



Acórdão 01357/2022-2 - 1ª Câmara

Processo: 07548/2021-7

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: SEMPLAPE - Secretaria Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Representante: Membros do Ministério Público de Contas (LUIS HENRIQUE ANASTACIO DA SILVA)

Responsável: ANADELSON PEREIRA, LEIDIANE CRUZ DA SILVA, MENARA RIBEIRO SANTOS MAGNAGO DE HOLLANDA CAVALCANTE

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –
REPRESENTAÇÃO – SECRETARIA MUNICIPAL DE
PLANEJAMENTO E PROJETO ESTRUTURANTES –
PROCEDÊNCIA – ACOLHER PRELIMINAR –
AFASTAR AS RESPECTIVAS
RESPONSABILIZAÇÕES.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Representação** com pedido cautelar, apresentada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, representado pelo Douto Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, narrando possíveis irregularidades no

procedimento licitatório, modalidade Pregão Eletrônico nº. 199/2021, tipo menor preço, conduzido pela Secretaria Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes da Prefeitura de Vila Velha, cujo objeto, conforme item 3.1, é a “Contratação de empresa especializada e devidamente licenciada para prestação de serviços de operação de Transbordo e Transporte de Resíduos Sólidos Urbanos Classe II A – ABNT NBR 10.004 até o destino final indicado pela SEMSU/PM”, sob a responsabilidade dos senhores, **Anadelso Pereira**, Secretário Municipal de Serviços Urbanos, **Menara Cavalcante**, Secretário Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes e a senhora **Leidiane Cruz da Silva**, Pregoeira Oficial, todos agentes públicos da Prefeitura Municipal de Vila Velha.

Inicialmente, por meio da Decisão Monocrática 01052/2021-3 (peça 04), conheci a presente Representação e determinei a notificação dos responsáveis para que tomassem ciência e se manifestassem sobre as irregularidades apontadas.

Após as devidas notificações (Termos de Notificação 2257/2021-3, 2258/2021-8 e 2259/2021-2, peças 6, 7 e 8), os representados apresentaram as suas justificativas (peças 15 e 17), como também documentos complementares (peça 16).

Assim, foi elaborada a Manifestação Técnica de Cautelar 10/2022-6 (peça 21) sugerindo, entre outros aspectos, o indeferimento da cautelar e o seguimento dos autos sob o rito ordinário, o que foi acatado pela Decisão 551/2022-9 (peça 24).

Nestes termos, notificados novamente os representados sobre a decisão referida, foram apresentadas novas informações e o processo seguiu à área técnica, sendo elaborada a Instrução Técnica Inicial 119/2022 (peça 47), sugerindo:

- **determinar** a PMVV que mantenha a suspensão da licitação, até ulterior decisão deste Tribunal,
- **sugerir** a PMVV que efetive as alterações relativas a separação do serviço de transbordo do serviço de transporte do transbordo até o aterro sanitário, ora tratada no item 2.1 “Aglutinação irregular do objeto”, conforme

Peça Complementar 8.483/2022-1, publicando a nova redação, por lotes, em seu certame,

- **citar** os envolvidos, o secretário municipal de Serviços Urbanos da PMVV, Sr. **Anadelso Pereira**, a secretária municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes, Sra. **Menara Cavalcanti** e a presidente da Comissão de Licitação e pregoeira oficial da PMVV, Sra. **Leidiane Cruz da Silva**, para que nos termos do artigo 207, I, c.c. 389 do RITCEES, no prazo estipulado apresentem as justificativas ou alegações de defesa, bem como documentos que entenderem necessários para o esclarecimento do achado apresentado no subitem 2.2 “Ausência de EVTE” da presente instrução,
- **encaminhar** cópia ao representado dessa instrução juntamente com a notificação e
- **dar ciência** ao Representante da decisão

Depois de citados os responsáveis (peças 51 a 53), foram apresentadas as seguintes defesas:

- Defesa/Justificativa 1158/2022-1 (peça 74), da Sra. Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante (Secretária Municipal de Obras, Planejamento e Projetos Estruturantes);
- Defesa/Justificativa 1167/2022-1 (peça 81), do Sr. Anadelso Pereira (ex-Secretário Municipal de Serviços Urbanos);
- Resposta de Comunicação 1330/2022-3 (peça 85), da Sra. Leidiane Cruz da Silva (Pregoeira Municipal).

Observa-se que a Resposta de Comunicação 1038/2022-1 (peça 60) em verdade não se trata de defesa, mas sim de documento complementar trazido aos autos.

Deste modo, conforme Despacho 33603/2022-1 (peça 84), os autos seguiram para área técnica, onde foi elaborada a Instrução Técnica Conclusiva 3390/2022 (peça 88), sugerindo a seguinte proposta de encaminhamento:

4 CONCLUSÃO / PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Levando em consideração as análises aqui procedidas e as motivações adotadas nestes autos, que versam sobre **Representação** relacionada à prestação de serviços de operação de transbordo e transporte de resíduos sólidos urbanos CLASSE II A – ABNT NBR 10.004 até o destino final indicado pela SEMSU/PM, no município de Vila Velha/ES, sugere-se:

- I. A **PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO**, nos termos do artigo 319 da Resolução TC 261/2013, em face da constatação da “Ausência de EVTE”, em conformidade com o item 3.1 desta instrução;
- II. **ACOLHER** a preliminar suscitada pelas Sras. Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante e Leidiane Cruz da Silva e **AFASTAR AS RESPECTIVAS RESPONSABILIZAÇÕES**, em razão da ilegitimidade destas para responderem sobre os fatos;
- III. **AFASTAR** a responsabilização do Sr. Anadelso Pereira, diante da necessidade de melhor aprofundamento da matéria no âmbito desta Corte de Contas;
- IV. A **INSTITUIÇÃO** de uma **COMISSÃO** pela SEGEX para estudar e propor regulamentação a esta Corte, por meio de Instrução Normativa, quanto ao EVTE nas contratações dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, observando a legislação vigente sobre o tema.

Após, foram os autos encaminhados para o Ministério Público de Contas, que através do Parecer 4219/2022 (peça 92), anuiu à proposta contida na ITC 3390/2022 (peça 88).

II. FUNDAMENTOS

II.1 DA PRELIMINAR DE MÉRITO

Inicialmente, antes de adentrar ao mérito da questão, faz-se necessário abordar as preliminares de ilegitimidade das partes suscitadas de forma semelhante pelas Sras. Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante e Leidiane Cruz da Silva.

Ambas se manifestaram nos autos através das peças 74 e 85, alegando que seriam ilegítimas para atuarem como responsáveis, em razão de não serem responsáveis pela elaboração de documentos necessários ao início do certame, mas sim pela execução das medidas de controle e centralização dos atos relacionados aos processos de compras e licitações públicas do município à época, conforme apresentado nas fls 5/6, peça 74:

Como já fora amplamente explicado no tópico anterior, a ora Representada, à época da deflagração do certame em referência, atuava como Secretária Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes – SEMPLAPE, Secretaria esta que englobava o setor “Central de Compras Governamentais”, responsável pela execução das medidas de controle e centralização dos atos relacionados aos processos de compras e licitações públicas, nos termos do Decreto nº 083/2021, publicado no Diário Oficial do Município de Vila Velha em 08 de março de 2021.

Apenas para fins de registro, hoje o Setor responsável pelos procedimentos relacionados à compras e licitações públicas encontra-se vinculado à Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, conforme disposto na Lei nº 6.615/2022, que dispõe sobre alterações na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Vila Velha.

[...]

Nesta qualidade, não há indicação, por lei, de obrigatoriedade que o referido estudo acompanhe o Termo de Referência, apenas que seja levado em consideração para fins de elaboração dos requisitos técnicos mínimos para a deflagração do certame.

Ora, exemplificando o ocorrido, a centralização dos processos de compras e licitatórios na Prefeitura de Vila Velha - PMVV não altera a responsabilidade do Setor solicitante pela elaboração de toda documentação necessária ao início do certame, que detém toda competência técnica para estabelecer os requisitos a serem alcançados com o objeto pretendido.

Ou seja, pautando a análise na ótica da Matriz de Responsabilidades, observa-se de forma muito evidente que o apontamento de possível irregularidade refere-se à atividade necessariamente executada em momento anterior ao recebimento do processo pelo Setor responsável pelas compras e licitações, sob comando da Representada à época.

[...]

Sem estender a análise do tema por entender ser cristalina a conclusão, a indicação de possível irregularidade em documento originário de atividade de instrução, prévia à recepção e conhecimento do Setor de compras e licitações, constituindo, portanto, fato anterior ao procedimento licitatório em si, não pode ser apontado como sendo de responsabilidade da Representada, restando, na observância da Matriz de Responsabilidades, sob a tutela do Ordenador de Despesas que objetivava a contratação.

Portanto, de acordo com os documentos apresentados nos autos, verifica-se que a secretaria responsável pelo Projeto Básico é a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (fl. 45, peça 3) e não a Secretaria Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes.

A Secretaria Municipal de Serviços Urbanos elaborou os documentos base da licitação e encaminhou à Central de Compras (fl.13, peça 77) para que fosse realizado o prosseguimento da contratação, não sendo razoável esperar da Secretária Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes, tampouco da Pregoeira, adentrarem na matéria basilar do objeto em questão.

Deste modo, cumpre acatar a preliminar suscitada pelas Sras. Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante e Leidiane Cruz da Silva, em razão da ilegitimidade destas quanto ao indício de irregularidade (ausência de EVTE) relatado na ITI 120/2022-2 (peça 49).

II.2 DA ANÁLISE DE MÉRITO

II.2.1 Ausência de EVTE (item 2.2 da ITI 120/2022-2)

Para este indício de irregularidade foram apontados como responsáveis os Srs. Anadelso Pereira, Menara Santos Magnago de Hollanda Cavalcante e Leidiane Cruz da Silva.

Conforme abordado anteriormente, as Sras. Menara Santos Magnago de Hollanda Cavalcante e Leidiane Cruz da Silva alegaram ilegitimidade passiva, concluindo-se por acatar tal preliminar suscitada.

Em relação ao Sr. Anadelso Pereira (citado como Secretário Municipal de Serviços Urbanos à época), foi apresentada a Defesa/Justificativa 1167/2022-1 (peça 81), onde a área técnica através da ITC 3390/2022-9 (peça 88) apresentou o seguinte entendimento sobre:

Inicialmente, o responsável traz uma citação feita no contexto do Voto do Relator 3079/2022-4 ([peça 127](#)), no âmbito do processo 1712/2021-3.

O trecho comentado pelo responsável, em verdade, trata-se de citação do Parecer do MPC 2166/2022-8 naqueles autos ([peça 124](#)).

E, ao contrário do exposto pelo responsável, embora tivesse constado do referido Voto do Relator a intenção de recomendar a elaboração de Instrução Normativa relacionada ao EVTE, esta recomendação não se materializou no Acórdão 988/2022-2 ([peça 130](#) do processo 1712/2021-3).

É preciso, portanto, contextualizar o seguimento daqueles autos, para combatemos tais alegações levantadas pelo justificante.

O processo 1712/2021-3 tratou de representação em face da Prefeitura Municipal de Vitória noticiando possíveis irregularidades no processo licitatório para “contratação de empresa para prestação de serviço de transporte e de disposição final adequada de resíduos sólidos do tipo domiciliar e especiais (Classe II-A) e resíduos sólidos inertes (Classe II-B)”.

Entre os indícios apontados naqueles autos consta a “ausência de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços”.

Conclusivamente, este achado foi considerado procedente pela área técnica (Instrução Técnica Conclusiva 1773/2022-2, [peça 120](#)).

Corroborando com o entendimento exposto naquela instrução, traz-se em seguida os principais motivos pelos quais a área técnica defendeu a manutenção da irregularidade:

- Há obrigatoriedade legal de elaboração do EVTE (fls. 52 e 53 da ITC 1773/2022-2):

Importante ressaltar que a exigência do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-financeira (EVTE) consta da Lei Federal nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, **desde sua promulgação**, com a seguinte redação:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico; (g.n.)

Na atualização da Lei 11.445/2007, promovida em 2020, por meio da Lei nº. 14.026, de 15 de julho de 2020, **manteve-se tal exigência**, com ajuste¹ na redação, conforme se segue:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico; [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#) (g.n.)

Além disso, o art. 39 do Decreto Federal nº. 7.217 de 21 de julho de 2010, que regulamenta a Lei 11.445/2007, é explícito

¹ Foram retirados os termos relativos à universalização e integralidade dos serviços, sendo estes mantidos nos princípios da Lei (art. 2º, I e II), permitindo maior flexibilidade aos gestores na elaboração de EVTE's específicos por componentes do saneamento básico.

quanto à obrigatoriedade do EVTE nas contratações, inclusive pela Lei 8.666/93, conforme ressaltado no § 6º:

Seção II

Da Prestação Mediante Contrato

Subseção I

Das Condições de Validade dos Contratos

Art. 39. **São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:** (g.n)

I - existência de plano de saneamento básico;

II - **existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico**; (g.n.)

III - existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei nº 11.445, de 2007, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização; e

[...]

§ 3º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 4º O Ministério das Cidades fomentará a elaboração de norma técnica para servir de referência na elaboração dos estudos previstos no inciso II do caput.

§ 5º A viabilidade mencionada no inciso II do caput pode ser demonstrada mediante mensuração da necessidade de aporte de outros recursos além dos emergentes da prestação dos serviços.

§ 6º O disposto no caput e seus incisos não se aplica aos

contratos celebrados com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei no 8.666, de 1993, cujo objeto seja a prestação de qualquer dos serviços de saneamento básico.

Assim, o § 6º do art. 39 traz a exceção à obrigatoriedade do EVTE somente para os contratos firmados com fundamento no inciso IV do art. 24 da lei 8.666/93².

O Decreto nº. 7.217/2010 deixa claro no art. 40 ainda, integrante da “Seção II – Da prestação Mediante Contrato”, que está tratando das várias modalidades de contratação da prestação de serviços:

Subseção II

Das Cláusulas Necessárias

Art. 40. **São cláusulas necessárias dos contratos para prestação de serviço de saneamento básico**, além das indispensáveis para atender ao disposto na Lei nº 11.445, de 2007, as previstas:

I - no art. 13 da Lei no 11.107, de 2005, no caso de contrato de programa;

II - no art. 23 da Lei nº 8.987, de 1995, bem como as previstas no edital de licitação, no caso de contrato de concessão; e

III - no art. 55 da Lei no 8.666, de 1993, nos demais casos.

Outrossim, a Portaria nº. 557 de 11 de novembro de 2016, editada em atendimento ao estabelecido no art. 39, § 4º do Decreto 7.217/2010, instituiu normas de referência para a elaboração do EVTE, deixando evidente nos arts. 1º e 2º o seu alcance:

² Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - **nos casos de emergência** ou de **calamidade pública**, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no **prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias** consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; (g.n.)

Art. 1º. A presente Portaria estabelece as normas de referência para a elaboração dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira(EVTE) previstos no inciso II do art. 11 da Lei nº11.445, de 5 de janeiro de 2007 - Lei Nacional de Saneamento Básico(LNSB).

Parágrafo único. As normas de referência mencionadas no caput:

I - possuem natureza orientativa, podendo ser adotados outros critérios, desde que tecnicamente justificáveis, em razão das peculiaridades locais ou do modelo de contratação específico; (g.n.)

II - não podem ser aplicadas de forma a contrariar o disposto em dispositivo constitucional, legal ou regulamentar que lhe seja superior; (g.n.)

III - devem ser interpretadas de forma a atender da melhor forma possível o interesse público, em especial os princípios e objetivos da LNSB.

Art. 2º. Para os fins desta Portaria consideram-se:

I - Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira (EVTE): estudo previsto no inciso II do artigo 11 da LNSB, e que é condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, sejam contratos de concessão, inclusive de parcerias público-privadas, de programa ou os regidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (g.n.)

Assim, a Portaria nº. 557/2016, busca orientar a elaboração do EVTE, compreendendo que, peculiaridades locais ou modelo de contratação específicos poderão ensejar adaptações no estudo, sendo estas situações justificadas tecnicamente. Ou seja, mantendo a coerência com o estabelecido no art. 11, II da lei nº. 11.445/2007, as peculiaridades locais ou modelos específicos de contratação **não isentam** a necessidade de elaboração do EVTE.

- A Instrução Normativa TC 52/2019 deste TCEES, intitulada “Orientações Técnicas para Elaboração de Projeto Básico de Coleta de

Resíduos Sólidos Urbanos”, não pode ser utilizada como substituta do EVTE e, ainda, esta IN ateu-se aos itens necessários à elaboração de um orçamento adequado para a licitação (fl. 56 da ITC 1773/2022-2):

Importante destacar que as Instrução Normativa TC 052/2019, intitulada “*Orientações Técnicas para Elaboração de Projeto Básico de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos*”, tem por objetivo ser uma orientação para elaboração do orçamento de coleta e transporte de resíduos, conforme destaca-se abaixo:

Esta orientação se refere à etapa de limpeza urbana ligada à coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos (RSU), atendo-se aos itens necessários à elaboração de um orçamento adequado para a licitação deste serviço. O transporte aqui considerado é aquele que vai do ponto de coleta até o transbordo ou à destinação final, conforme cada caso concreto.

(Fonte: Instrução Normativa TC 52/2019, fls.3)

Logo, a IN TC 52/2019 não pode ser utilizada como substituta do EVTE, pois sua finalidade é completamente distinta deste.

- A elaboração do EVTE não se restringe a concessões (fls. 58 a 62 da ITC 1773/2022-2):

No entanto, em contraste ao alegado nas Razões de Justificativa, traz-se os seguintes pontos da Portaria 557/2016:

CAPITULO III

DO CONTEÚDO DO EVTE

Art. 6º. O EVTE previsto no inciso II do caput do artigo 11da LNSB **deve atender aos planos municipais de saneamento básico, bem como se recomenda que possua o conteúdo mínimo previsto nos Capítulos seguintes desta Portaria.** (g.n.)

[...]

Art. 7º. **O EVTE deve demonstrar que o modelo de**

contratação:

I- assegura os investimentos necessários e sua oportuna amortização;

II - induz a eficiência, tendo por referência os indicadores previstos no plano municipal de saneamento básico ou, caso omissos estes, no mínimo os indicadores de eficiência mencionados no inciso V do artigo 2º desta Portaria;

III - considera a adequada escala, de forma a aumentar a eficiência econômica e minimizar o impacto no meio ambiente e na saúde humana, sem prejuízo do cumprimento das metas de prestação integral e universal dos serviços, como previsto no inciso II do caput do art. 11 da LNSB;

IV - avalia a melhor combinação de serviço de saneamento básico, ou atividades a ele pertencentes, possíveis de ser incluídas na contratação.

§ 1º. O disposto no inciso I do caput aplica-se, em especial, no caso de o modelo de contrato escolhido ser o regido pela Lei nº8.666, de 21 de junho de 1993, de forma a deixar evidente que este atende aos requisitos de economicidade e de garantia de continuidade dos serviços.

§ 2º. Para os fins do inciso III do caput, no caso dos resíduos sólidos, recomenda-se como escala adequada o previsto no Plano Municipal ou Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e, caso inexistente, as orientações do Plano Estadual de Resíduos Sólidos, e, na inexistência delas, as do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

Destaca-se que o Art. 6º recomenda o conteúdo mínimo para um EVTE que serão listados nos capítulos seguintes da Portaria, conforme consolidação apresentada no Quadro 1:

Quadro 1 – Visão geral dos itens da Portaria 557/2016 específicos para a prestação indireta dos serviços de saneamento básico (concessão e parceria público-privada).

Capítulos e Tema	Artigos	Parágrafos	Incisos	Específico para prestação indireta dos serviços
Capítulo IV – Do Estudo de Regionalização	Art. 8º	§ 1º, § 2º.		-
	Art. 9º		I, II e III	-
Capítulo V – Dos Estudos de Demanda	Art. 10		I e II	-
Capítulo VI – Do Estudo do Valor de Investimento	Art. 11	-	-	Art. 11
	Art. 12	§ 1º, § 3º, § 4º	-	Art. 12 integralmente
		§ 2º	I, II e III	
Art. 13	-	-	-	
Capítulo VII – Do Estudo de Custos e Despesas	Art. 14		I, II, III e IV	-
		§ 1º		
Capítulo VIII – Do Estudo de Receitas	Art. 15		I, II, III, IV e V	I, II e III
Capítulo IX – Da Avaliação Econômica-Social	Art. 16		I, II, III, IV e V	-
Capítulo X – Do Estudo do Modelo de Negócio	Art. 17		I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX	VII, VIII e IX
Capítulo XI – Da Avaliação Financeira	Art. 18		I a XX	VII, VIII e X

Fonte: Portaria 557/2016 publicada no Diário Oficial da União de 14 de novembro de 2016, fls. 129.

Do Quadro 1 é possível verificar que a Portaria 557/2016 não contempla somente modelos de prestação de serviços públicos indiretas (concessão e parceria público-privada). Assim, é possível a construção de EVTEA para as situações de prestação direta pelo titular com auxílio de terceiros contratados por meio da Lei 8.666/93, bem como para os modelos de prestação indireta. Salienta-se que nos arts. 10³ (Estudo da Demanda)”, art. 14⁴ (Estudo de Custos e Despesas)

³ Art. 10. Sem prejuízo de outros, devem estar presentes no estudo de demanda os seguintes elementos:

I - identificação da expectativa de demanda pelos serviços, referenciando-se em estudos populacionais e em horizonte de **tempo do contrato** a ser celebrado e em horizonte de trinta anos, discriminando dados físicos (volumes, massa de resíduos coletados, habitantes atendidos, dentre outros), em cada período em que está subdividido o contrato; (g.n)

⁴ Art. 14. Sem prejuízo dos demais elementos necessários, recomenda-se que o estudo de custos e despesas, no **horizonte de tempo do contrato** e de trinta anos, contemple: (g.n)

e 15⁵ (Estudo de Receitas), é estabelecido que deve-se considerar **como o horizonte de tempo o prazo do contrato e** o prazo de 30 anos. Salienta-se que a Lei nº. 11.079/2004 (Art. 5º, I) estabelece 5 anos como prazo mínimo para a prestação do serviço por meio de parceria público-privada e que a Lei nº. 8.987/1995 não prevê prazo mínimo ou máximo. Assim, não há de se falar que a Portaria se aplica a contratos com horizontes de 30 anos, como buscar aludir os (...).

- O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) elaborou o procedimento “Análise da escolha do modelo de contratação da disposição final de rejeitos - PROC IBR RSU 018/2019”, corroborando com a necessidade de elaboração de estudos de viabilidade técnica econômico-financeira para escolha da modalidade de contratação (fls. 65 e 66 da ITC 1773/2022-2):

Corroborando com a necessidade de elaboração de estudos de viabilidade técnica econômico-financeira para escolha da modalidade de contratação, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) estabelece no procedimento específico para resíduos sólidos “Análise da escolha do modelo de contratação da disposição final de rejeitos - PROC IBR RSU 018/2019” que:

[...]

2. PROCEDIMENTO

Os modelos de contratação/execução para disposição final em aterros sanitários dos rejeitos provenientes da limpeza urbana e da coleta domiciliar podem ser:

- Contratação para execução indireta (Lei de Licitações) do serviço de operação do aterro sanitário público – terceirização;
- Contratação para execução indireta (Lei de Licitações) do serviço de disposição final em aterro sanitário privado – terceirização;

⁵ Art. 15. Sem prejuízo dos demais elementos necessários, recomenda-se que o estudo de receitas, no **horizonte de tempo do contrato e** de trinta anos, contemple: (g.n)

- Operação por execução direta da Administração Pública de seu próprio aterro sanitário;
- Contratação por meio de Concessão (Parceria Público Privada – PPP – Lei Federal n.º 11.079/2004) para a construção/ampliação e operação do aterro;
- Contratação por meio de Concessão (Lei Federal n.º 8.987/1995) para a implantação e/ou operação do aterro, sendo cobrada tarifa diretamente dos usuários, por parte da Concessionária.

[...]

3.7 Justificativa para modelo de contratação

A Equipe de Auditoria deverá verificar se a Administração Pública apresentou estudo contemplando a avaliação dos diversos modelos contratuais, a justificativa do modelo contratual escolhido, demonstrando suas vantagens sociais, ambientais e econômicas no curto, médio e longo prazos e ainda o modelo de gestão, definindo a abrangência das atividades e serviços que deverão ficar a cargo do contratado. (g.n.)

4. POSSÍVEIS ACHADOS DE AUDITORIA

[...]

b) **Ausência de fundamentação para a escolha do modelo contratual:** ausência de fundamentação que embasou o modelo de contratação adotado, demonstrando o melhor benefício quanto aos aspectos técnicos, econômicos, ambientais, sociais, entre outros, contrariando os princípios da Administração Pública, tais como eficiência, economicidade e motivação dos atos administrativos, conforme o disposto no art. 6º inciso IX da Lei nº 8666/93, art. 1º, Parágrafo Único c/c art. 3º, inciso II da Lei nº 10.520/02, alínea a, inciso I do art. 10º da Lei nº 11.079/04 ou incisos IX e XV do art. 18 da Lei nº 8.987/1995. (g.n.)

O procedimento PROC IBR RSU 018/2019 traz que os estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, entre outros,

devem ser utilizados para justificar o modelo de contratação a ser utilizado na prestação do serviço público, nos moldes previsto do art. 175 da CF/88 e art. 38 do Decreto 7.217/2010.

- O EVTE pode ser elaborado de acordo com a realidade local (fl. 54 da ITC 1773/2022-2):

Assim, a Portaria nº. 557/2016, busca orientar a elaboração do EVTE, compreendendo que, peculiaridades locais ou modelo de contratação específicos poderão ensejar adaptações no estudo, sendo estas situações justificadas tecnicamente. Ou seja, mantendo a coerência com o estabelecido no art. 11, II da lei nº. 11.445/2007, as peculiaridades locais ou modelos específicos de contratação **não isentam** a necessidade de elaboração do EVTE.

Diante desse estudo realizado pela área técnica, opinou-se, como informado, pela manutenção da referida irregularidade.

Defendeu-se também, na mesma peça técnica, o afastamento das responsabilizações (fls. 66 a 68 da ITC 1773/2022-2):

Em que pese o descumprimento do art. 11-II da Lei 11.445/2007, que estabelece as condições de validade dos contratos firmados, no caso em tela, para a prestação de serviço integrante do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, verifica-se que este artigo da Lei tem sido há muito tempo infringido, não só na Prefeitura de Vitória, mas em outros municípios brasileiros, fato que vêm recentemente sendo modificado com as alterações promovidas pela Lei 14.026/2020 no Marco de Saneamento (Lei 11.445/2007), em função do objetivo de maior eficiência, eficácia e efetividade do setor de saneamento básico.

Recentemente, em fevereiro de 2022, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) julgou processos de representação⁶ que possuíam, entre outras, a alegação de ausência de estudos de viabilidade técnica e econômico-

⁶ Processos 21377.989.21-5, 21402.989.21-4, 21415.989.21-9, 21493.989.21-4 e 21504.989.21-1, sendo abordado nos dois últimos a questão do EVTE. O acórdão foi publicado no Diário Oficial do Estado em 05/03/2022.

financeira na licitação da Prefeitura Municipal de Campinas, para contratação “de empresa ou consórcio de empresas para prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos do Município de Campinas, compreendendo sistemas de coleta de resíduos sólidos urbanos, incluindo serviços complementares de limpeza pública e operação de estação de transferência e transbordo”, tendo o voto⁷ da Conselheira-Substituta Silvia Monteiro apontado:

[...]

Com base nessas ponderações, e tendo em conta as bem abalizadas considerações de ATJ jurídica, sempre tendo em mira o caso em análise, **a própria Administração anuncia a promoção de estudos de viabilidade técnica** com vistas à contratação do objeto em apreço mediante Parceria Público-Privada (PPP), e, além do mais, o edital, **já prevendo essa providência, inseriu cláusula resolutiva, autorizando o Município a rescindir o ajuste a partir do 24º mês, em decorrência de eventual início dos serviços contratados através de PPP.** (g.n)

Sob outra perspectiva, **considerando que essas recentes mudanças na legislação não foram ainda completamente absorvidas e amadurecidas,** e tendo em conta que os municípios paulistas estão se adaptando, é razoável possibilitar ao Município de Campinas que promova o torneio nos moldes propostos. (g.n.)

[...]

Ante o exposto, e restrita às questões discutidas nos autos, voto no sentido da improcedência da Representação interposta pela ABRELPE (TC-21504.989.21-1), e pela procedência parcial das Representações intentadas por Aline de Lourdes de A. M. Matheus (TC-21377.989.21-5), Cleanmax Serviços Ltda. (TC-21402.989.21-4), Terracom Construções Ltda. (TC-21415.989.21-9) e Cássia de Carvalho Fernandes (TC21493.989.21-4), devendo a Prefeitura Municipal de Campinas adotar as seguintes medidas corretivas no edital:

⁷ Voto disponibilizado no processo 00021377.989.21-5 - <file:///C:/Users/T203678/Downloads/EPE-M-08-SM-001a005-TC-021377.989.21%20e%20OUTROS.pdf>

Assim, considerando o art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) e o princípio da razoabilidade, apesar de flagrante desrespeito ao art. 11-II da lei 11.445/2007 e suas alterações, na condução do processo administrativo 1405340/2021, frente à realidade no uso deste instrumento legal, não é possível identificar erro grosseiro nos atos adotados pelos servidores públicos citados, motivo pelo qual, recomendamos afastar a responsabilização pela produção de documentos sem a observação de ausência de EVTE.

Por outro lado, o Ministério Público de Contas, embora também tenha defendido o afastamento das responsabilizações, consubstanciou seu raciocínio em outros fundamentos, o qual foi acompanhado pelo Relator naquele Voto 3079/2022-4, citado pelo defendente.

Entretanto, após o Voto Vista 220/2022-5 ([peça 128](#)), o Acórdão 988/2022-2 (peça 130) não trouxe a comentada recomendação do Voto do Relator 3079/2022-4 sobre o EVTE, como se depreende do texto desta decisão:

1. ACÓRDÃO TC-988/2022-2

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Colegiado do Plenário, ante as razões expostas, em:

1.1. REVOGAR a medida cautelar, relativa ao Pregão Eletrônico nº 51/2021, nos termos do artigo 380 da Resolução TC nº 261/2013 - RITCEES;

1.2. AFASTAR A RESPONSABILIZAÇÃO da **Sra. Suely Souza Barcellos Cardoso** (gerente de acompanhamento de contratos e convênios/parecerista da controladoria geral do município), a **Sra. Teresa Cristina Pazolini** (procuradora municipal), o **Sr. Leonardo Amorim Gonçalves** (ordenador de despesa/secretário municipal), a **Sra. Nahiaira Schraiber da Silva** (autora do termo de referência) e o **Sr. João Vicente Portella Couto Neto** (autor do termo de referência), quanto ao item 2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 1773/2022,

1.3. DETERMINAR que o Município de Vitória – quando da assinatura do contrato que aglutine Destinação Final dos Resíduos ao transporte do transbordo – exija:

1.3.1. Carta de compromisso do transportador com o aterro sanitário;

1.3.2. Declaração do transportador de que assume o compromisso de contratar para a destinação final apenas e tão somente empresas que preencham todas as exigências ambientais e que não estejam proibidas de contratar com a Administração Pública;

1.4. DETERMINAR que o Município de Vitória – quando firmar contrato que aglutine Destinação Final dos Resíduos ao transporte do transbordo –, fiscalize periodicamente se o destino final atende a todas as exigências ambientais e verifique que não esteja impedido de contratar com a Administração Pública;

1.5. DETERMINAR que a administração adote, antes da publicação de retomada da licitação, as providências para adequação do Edital 051/2021 em conformidade com os arts. 3º e 23 - §1º da Lei 8.666/93, determinação da Portaria-Conjunta 2 do TCEES e do Ministério Público de Contas e orientações da Instrução Normativa TC 52, em conformidade com art. 1º, XVI da Lei Complementar nº. 621/12, notificando esta Corte de Contas com antecedência de 15 (quinze) dias antes da publicação;

1.6. DAR CIÊNCIA A SEGEX da proposta que essa Corte realize um estudo sobre a conveniência do aprimoramento do anexo **da IN-TCE-ES-52/2019** (orientações técnicas para elaboração do projeto básico de coleta de resíduos sólidos urbanos) do seu entendimento acerca da aceitabilidade do item destinação final em pregões;

1.7. RECOMENDAR à Controladoria Geral do Município, na pessoa do Sr. Denis Penedo Prates (Secretário da Controladoria Geral do Município), ou a quem vier a substituí-lo, e à Procuradoria Geral Municipal, na pessoa do Sr. Tarek Moysés Moussallem (Procurador-Geral do Município), ou a quem vier a substituí-lo, que estabeleçam normativo quanto às contratações relacionadas à prestação do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, observando as legislações afetas e as orientações técnicas e os

procedimentos afins, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Auditoria em Obras Públicas (IBRAOP), além dos já considerados na contratação, como forma de evitar futuras irregularidades nos processos de contratação e conduzir a contratações que garantam o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Municipal de Saneamento;

1.8. TORNAR SEM EFEITO o DESPACHO 13319/2022 (evento 116) em razão do erro material quanto a decretação da revelia do Sr. Leonardo Amorim Gonçalves;

1.9. DAR CIÊNCIA ao Representante acerca do teor deste julgamento;

1.10. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado.

Nesse sentido, em razão da supracitada decisão não concluir o entendimento sobre a matéria, cabe reafirmar os termos da ITC 1773/2022-2, acrescentando-se algumas ponderações na sequência, com o intuito de aclarar a questão.

Todo o esforço empreendido nos estudos e exposições da ITC 1773/2022-2 buscaram sedimentar a importância da elaboração do EVTE no âmbito do saneamento básico, especificamente quanto ao serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, de modo a atender a legislação vigente e proporcionar melhor fundamentação para as contratações relacionadas.

Em nenhum momento se defendeu a elaboração de um estudo desproporcional à realidade municipal ou de qualquer órgão jurisdicionado, mas se expôs a necessidade de se fundamentar, por exemplo, o modelo escolhido de prestação de serviços, o que se pode determinar acertadamente por meio da realização do EVTE, como bem colocou a ITC 1773/2022-2 (fl. 56):

Logo, a IN TC 52/2019 não pode ser utilizada como substituta do EVTE, pois sua finalidade é completamente distinta deste. Aqui cabe ressaltar que o EVTE, "além da comprovação da viabilidade técnica e econômico-financeira", tem, entre outros, a finalidade de "prognóstico de viabilidade e seleção, dentre as alternativas estudadas, do modelo de prestação dos serviços públicos mais adequado para a realidade do município [...]", conforme destacado nas Razões e

Justificativas. Ou seja, o EVTE irá definir para cada vertente do saneamento básico, no caso em tela, para o serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos⁸ qual o modelo de prestação de serviços, entre os previsto no art. 38 do Decreto 7.217/2010, de modo a garantir, entre outros, o atendimento ao objetivo X, do art. 7º, da Lei nº. 12.305/2010⁹:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

[...]

X - regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a [Lei nº 11.445, de 2007](#);

[...]

Neste sentido, a exigência de elaboração do EVTE não se mostra desarrazoada, mas assente ao interesse público, uma vez que visa resguardar o que é mais adequado ao município, dentro de sua realidade.

Ainda nesta senda, o EVTE normalmente será elaborado, não para uma parcela de serviço, mas sim para o todo que abarca a questão, podendo-se, conforme os resultados obtidos nos estudos consubstanciados, extrair-se dele os motivos para particionar ou não as licitações, conforme melhor solução indicada nestes estudos.

⁸ Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: [...]

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

⁹ Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

No caso de resíduos sólidos, por exemplo, a realização do EVTE indicará soluções para o modelo de contratação, direcionando como deverão ser processadas as licitações relacionadas.

Isso não significa dizer que o EVTE não possa ser realizado para partes específicas do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, pelo contrário, apenas será necessário adequar a elaboração deste ao que se quer estudar.

Nesta senda, adentrando-se ao caso concreto, vê-se que não há evidências de elaboração do EVTE pelo município.

Em nenhum momento o responsável demonstrou que o processo de licitação em comento foi realizado baseado em um EVTE, ou seja, que houvesse um estudo de viabilidade técnica e econômica compatível à realidade local e que subsidiasse o modelo de contratação que se almeja contratar.

Portanto, de acordo com a análise da área técnica (ITC 3390/2022-9) e com base na legislação vigente, conclui-se pela procedência da representação e manutenção da referida irregularidade.

No que se refere à responsabilização, o Sr. Anadelso Pereira foi quem aprovou o conteúdo do Projeto Básico (fl. 45, peça 3), mesmo sem evidência da realização dos estudos basilares para tanto, qual seja da realização do EVTE.

Porém, igualmente ao colocado na ITC 1773/2022-2 e diante das discussões que circundam o tema, entende-se ser razoável o aprofundamento da matéria no âmbito desta Corte de Contas.

Cabe observar também, conforme reportado pelas Sras. Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante e Leidiane Cruz da Silva (peças 74 e 85), que a licitação questionada se encontra suspensa, sendo ainda possível o esforço do município para realizar estudos que possam melhor embasar as soluções escolhidas.

Por fim, diante das discussões que circundam a matéria, sugere-se à SEGEX a abertura de uma Comissão para estudar e propor regulamentação a esta Corte,

por meio de Instrução Normativa, quanto ao EVTE nas contratações dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, observando a legislação vigente sobre o tema.

III. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, **acompanhando integralmente** o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

Sergio Aboudib Ferreira Pinto

Conselheiro relator

1. ACÓRDÃO TC-1357/2022:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, em:

1.1. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, nos termos do inciso II, do artigo 178 da Resolução TC 261/2013, em face da constatação da “Ausência de EVTE”, em conformidade com o item II.2.1;

1.2. ACOLHER a preliminar suscitada pelas Sras. Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante e Leidiane Cruz da Silva e **AFASTAR AS RESPECTIVAS RESPONSABILIZAÇÕES**, em razão da ilegitimidade destas para responderem sobre os fatos;

1.3. AFASTAR a responsabilização do Sr. Anadelso Pereira, diante da necessidade de melhor aprofundamento da matéria no âmbito desta Corte de Contas;

1.4. INSTITUIÇÃO de uma **COMISSÃO** pela SEGEX para estudar e propor regulamentação a esta Corte, por meio de Instrução Normativa, quanto ao EVTE nas contratações dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, observando a legislação vigente sobre o tema.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 04/11/2022 – 44ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (relator) e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Relator

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

VANESSA DE OLIVEIRA RIBEIRO

Subsecretária das Sessões *ad hoc*