduos, em ação integrada com os responsáveis pelo sistema de coleta e de tratamento térmico, para fins de reciclagem ou reaproveitamento, de acordo com os planos municipais de gerenciamento de resíduos.

Parágrafo único. A partir da licença de operação do sistema de tratamento térmico, deverá ser observado o seguinte cronograma mínimo de metas:

I - no primeiro biênio, deverá ser segregado o percentual correspondente a seis por cento do resíduo gerado na área de abrangência do sistema;

II - no segundo biênio, deverá ser segregado o percentual correspondente a doze por cento do resíduo gerado na área de abrangência do sistema;

III - no terceiro biênio, deverá ser segregado o percentual correspondente a dezoito por cento do resíduo gerado na área de abrangência do sistema;

IV - no quarto biênio, deverá ser segregado o percentual correspondente a vinte e quatro por cento do resíduo gerado na área de abrangência do sistema; e

Figura 08: “recorte” da Conama nº 316/2002 – ações de reciclagem e aproveitamento paralelas à implantação do sistema de tratamento térmico

No edital analisado, não há uma determinação ou previsão à empresa ganhadora que exerça quaisquer dessas atividades paralelas e necessárias. Também são desconhecidas as atividades atuais ou projetos de implantação dessas atividades pelo poder público de Maraú, de forma que fica evidente o potencial descumprimento destes requisitos de reciclagem em detrimento da ação de tratamento térmico. Tal condição é contrária à ordem de prioridade do gerenciamento dos resíduos sólidos, diante da qual, deve-se buscar a reciclagem prioritariamente em relação ao tratamento.

4. Conclusão



Os documentos que integram o processo de licitação referente à concessão do gerenciamento de resíduos de Marau não atendem os requisitos mínimos contidos na Lei Federal nº 11.445/2007 e Lei Federal n. 14.133/2021, conforme avaliado ao longo deste parecer.

Ademais, a ausência de informações, projetos e dados que seriam fundamentais à constituição de uma proposta licitante trouxeram como consequência a redução de competição por tornar impossível o conhecimento dos custos envolvidos na implantação e operação do objeto licitado.

A ausência de licenciamento ambiental como requisito para a implantação e operação da estrutura de tratamento licitada representa uma inconformidade em relação ao princípio da sadia qualidade de vida e meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De modo resumido, conclui-se que as inconformidades apresentadas ao longo deste parecer são determinantes para que este processo de contratação seja totalmente revisado.

Do ponto de vista da tecnologia a ser utilizada, de modo amplo, um sistema de tratamento térmico de resíduos, de modo geral, pode ser considerada ambientalmente adequada, desde que obedeça aos ditames jurídicos e técnicos aplicáveis, o que, neste caso, não ocorreu.

5. Sugestões

- Sugere-se que a contratação em questão seja reformulada:

O projeto e a licença ambiental (referente à fase de planejamento, conforme descrito na Figura 07 deste parecer) do sistema de tratamento de resíduos gerenciamento devem ser realizados de forma prévia à licitação da sua construção e operação. Esse projeto deverá descrever integralmente a estrutura a ser contratada bem como sua forma de operação, requisitos de monitoramento e demais aspectos necessários ao conhecimento pleno do objeto a ser contratado

- Sugere-se que a prefeitura municipal apresente o plano municipal de saneamento aprovado, com especial destaque para a parte do seu conteúdo descrevendo



expressamente a previsão de concessão de serviço de gerenciamento de resíduos sólidos a ente alheio à administração pública.

- Sugere-se que a prefeitura municipal apresente, nos termos da legislação citada, o instrumento de delegação das atividades de regulação e fiscalização à Agersa bem como o conjunto de normas citadas no art. 12 da Lei 11.445/2007.
- Sugere-se que a prefeitura municipal apresente um plano para cumprimento das metas de reciclagem previstas no art. 24 da Resolução Conama n. 316/2002.

Salvador, 27 de Janeiro de 2025.

(assinado eletronicamente)

Filipe Lima Pereira
Analista Técnico (CEAT/MP-BA)