



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
Praça: Deputado Walter Vicente Gomes, 89
CNPJ 82.925.652/0001-00
(48) 3265-0195 – www.sjbatista.sc.gov.br

EQUIPE DE TRANSIÇÃO

PROCESSO LICITATÓRIO N. 98/PMSJB/2020 - CONCORRÊNCIA 01/2020

RECOMENDAÇÃO

1.0 DOS FATOS QUE CULMINARAM NO PROCESSO LICITATÓRIO N. 98/PMSJB/2020

Antes de adentrarmos no mérito de eventuais nulidades no procedimento que culminou na licitação n. 98/PMSJB/2020 – Concorrência 01/2020, que tem por objeto a concessão dos serviços públicos de engenharia para operação, manutenção, controle técnico, ampliação e encerramento do aterro sanitário incluindo as melhorias na estação de tratamento de efluentes do aterro sanitário municipal, no município de São João Batista/SC, faz-se necessário expor um relatório de todos os atos e decisões tomadas para que o edital fosse lançado e a data do ato fosse agendada.

A importância desses dados não se dá apenas pela necessidade da transparência que se deve dar aos atos e decisões administrativas, mas também para que fique registrado que foram analisados por esta equipe de transição todos os elementos que envolvem a discussão que, além de jurídica, passa pelo crivo da opinião pública, a qual merece receber as informações necessárias para ter uma posição isenta de interesses diversos que não sejam o bem de cada cidadão e o interesse público.

Pois bem, da análise da documentação que fundamentou o procedimento em discussão, constatou-se que:

Através do ofício 09/2019 endereçado ao Secretário de Administração Municipal, à Sra. Diretora do SISAM, Andréia Costa Azevedo, solicitou autorização



EQUIPE DE TRANSIÇÃO

para proceder aos estudos de viabilidade técnica, ambiental, social e econômico financeira, visando a possível terceirização dos serviços de coleta e destinação dos resíduos sólidos, incumbência que foi atribuída à Autarquia através da Lei 3.750/2017. A justificativa do pedido baseava-se na falta de recursos financeiros, técnicos e de pessoal para a manutenção dos serviços.

Em 04 de fevereiro de 2019, a empresa DALSENTER AMBIENTAL LTDA., que presta assessoria para a SISAM, apresentou um relatório da situação do aterro sanitário, destacando ações que necessitavam ser tomadas, classificando-as em emergências (curto prazo - 30 dias), de médio prazo (06 meses) e de longo prazo (12 meses). Esse relatório traduz a situação do local e aponta providências a serem tomadas. Aliás, embora não mencionado expressamente no corpo do ofício mencionado no item 1, referido relatório acompanhou aquele, sendo base para o pedido lá destacado.

Em fevereiro do mesmo ano, o Sr. Secretário de Administração, em resposta à solicitação do ofício 009/2019, informou do interesse da Administração Municipal em buscar soluções para o problema apresentado, ao tempo em que sugere a contratação de empresa especializada para a realização de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, visando a tomada de decisão com base em orientação técnica.

Passo seguinte, em 27/02/2019, promoveu-se um processo licitatório para a contratação sugerida, sagrando-se vencedora do certame a empresa SANEVILLE ENGENHARIA E CONSULTORIA que cumprindo o objeto do contrato apresentou os seguintes relatórios técnicos.

- a) Relatório I –Análise estrutural do Aterro Sanitário- Maio de 2019;
- b) Relatório II – Análise Técnica do Aterro Sanitário Municipal – Maio de 2019;
- c) Relatório III – Análise Ambiental e Social do Aterro Sanitário Municipal - Maio de 2019;
- c) Relatório IV- Avaliação e Valorização dos Bens do Aterro sanitário Municipal - Junho de 2019;



EQUIPE DE TRANSIÇÃO

- d) Relatório V- Análise de Custos do Aterro Sanitário Municipal - Julho de 2019;
- e) Relatório VI- Análise de Custos de encerramento do Aterro Sanitário – Julho de 2019;
- f) Relatório VII – Análise de Alternativas para a Destinação Final dos RSU – Junho de 2019;
- g) Relatório VIII – Alternativas de Modelos Tecnológicos Operacionais Possíveis – Setembro de 2019;
- h) Relatório IX- Alternativa de Modelo Institucional Sustentável – Setembro de 2019;
- l) - Relatório IX – Alternativa de Modelo Institucional Sustentável- Setembro de 2019; e
- j) Minuta de Termo de Referência – Setembro de 2019.

Para dar prosseguimento ao processo, designou-se audiência pública que tinha como objetivo “*apresentar a Minuta do edital de Concessão, proveniente dos estudos elaborados pelo Município, esclarecendo dúvidas e questionamentos, abrindo espaço para que a sociedade possa contribuir com seus comentários e sugestões, avaliando o retorno, dando transparência e publicidade, visando obter melhorias quanto ao Objeto do Estudo e minuta do edital de Concessão proposto*”.

Referida audiência ocorreu após convite para participação de toda a sociedade, através de edital datado de 18 de Maio do corrente ano. Além da participação presencial no local designado, limitada em razão das restrições sanitárias face à pandemia, a audiência também foi realizada de forma *online* através da página virtual (facebook) da Prefeitura Municipal, onde quaisquer pessoas poderiam participar.

Antes desta audiência, foi publicada para conhecimento geral uma minuta do edital, em que se tornava pública a intenção da municipalidade em promover processo licitatório para outorgar a concessão dos serviços de engenharia para operação, ampliação, manutenção e controle técnico do aterro sanitário e da estação de tratamento de efluentes do aterro sanitário municipal.



EQUIPE DE TRANSIÇÃO

Constatou-se ainda pela documentação analisada que antes de abertura de todo o processo licitatório foi apresentado pela empresa **DALSENTER AMBIENTAL ASSESSORIA**, um relatório simplificado do estudo técnico da proposta para a situação do aterro sanitário, de onde concluiu em resumo que “os custos apresentados para a destinação final do lixo em outros aterros sanitários da região apresentam valores elevados, aproximadamente R\$ 100.000,00 (cem mil reais), **comprovando que a melhor alternativa do destino do lixo do Município é a operação e manutenção do aterro sanitário municipal**” (grifamos) e que “concluimos que o estudo cumpriu a sua contratação, **cabendo ao Município a decisão política de privatizar a operação do aterro municipal, uma vez que na concepção técnica, os investimentos necessários para a sua continuidade necessitam de aportes financeiros altos que atualmente não estão disponíveis nos cofres públicos municipais, em contrapartida, a iniciativa privada pode contribuir com esta parceria público-privada, melhorando no atendimento das demandas deste equipamento público.**” (grifamos)

Ainda conforme documentos que esta comissão teve acesso, a minuta do edital da licitação pretendida foi encaminhado para a análise do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina que, em recente decisão, manifestou-se pela realização do certame, suspendendo, contudo, posterior homologação e adjudicação até decisão final nos autos do processo @LCC 20/00332719. De igual forma, referida minuta passou sob uma análise da Procuradora-Geral do Município que analisou os requisitos legais do edital, opinando pela sua aprovação, não adentrando ao mérito da conveniência da pretendida concessão daquele serviço público, por extrapolar da sua competência.

Lançou-se então o edital de abertura do certame de concessão e, obedecendo o prazo legal, tem como data agendada para o recebimento e abertura das propostas, o próximo dia 21 de dezembro.

A anotação dos atos que precederam a licitação em discussão se faz necessária para que se possa de forma isenta e adequada cumprir a importante missão que nos foi delegada pelo atual Prefeito Municipal, Daniel Neto Cândido,



EQUIPE DE TRANSIÇÃO

para que opinássemos pela continuidade ou não do Processo Licitatório que envolve o aterro sanitário, cuja decisão contou com a aprovação do Prefeito eleito, Sr. Pedro Alfredo Ramos, que igualmente manifestou sua concordância em acatar a posição da equipe de transição, que da melhor forma passaremos a sopesar todas as informações e elementos que nos leve a melhor solução.

É o relato.

2.0 DOS FUNDAMENTOS DA RECOMENDAÇÃO DA EQUIPE DE TRANSIÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que foram protocoladas na sede do Poder Executivo Municipal de São João Batista-SC as impugnações de n. 0020.0004750/2020 e 0020.0004797/2020.

As referidas impugnações tratam, em sua grande maioria, de questões técnicas que a análise foge da competência desta equipe de transição, notadamente devido à formação acadêmica/profissional de seus membros.

Não obstante, do ponto de vista estritamente jurídico, entendemos ser plenamente legal a continuidade do procedimento licitatório, visto o mesmo *a priori* ter respeitado todos os trâmites legais.

Por exemplo, o fato de que o Processo Licitatório estaria tramitando de maneira irregular devido ao fato de que a Lei Municipal que autoriza a concessão se tratar de Lei Ordinária, ao passo que a Lei Orgânica do Município exige ser Lei Complementar, não se sustenta.

A uma porque, conforme se extrai das atas tanto da milésima setuagésima, quanto da milésima setuagésima primeira Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Vereadores de São João Batista-SC, o Projeto de Lei nº 40/2004 e sua respectiva emenda, que culminaram na sanção da Lei Municipal 2.705, de 08 de outubro de 2004, foram aprovadas por unanimidade. Isto é, nota-



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
Praça: Deputado Walter Vicente Gomes, 89
CNPJ 82.925.652/0001-00
(48) 3265-0195 – www.sjbatista.sc.gov.br

EQUIPE DE TRANSIÇÃO

se que a Lei Municipal n. 2.705/2004 foi devidamente aprovada com o quórum necessário para aprovação de Lei Complementar Municipal¹.

Sobre o assunto, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina possui entendimento firme no sentido de que mesmo se tratando, em tese, de matéria de Lei Complementar, tendo sido o ato legislativo aprovado via Lei Ordinária, mas com o quórum necessário para aprovação de Lei Complementar, constitui-se ato válido e constitucional. Observe-se:

A alegação de suposta inconstitucionalidade da lei ordinária em virtude de ter alterado dispositivo contido em lei complementar, não merece amparo.

Em tese, se a lei sub judice disciplinasse por meio de lei ordinária o que já havia sido instituído por lei complementar, incorreria em inconstitucionalidade, pois padeceria de formalidade essencial à concretização - quorum suficiente à aprovação da lei complementar.

Contudo, na hipótese, não é o que acontece.

Extraí-se da ata da sexagésima terceira reunião ordinária da terceira sessão legislativa da Câmara de Vereadores de Canoinhas (fls. 103/106), que o Projeto de Lei n. 78/03, que alterou a tabela da Lei Complementar n. 3.532/02, foi aprovado por 10 (dez) contra 3 (três) votos, sendo que, no total, o ente legislativo do Município é composto por 15 (quinze) vereadores. Ou seja, a aprovação deu-se por dois terços dos vereadores, número até mesmo maior que a maioria absoluta exigida à aprovação de lei complementar, que seria de 8 (oito) votos. Destarte, sendo computado, para efeito de quorum, o número total de componentes do órgão legiferante, e não apenas daqueles presentes em plenário, bastariam 8 (oito) votos para a aprovação da referida lei, modificadora do conteúdo da Lei Complementar preexistente. In casu, ainda que denominada a lei de ordinária, a Câmara balizou-se a partir dos parâmetros exigidos para alteração de lei complementar, incorrendo, portanto, em vício formal, tampouco em usurpação de competência de matéria destinada à lei complementar.

Sabe-se que a lei ordinária diferencia-se da lei complementar, tão somente, porque à última é exigido um quorum mais rigoroso à sua aprovação, pelo fato de ser uma lei ordinária qualificada ou adjetivada.

(...)

Enfatiza José Souto Maior Borges:

"o quorum só faz a existência da lei complementar, mas não lhe confere a eficácia". Daí o equívoco dizer que a lei complementar tem hierarquia sobre a lei ordinária em razão do

¹ Art. 32 As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável de maioria absoluta dos membros da Câmara.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
Praça: Deputado Walter Vicente Gomes, 89
CNPJ 82.925.652/0001-00
(48) 3265-0195 – www.sjbatista.sc.gov.br

EQUIPE DE TRANSIÇÃO

maior número de votantes necessário para a sua aprovação. (Lei complementar tributária. São Paulo: RT-EDUC, 1975. p. 45). Assim, tendo sido a lei aprovada por quorum qualificado, a alegação de inconstitucionalidade não comporta albergamento.²

A duas, porque nem a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tampouco a Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989 preveem a necessidade de que a matéria concernente à concessão de serviço público tramite nas respectivas casas legislativas na forma de Projeto de Lei Complementar.

Assim sendo, em respeito ao princípio da simetria, esta equipe de transição entende que a matéria reservada à concessão de serviço público pode ser apreciada pela Casa Legislativa Municipal via Lei Ordinária.

Nesse sentido, destacamos a decisão proferida de forma unânime pelo plenário do Supremo Tribunal Federal acerca da aplicação do princípio da simetria pelos entes da federação, de exigência de Lei Complementar para hipóteses em que a CRFB/88 prevê o processo legislativo ordinário. Observe-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 57, PARÁGRAFO ÚNICO, IV, V, VII E VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. HIPÓTESES DE RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR NÃO CONTIDAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO, À SEPARAÇÃO DE PODERES E À SIMETRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A lei complementar, conquanto não goze, no ordenamento jurídico nacional, de posição hierárquica superior àquela ocupada pela lei ordinária, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo quórum para a aprovação demanda maioria absoluta, ex vi do artigo 69 da CRFB. 2. A criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro. 3. A aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e

² (TJ-SC - ADI: 48904 SC 2004.004890-4, Relator: Newton Trisotto, Data de Julgamento: 20/07/2005, Tribunal Pleno)



EQUIPE DE TRANSIÇÃO

institucional que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira – plural e dinâmica por excelência – e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva. 4. **A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares.** 5. **In casu, são inconstitucionais os dispositivos ora impugnados, que demandam edição de lei complementar para o tratamento (i) do regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) da organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do regime jurídico de seus servidores; (iii) da organização do sistema estadual de educação; e (iv) do plebiscito e do referendo – matérias para as quais a Constituição Federal não demandou tal espécie normativa.** Precedente: ADI 2872, Relator Min. EROS GRAU, Redator p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 1º/8/2011, Dje 5/9/2011. 6. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucional o artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina.³

No mesmo sentido é o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos

³ ADI 5003, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-284 DIVULG 18-12-2019 PUBLIC 19-12-2019



EQUIPE DE TRANSIÇÃO

III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.⁴

Portanto, no que tange à Lei Municipal n. 2.705, de 08 de outubro de 2004, esta continua vigente e plenamente válida no ordenamento jurídico, inexistindo qualquer vício que possa impedi-la de produzir efeitos.

Diante de tais argumentações, do ponto de vista jurídico, vemos plenamente viável a continuidade do procedimento licitatório.

Não obstante, partindo para a análise técnica também discutida nas impugnações referidas supra, esta equipe de transição não possui o gabarito necessário para um exame mais aprofundado do tema, necessitando de uma apreciação mais abrangente do setor técnico competente.

O que pode ser adiantar, outrossim, é que o próprio Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em recente decisão, analisando o procedimento licitatório em voga, entendeu ser plenamente possível a continuidade do procedimento licitatório, recomendando apenas que a homologação do mesmo se desse apenas após a decisão final daquele órgão, conforme segue:

DETERMINAR CAUTELARMENTE ao sr. Luiz Henrique Lauritzen, Secretário Municipal de Finanças e subscritor do instrumento convocatório, inscrito no CPF/ME sob o nº 006.542.879-02, com base no art. 29 da Instrução Normativa n. TC-21/2015 c/c o art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a **SUSTAÇÃO** do Edital de Concorrência 001/2020 para concessão dos serviços de engenharia para operação, ampliação, manutenção e controle técnico do Aterro Sanitário e de sua Estação de Tratamento de Efluentes, lançado pelo município de São João Batista, **após o julgamento da licitação, e antes da homologação e adjudicação**, com vistas a averiguar se as irregularidades constatadas ocasionaram restrição à concorrência e prejuízo à Administração, e até manifestação ulterior que revogue a medida ex officio, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno(...)

Deste modo, mais uma vez se destaca, não existe impedimento legal para a continuidade do pleito.

⁴ (STF - ADI: 2872 PI, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 01/08/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001)



EQUIPE DE TRANSIÇÃO

Ocorre que, diante da divergência técnica, e a complexidade do tema, recomenda esta equipe de transição, que haja uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, de modo que a nova gestão tenha um conhecimento mais aprofundado sobre todas as nuances do contrato/projeto, e sua implantação prática, de modo a decidir da maneira mais benéfica para a população batistense.

Lembramos que será a nova administração a responsável pela assinatura do eventual contrato e fiscalização de sua execução, sendo assim de especial importância que a mesma tenha plena consciência de todas as nuances que o mesmo envolverá.

Não podemos omitir, inclusive, que se está causando uma grande discussão popular, havendo inclusive informações desconstruídas de modo a influenciar na manifestação da população de forma contrária ao projeto, sem que esta tenha de fato um conhecimento sobre o mesmo, inclusive sendo possível que caso o município adote uma alternativa mais cara de tratamento do lixo, este valor possivelmente acarretará um aumento na taxa da coleta de lixo.

Destacamos, por fim, que não é competência da equipe de transição tomar qualquer decisão sobre o rumo da nova gestão, notadamente sobre contratações de nível técnico, servindo a mesma apenas para abastecer a nova administração com as informações inerentes à situação da municipalidade quando do momento de transição, sendo assim uma equipe consultiva, e de competência exclusiva do novo chefe do Poder Executivo tomar as decisões definitivas sobre os temas aos quais é orientado.

Dito isto, a equipe de transição faz as seguintes considerações, para fins de servir de orientação para a decisão a ser tomada pela nova administração:

1) Não existe qualquer ilegalidade a impedir a continuidade do procedimento licitatório n **98/PMSJB/2020**, tendo sido inclusive autorizado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, o qual apenas fez a ressalva de que sua homologação poderá ser realizada apenas após a análise conclusiva daquele órgão;



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
Praça: Deputado Walter Vicente Gomes, 89
CNPJ 82.925.652/0001-00
(48) 3265-0195 – www.sjbatista.sc.gov.br

EQUIPE DE TRANSIÇÃO

2) Existem questões técnicas controversas as quais esta equipe de transição não possui conhecimento específico para a análise; e

3) Alertamos que a nova administração será responsável pela assinatura do eventual contrato e fiscalização de sua execução, sendo assim de especial importância que a mesma tenha plena consciência de todas as nuances que o mesmo envolverá.

3.0 DA RECOMENDAÇÃO DA EQUIPE DE TRANSIÇÃO

Diante de todo o exposto, recomenda esta equipe de transição a **SUSPENSÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO Nº 98/PMSJB/2020**, a fim de que haja uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, antes da decisão final por parte da nova administração de continuar ou não o procedimento licitatório, de modo que a nova gestão tenha um conhecimento mais aprofundado sobre todas as particularidades do contrato/projeto, e sua implantação prática, de modo a decidir da maneira mais benéfica para a população batistenses.

São João Batista-SC, 15 de dezembro de 2020.

Eduardo Henrique Cim de Oliveira
Assessor Jurídico
OAB/SC 59.232

Neiva Cordeiro
Procuradora-Geral
OAB/SC 54.514

Fagner Armando do Nascimento Vieira
Assessor Jurídico de Gabinete
OAB/SC 34.419

Luiz Henrique Lauritzen
Secretário de Administração