



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Processo: 14.480/2018-e (a).

Jurisdicionado: Agência de Desenvolvimento do DF - TERRACAP

Assunto: Representação

Ementa: Representações da empresa SBR - Soluções em Beneficiamento de Resíduos e Comércio Ltda. dando conta de impropriedades na documentação e na condução da Concorrência s/n adotada pela TERRACAP para a concessão administrativa de uso de área pública para a instalação e operação de serviços de tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil e resíduos volumosos (Peças 3, 19 e 36).

. Nova representação, com pedido cautelar, da Associação das Empresas Coletoras de Entulhos e Similares do DF - ASCOLES/DF, também questionando as definições editalícias (Peça 53).

. Diversas manifestações da TERRACAP com justificativas acerca dos questionamentos (Peças 20, 45, 52 e 68), em decorrência das Decisões nºs 3035/2018 (Peça 25), 4302/2018 (Peça 58) e 5381/2018 (Peça 71).

. Parecer nº 1095/2018-CF, concordando com a Unidade Técnica e indicando que o certame afronta os arts. 3º; 40, VIII; e 41 e seus parágrafos, todos da Lei nº 8.666/93, bem como apontando que o Edital: (i) não estabelece nenhum tipo de obrigatoriedade de a empresa vencedora realizar, com a concessão de área pública, o recebimento e o devido tratamento dos entulhos e resíduos da construção civil, inclusive com a reciclagem para utilização em outras obras, de maneira a ser dado ao material uma destinação ambientalmente adequada; (ii) não define o prazo para início da operação, o volume de resíduos mínimos a serem recebidos, de volume reciclado esperado, bem como não está claro se qualquer empresa ou pessoa física poderá utilizar a área, para descarte de entulhos, e se haverá cobrança pela empresa para isso. Não há previsão, dentro do prazo de concessão, de investimentos e incrementos de volume recebido/reciclado (Peça 82).

. Decisão Liminar nº 021/2018 - P/AT (Peça 83), referendada pela Decisão nº 08/2019 (Peça 89), mantendo suspenso o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

certame e determinando que a TERRACAP apresentasse justificativas para a fixação do valor mínimo de outorga em 0,5% do valor estimado da área por ano, tendo em vista a necessidade de que esse valor seja estimado com base em modelagem econômico-financeira que contemple os investimentos, os custos operacionais e as receitas do concessionário.

. Nova manifestação da TERRACAP (Peça 90).

. Informação nº 012/2019 – 1ª DIACOMP/SEACOMP, concluindo pela procedência parcial das representações e apontando falhas que impedem a continuidade do certame e motivam sua consequente anulação, com a inobservância da Resolução TCDF nº 290/16, em especial a ausência dos estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento (art. 8, I, b), dentre outras falhas que elenca (Peça 91).

. Parecer 137/2019 - G2P (Peça 95), concordando com a Unidade Técnica e entendendo que: (1) permanece a afronta aos arts. 3º; 40, VIII; e 41 e seus parágrafos, todos da Lei nº 8.666/93; (2) não estão ausentes no Edital elementos essenciais para a análise da viabilidade técnica e econômica do empreendimento; (3) não está justificada ou fundamentada a fixação do valor mínimo de outorga em 0,5% do valor estimado da área por ano. Desta forma, o MPC propõe a anulação do certame diante da fase adiantada em que se encontra (já foram entregues os envelopes contendo as propostas das licitantes).

. Decisão nº 1368/2019, considerando, no mérito, parcialmente procedentes as representações formuladas pela empresa SBR e pela ASCOLES/DF, bem como determinando à TERRACAP que proceda à anulação da Concorrência, tendo em conta a necessidade de correção das impropriedades apontadas na Informação nº 12/2019 e nos Pareceres nºs 1.095/2018-CF e 137/2019-G2P e a necessidade de definição prévia do valor e prazo da outorga com base no estudo de viabilidade técnica e econômica do empreendimento (Peça 97).

. Pedido de reexame impetrado pela Terracap contra a Decisão nº 1368/2019 (Peça 105).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

- . **Decisão nº 1912/2019, admitindo recurso de reexame da Terracap e conferindo efeito suspensivo em relação à Decisão nº 1368/2019 (Peça 109).**
- . **Ofício SEI-GDF nº 277/2019 - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER, encaminhando documentação complementar ao recurso (Peça 118).**
- . **Informação nº 283/2019-NUREC, na qual é examinado o recurso e a documentação complementar, bem como sugerido o não provimento do recurso (Peça 119).**
- . **Informação nº 4/2019 – SEGECEX, na qual, em cota complementar, o Secretário Geral de Controle Externo opina pelo provimento do recurso e autorização para continuidade do certame (Peça 122).**
- . **Parecer nº 26/2020–G3P, nos termos do qual o Ministério Público de Contas entende improcedentes os argumentos agregados pela TERRACAP, que não logrou demonstrar que o certame restringe-se, exclusivamente, à concessão de uso onerosa de bem público, sugerindo negar integral provimento ao recurso, mantendo hígida a Decisão nº 1.368/2019, a fim de reestabelecer seus efeitos (Peça 126).**
- . **VOTO em harmonia com as conclusões do MPC e do NUREC, mantendo integralmente os termos da decisão recorrida. Devolução dos autos ao NUREC.**

RELATÓRIO

Tratam os autos de Representações formuladas pela empresa SBR – Soluções em Beneficiamento de Resíduos e Comércio Ltda. e pela ASCOLES – Associação das Empresas Coletoras de Entulhos e Similares do DF – acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência Pública – Melhor Preço – para concessão administrativa de uso de área para instalação e operação de serviços de tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil (RCC) e dos resíduos volumosos.

Por meio da Decisão nº 1368/2019, esta Corte entendeu parcialmente procedentes as representações e decidiu por determinar a anulação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

do certame, *in verbis* (Peça 97):

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício SEI-GDF nº 22/2019 – TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER (e-doc F025ED96-c); II – ter por cumprida a Decisão Liminar nº 21/18 (e-doc 5086D87E-e), ratificada pela Decisão nº 8/19 (e-doc 182047E1-e); III – considerar, no mérito, parcialmente procedentes as representações formuladas pela empresa SBR – Soluções em Beneficiamento de Resíduos e Comércio Ltda. e pela Associação das Empresas Coletoras de Entulhos e Similares do Distrito Federal; IV – determinar à Terracap que, com fulcro no art. 1º, inciso X, da Lei Complementar nº 1/94, adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, no sentido de anular a Concorrência Pública s/nº, que tem por objeto a concessão administrativa de uso de área para a instalação e operação de serviços de tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil e resíduos volumosos, ante a necessidade de correção das falhas identificadas na Informação nº 12/2019 (e-doc A17DE572-e) e nos Pareceres nºs 1.095/2018-CF e 137/2019-G2P (e-docs 794BD8BF-e e 62B9D37A-e), e da definição prévia do valor e prazo da outorga com base no estudo de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, previsto na Resolução TCDF nº 290/16; V – autorizar: a) o envio de cópia da Informação nº 12/2019 (e-doc A17DE572-e), dos Pareceres nºs 1.095/2018-CF e 137/2019-G2P (e-docs 794BD8BF-e e 62B9D37A-e), bem como do relatório/voto do Relator e desta decisão à Terracap, para subsidiar o atendimento do inciso III supra; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade - SEGEM para fins de arquivamento.”

Ato contínuo, a Terracap impetrou pedido de reexame, conforme a Peça 105, que foi posteriormente complementado pelo Ofício SEI-GDF nº 277/2019 - TERRACAP/PRESI/COINT/ DIGER (Peça 118).

Em decorrência disso, este Tribunal conheceu do recurso e conferiu efeito suspensivo da Decisão anteriormente citada, conforme se extrai do texto da Decisão nº 1219/2019, *in verbis* (Peça 109):

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Informação n.º 109/2019-NUREC; b) do Pedido de Reexame interposto pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP em face da Decisão n.º 1368/2019, itens III e IV, conferindo-lhe efeito suspensivo, nos termos do art. 47 da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Complementar n.º 1/94, c/c o art. 286 do RI/TCDF; II – dar ciência à jurisdicionada recorrente desta decisão, com o alerta de que ainda pende de exame o mérito do recurso; III – autorizar o retorno do autos ao NUREC para exame de mérito do Pedido de Reexame em questão e adoção das demais providências.”

O mérito do pedido de reexame da TERRACAP foi analisado pelo Núcleo de Recursos - NUREC vinculado à Secretaria Geral de Controle Externo - SEGECEX. O NUREC avaliou como improcedente o recurso contra a Decisão nº 1368/2019, sintetizando na Informação nº 283/2019 – NUREC (Peça 119) os argumentos da TERRACAP e apresentando seus contra-argumentos, *in verbis*:

“17. Inicialmente, a recorrente apresenta os motivos que justificariam o procedimento licitatório em questão, quais sejam: i) diagnóstico constante do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PDGIRS, cuja finalidade é a destinação de áreas para a instalação de Áreas de Transbordo, Triagem e Reciclagem – ATTR, nos termos da Lei Distrital nº 4.704/2011, do Decreto Distrital nº 37.782/2016 e da Resolução CONAMA nº 307/2002; e ii) as metas do PDGIRS para implantação do RCC são de (sete) ATTRs, sendo 6 (seis) de natureza privada e 1 (uma) pública e que o Distrito Federal estabeleceu como meta para o biênio 2018-2019 a implantação de 3 (três) ATTRs, conforme se verifica na Tabela 77 .

18. Na sequência, pode-se extrair da peça recursal os seguintes pontos:

- 18.a) As atividades de que trata a licitação correm por conta e risco do agente privado, eximindo o Distrito Federal dos riscos do negócio e, nesses moldes, não se sujeita a normas próprias da concessão de serviços públicos;*
- 18.b) A Terracap não possui competência para a concessão de um serviço público, por isso a destinação da área para que a iniciativa privada explore a atividade econômica por sua conta e risco. O Tribunal já se manifestara sobre essa questão via Decisão nº 131/2003;*
- 18.c) (...) seria temerário assumir o modelo de concessão de serviço público para uma atividade extremamente volátil, sujeitando o contrato a constantes reequilíbrios econômico-financeiros, e,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

por via de consequência, atribuindo insegurança jurídica ao Estado que restaria refém dos riscos indexados à demanda, valor de venda do agregado reciclado, dentre outros, como sugere o d. Parquet de Contas”;

- 18.d) *‘Os resíduos da construção civil provêm de construções, reformas, reparos e demolições de obras, de material resultante da preparação e da escavação de terrenos, tais como: tijolos, blocos cerâmicos, concreto, solos, rochas, metais, resinas, colas, tintas, madeiras e compensados, forros, argamassa, gesso, telhas, pavimento asfáltico, vidros, plásticos, tubulações, fiação elétrica etc., cuja geração está diretamente vinculada a cenários políticos e econômicos, como exemplo: a redução ou aumento da demanda por cimento que oscila conforme o quadro econômico do país’;*
- 18.e) *É frágil a utilização do parâmetro de 0,5 ton/hab/ano de geração de RCC, como sugerem as manifestações que fundamentam o Voto do eminente Relator, uma vez que o próprio relatório (Relatório do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, do Ministério do Meio Ambiente) afirma não haver como garantir a constância desse parâmetro;*
- 18.f) *A aplicação de um parâmetro único para o valor a ser pago pelo uso da área destinada para instalação de ATTRs, correspondente a 0,5% do valor da terra nua, fundamenta-se no que prevê o art. 12 da Lei nº 5.803/2017.*
- 18.g) *É inadequado o paradigma empregado pelo Corpo Técnico para a não utilização da referida lei, haja vista não haver similitude entre o objeto da presente licitação e o da Concorrência Pública para a concessão do Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto – PAGT, tendo em vista que, naquele empreendimento, incidiram outras variáveis a serem sopesadas, tais como a potencial de receita auferida em razão da locação dos espaços (centro de convenções, salas de exposição e etc.), exploração de estacionamento, dentre outras;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

- 18.h) *“Afora as inconsistências do argumento explicitado, e ainda que grosso modo tratemos da concessão de bem imóvel, é impossível comparar ações que versam sobre finalidades distintas”;*
- 18.i) *O licenciamento do empreendimento e a fiscalização do atendimento aos critérios técnicos definidos nas normas aplicáveis à atividade em questão são de responsabilidade de órgãos e entidades especializadas, notadamente do IBRAM e da AGEFIS.*

(...)

21. *Em síntese, citado Relatório, após fazer breve histórico sobre os acontecimentos que levaram à decisão de adoção da solução para a destinação adequada dos Resíduos de Construção Civil (RCC), dispõe:*

- 21.a) *“O Edital e o Termo de Referência, apesar de tratarem exclusivamente de cessão onerosa de área, apresentam também especificações e condições técnicas de habilitação e operação de unidades para recepção, triagem e reciclagem de resíduos de construção civil pautadas nas normas técnicas vigentes, que foram consideradas no procedimento de habilitação das propostas das concorrentes”;*
- 21.b) *“No modelo de cessão onerosa da área, o poder público não controla ou define os preços de mercado para operação das unidades. Conforme condições apresentadas no item 13.5.2 do edital, o concessionário pode equacionar os custos de operação”;*
- 21.c) *“O Item 13.1 trata das condições e da qualidade mínima dos serviços a serem prestados na Área de Transbordo, Triagem e Reciclagem (ATTR). Nele é estabelecido que o (a) CONCESSIONÁRIO (A) deverá estar apto a realizar os serviços naquela área, operados em conjunto no mesmo local, de acordo e em cumprimento às normas técnicas: NBR 15112:2004, NBR 15113:2004 e 15114:2004. A fim de garantir capacidade mínima de operação de 75*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

t/h, o Edital apresenta o item 15, com requisitos mínimos para estruturação da ATTR, como projeto da unidade contendo área administrativa, para armazenamento de materiais triados e processados, drenagem e cerca viva”;

- 21.d) *“Também é exigido do proponente algumas certificações de expertise em relação aos serviços de trituração de resíduos de construção civil, como no item 45.4.2, que pede comprovação de execução, a qualquer tempo, de serviços compatíveis com o objeto desta licitação, por meio de certidões e/ou atestado (s), com indicação da(s) ARTs do contratado relativo à execução da(s) obra(s) atestada(s), em nome da própria licitante, fornecido por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado”;*
- 21.e) *“O valor de contrapartida definido pela TERRACAP teve sua estratégia de cálculo apresentada no item 1 do CAPÍTULO II – DO VALOR MÍNIMO DA TAXA DE CONCESSÃO E DA CAUÇÃO do edital de licitação. Destaca-se que no item 1.5 estão descritos os valores correspondentes à avaliação, pela TERRACAP, das áreas de 40 mil m², e no item 1.6 os valores definidos como lances mínimos (área/ por ano) no Gama R\$ 32.725,50/ano (Trinta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta centavos) e em Samambaia R\$ 32.745,50/ano (Trinta e dois mil setecentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos)”;*
- 21.f) *“A concessão ocorrerá por um prazo de 15 (quinze) anos, prorrogável por igual período, proporcionando a operação do vencedor do certame por até 30 (trinta) anos, admitindo-se sua alteração, aditamento ou rescisão, mediante instrumento próprio, na forma do edital e desde que mantidas as mesmas condições exigidas no presente certame pelo(a) CONCESSIONÁRIO(A), conforme disposto no CAPÍTULO XII - DA CONCESSÃO, A) DO PRAZO DA CONCESSÃO”;*
- 21.g) *“A desativação da URE não é pré-condição para a*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

viabilidade da atividade incentivada nos termos da Lei nº 4.704/2011. A URE é a unidade pública, gerenciada pelo Serviço de Limpeza Urbana, que recebe toda a demanda para destinação de RCC do Distrito Federal provenientes tanto da atividade de limpeza de áreas públicas, podas e galhadas e resíduos de ações de desocupação urbana. Desta forma as medidas visando uma possível desativação da URE para o recebimento de resíduos privados serão realizadas de forma planejada, considerando a existência de outras unidades capazes de absorver a demanda de RCC”;

21.h) *“O certame não tem por objeto a contratação ou concessão de serviço público, mas sim a concessão de área como forma de incentivar a execução da atividade de triagem e reciclagem de resíduos de construção, conforme a Lei Nº 4.704/2011. Desta forma os valores a serem cobrados para recepção de resíduos nas ATTR privadas são de livre definição por parte do prestador de serviço, não sendo cabível a modelagem econômica ou a definição dos valores para operação por parte do poder público, seja no recebimento de resíduos ou na venda dos agregados reciclados. Desta forma os valores a serem cobrados são de livre definição por parte do prestador de serviço”;*

21.i) *“A demanda de agregados reciclados em obras civis é fundamentada pela Lei 4.704/2011 que regulamenta as condições para o uso preferencial de agregado reciclado originário dos resíduos da construção civil. Complementarmente a Lei Nº 5.605/2016 dispõe que obras executadas ou contratadas pelo Poder Público no Distrito Federal devem utilizar agregados provenientes de resíduos reciclados nas obras de pavimentação ou em sistemas construtivos de concreto ou argamassa”.*

(...)

23. *Acerca dos parágrafos 18.a, 18.b e 18.c, assevera a*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Recorrente que as atividades objeto da licitação não se enquadram em concessão de serviços públicos, uma vez que o empreendimento corre por conta do empreendedor, deixando o Distrito Federal livre de qualquer risco, conforme já teria o Tribunal se manifestado sobre o assunto mediante Decisão nº 131/2003. Também, aponta que a Terracap não possui competência para a concessão de serviços públicos, motivo pelo qual o certame foi projetado nos moldes em que se encontra.

24. *Anote-se que não se questionou o modelo a ser adotado para a concessão da área a ser explorada por empresa privada. Os questionamentos contra o edital são, basicamente, quanto à ausência de elementos mínimos que possibilitem a formulação de proposta pelas empresas interessadas, consubstanciada na falta de adoção de critérios válidos para a modelagem econômico-financeira do empreendimento. Adiante tratar-se-á, com mais vagar, sobre essa questão.*

(...)

26. *Quanto ao parágrafo 18.d, as argumentações da Terracap em nada afetam o quanto analisado nestes autos. São informações genéricas acerca do objeto da licitação, mas que não trazem qualquer suporte ao recurso.*

(...)

28. *Acerca do parágrafo 18.e, sugere a Recorrente que o relatório/voto condutor da decisão sob ataque parece sugerir a utilização do parâmetro de 0,5 ton/hab/ano, o que se mostraria frágil, haja vista que o Relatório do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (assume-se que seja esse o relatório a que se refere a Terracap, já que não há menção expressa a qual documento se reporta) entende não haver como garantir a constância desse parâmetro.*

29. *Mais uma vez, a Recorrente traz informação dissociada do que se discutiu nos autos. Não houve sugestão deste Tribunal quanto à utilização dessa métrica. O ponto tratado nos autos que mais se aproxima da manifestação da Terracap diz respeito à ausência de indicação no edital do certame de haver a “possibilidade de desativação da Unidade de Recebimento de Entulho – URE/SLU, após a implantação e funcionamento da ATTR, pois é um aspecto crucial de planejamento para as licitantes, haja vista que, a princípio, todo entulho atualmente lá despejado (cerca de 6 mil t/dia) seria direcionado para a nova ATTR, consistindo assim dado imprescindível para planejamento da capacidade operacional e necessidade inicial de investimento”.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

(...)

31. *Como apontado pelo Corpo Técnico desta Corte, essas informações são cruciais para a elaboração das propostas pelas empresas interessadas. Saber se haverá total ou parcial desativação da URE/SLU significa também saber qual o volume que será destinado para a ATTR e qual ficará sob a responsabilidade do SLU.*

(...)

33. *Quanto ao disposto no parágrafo 18.f, aduz a Terracap que a utilização do percentual de 0,5% sobre o valor da terra nua para fins de pagamento pelo uso da área destinada à instalação da ATTR funda-se no disposto no art. 12 da Lei nº 5.803/2017.*

34. *Esse argumento pretendeu rebater a necessidade de realização de estudos com vistas a justificar a viabilidade técnica e econômica do empreendimento, para a definição prévia do valor e prazo da outorga, conforme reclama a Resolução TCDF nº 290/2016.*

35. *Como bem apontado pela Unidade Técnica, a utilização da referida lei não se amolda ao objeto da licitação, pois esta trata de licitação para "...concessão administrativa de uso de área para instalação e operação de serviços de tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil, demolição (RCC) e de resíduos volumosos..."*

36. *Já a lei em destaque trata da "Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap".*

37. *Vê-se claramente que a Lei nº 5.803/2017 não possui relação com o objeto a ser licitado.*

(...)

43. *Dessa feita, ao contrário do que faz crer a recorrente com seus argumentos, o Corpo Técnico deste Tribunal, ao afastar a utilização do critério adotado pela jurisdicionada (0,5% do valor da terra nua) com base na Lei nº 5.803/2017, não fez comparação entre o objeto da presente licitação e o daquela tratada nos autos do Processo nº 9758/2017, mas dela valeu-se para fundamentar seu posicionamento.*

(...)

46. *Quanto ao parágrafo 18.i, a jurisdicionada pontua ser de responsabilidade do IBRAM e da AGEFIS o licenciamento do empreendimento e a fiscalização do atendimento aos critérios técnicos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

definidos nas normas aplicáveis à atividade em questão.

47. *É de se esclarecer que essa questão não consta como irregularidade ou ação a ser resolvida pela Terracap.*

(...)

49. *Acerca do parágrafo 21.a, o apontamento de que o Edital e o Termo de Referência também trazem especificações e condições técnicas de habilitação e operação das unidades de recepção dos resíduos, as quais foram consideradas no procedimento de habilitação das propostas, tem-se que essa afirmativa também não se mostra razoável para atacar o decisum em questão.*

50. *Isso porque requisitos de habilitação para operação das unidades receptoras dos resíduos são cláusulas essenciais em editais de licitação, sobretudo em certames dessa monta. Ainda, afirmar que tais condicionantes foram consideradas no procedimento de habilitação das propostas das licitantes, ao invés do pretendido pela Recorrente, contra ela se volta, vez que, como verificado nos autos, todas as interessadas que apresentaram propostas foram inabilitadas, ficando, então, mais evidente a ausência de plausibilidade desses requisitos, demonstrando serem insuficientes para a formulação de propostas pelas interessadas.*

51. *Essa mesma questão acerca de habilitação também é apresentada nos parágrafos 21.c e 21.d.*

52. *Ainda no parágrafo 21.c há informação da Recorrente de que para garantir qualidade mínima dos serviços a serem prestados, de modo que a concessionária possa operacionalizar 75 t/h, o que se entende como também um requisito de qualificação.*

53. *As conclusões são as mesmas para o parágrafo 21.a.*

54. *Conforme descrito no parágrafo 21.b, a Recorrente afirma que o modelo adotado na licitação em questão – cessão onerosa da área onde se instalará a unidade de recebimento dos resíduos – o Poder Público não controla ou define os preços de mercado para a operação dessas unidades, cabendo ao concessionário o equacionamento dos custos de operação, tem-se que o Tribunal não determinou que a Terracap definisse o preço a ser cobrado pela concessionária, mas que levasse em consideração todas as variáveis possíveis para formulação da modelagem econômico-financeira, que daria suporte à Jurisdicionada estabelecer o preço a ser exigido pela ocupação da área a ser disponibilizada, bem como o prazo de concessão do imóvel. Tais variáveis também se prestam às licitantes*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

formularem suas propostas.

55. *Sobre o preço fixado, cujo valor estaria justificado no edital, também está tratada no parágrafo 21.e.*

56. *Quanto ao prazo de 15 anos de concessão, veem-se manifestações no parágrafo 21.f.*

57. *Depreende-se que o preço e o prazo foram fixados de forma aleatória, sem justificativa plausível. Repita-se que o valor de 0,5% da terra nua, estipulado com esteio no art. 12 da Lei nº 5.803/2017, não se aplica ao presente caso, pois esse diploma legal trata da Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal.*

58. *Qual o motivo do prazo de concessão? Por que 15 anos e não 10, ou 20, ou 25? O fato de o prazo poder prorrogado é uma possibilidade e não uma certeza, que permita às licitantes formularem suas propostas.*

59. *O percentual de 0,5% da terra nua, bem como o prazo estipulado para a concessão da área não estão devidamente justificados.*

60. *Ainda, nos parágrafos 21.g e 21.h trata-se dessa questão quanto ao objeto da licitação, destacando a Recorrente não se tratar de contratação ou concessão de serviço público, mas de concessão de área para incentivar a atividade de triagem e reciclagem de resíduos de construção, conforme estabelece a Lei nº 4.704/2011, sendo os valores a serem cobrados nas ATTRs privadas de livre definição do prestador dos serviços, sendo que a desativação da URE atualmente operada pelo SLU se dará mediante a realização de medidas planejadas, considerando a existência de outras UREs.*

61. *Ainda, no parágrafo 21.i, a Recorrente alega que a Lei nº 5.605/2016 estabelece que obras executadas ou contratadas pelo Poder Público devem utilizar agregados provenientes dos resíduos reciclados em obras de pavimentação ou em sistemas construtivos de concreto e argamassa.*

62. *Tanto a Lei nº 4.704/2011, que trata da gestão integrada de resíduos da construção civil e de resíduos volumosos, quanto à Lei nº 5.605/2016, não possuem interferência nas apreciações realizadas por esta Corte de Contas. Tais diplomas legais regulamentam a gestão dos resíduos de construção civil. A operacionalização desse serviço se dá, ou diretamente pelo Poder Público, ou pela iniciativa privada.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

63. O que está em discussão é a metodologia, ou a falta dela, para definição do valor a ser pago pelas licitantes.

(...)

67. Nada obstante, verifica-se do quanto discutido nestes autos, que a questão do gerenciamento da coleta, reciclagem e destinação dos resíduos de construção civil não se encontra entre as competências da TERRACAP. Percebe-se que a Jurisdicionada está envolvida nessa matéria tão somente para viabilizar a concessão de área para instalação das unidades de reciclagem.

68. *Extraí-se das análises neste feito, haja vista o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS, que o Serviço de Limpeza Urbana – SLU, a Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal – SODF, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, a Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DFLEGAL, a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB e a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, devem ser instados a, em conjunto com a TERRACAP, definir os critérios e as variáveis indispensáveis à concretização do objeto da licitação ora questionada pelo Tribunal, vez que, como visto, a Recorrente não possui a expertise e os elementos necessários para a realização da licitação em debate.” (grifos não originais)*

Ao final, o NUREC concluiu nos seguintes termos (Informação nº 283/2019 – NUREC, Peça 119), *in verbis*:

“IV. CONCLUSÃO

69. *Após a análise, ponto a ponto, dos argumentos da Recorrente contra os termos da Decisão nº 1368/2019, chega-se à conclusão de que nenhum deles são consistentes e suficientes para alterar o decisum atacado, motivo pelo qual pugna-se por negar provimento ao apelo, restaurando-se os efeitos da deliberação atacada.*

70. *Em que pese tal conclusão, entende-se que novo direcionamento deva ser dado à matéria. Como exposto nos §§ 68/69, retro, a TERRACAP não deve ser a única responsável pela consecução dos procedimentos necessários à realização da licitação em discussão nestes autos, devendo os demais atores ali listados participarem da respectiva construção.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Tendo em conta essas conclusões, o NUREC apresentou as seguintes sugestões (Peça 119), *in verbis*:

- I. tomar conhecimento da Informação nº 283/2019 – NUREC;*
- II. negar provimento ao Recurso de Reexame interposto pela Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap contra os termos da Decisão nº 1368/2019, restabelecendo seus efeitos;*
- III. determinar à Terracap que busque auxílio junto ao Serviço de Limpeza Urbana – SLU, à Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal – SODF, à Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, à Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DFLEGAL, à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB e à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, considerando o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS, para fins de operacionalização da licitação tratada nestes autos, tendo em conta a Informação nº 12/2019 (e-doc A17DE572-e) e os Pareceres nos 1.095/2018-CF e 137/2019-G2P (e-docs 794BD8BF-e e 62B9D37A-e), com vistas à definição prévia do valor e prazo da outorga com base no estudo de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, previsto na Resolução TCDF nº 290/16;*
- IV. dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida à Recorrente e aos órgãos e entidades citadas no item anterior, enviando-lhes cópia desta Informação e do relatório/voto do Relator;*
- V. restituir os autos ao Núcleo de Recursos – NUREC, para os devidos registros e posterior arquivamento.”*

Em cota complementar, o titular da SEGECEX apresentou entendimento oposto, concluindo pelo provimento do recurso e pelo prosseguimento do certame, conforme consta da Informação nº 04/2019 - SEGECEX (Peça 122), *in verbis*:

- “40. A Terracap alega, também, que o total de resíduos disponíveis para reciclagem e posterior comercialização dos agregados resultantes tende a oscilar em função da situação política e econômica*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

vigente no País e no Distrito Federal ao longo do tempo.

41. *Por força desse contexto, a Terracap sustenta que não seria de todo apropriado assumir um modelo de concessão de serviço público para uma atividade de natureza extremamente volátil que poderia se constituir em causa para a promoção de forma recorrente de reequilíbrio econômico-financeiro ao contrato de concessão que viesse a ser firmado, com a consequente atribuição de insegurança jurídica ao Estado, que passaria a ser refém dos riscos associados com a demanda e o valor de venda do agregado reciclado, dentre outros.*

42. *O fato de existirem empresas interessadas na contratação também é um indicativo de que a ausência dessas informações não inviabiliza a contratação, havendo a possibilidade de que o interesse, em verdade, seja apenas o de trazer o Distrito Federal como corresponsável pelo empreendimento, o que vai de encontro aos preceitos da Lei nº 4704/2011, quando estabelece o caráter prioritário da atuação privada no que diz respeito ao objeto da contratação ora analisada.*

43. *Esse impasse tem privado a sociedade de ser beneficiada com a prestação de um serviço relevante contemplado na política pública a que se reporta a Lei nº 4704/2011, o que concorre para a manutenção da situação atual em que os resíduos da construção civil e resíduos volumosos são encaminhados para a Unidade de Recebimento de Entulhos do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal-SLU e não passam por qualquer processo de reciclagem, comercialização e aproveitamento.*

44. *Como se sabe, teoricamente, a realização de estudo prévio tem por norte definir a viabilidade econômico-financeira de determinado projeto e envolve a mensuração de uma série de parâmetros, como o investimento necessário, o prazo de vigência, o custo de manutenção e desenvolvimento, inclusive o operacional, e a remuneração adequada.*

45. *O estudo prévio realizado, por seu turno, se presta a amparar as bases de procedimento licitatório que tenha em vista cometer a “terceiros”, a responsabilidade pela produção, disponibilização e comercialização de “bem” e “serviço” que, institucionalmente, se encontra a cargo de órgão ou entidade da administração pública, por força de disposição legal ou regimental.*

46. *Mesmo assim, frise-se, a realização de estudo prévio de viabilidade econômico-financeira de determinado projeto está mais associada com um “bem” e “serviço” que se notabilize pela atratividade*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

econômico-financeira – possível interesse de “terceiros” em produzi-los, disponibilizá-los e comercializá-los em substituição ao poder público, em função da percepção de que a modelagem estabelecida acena para a possibilidade de ganhos razoáveis com a iniciativa.

47. Os pontos suscitados acima abrem espaço para tecer algumas considerações mais detidas em relação ao contexto que permeia o objeto da concorrência em exame:

- a) A realização de estudo prévio para definir o preço e prazo de outorga do serviço a que se reporta a concorrência tratada nos autos incide sobre a prestação de um serviço que, no momento, ainda não possui a mesma estatura e atratividade de outros projetos que envolvam a produção, administração e comercialização de “bens” e “serviços” que comumente são objeto de trespasse para “terceiros” pela administração pública.
- b) O tratamento dos resíduos da construção civil e de resíduos volumosos, compreendendo a reciclagem, a produção de agregados a partir da reciclagem, a comercialização de agregados e a destinação final dos resíduos supervenientes, a par de derivarem da Lei nº 4704/2011, pode em alguma medida, ser considerado como uma iniciativa que se encontra em estágio um pouco incipiente, de modo que se resente de maior atratividade a ponto de ser assumido por “terceiros”.
- c) O volume de resíduos da construção civil e de resíduos volumosos está sujeito a mais de uma variável:
 - O comportamento e atuação do Setor da Construção Civil, que, por seu turno, estão diretamente associados com o nível de atividade da economia, nacional e local.
 - O comportamento e atuação do poder público, nacional e local, no que tange à intenção e disponibilidade de recursos para aplicação em obras e serviços de engenharia.
 - O comportamento e atuação do poder público, nacional e local, no que pertine à edição de medidas que concorram para o fomento do Setor da Construção Civil, em virtude do reconhecimento do impacto de sua atuação na geração de renda e absorção de mão-de-obra.
 - O avanço significativo na implementação da política pública a que se refere a Lei nº 4704/2011, de modo a torná-la mais efetiva, a partir da maior adesão e participação de todos os atores envolvidos com a questão, dentro de seu espaço de atuação, envolvendo o segmento público e o segmento



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

- privado.
- A sua mensuração tende a se deparar com problemas de difícil equacionamento e superação, em função de eventual indisponibilidade de base de dados que contemple em seu bojo série histórica que informe, para um lastro de tempo considerável, o volume recebido para reciclagem, o volume agregado resultante da reciclagem, o custo de produção do volume agregado, o valor do volume agregado comercializado e a receita obtida com a comercialização.
 - A dificuldade associada com a mensuração tende a desafiar a definição a bom termo do valor e do prazo da outorga, podendo levar a um preço de concessão não tão alinhado com a realidade e, em função disso, poder derivar para a celebração de um contrato de concessão que no futuro possa vir a demandar recorrentes aditamentos para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, na linha que vem de ser ponderada pela Terracap.

48. Além da percepção de que o estudo prévio de viabilidade econômico-financeira de determinado projeto deva estar associado com “bem” e “serviço” que se notabilize pela atratividade econômico-financeira, não se pode perder de vista, ainda, que o órgão e entidade da administração pública só pode cogitar de trespassar para “terceiros” a produção, disponibilização e comercialização de “bem” e “serviço” que se situe em sua área de competência, por força de disposição legal ou regimental associada com a sua atuação.

49. A este respeito, sobeja realçar que a Lei nº 4704/2011 não atribui a nenhum ente público em particular a tarefa de responder, diretamente e em caráter de exclusividade ou prioritário, pela produção, comercialização e disponibilização dos bens e serviços associados com a implementação da política pública de gestão dos resíduos da construção civil e de resíduos volumosos. Para a Lei, a gestão em causa deve ser levada a termo de forma integrada e contar com a participação de órgãos e entidades da administração pública e ser executada, preferencialmente, por “terceiros”.

50. É de se notar, todavia, que na medida em que a Lei nº 4704/2011 deixa clara a preferência de que sejam construídos empreendimentos privados, em detrimento de empreendimentos públicos, fica evidente que não se trata de serviço público cuja execução ou concessão dependam especificamente da intervenção estatal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

51. *Por força da atuação em conjunto, a Resolução nº 14/2016, da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal, deixa claro que não constitui objeto de regulação os preços a serem cobrados por terceiros cadastrados para a realização de qualquer das atividades de gerenciamento de resíduos sólidos e que os mesmos podem ajustar livremente os preços com os seus contratantes.*

52. *Na medida em que o poder público assume papel relevante na implementação da política pública de gestão dos resíduos da construção civil e dos resíduos volumosos, o que passa, inclusive, pela adoção de medidas associadas com o seu fomento, a Lei nº 4704/2011 elege uma série de iniciativas para tanto, dentre as quais a cessão de imóveis para recebimento e tratamento dos resíduos em questão, como vem de ser cogitado na concorrência em apreciação.*

53. *Além disso, cabe ao poder público tomar as providências com o intuito de facilitar, estimular e incrementar o uso, em maior escala, do agregado resultante da reciclagem dos resíduos da construção civil e dos resíduos volumosos, notadamente pelos órgãos e entidades da administração pública.*

54. *Pois bem, o entendimento de que a Lei nº 4704/2011 não atribui a qualquer órgão e entidade da administração pública a tarefa de responder pela prestação do serviço de gestão dos resíduos da construção civil e resíduos volumosos, de forma exclusiva, dada a possibilidade de prestação por “terceiros”, em certa medida, se constitui em óbice para que possamos defender a manutenção da linha que vem de ser adotada até a presente etapa processual, que, conforme já consignado, considera a concorrência objeto de atenção pelo controle externo como uma prestação de serviço público cujo trespasse a “terceiros” depende da realização de estudo de viabilidade econômico-financeira para definir valor e prazo de outorga a servir de base para a eleição da melhor proposta e superveniente celebração de um contrato de concessão de serviço público.*

55. *É por essa razão que se entende não haver irregularidades na decisão adotada pela Terracap, em conjunto com o Serviço de Limpeza Urbana, de evitar a apresentação de parâmetros que pudessem viabilizar futuras reclamações em caso de a demanda não vier a se confirmar, por exemplo.*

56. *Exigir a apresentação de uma modelagem econômico-financeira completa equivale a afirmar que se trata de concessão de serviço público e que o Distrito Federal deve ser corresponsável por eventuais reequilíbrios econômico-financeiros em*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

razão de algum dos parâmetros elencados no citado estudo não se confirmar no futuro.

57. *Importante ressaltar ainda que a sistematização atualmente observada em relação aos serviços em comento no Distrito Federal também compromete a efetivação das medidas propostas pelo Tribunal. Por se tratar de serviço que pode ser livremente executado por particulares, em uma lógica comum de mercado, não é imprescindível que a Terracap e o SLU informem a quantidade exata de resíduos que serão destinados a cada empreendimento. Outro fator que compromete a fixação dessa quantitativo está relacionado à liberdade para a definição de preços por cada usina, o que poderia incentivar a destinação de resíduos, por parte dos transportadores, a usinas específicas, eventualmente localizadas em Região Administrativa diversa do local de geração dos resíduos.*

58. *Em paralelo, como adiantado anteriormente, a concessão de imóveis cogitada no procedimento licitatório em exame encontra respaldo na Lei nº 4704/2011 e tem em vista incrementar a política pública de gestão dos resíduos da construção civil e dos resíduos volumosos. Nesse sentido, o suposto benefício que decorreria da construção da modelagem deve ser sopesado com os riscos que essa definição traria ao Distrito Federal, em conjunto com o fato de que o benefício principal dessa contratação não seria o financeiro, e sim o benefício ambiental, notadamente porque hoje o SLU não dispõe de condições operacionais para processar adequadamente tais resíduos, o que vem trazendo importante prejuízo ambiental para o Distrito Federal.*

59. *Com base nos pressupostos acima elencados, vê-se que se faz necessário dar provimento ao pedido de reexame, reformando a Decisão nº 1368/2019, de modo a permitir a continuidade do certame, uma vez que a modelagem econômico-financeira somente seria aplicável no caso de se tratar de uma concessão de serviços públicos, que pudessem demandar contraprestação específica por parte da concessionária.” (grifos não originais)*

Os autos foram ao Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer nº 26/2020–G3P (Peça 126), manifestou-se conforme reproduzido a seguir, *in verbis*:

“10. *Passo ao exame ressaltando que o Parquet especializado se manifestou nas fases antecedentes por meio dos Pareceres n.ºs 1.095/2018–CF e 137/2019–G2P que embasaram a anulação do*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

certame, onde prevaleceu o entendimento de que as irregularidades apontadas na Informação n.º 12/2019, com os acréscimos dos aludidos pareceres, exigiam a adoção da medida extrema.

11. *Não encontro na Peça Recursal, maxima venia do entendimento consignado pelo Secretário-Geral de Controle Externo, fundamentos capazes de alterar o entendimento sufragado na fase antecedente.*

12. *Em primeiro lugar ressalto que, de fato, o art. 3º, XIX, da Lei n.º 12.305/2010 – institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos – circunscreve os limites do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos às atividades previstas no art. 7º da Lei n.º 11.445/2007 – estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico – excluindo desse conceito, portanto, o manejo de resíduos de construção civil e de resíduos volumosos.*

13. *Idêntica diretriz consta expressamente do art. 1º, §1º, da Resolução n.º 14/2016 – ADASA, que fixa os preços públicos a serem cobrados pelo prestador de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Distrito Federal na execução de atividades de gerenciamento dos resíduos de grandes geradores, de eventos, da construção civil e dá outras providências.*

14. *A despeito dessa inafastável opção legislativa, inadequado, no entendimento do Ministério Público de Contas, compreender que aludida atividade de gerenciamento de resíduos de construção civil não caracteriza serviço público; porquanto constitui competência material privativa do Distrito Federal dispor sobre a remoção e destino desses resíduos, na forma do art. 15, XVII, da LODF.*

15. *Nessa linha, o art. 22, §1º, da Lei n.º 4.704/2011 – que dispõe sobre a gestão integrada de resíduos da construção civil e de resíduos volumosos e dá outras providências – contrário do que defende o Secretário-Geral de Controle Externo, expressamente atribui ao órgão responsável pelo serviço público de limpeza urbana a responsabilidade pela recepção (nos pontos de entrega) e manejo de pequenos volumes de resíduos da construção civil; pela coleta, recepção (nos pontos de entrega) e manejo de resíduos volumosos; bem como pelo manejo de grandes volumes de resíduos de construção civil, mediante a cobrança de preço público pelo serviço prestado.*

16. *De sorte que não há dúvidas de que, no Distrito Federal, à entidade responsável pelo serviço público de limpeza urbana, atividade regulada, de forma geral, nos termos da Lei n.º 11.445/2007 e da Lei n.º*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

12.305/2010; também foram atribuídas as responsabilidades pelos serviços constantes do rol do art. 22, §1º, da Lei n.º 4.704/2011 que, nos termos do §2º do mesmo artigo, PODERÃO ser executados pela iniciativa privada.

17. Portanto, maxima venia, no entendimento do Parquet especializado, diverso do que advoga o Secretário–Geral de Controle Externo, incontestemente que as atividades dispostas na lei distrital de esteio constituem serviços públicos de responsabilidade do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, entidade autárquica, a qual também compete, nos termos do art. 2º da Lei n.º 4.518/2010, a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos urbanos.

18. No mesmo sentido, contrário do que infere o Secretário–Geral de Controle Externo, o Ministério Público de Contas não deduz do texto normativo qualquer predileção legislativa ao trespasse desses serviços à iniciativa privada. O que o art. 25, III, da Lei n.º 4.707/2011 (Seção IV – Dos Deveres dos Receptores) faz – disposição que mais se aproxima da tese defendida na Cota Aditiva – é preferir os empreendimentos privados licenciados.

19. De mais a mais, ainda que se admita, apenas ad argumentandum tantum, a existência de mens legis direcionada à alguma preferência, o Ministério Público de Contas entende que este entendimento apenas corrobora a agregação de serviços públicos a serem concedidos nessa linha.

20. Ademais, convém observar que o art. 27 da Lei n.º 4.704/2011 expressamente faculta ao Poder Público a concessão à iniciativa privada dos serviços de coleta, recepção e manejo nos pontos de entrega dos pequenos volumes de resíduos da construção civil, bem como os serviços de manejo de grandes volumes de resíduos da construção civil, mediante a cobrança de preço público pelo serviço prestado, o que não deixa dúvidas sobre a natureza pública das aludidas atividades (serviços). Permite, também, a cessão de uso de bens imóveis públicos (terrenos) para a instalação dos pontos de entrega e áreas de recepção mencionados no art. 17 da aludida lei; conforme alega intencionar a Companhia Imobiliária de Brasília no Edital impugnado.

21. Desse modo, caracterizada a natureza jurídica de serviço público das atividades de recepção e manejo de pequenos volumes de resíduos de construção civil; coleta, recepção e manejo de resíduos volumosos; e manejo de grandes volumes de resíduos de construção civil, admissível a sua concessão pela Administração, nos termos da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

legislação referida; o que, diferente da tese defendida pelo Secretário-Geral de Controle Externo, indiscutivelmente, atrai, também, as disposições da Resolução TCDF n.º 290/2016, porquanto entendo que a Jurisdicionada, a despeito do móvel declarado na Peça Recursal, não logrou demonstrar que o certamente vergastado restringe-se, exclusivamente, à concessão de uso onerosa de bem público.

22. *Contrário disso, o Edital examinado foi bem além, disciplinando em seus termos, entre outros, a própria execução do serviço, os paradigmas de aferição de sua qualidade, bem como a construção das instalações a ele relacionadas, parâmetros a serem, nos termos do Edital, observados pelo particular cessionário do bem público (terreno); de sorte que, no entendimento do Ministério Público de Contas, incontroverso que a Companhia Imobiliária de Brasília, sob a modelagem adotada, a pretexto de realizar exclusivamente a concessão de uso de bem de sua propriedade, avançou indevidamente sobre a concessão de serviço que, indiscutivelmente, não lhe compete.*

23. *Ainda que se admita a possibilidade de existência de hibridez de institutos, nos termos em que consignei no Parecer n.º 693/2017-DA 19 (Processo n.º 9.758/2017-e TERRACAP), aqui, conforme admite a própria Jurisdicionada e corrobora o Corpo Técnico (tanto o Auditor, quanto o Secretário-Geral convergem nesse ponto), não lhe compete a concessão das atividades pretendidas, porquanto, em que pese se tratar, no entendimento do Parquet especializado, de empresa prestadora de serviço público (Parecer n.º 1.107/2014-DA20, Parecer n.º 802/2019); conforme assentei, não é titular dos serviços públicos aludidos, vez que incumbe ao Serviço de Limpeza Urbana-SLU a responsabilidade pela sua execução direta ou mediante concessão, com esteio no art. 22, §1º e 2º c/c art. 27, III e IV, da Lei n.º 4.704/2011 e Leis n.ºs 660/1994, 706/1994 e 4.518/2010, observados o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos-PGIRS, o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos de Construção civil e Resíduos Volumosos no Distrito Federal-PIGRCC e demais normas aplicáveis.*

24. *De sorte que, se a Companhia Imobiliária de Brasília objetiva, exclusivamente, promover o trespasse de bem imóvel de sua propriedade – conforme alega – e aliás, lhe autoriza o Regimento Interno, suas normas estatutárias e a própria Lei n.º 4.704/2011, deve fazê-lo nos estritos limites do objeto declarado, sem, portanto, imiscuir-se na concessão de serviço de competência de outros órgãos e entidades distritais; o que ocorre no Edital sob exame.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

25. Feitas as considerações iniciais que considero imprescindíveis para fixar as bases normativas que devem conduzir o exame meritório do Recurso interposto, o Parquet especializado – ratificando os Pareceres precedentes, alinhando-se ao entendimento consignado pelo zeloso Corpo Instrutivo na Informação n.º 283/2019–NUREC (peça 119) e, no mérito, divergindo da Cota Aditiva do Secretário–Geral de Controle Externo, mantém firme convicção de que a norma paradigmática aplicável à hipótese é a Resolução TCDF n.º 290/2016, porquanto agrega as regras incidentes sobre a modelagem utilizada pela Recorrente, ainda que de forma inapropriada.

26. Fixadas essas bases, passo ao exame pontual das Teses Recursais entabuladas pela Jurisdicionada Recorrente, desta feita ao esteio da Informação n.º 283/2019–NUREC, cujos excertos de interesse se encontram reproduzidos neste Opinitivo.

27. Início pelas objeções sintetizadas a partir do parágrafo 21.h da Informação n.º 283/2019–NUREC (peça 119), porquanto constituem o principal ponto de divergência entre a aludida Peça e a Informação n.º 4/2019–SEGECEX (peça 122), na medida em que trazem, em síntese, o argumento de que o certame impugnado não tem por objeto a concessão de serviços públicos, mas sim a concessão de uso de imóveis de propriedade da Recorrente.

28. Quanto ao tema, o Parquet especializado já se manifestou nos termos dos parágrafos 11 a 25, retro, motivo pelo qual entende que as Razões Recursais são improcedentes, porquanto o objeto expresso no Edital, não encontra correspondência na modelagem e na estruturação descritas no mesmo Instrumento, que avança sobre a concessão de serviço.

29. Quanto aos argumentos constantes dos parágrafos 18.a, 18.b e 18.c da Informação n.º 283/2019–NUREC, estou apenas parcialmente de acordo com a Instrução, vez que, examinando o modelo adotado pela Jurisdicionada, a Corte, no decisum atacado, entendeu embutida a existência de concessão comum (de serviço), na forma do art. 8º, I, “b”, da Resolução TCDF n.º 290/2016, o que, de fato, atrai a incidência de suas exigências e, ao fim e ao cabo, a anulação do certame; circunstância impugnada pela Recorrente que, de outro lado, alega existir apenas a concessão de bem imóvel. Assim, nesse contexto, embora delas discordante, relevantes as contribuições trazidas aos autos pelo Secretário–Geral de Controle Externo que abordou o tema em Cota Aditiva.

30. De qualquer modo, são improcedentes as Razões



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Recurrais, vez que, conforme demonstrou o Parquet especializado e admite a própria Recorrente, a TERRACAP não possui competência para proceder à outorga do serviço. A Jurisdicionada, conforme demonstrado, modelou o certame avançando indevidamente sobre a concessão do serviço, o que esvazia os argumentos recursais abordados nos itens examinados, tornando-os improcedentes.

31. *Assiste razão ao Corpo Técnico na Informação n.º 283/2019–NUREC quanto às informações trazidas a teor do parágrafo 18.d, vez que apenas acessórias às Teses Recursais e, no mérito, nada lhes acresce.*

32. *Acerca das Razões sintetizadas no parágrafo 18.e, o Ministério Público de Contas aquiesce. De fato, a Corte não sugeriu a utilização da métrica alegada. Improcedente, portanto, o argumento.*

33. *Sobre os argumentos condensados no parágrafo 18.f, que aludem à utilização do percentual de 0,5% aplicado sobre o valor da terra nua para fins de fixação de preço público destinado à cobrança da outorga onerosa pela concessão do bem, no contexto da denominada Política de Regularização de Terras Públicas Rurais (Lei n.º 5.803/2017); este Membro do Parquet especializado entende que o exame do citado parâmetro não encontra utilidade nos autos, porquanto, conforme se demonstrou e decidiu a Corte, eivado de vícios insanáveis sob o ponto de vista da concessão de serviço irregularmente agregado.*

34. *De qualquer forma, a fixação da outorga pela Jurisdicionada nos termos do art. 12 da Lei n.º 5.803/2017, conforme alude – caso ainda tenha interesse de proceder exclusivamente ao trespasse do bem de sua propriedade (a órgão público ou a particular), apartado, nesse caso, da concessão de uso – deve ser acompanhada da comprovação do perfeito amoldamento ao que disciplina a norma aventada, com observância do disposto do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, conforme Lei Complementar n.º 803/2009, alterada pela LC n.º 854/2012.*

35. *Portanto, ao que se destina o Recurso avariado nessa oportunidade, os argumentos recursais não aproveitam à Jurisdicionada, porquanto incapazes de alterar os termos do decisor recorrido.*

36. *No que toca aos argumentos descritos nos parágrafos 18.g e 18.h, assiste razão ao Corpo Técnico, na medida em que a discussão ocorrida no Processo n.º 9.758/2017-e (Parecer n.º 693/2017–DA), que abordou diversas falhas e confusão de institutos naqueles autos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

(concessão de uso de bem e concessão de obra pública), encontra similaridade no processo sob exame (concessão de uso de bem e concessão de serviço).

37. *De qualquer modo, conforme registrei no item antecedente, a outorga onerosa, com base na Lei n.º 5.803/2017, caso a Jurisdicionada, em novel procedimento, mantenha a intenção de trespasse de bem de sua propriedade com idêntico fim – portanto para utilização exclusiva visando à criação de sistema de gestão integrada de resíduos de construção civil e resíduos volumosos – exige que a empresa pública comprove o perfeito amoldamento das áreas pretendidas ao que disciplina a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais; porquanto, a exemplo do que registrei no Parecer n.º 693/2017–DA, inapropriada a analogia, especialmente quando a área estiver localizada em região com características que não estejam o suporte fático necessário (Zona Urbana), vez que, certamente, haverá distorção no valor da outorga, o que demanda estudos específicos e comprovação técnica, a fim de não causar danos ao erário em proveito indevido do cessionário do bem.*

38. *Sobre os argumentos consignados a partir do parágrafo 18.i da Informação, sem delongas, o MPCDF está de acordo, porquanto, conforme registra o Corpo Técnico, o licenciamento e a fiscalização não foram objeto de impugnação específica.*

39. *Em relação às impugnações reproduzidas nos parágrafos 21.a, 21.b, 21.c e 21.d da Informação, o Parquet especializado entende que apenas reforçam as falhas apontadas pelo Ministério Público de Contas nos parágrafos 11 a 25, retro; na medida em que a Recorrente admite expressamente invadir o espaço de competência do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, imiscuindo-se sobre a concessão de serviço alheio ao seu objeto social. Portanto, todas improcedentes.*

40. *Quanto à impugnação do parágrafo 21.e da Informação, entendo esgotado o tema nos termos dos parágrafos 31 a 35, retro. O mesmo em relação ao argumento do parágrafo 21.f.*

41. *Em relação às alegações registradas pela Recorrente a partir do parágrafo 21.g da Informação, entendo que, além de não agregarem comprovação dos argumentos, devem ser tratadas no contexto das competências do Serviço de Limpeza Urbana, a partir da modelagem para a concessão do serviço afeto àquela autarquia, nos termos do art. 22, §1º, da Lei n.º 4.704/2011, tema sobre o qual a Recorrente, contraditoriamente, alega não tratar o Edital impugnado.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Assim, entendendo improcedentes as alegações.

42. Destaco, por fim, que, ainda que, apenas ad argumentandum tantum, houvesse compatibilidade entre os objetivos formais/modelagem declarados no Edital com aqueles alegados no Pedido de Reexame, o que o Ministério Público de Contas demonstrou inexistir; a Recorrente deixou de atacar a principal irregularidade apontada na Informação n.º 228/2018 – 1ª DIACOMP (parágrafos 35 a 41) 24 , ratificada na Informação n.º 12/2019 – 1ª DIACOMP/SEACOMP (parágrafo 12)25 e nos Pareceres do Ministério Público de Contas que se seguiram, e cuja gravidade levou a Corte a considerar, nesse ponto, procedente a Representação da SBR–Soluções em Beneficiamento de Resíduos e Comércio Ltda. e determinar a anulação do certame; porquanto a Jurisdicionada, ao ser tempestivamente questionada pela Licitante durante o procedimento, deixou de apresentar os esclarecimentos necessários, descumprindo, assim, os artigos 3º, 40, VIII e 41 e seus parágrafos, da Lei n.º 8.666/1993, vício considerado insanável pelo Tribunal no decurso questionado e suficiente à manutenção da deliberação plenária que anulou o certame.” (grifos não originais)

Tendo essa argumentação em conta, o Ministério Público de Contas - MPC sugere ao Plenário, *in verbis* (Peça 126):

43. Em face do exposto, no mérito, lamentando discordar da Informação n.º 4/2019– SEGECEX (peça 122), mas parcialmente de acordo com a Instrução na Informação n.º 283/2019– NUREC (peça 119), o Ministério Público de Contas sugere à Corte que, considerando improcedentes os argumentos agregados pela Jurisdicionada Recorrente, negue integral provimento ao Recurso aviado pela Companhia Imobiliária de Brasília, mantendo hígida a Decisão n.º 1.368/2019, a fim de reestabelecer seus efeitos.”

É o relatório.

VOTO

Versam os autos sobre as representações formuladas pela empresa SBR – Soluções em Beneficiamento de Resíduos e Comércio Ltda. e pela ASCOLES – Associação das Empresas Coletoras de Entulhos e Similares do DF – acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência Pública – Melhor Preço – para concessão administrativa de uso de área para instalação e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

operação de serviços de tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil (RCC) e dos resíduos volumosos.

Inicialmente, registro concordância com as conclusões do NUREC e o MPC quanto ao improvimento do recurso e manutenção dos termos da Decisão nº 1.368/2019 (Peça 97), adotando as peças por eles produzidas, Informação nº 283/2019 – NUREC (Peça 119) e Parecer nº 26/2020–G3P (Peça 126), como razões de decidir, apesar de existir um ponto de discordância do *Parquet* em relação ao NUREC, mas que não afeta as conclusões obtidas por ambos.

A despeito disso, apresento a seguir algumas outras considerações que entendo importantes.

Um ponto crucial nessa análise diz respeito, inicialmente, ao conceito sobre o que é **serviço público**. O MPC traz uma definição importante:

“Constitui atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo, 17ª ed. Malheiros; São Paulo: 2004. p. 620). (grifo não original)

Também adequada a abordagem do MPC sobre a natureza do objeto deste certame como serviço público, bem como sobre a competência de o DF dispor sobre o assunto, conforme LODF:

“Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal:

(...)

XVII - dispor sobre a limpeza de logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos;”

Outra citação feita pelo MPC, referente à Lei nº 4.518/2010, permite vincular ao SLU - Serviço de Limpeza Urbana a competência sobre a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos urbanos, embora os resíduos da construção civil não estejam diretamente contemplados pela Lei:

“Art. 2º O SLU/DF tem por finalidade a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos urbanos, em especial no que se refere ao conjunto de atividades de coleta, triagem, transbordo, transporte, tratamento e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

destinação final do lixo doméstico e do lixo originário de varrição e limpeza de logradouros e vias públicas, observando-se os dispositivos das Leis federais nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, bem como, no que couber, o constante de seus respectivos regulamentos e alterações supervenientes a esta Lei.”

No entanto, essa lacuna quanto aos resíduos da construção civil veio a ser suprida com a edição da Lei nº 4.704/2011, que, conforme pontua o MPC, permite vincular ao responsável pelo serviço de limpeza urbana no DF (SLU) a realização das atividades finalísticas dos resíduos, embora também sejam identificadas as responsabilidades de outros atores como os geradores de resíduos da construção. Como se extrai desta lei, fica restrito ao órgão responsável pelo serviço público de limpeza urbana, atribuída ao SLU, o manejo de pequenos e grandes volumes de resíduos da construção civil entre outras atividades, *in verbis*:

“Art. 22. São responsáveis pela gestão dos Resíduos da Construção Civil e Resíduos Volumosos:

I – os geradores de resíduos da construção civil, pelos resíduos das atividades de construção, reforma, reparo e demolição, bem como por aqueles resultantes dos serviços preliminares de remoção de vegetação e escavação de solo;

II – os geradores de resíduos volumosos, pelos resíduos dessa natureza originados nos imóveis, de propriedade pública ou privada;

III – os transportadores de resíduos da construção civil e resíduos volumosos e os receptores de resíduos da construção civil e resíduos volumosos, pelos resíduos em seu poder.

§ 1º É competência do órgão responsável pelo serviço público de limpeza urbana responder:

I – pela recepção nos pontos de entrega e pelo manejo dos pequenos volumes de resíduos da construção civil;

II – pela coleta, pela recepção nos pontos de entrega e pelo manejo de resíduos volumosos;

III – pelo manejo de grandes volumes de resíduos da construção civil, mediante a cobrança de preço público pelo serviço prestado.

§ 2º A atividade descrita nos incisos I, II e III do § 1º poderá ser exercida pela iniciativa privada.”

Nesse ponto, vale mencionar a leitura feita pelo Secretário da SEGECEX acerca da Lei nº 4.704/2011 e o que foi estabelecido como “*caráter prioritário da atuação privada*”. Em verdade, comungo da ideia do MPC quanto ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

fato de que a leitura dos dispositivos retro transcritos da mencionada lei indica a POSSIBILIDADE de a gestão ser exercida pela iniciativa privada (§2º, art. 22), indicando que há uma necessária delegação a ser feita, como a adoção das ações decorrentes, para garantir legitimidade, legalidade e supremacia do interesse público. A condição prioritária não retira a necessidade da FORMA como se dará essa participação.

Tais elementos são tratados, no arcabouço jurídico brasileiro, como concessão, em conformidade com a Lei nº 8.987/1995, *in verbis*:

“ Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

(...)

Art. 5º O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.” (grifos não originais)

Também o art. 27 da Lei nº 4.704/2011 reforça essa tese da concessão, *in verbis*:

“Art. 27. O Governo do Distrito Federal, no âmbito de suas competências e atribuições, visando ao desenvolvimento da gestão integrada de resíduos, pode:

I – conceder incentivos fiscais, financeiros e creditícios para o cumprimento das finalidades desta Lei, desde que aprovados pela Câmara Legislativa do Distrito Federal;

II – por meio das instituições oficiais distritais de crédito, criar linhas especiais de financiamento para atividades, investimentos e gerenciamento relativos a reciclagem e reaproveitamento dos agregados reciclados;

III – conceder à iniciativa privada os serviços de coleta, recepção e manejo nos pontos de entrega dos pequenos volumes de resíduos da construção civil;

IV – conceder à iniciativa privada os serviços de manejo de grandes volumes de resíduos da construção civil, mediante a cobrança de preço



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

público pelo serviço prestado;

V – ceder terrenos públicos para a instalação dos pontos de entrega e áreas de recepção mencionados no art. 17.

Parágrafo único. Os bens públicos vinculados à prestação dos serviços públicos cedidos com base neste artigo deverão ser revertidos sem ônus ao concedente ao final do prazo da concessão. (grifos não originais)

Importa indicar que a cessão de terrenos públicos, assim como as demais medidas previstas no artigo retrotranscrito (incs. I, II e V do art. 27 da Lei 4.704/2011), são partes de um conjunto de ações que objetivam o “*desenvolvimento da gestão integrada de resíduos*”. Ou seja, devem ser conjugadas com a necessária concessão, que se faz obrigatória por força da LODF e da Lei nº 8.987/1995, estando nesta última lei indicadas as necessárias condições de concessão.

Como bem pontuado pelo MPC quando analisou o método de cálculo do valor da outorga do certame sob avaliação nos autos, houve, então, uma agregação de um serviço público sujeito a delegação à cessão do terreno, tornando eivado de vícios o procedimento deflagrado pela TERRACAP, in verbis: “o exame do citado parâmetro não encontra utilidade nos autos, porquanto, conforme se demonstrou e decidiu a Corte, eivado de vícios insanáveis sob o ponto de vista da concessão de serviço irregularmente agregado” (grifo não original).

Partindo da premissa de que o que se almeja é o conjunto de ações voltadas para o tratamento e destinação do resíduo da construção civil, e não só a cessão do terreno, observo, **dos requisitos legais da concessão de serviço público previstos na Lei nº 8.987/1995 (art. 2º, retrotranscrito)**, bem como dos elementos constantes destes autos, o atendimento ao requisito de uma licitação na modalidade concorrência, em que se permitiria a uma pessoa jurídica ou consórcio de empresas o desempenho do serviço, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Mesmo assim, vale destacar que, embora a licitação exista, ela, por si só, já apresenta falhas graves, sendo a mais importante aquela ressaltada pelo MPC, *in verbis*: “a Jurisdicionada, ao ser tempestivamente questionada pela Licitante durante o procedimento, deixou de apresentar os esclarecimentos necessários, descumprindo, assim, os artigos 3º, 40, VIII e 41 e seus parágrafos, da Lei n.º 8.666/1993, vício considerado insanável pelo Tribunal no decisum questionado e suficiente à manutenção da deliberação plenária que anulou o certame” (grifo não original).

Aliado a isso, o que se pode dizer da ausência do requisito da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

prévia delegação do serviço pelo poder concedente, bem como da falta de elementos mínimos quanto à **percepção acerca da capacidade para o seu desempenho?**

Só pela observação do objeto da concorrência sob exame (*“concessão administrativa de uso de área para instalação e operação de serviços de tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil (RCC) e dos resíduos volumosos”*), tendo sido lançada pela TERRACAP, já se pode concluir pela **ausência da delegação prevista na lei de concessões**. Mas, em verdade, fica claro após a análise de todas as peças, e até pela própria manifestação daquela empresa, a sua completa ausência de competência para essa delegação.

Nesse ponto, destaco também que a documentação recém enviada pela TERRACAP, embora seja um Relatório Técnico assinado em conjunto pela Secretaria de Obras e infraestrutura do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, Serviço de Limpeza Urbana – SLU, Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP e Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP (Peça 118), não agrega valor à discussão. Como superar o vício legal de esse certame tratar de um serviço público, sujeito à delegação e de responsabilidade do SLU, não tendo sido objeto de outra delegação expressa pela autoridade competente? Embora essa não seja a intenção da TERRACAP, esse vício é inescapável.

Destarte, reputo não atendido esse imprescindível requisito legal, o que prejudica a análise dos demais elementos do autos, uma vez que seriam decorrentes dessa condição. No entanto, apenas para esgotar o assunto, aponto alguns outros pontos discutidos no processo.

A percepção acerca da capacidade de uma empresa ou um consórcio delas, outro requisito da lei de concessões, somente se faz a partir de um bom planejamento do serviço que se espera ser executado pelo setor privado, principalmente porque a pretensão associada a concessões é o desempenho de uma atividade por um prazo relativamente longo. Isso representa deixar bem claro quais são os serviços a realizar e a respectiva estimativa dos valores envolvidos, de maneira que se possa ditar regras de negócio adequadas, atribuindo às partes os riscos pertinentes, sem arbitrariedade e nem protecionismo exagerado pelo poder concedente.

No entanto, o que se vê na licitação tratada nos autos é a total carência de dados mínimos para embasar as propostas das empresas licitantes, requerendo-se delas uma habilitação com critérios mínimos de operação (75 t/h) totalmente desvinculada do valor de outorga que se estabeleceu, referente



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

apenas ao valor do terreno em que serão desempenhadas as atividades. Mal comparando com uma licitação de uma obra pública, parece-me que se está requerendo habilitação para construir uma ponte, enquanto se orça o custo de uma casa popular.

Nesse contexto, mais uma vez aponto que a cessão do terreno vem, enquanto parte de um todo da concessão, favorecer o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento, reduzindo-se incertezas intrínsecas do negócio e, com isso, fomentando a política de gestão integrada. Seria a cessão, então, uma das premissas para o estudo do negócio que antecede à concessão. Não se pode imaginar, como pretendeu a TERRACAP, lançar essa parte da política dissociada de um todo, que, por questões legais, depende de delegação e minucioso estudo de viabilidade.

O que se apercebe também é um receio de realizar estimativas sujeitas a incertezas, principalmente pela perspectiva de demanda/oferta nesse que é um mercado ainda não devidamente organizado no DF.

O argumento de que será preciso rever a equação econômico-financeira frequentemente não é suficiente para descaracterizar a concessão, uma vez que essa é, ao contrário, a marca registrada desse tipo de contratação. Incertezas neste cálculo são esperadas.

Em tese, é até possível argumentar que o risco de uma verdadeira concessão desse tipo de serviço pode ser maior para o contratado. Como hoje o DF não tem uma forma estruturada de reciclagem de resíduos da construção civil, dispor de um terreno para tanto não representa risco que a Administração não pode arcar, principalmente considerando o benefício do serviço a ser prestado principalmente sob o ponto de vista ambiental. Já o contratado tem que enfrentar riscos referentes à mobilização, ao mercado no tocante ao consumo e à oferta, entre outros.

Um estudo que estabelecesse a equação econômico-financeira iria ter que ponderar tais elementos e certamente seria validado pelas licitantes interessadas na concessão por meio de eventuais correções prévias à licitação e pela contratada por meio de revisões durante o período da concessão. Todo esse trabalho não pode ser simplesmente evitado, uma vez que previsto em lei.

A volatilidade desse tipo de atividade, tantas vezes alegada, pode ser compensada com uma modelagem econômica adequada ao caso concreto. Não se pode garantir o insumo da concessão (materiais resultantes de descarte de obras), mas se pode modelar, por exemplo, uma concessão que considere a outorga em função da receita das vendas do produto reciclado (um percentual



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

desse valor), o que minimizaria os riscos de se ter um desequilíbrio da parte da concessionária em um período de recessão econômica e baixa geração de resíduos da construção civil.

Lembro que erros de estimativa dessa natureza já acometeram contratos de concessão anteriores, como aquele referente ao aeroporto do Rio Grande do Norte, cuja concessão foi recentemente devolvida ao poder público, principalmente em decorrência da crise econômica ocorrida no país¹. Passíveis de exemplificação estão também as concessões de rodovias, que têm a circulação de veículos dependendo do preço dos combustíveis, cuja grande variação veio a reduzir a demanda de tráfego².

Não se deve deixar de planejar pelo medo de falha de planejamento. Cada problema tem a sua solução específica. No limite, uma solução pode ser acabar uma concessão, mas antes disso, muitas medidas corretivas podem e devem ser adotadas, de maneira a fornecer o serviço público necessário e a remunerar corretamente o privado parceiro.

Cabe, neste ponto, outra reflexão. Enquanto o Secretário da SEGECEX aponta que a existência de empresas interessadas sinaliza a possibilidade de realizar a licitação nos moldes em que se encontra, o NUREC ressalta que todas as empresas foram inabilitadas. Essas duas ocorrências indicam algo importante: há interesse no objeto, que tem valor econômico claro, ao passo que as licitantes não têm um bom entendimento acerca do que precisam para se habilitarem, demonstrando deficiência das regras editalícias, como já abordado anteriormente.

É certo que há interesse de empresas. O serviço de reciclagem de material da construção civil já tem uma atratividade econômica intrínseca no Brasil, dado que se pode aplicá-lo em diversas outras construções, o que, além de promover o desenvolvimento nacional sustentável, permite minimizar gastos tanto para a Administração Pública quanto para as empresas privadas de construção. Ambas esferas, pública e privada, podem e serão demandantes dos produtos reciclados, como já amplamente divulgado em trabalhos disponíveis na

¹ Disponível em 23/03/2020 no sítio:

<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2020/03/05/inframerica-decide-devolver-aeroporto-internacional-de-natal-ao-governo-federal.ghtml>

² Disponível em 24/03/2020 no sítio:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/02/cassacao-da-concessao-de-rodovias-pode-ter-custo-bilionario-para-o-governo-diz-diretor-da-antt.ghtml>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

internet³.

A título de ilustração, cito uma parte do conteúdo de um *blog* sobre o assunto⁴, *in verbis*:

“O descarte incorreto desses resíduos além de gerar um problema ambiental e um desperdício de dinheiro. Algumas cidades do país utilizam os resíduos da construção civil e demolição para aterrar os resíduos domésticos nos aterros sanitários, um exemplo, a cidade de Belém. Economizando assim recursos públicos e contribuindo para solucionar o problema do descarte incorreto.

Outras reutilizam os resíduos em obras, como: base para asfalto, para a manutenção de estradas rurais, piso que não empoça água, ou na construção de praças, parques e jardins. A economia que o resíduo de construção civil e demolição reutilizado geram é de até 80% mais baratas caso tivesse utilizando material novo na obra.

(...)

O setor de reciclagem de resíduos de construção civil de demolição apresenta como um potencial mercado, gerando lucros para as empresas. O modelo de negócio mais simples é o processamento dos resíduos para a produção de produtos como areia, brita, pedrisco, rachão ou bica corrida.

A VG Resíduos por meio de uma plataforma online de compra e venda de resíduos oferece um serviço de qualidade. O Mercado de Resíduos traz soluções para empresas que almejam gerar renda reciclando resíduos de construção e demolição.

Com o sistema que conta com módulos ideais para o seu segmento, todo o processo de venda e compra passa a ser automatizado e on-line, viabilizando uma gestão completa, dinâmica e eficiente.” (grifos não originais)

³ Disponível em 09/03/2020 nos sítios:

<http://www.geotesc.com.br/site/o-reaproveitamento-dos-materiais-na-construcao-civil/>, de 28/07/16.
<https://www.archdaily.com.br/br/925361/quais-materiais-sao-mais-faceis-de-reciclar-em-uma-construcao>, de 26/09/2019.

⁴ Disponível em 09/03/2020 no sítio:

<https://www.vgresiduos.com.br/blog/gerar-renda-reciclando-residuos-de-construcao-civil-e-demolicao/>, de 01/04/19



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Parece haver, portanto, um mercado nacional de compra e venda de materiais reciclados claramente instituído, que dispõe inclusive de uma Associação, nomeada de Associação Brasileira para a Reciclagem de Resíduos da Construção Civil e Demolição (<https://abrecon.org.br/>), onde se pode localizar em todo o Brasil, inclusive no DF, empresas fornecedoras e compradoras desse tipo de material (<https://mapa.abrecon.org.br/home>).

Essas informações podem, inclusive, permitir a definição do preço do produto reciclado, que é um dos pontos cruciais do estudo que precede a concessão desse serviço público. Sobre isso, destaco que se o governo pretendia, ao criar um Grupo de Trabalho por meio da Portaria Conjunta nº 5/2018 (Peça 52), incluir valores de referência em tabelas orçamentárias de editais para garantir a demanda de material reciclado em obras públicas, naturalmente deve estudar o preço praticado no mercado, pois, se assim não acontecesse, esse grupo não teria razão de existir, demonstrando uma incoerência na argumentação quanto à falta de parâmetros para o estudo da concessão.

Se o DF não tem expertise para uma análise desta natureza, deve se valer de experiências de outros estados já divulgadas há bastante tempo⁵. Também devem ser levadas em consideração as informações certamente disponíveis no SLU acerca do histórico de recebimento de resíduos sólidos⁶, com as devidas cautelas de possível subestimação, para se prever minimamente o fluxo de recursos de uma concessão dessa atividade. Tal fluxo pode e deve ser revisto com o passar do tempo da concessão (com mais intensidade no início), pois, a partir do momento em que se estabelece uma oferta de material reciclado, estimula-se o recebimento de material para reciclar e o consumo do produto final⁷.

O que tornará equilibrada a concessão serão as revisões mais constantes da equação econômico-financeira, inclusive para evitar que se

⁵ Disponível em 09/03/2020:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120911_relatorio_construcao_civil.pdf?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br

⁶ Na Peça 20, mencionada na Peça 77 de autoria da nossa unidade técnica, a TERRACAP apresenta um quantitativo atual de 6 mil t/dia de entulho, *in verbis*: “21. Acrescenta que, segundo o relatório de atividades de 2017 do SLU, é recepcionado em sua Unidade de Recebimento de Entulho-URE/SLU cerca de 6 mil t/dia de entulho”.

⁷ Essa perspectiva está em consonância com a Lei de Say, constante da teoria econômica ortodoxa, que pode ser traduzida em “**a oferta cria a sua própria demanda**”, conforme https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Say, disponível em 24/03/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

estabeleça um possível desequilíbrio em relação à Administração Pública, na medida em que este mercado for se consolidando.

Como bem destaca o MPC, a ação pode ser da área privada, mas não sem serem adotados os ditames legais para tanto. A coisa pública demanda maiores cuidados por um preceito constitucional básico: à Administração Pública só é permitido fazer o que está previsto em lei (CF/88, art. 37, *caput*). Não se está dizendo que a iniciativa de tratar o assunto resíduos sólidos da construção civil de forma integrada com a iniciativa privada não é adequado. O que se está ponderando é que a providência, traduzida no lançamento do certame nos moldes em que se encontram, não está norteado por ações prévias legalmente estabelecidas, visto que não perpassa à concessão do serviço público, à elaboração de uma modelagem econômico-financeira adequada à prestação desse serviço, à escolha de entes que detenham expertise para tanto em uma licitação justa e equânime e à realização de revisões contratuais que considerem as alterações de mercado ocorridas ao longo do tempo de concessão.

Contudo, se, depois de todas as análises realizadas nestes autos, a TERRACAP entender que não é realmente sua intenção participar desse processo sob o ponto de vista do serviço público final e de sua concessão decorrente, seria possível levar à diante a cessão pretendida somente se atendidos os requisitos legais para tanto, conforme ressalta o MP, *in verbis*:

“34. *De qualquer forma, a fixação da outorga pela Jurisdicionada nos termos do art. 12 da Lei n.º 5.803/2017, conforme alude – caso ainda tenha interesse de proceder exclusivamente ao trespasse do bem de sua propriedade (a órgão público ou a particular), apartado, nesse caso, da concessão de uso – deve ser acompanhada da comprovação do perfeito amoldamento ao que disciplina a norma aventada, com observância do disposto do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, conforme Lei Complementar n.º 803/2009, alterada pela LC n.º 854/2012.” (grifos não originais)*

No entanto, há que se destacar que se o governo assim o proceder, ficaria comprometida a intenção de “*destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil (RCC) e dos resíduos volumosos*”, constante do objeto da presente licitação.

Apenas para exemplificar essa afirmação, comento um aspecto abordado pelas peças que originaram estes autos. Na representação da SBR -



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Soluções em Beneficiamento de Resíduos e Comércio Ltda., houve um questionamento sobre qual seria “o critério de aceitabilidade e/ou recusa dos resíduos contidos nas caçambas” (Peça 3). Já na representação da ASCOLE - Associação das Empresas Coletoras de Entulhos e Similares do DF (Peça 53), foi questionado sobre “quais os critérios de aceitabilidade dos resíduos a serem descartados nas ATTRs” (mencionada no Peça 91).

Numa manifestação inicial, a TERRACAP já havia comentado que “o operador deve receber resíduos das classes A, B, C e D. Faz-se importante a **orientação/esclarecimento pelo operador ao transportador sobre os critérios de não recebimento de outros tipos de materiais na unidade de triagem e reciclagem, bem como a orientação de destinação para unidades autorizadas pelo poder público para recebimento**” (Peça 20, grifo não original). Posteriormente, a TERRACAP acrescentou: “**O operador deve receber resíduos das classes A, B, C e D e tem obrigação de divulgar os critérios de não recebimento de outros tipos de materiais, bem como a orientação de destinação para unidades autorizadas pelo poder público para o recebimento**” (Peça 52, grifo não original).

Nesse ponto, restam os seguintes questionamentos: as justificativas para o não-recebimento de algum material serão avaliadas por que órgão? Que competência terá esse órgão para coibir as inadequações? Isso não foi estabelecido de maneira clara e contundente.

A cessão do terreno por parte da TERRACAP, mesmo que vinculada à atividade de tratamento de resíduos da construção civil, observados os requisitos legais para tanto (Lei n.º 5.803/2017), tornaria frágil a política pública relacionada a esse tipo de resíduo, que tanto precisa ser coordenado. Como esperar que o privado ocupante do terreno assuma as responsabilidades referentes à recepção e destinação dos resíduos sem que prevaleça o interesse privado sobre o público?

A meu ver, a manifestação do Secretário da SEGECEX, de que “o SLU não dispõe de condições operacionais para processar adequadamente tais resíduos” (Peça 122), somente reforça a necessidade de planejamento e coordenação que envolvem diversos aspectos, como também ressaltado pelo NUREC, *in verbis* (Peça 119):

“68. Extrai-se das análises neste feito, haja vista o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos–PGIRS, que o Serviço de Limpeza Urbana– SLU, a Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal– SODF, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente–SEMA, a Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal–DFLEGAL, a Agência Reguladora de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal–ADASA, a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal– CAESB e a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil–NOVACAP, devem ser instados a, em conjunto com a TERRACAP, definir os critérios e as variáveis indispensáveis à concretização do objeto da licitação ora questionada pelo Tribunal, vez que, como visto, a Recorrente não possui a expertise e os elementos necessários para a realização da licitação em debate.”

Essa manifestação do NUREC, inclusive, traduz-se justamente na autoridade de um poder concedente, que coordene de forma efetiva os aspectos tratados por todos esses entes, reforçando de novo a tese da concessão.

No meu entender, um terreno cedido num contexto de concessão é que permitiria o estabelecimento de condições de utilização do terreno para garantir o bem estar social e o equilíbrio entre os interesses públicos e privados, otimizando assim a utilização de um bem público, que é o que se deve perseguir.

Por fim, dadas essas últimas manifestações é que registro minha discordância, quanto à determinação proposta pelo NUREC, uma vez que considero suficiente a adoção das medidas constantes da Decisão nº 1.368/2019 (Peça 97).

Ante o exposto, em harmonia com as conclusões do NUREC e do Ministério Público de Contas, **VOTO** por que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento da Informação nº 283/2019 – NUREC (Peça 119) e do Parecer nº 26/2020–G3P (Peça 126), considerando improcedente o Recurso de Reexame interposto pela Agência de Desenvolvimento do DF - TERRACAP (Peça 105);
- II. negue provimento ao Recurso de Reexame mencionado no item anterior contra os termos da Decisão nº 1.368/2019, restabelecendo seus efeitos;
- III. dê conhecimento da decisão que vier a ser proferida à Recorrente, enviando-lhe cópia da Informação nº 283/2019 – NUREC (Peça 119), do Parecer nº 26/2020–G3P (Peça 126) e do relatório/voto do Relator;
- IV. restitua os autos ao Núcleo de Recursos – NUREC para os



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

devidos registros e posterior arquivamento.

Sala das Sessões, em 15 de abril de 2020.

ANTONIO RENATO ALVES RAINHA
Conselheiro-Relator