

EXAME PRÉVIO DE EDITAL
RELATORA CONSELHEIRA-SUBSTITUTA SILVIA MONTEIRO
TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 02-02-2022 – MUNICIPAL
JULGAMENTO

=====
Processos: TC-022716.989.21-5

TC-022718.989.21-0

TC-022779.989.21-9

TC-022972.989.21-4

Representantes: Cássia de Carvalho Fernandes

Melvin Brasil Marotta

Luis Gustavo de Arruda Camargo

Ricardo Fatore de Arruda

Representada: Prefeitura Municipal de Cubatão

Assunto: Exame prévio do edital da concorrência nº 03/2021, do tipo menor preço global, que tem por objeto a *“contratação de empresa especializada para execução de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos, com destinação final e serviços”*.

Responsável: Ademário da Silva Oliveira (Prefeito)

Subscritor do edital: Genaldo Antonio dos Santos (Secretário de Finanças)

Advogados cadastrados no e-TCESP: Mauricio Cramer Esteves (OAB/SP nº 142.288), Nara Nidia Viguetti Yonamine (OAB/SP nº 147.880), Rogério Molina de Oliveira (OAB/SP nº 156.107), Vera Denise Santana Azanha do Nascimento (OAB/SP nº 156.964), Marcelo Leme de Magalhães (OAB/SP nº 200.867), Wallan Pereira e Silva (OAB/SP nº 318.869), Gilberto do Nascimento e Silva (OAB/SP nº 341.673), Cassia de Carvalho Fernandes (OAB/SP nº 316.679), Melvin Brasil Marotta (OAB/SP nº 267.508), Ricardo Fatore de Arruda (OAB/SP nº 363.806).

=====
EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL

DE RESÍDUOS SÓLIDOS. INDEVIDA AGLUTINAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE ATERRO SANITÁRIO, CUJA EXIGÊNCIA PARA FINS DE HABILITAÇÃO TÉCNICA, IMPEDE SUA SUBCONTRATAÇÃO. INDEVIDA REQUISIÇÃO DE ATESTADO ACOMPANHADO DA CAT. REQUISIÇÃO DE EXPERTISE EM ATIVIDADES SEM RELEVÂNCIA TÉCNICA E/OU FINANCEIRA. AUSENTES ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS DE CUSTOS UNITÁRIOS, BDI E DATA-BASE. INDISPONIBILIDADE DO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO. INDEVIDA NECESSIDADE DE VALIDAÇÃO PRESENCIAL DAS IMPUGNAÇÕES ENVIADAS POR EMAIL. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1 - RELATÓRIO

1.1 Trata-se do **exame prévio** do edital da concorrência nº 03/2021, do tipo menor preço global, elaborado pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO**, cujo objeto é a *“contratação de empresa especializada para execução de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos, com destinação final e serviços”*.

1.2 Insurgiu-se **CASSIA DE CARVALHO FERNANDES** contra os seguintes aspectos do instrumento convocatório:

- a) Indevida reunião de diversas atividades em um único objeto, notadamente pela aglutinação de serviço de disponibilização, implantação, manutenção e higienização de contêineres;
- b) Omissão quanto à necessidade de transbordo dos resíduos antes da destinação final em aterro, destacando a necessidade de divisão dos serviços *“em dois lotes: um de coleta, outro de aterro, ou ainda, proceder a duas licitações separadas”*;
- c) Exigência de apresentação, para fins de habilitação técnica, de atestados acompanhados da Certidão de Acervo Técnico, em afronta à Súmula nº 23¹;

¹ 6.1.3.4. Comprovação da capacitação técnico-profissional, consistente em prova de a licitante dispor, na data prevista para entrega das propostas, de profissional(ais) de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestados de responsabilidade técnica, fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado, acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT), devidamente registrada na entidade profissional competente, relativamente à efetiva execução dos serviços de características semelhantes, limitadas estas às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação.

- d) Requisição de experiência anterior em atividade específica, desbordando do teor do Enunciado de nº 30²;
- e) Imposição de expertise em atividades que não possuem relevância econômica³;
- f) Desarrazoada exigência de visita técnica obrigatória⁴;
- g) Requisição de que os índices econômico-financeiros sejam assinados pelo contador e/ou responsável da empresa⁵;
- h) Excessiva imposição de que a idade máxima da frota seja de 05 (cinco) anos⁶;

² 6.1.3.9. Para efeito de comprovação de que trata o subitem 6.1.3.4, considerar-se-ão as parcelas de maior relevância; ITEM DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS – PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA TÉCNICA E DE VALOR SIGNIFICATIVO

1 Coleta e transporte, manual e mecanizada, de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos

2 Varrição de vias e logradouros públicos

3 Transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos

6.1.3.10. Comprovação da capacitação técnico operacional da licitante ter executado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, através da apresentação de atestados emitidos em seu nome por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrado na entidade competente, relativamente à execução dos seguintes serviços:

- a) Coleta e transporte, manual e mecanizada, de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos – 1.167,58 toneladas por mês;
- b) Retirada de caçambas contendo resíduos domésticos com utilização de caminhão poliguindades – 257 caçambas por mês;
- c) Disponibilização, implantação, manutenção e higienização de contêineres – 100.000 litros por mês ou 100 unidades de contêineres com capacidade de 1.000 litros por mês;
- d) Varrição de vias e logradouros públicos – 1.648,33 km por mês;
- e) Varrição de passeios, corredores e coretos de praça pública – 180.452,75 m² por mês;
- f) Limpeza, lavagem e desinfecção de feira livre – 63.996,08 m² por mês;
- g) Transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos em aterro sanitário licenciado – 2.090,96 toneladas por mês;
- h) Carpição de cova de árvore e de passeio público, inclusive recolhimento e transporte do material resultante – 147.602,13 m² por mês;

³ Vide nota anterior.

⁴ 6.1.3.15 Atestado de visita técnica, expedido pela PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO, comprovando que as licitantes realizaram visita técnica ao local onde se realizarão os serviços, por meio de representante, devidamente credenciado; (modelo no Anexo XIII);

6.1.3.16 A visita técnica OBRIGATÓRIA poderá ser realizada em qualquer dia, das 09 às 15 horas, no período compreendido entre a data de publicação do presente Edital e o último dia útil anterior à data designada para a abertura do certame;

6.1.3.17 A visita técnica deverá ser previamente agendada com a Divisão de Acompanhamento de Contratos da Secretaria de Manutenção Urbana e Serviços Públicos, respeitando-se o prazo definido no subitem anterior, através do telefone (13) 3362.8715 ou pelo e-mail: dac.cubatao@gmail.com

⁵ 6.1.4.3. Apresentação de índices financeiros, já calculados, utilizando os dados do Balanço Patrimonial referido no inciso anterior, conforme segue: liquidez geral e liquidez corrente, demonstrando possuir índice igual ou superior a 1,0 e grau de endividamento, demonstrando possuir índice menor ou igual a 0,5. Os cálculos deverão ser efetuados considerando-se até a segunda casa decimal, arredondando-se a segunda casa para mais sempre que a terceira casa for igual ou maior que 5 (cinco), conforme Anexo X deste Edital.

6.1.4.4. Ressaltamos que a não apresentação dos índices não enseja a inabilitação do licitante, podendo os mesmos ser calculados no transcorrer da sessão pela Comissão.

(...)

Observação: O demonstrativo de índices financeiros deverá estar datado e assinado pelo responsável legal da licitante e/ou pelo Contador, discriminando, para este último, o número de inscrição do CRC.

⁶ 4.2 – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS:

- i) Ilegal disposição acerca da validade máxima dos documentos de 90 (noventa) dias⁷.
- j) Indevida limitação à apresentação de impugnações ao edital apenas por e-mail, condicionada ao prazo de 48 (quarenta e oito) horas anteriores à data de abertura dos envelopes⁸.

1.3 Por sua vez, **MELVIN BRASIL MAROTTA**, além da irresignação acerca dos aspectos sintetizados nas alíneas “a”, “b”, “d” e “e”, questionou:

- k) Falta da apresentação da composição dos custos unitários de cada item de serviço, violando o art. 7º, § 2º, inc. II, da Lei 8.666/93;
- l) Ausência da indicação e composição do BDI;
- m) Falta de cláusula dispendo sobre o critério de atualização financeira, em afronta ao art. 40, XIV, “c”, da lei 8.666/93.

1.4 Já **LUIS GUSTAVO DE ARRUDA CAMARGO** ressentiu-se das críticas elencadas nas alíneas “c”, “f”, “l”, bem como das circunstâncias a seguir:

- n) Ausência das condições de comprovação de regularidade trabalhista das microempresas e empresas de pequeno porte;
- o) Eleição de serviços em ambientes exclusivamente públicos como parcela de maior relevância para comprovação da capacidade técnico-operacional e profissional;
- p) Indisponibilidade da arte para padronização visual;

Toda a frota de caminhões, retro-escavadeiras e veículos, que serão utilizados na execução dos serviços em vias públicas, deverá ter idade máxima 05 (cinco) anos de uso.

⁷ 6.1.5.9. Os documentos cujo prazo de validade não esteja especificado neste Edital ou em lei terão validade de 90 (noventa) dias da data de sua expedição.

⁸ DOS RECURSOS E IMPUGNAÇÕES

Eventuais impugnações e recursos ao presente instrumento convocatório deverão ser apresentados por escrito e dirigidos à Comissão Permanente de Licitação, na forma e nos prazos previstos pelas disposições legais, e deverão ser protocoladas no Departamento de Suprimentos da Secretaria Municipal de Finanças, na Praça dos Emancipadores s/n.º, Bloco Executivo, 2º andar, Centro - Cubatão / SP, em dias úteis, no horário das 9 às 12 horas e das 13 às 16 horas, com a identificação completa da empresa autora da impugnação, assinatura de seu representante legal e cópia simples do documento que comprove esta condição, observado o prazo previsto nos parágrafos 1º e 2º do artigo 41 da Lei federal nº. 8.666/93, com suas posteriores alterações.

Admite-se impugnação por e-mail (dsu@cubatao.sp.gov.br), ficando a validade do procedimento condicionada à protocolização do original no Departamento de Suprimentos no prazo de até 48 horas anteriores à data para abertura dos envelopes.

- q) Ausência de cronograma físico-financeiro; e
- r) Ausência da indicação da data-base e fonte dos preços referenciais na planilha orçamentária.

1.5 RICARDO FATORE DE ARRUDA, afóra questionar a aglutinação no objeto, incluiu os seguintes questionamentos:

- s) Não foi indicada a distância máxima que o aterro deve ter em relação à sede do município, tampouco a possibilidade de uma estação de transbordo para diminuir os custos com o transporte dos resíduos;
- t) Exigência de prova exorbitante de capital social mínimo⁹, eis que concentra toda estimava de preços dos serviços licitados em um único contrato; e
- u) Eleição exagerada de oito *expertises* diferentes para a qualificação técnica¹⁰, sendo que algumas se mostram desnecessárias para esta finalidade, citando o caso da capinação de covas de árvores e passeio público, que o próprio Termo de Referência¹¹ diz ser um serviço “*não rotineiro*”.

⁹ 6.1.4.1. Prova de possuir capital social ou patrimônio líquido em valor igual ou superior a R\$ 4.195.584,79 (Quatro milhões, cento e noventa e cinco mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e setenta e nove centavos), correspondente a 10% (dez por cento) do valor total estimado pela PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO.

¹⁰ 6.1.3.9. Para efeito da comprovação de que trata o subitem 6.1.3.4, considerar-se-ão as parcelas de maior relevância; ITEM DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS – PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA TÉCNICA E DE VALOR SIGNIFICATIVO

1 Coleta e transporte, manual e mecanizada, de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos

2 Varriação de vias e logradouros públicos

3 Transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos

(...)

6.1.3.10. Comprovação da capacitação técnico operacional da licitante ter executado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, através da apresentação de atestados emitidos em seu nome por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrado na entidade competente, relativamente à execução dos seguintes serviços:

a) Coleta e transporte, manual e mecanizada, de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos – 1.167,58 toneladas por mês;

b) Retirada de caçambas contendo resíduos domésticos com utilização de caminhão poliguindades – 257 caçambas por mês;

c) Disponibilização, implantação, manutenção e higienização de contêineres – 100.000 litros por mês ou 100 unidades de contêineres com capacidade de 1.000 litros por mês;

d) Varriação de vias e logradouros públicos – 1.648,33 km por mês;

e) Varriação de passeios, corredores e coretos de praça pública – 180.452,75 m² por mês;

f) Limpeza, lavagem e desinfecção de feira livre – 63.996,08 m² por mês;

g) Transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos em aterro sanitário licenciado – 2.090,96 toneladas por mês;

h) Carpição de cova de árvore e de passeio público, inclusive recolhimento e transporte do material resultante – 147.602,13 m² por mês;

¹¹ 4. SERVIÇOS NÃO ROTINEIROS

4.1 Carpição de cova de árvore e de passeio público, inclusive recolhimento e transporte do material resultante;

1.6 Presentes indícios de restrição indevida à competitividade, a suspensão do certame foi decretada liminarmente e referendada por este E. Plenário.

1.7 Notificada, a **Representada** defendeu que o certame busca *“economicidade em todo o arcabouço que permite o funcionamento pleno do sistema de limpeza pública do município”*.

Nesse aspecto, ponderou que, *“se a contratação separada for, a coordenação terá de ser arcada pela administração, demandando uma estrutura específica e significativamente robusta uma vez que a checagem do desempenho, medição, fiscalização será redundante, com um processo a cada contratada e suficientemente forte para lidar com os eventuais conflitos de interesse nas áreas de contato entre estes distintos serviços”*.

Acrescentou que *“o Edital prevê a formação de consórcios, possibilitando a junção de ‘diferentes empresas que só executam uma das atividades’, sem, contudo, onerar indevidamente a administração na obrigação de coordenar estas diversas atividades resultando, assim, em maior economicidade, menor custos aos munícipes”*.

Em relação ao transbordo, argumentou que, estando Cubatão *“inserido na Área Metropolitana da Baixada Santista, cuja malha urbana se funde a de outros municípios, (...) a implantação de mais uma etapa, na cadeia que compõem a limpeza pública, geraria maiores custos para a administração, haja vista que teria de fiscalizá-lo a fim de garantir que o volume aferido na destinação final não englobe o de outros municípios, o que na prática exigirá vigilância contínua e ininterrupta”*. Ademais, disse que os custos relacionados *“só se justificariam caso a distância da destinação final os compensariam com a troca dos caminhões coletores pelos de caçamba de maior volume, algo pelas condições da região, altamente improvável”*. Além disso, esclareceu não possuir a Prefeitura áreas licenciadas para a implantação de uma estação de transbordo.

Discorreu, ainda, sobre a pertinência de se impor a apresentação de atestados acompanhados da CAT, já que aqueles *“especificam em minúcias*

o que foi executado ao passo que as Certidões comprovam que os serviços executados e listados nos atestados foram de fato executados pelas licitantes, não havendo, assim, qualquer redundância”.

Em relação à experiência requerida das licitantes, consignou que se pretende *“a contratação de empresas ou um consórcio de empresas cuja capacidade operacional seja minimamente adequada para atender o volume demandado pela sociedade e, para isso, elencou os serviços de forma genérica e em quantidades não superiores à 50% do previsto, de acordo com a Súmula 24 – TCESP”.* Afastou, outrossim, a existência de qualquer especificidade técnica ou método relevante a necessitar de expertise própria.

Alegou que a singularidade do objeto só seria conhecida por meio de visita técnica, mormente em decorrência das peculiaridades do município, que possui áreas *“alagadiças pela maré”*, comunidades em palafitas ou nas encostas de morro, cujo acesso de veículos não é possível, grandes áreas de preservação ambiental e de manguezais.

Explicou que o edital não impõe a exclusiva assinatura do contador nos índices econômico-financeiros, já que permite, alternativamente, a subscrição do representante legal da licitante.

No que tange à idade máxima da frota, esclareceu ter sido ela determinada em decorrência da análise técnica e econômica feita pela Administração.

Aduziu que, inexistindo tabelas referenciais de preços para os serviços de limpeza pública e gestão de resíduos sólidos, optou por realizar pesquisa de mercado com empresas especializadas do ramo, cujos preços referenciais obtidos já incluem o BDI, não sendo possível predeterminá-lo.

Arrazou que o edital admite a apresentação de impugnação por e-mail, condicionando-se a validade do procedimento à protocolização do original no Departamento de Suprimentos no prazo de até 48 horas anteriores à data para abertura dos envelopes.

Quanto à falta da apresentação da composição dos custos unitários de cada item de serviço, afirmou ter havido *“solicitação de esclarecimento por parte de uma empresa interessada, sendo que no dia 16 de*

novembro de 2021 a planilha foi disponibilizada integralmente no site Oficial do Município a todos os interessados”.

Anotou que o edital traria no item 11.4 os critérios de atualização financeira.

Acerca da comprovação *a posteriori* da regularidade trabalhista das microempresas e empresas de pequeno porte, entendeu que o item 9 do edital já traria adequadamente o tratamento diferenciado àquelas entidades.

Discorreu, ainda, sobre a necessidade de que a experiência das licitantes seja em áreas públicas, que envolvem particularidades que justificam referida discriminação, tais como a aglomeração de pessoas. Adicionalmente, sublinhou que *“a capacidade operacional demandada por estes serviços em logradouros públicos é consideravelmente superior à destinada a logradouros particulares”.*

No que tange à falta de arte para a padronização dos veículos, expôs que o termo de referência deixa claro as informações que devem constar nos veículos (serviço de coleta/carro nº/ reclamações-fone).

Atinente ao cronograma físico-financeiro, mencionou ter sido *“enviado via e-mail, anexo, em 18 de agosto de 2021 conforme solicitação do Departamento de Suprimentos da Secretaria Municipal de Finanças”.*

No que tange à distância máxima até o aterro, expôs que *“a Licitante deverá indicar o local para disposição final dos resíduos em aterro licenciado, a proponente deverá avaliar detalhadamente o dimensionamento das guarnições necessárias para a perfeita coleta dos resíduos para o local de disposição final, a quantidade de viagens das guarnições em face deste transporte dos resíduos, bem como outros fatores que possam impactar na perfeita execução dos serviços”.*

Salientou que o item 6.1.4.1 exige que a empresa apresente prova de possuir capital social ou patrimônio líquido, e não apenas capital social conforme alegado, de, no mínimo, 10% do valor estimado, conforme previsto no artigo 31, § 3º, da Lei nº 8.666/93.

1.8 A **Unidade de Engenharia da Assessoria Técnico-Jurídica**, nos aspectos afetos a sua área de atuação, manifestou-se pela parcial procedência das impugnações.

Destacou que *“as alterações recentes na Lei 11.445/07, promovidas pela Lei 14.026/2020, que privilegiam a integralidade, universalização e economia de escala na prestação serviços de saneamento básico possibilitam a contratação conjunta de serviços afetos à limpeza pública e manejo de resíduos sólidos domiciliares”*. Além disso, ponderou que *“a possibilidade de participação em consórcios e a subcontratação de parte dos serviços, desde que devidamente delimitada e explicitada no Instrumento Convocatório, amplia a participação no certame”*.

No entanto, constatou que o edital, além de silente quanto aos limites da subcontratação e terceirização, requer expertise no transporte e destinação final em aterro licenciado, denotando a aglutinação dessas atividades com serviços de limpeza urbana. Nesse aspecto, avaliou que deve a Prefeitura *“rever a escolha da atividade de disposição final em aterro licenciado como parcela de maior relevância na qualificação técnica ou prever lote/licitação separada para as atividades de disposição final de resíduos”*.

Em relação à estação de transbordo, considerou serem tecnicamente aceitáveis as justificativas apresentadas, destacando que *“o planejamento e definição do objeto é ato discricionário da Administração que deve avaliar a conveniência técnica da opção escolhida de maneira a atingir as pretensões do objeto licitado e satisfazer as necessidades da população”*.

Consignou a procedência da crítica direcionada à habilitação técnico-profissional, eis que a jurisprudência desta Corte admite apenas que se imponha a apresentação de atestado de responsabilidade técnica ou a certidão de acervo técnico.

Anotou que o excesso de detalhamento das parcelas requeridas poderia ensejar restritividade na avaliação dos documentos apresentados.

Já quanto à relevância das parcelas requeridas, verificou que a análise da Curva ABC revelaria que algumas atividades não possuem a devida importância financeira, pois correspondem ao Grupo C de menor relevância

econômica. Além disso, do ponto de vista técnico, algumas parcelas, a seu ver, não demandam mão-de-obra especializada ou apresentam metodologias de execução que permitam o enquadramento como atividades de relevância técnica. Conclui sua análise salientando a necessidade de que as atividades possuam concomitantemente relevância econômica e financeira.

De outro modo, consignou que os esclarecimentos apresentados pela Prefeitura demonstram a existência de condições singulares que justificam a realização da visita técnica.

Atinente à idade da frota, entendeu que, diante do posicionamento atual desta Corte de Contas, resta prejudicada a análise da questão em sede de Exame Prévio de Edital, propondo que a mesma deva ser realizada quando da fiscalização ordinária da contratação.

Mencionou que a divulgação da planilha orçamentária foi tardia, ausentes a data-base e os preços referenciais, sem ter sido propiciada a devida reabertura dos prazos para apresentação das propostas. No mesmo sentido, entende que deveria ter sido disponibilizado o BDI.

Acrescentou a pertinência da impugnação relacionada à ausência de arte para a padronização dos veículos e uniformes.

Ressaltou também a omissão do edital quanto ao cronograma físico-financeiro.

1.9 Sua congênere **Jurídica** concluiu pela procedência das queixas referentes à subscrição dos índices econômico-financeiros, ao condicionamento de recurso e impugnações interpostos por meio eletrônico à apresentação do documento físico, à falta de cláusula de critério de atualização financeira e à ausência das condições de comprovação de regularidade trabalhista das microempresas e empresas de pequeno porte.

Considerou prejudicada a análise do capital social/patrimônio líquido requerido em decorrência da indevida aglutinação do objeto.

De outro modo, além de afastar a crítica ao prazo de validade dos documentos, anotou que a previsão de recolhimento de garantia de execução contratual extra por oferecimento de proposta com valor abaixo de 80% do

estimado decorre de comando expresso do § 2º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93.

1.10 A **Chefia da ATJ**, de início, ponderou sobre a necessidade de que o município reavaliasse o modelo de contratação à luz do Novo Marco do Saneamento Básico.

Quanto à composição do objeto, entendeu procedentes as críticas dos representantes Cassia de Carvalho Fernandes, Melvin Brasil Marotta e Ricardo Fatore de Arruda quanto à aglutinação da destinação final, mas improcedentes aquelas direcionadas ao fornecimento, manutenção e higienização de contêineres – *pois, embora não expressamente previsto pela Lei 11.445/07, trata-se de uma ferramenta específica dentro da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos* – e à reunião dos serviços de coleta de lixo doméstico para depósito em Aterro sanitário, capinação, depósito de material inerte e limpeza de córregos – *porque são atividades que integram o conceito de serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos*.

Ressalvou ser insubsistente a queixa direcionada à ausência de indicação da distância máxima do aterro, *“eis que não causa prejuízo ao certame; ao contrário, amplia a disputa, uma vez que admite a indicação de qualquer aterro, independentemente da localização”*.

Outrossim, salientou que o capital mínimo exigido está em consonância ao artigo 31, § 3º, da Lei Federal nº 8.666/93, *“já que representa 10% do valor da contratação; logo, se levada em conta a atual composição do objeto, não se pode concluir pela ilegalidade da citada imposição”*.

1.11 No mesmo sentido foi o parecer do **Ministério Público de Contas**, que sublinhou *“que a planilha orçamentária é documento no qual deve vir expressa a composição de todos os custos unitários envolvidos na contratação (diretos e indiretos, fixos e variáveis) como, por exemplo, as despesas com fornecimento, manutenção, depreciação, impostos e seguros dos veículos e equipamentos, combustível, folha de pagamento, encargos sociais, BDI,*

dentre outros. O que não se confunde com a pesquisa de mercado a ser realizada junto às empresas prestadoras de serviços e/ou outras fontes”.

1.12 A **Secretaria-Diretoria Geral** dissentiu de seus preopinantes somente quanto à idade máxima da frota, por entendê-la exorbitante.

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A Prefeitura Municipal de Cubatão pretende a *“contratação de empresa especializada para execução de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos, com destinação final e serviços”*.

No entanto, o instrumento convocatório elaborado merece correção, a fim de se amoldar às diretrizes da legislação de regência e à jurisprudência desta Corte.

2.2 Inicialmente, de se observar que diversas foram as impugnações direcionadas à composição do objeto, seja pela ampla gama de serviços licitados, seja por englobar a destinação final em aterro sanitário, ou mesmo por prever o fornecimento, manutenção e higienização de contêineres.

Nesse aspecto, assim como a Chefia da ATJ, MPC e SDG entendo que as críticas procedem apenas em parte.

Desta forma, insubsistente a aventada irregularidade na reunião dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos com os de varrição de ruas e limpeza e remoção de detritos, por haver amparo no artigo 3º, inciso I, alínea “c”, da Lei nº 11.445/07¹², que

¹² Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

(...)

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

considera aquele conjunto de atividades como integrantes do conceito de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Deste modo, por constituírem atividades complementares para o adequado saneamento básico do Município, sua contratação conjunta tende a beneficiar a eficiência da execução contratual, dada a interdependência entre elas.

Ademais, como bem observou a Chefia da ATJ, o *“fornecimento, manutenção e higienização de contêineres (...), embora não expressamente previsto pela Lei 11.445/07, trata-se de uma ferramenta específica dentro da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e assim, por ser uma ferramenta específica, sua previsão junto aos demais serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos é aceitável desde que seja prevista a participação de consórcios, que é o que já consta do presente edital, razão pela qual é improcedente a queixa a tal respeito (TC-15508.989.21-7, Tribunal Pleno, Sessão de 29/09/2021, Relator Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli)”*.

Outrossim, a inclusão de serviços como a raspagem de sarjetas também não destoaria da jurisprudência desta Corte, de que é exemplo a decisão proferida nos autos do TC-20274.989.20-1¹³:

“No caso, embora a Administração tenha dividido as atividades em dois lotes distintos, impôs a adjudicação pelo menor preço global, demandando a contratação de uma única empresa para executá-las.

Neste aspecto, relembro que os serviços de coleta de resíduos sólidos domiciliares, previstos no Lote 01, são coesos aos de varrição de ruas e logradouros, bem como aos de capina, roçagem e jardinagem, contidos no Lote 02, integrando a definição daqueles atinentes à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos previstos no artigo 3º, I, c, da Lei nº 11.445/07. Ainda que os serviços de pintura de guias e pulverização de inseticidas demandados no segundo lote não estejam diretamente relacionados com a limpeza urbana, por se tratar de serviços singelos e de pouca monta, em relação ao total da contratação, como bem pontuou o setor de engenharia da ATJ, sua previsão no lote 02 não prejudica o ajuste, porquanto tais atividades podem ser realizadas com aproveitamento ‘de uma mesma mão de obra e execução num mesmo local, gerando economia de escala’.

Não obstante, como bem assentado pela instrução, necessário que o edital passe a permitir a participação de consórcios, bem como de

¹³ Sessão Plenária de 21-10-2020. Relator Conselheiro SIDNEY ESTANISLAU BERALDO.

subcontratação para essas atividades acessórias e de menor relevância”.

No caso, o edital expressamente possibilitou a participação de empresas reunidas em consórcio, além de permitir a subcontratação, hipóteses que autorizam a composição do objeto nos moldes ora licitados, sem prejuízo de se utilizar, quando possível, do aproveitamento da mão de obra, como mencionado no precedente acima.

Não obstante, conforme ficou evidenciado pela Unidade de Engenharia da ATJ, revela-se procedente o aspecto relacionado à indevida inclusão de disponibilidade de aterro sanitário, eis que, apesar da possibilidade de participação de empresas consorciadas ou terceirizadas, como mencionado alhures, em função das exigências de qualificação técnica, designando o serviço de destinação final como parcela de maior relevância, restringe-se o torneio à proponente que já seja detentora do aterro, eis que inviabiliza sua subcontratação.

Desta forma, encurto razões para acolher a proposta de que deve a Administração *“rever a escolha da atividade de disposição final em aterro licenciado como parcela de maior relevância na qualificação técnica ou prever lote/licitação separada para as atividades de disposição final de resíduos”.*

Na oportunidade, como bem destacou o MPC, deve também especificar quais serviços são passíveis de subcontratação, ressaltando-se que *“serviços eleitos como de maior relevância não são passíveis de subcontratação (evento 56.1, fl. 7), e por refletirem nas exigências de habilitação, poderão importar em maior ou menor competitividade e participação no certame”.*

2.3 No que concerne à inexistência de estação de transbordo na dinâmica estabelecida para o ajuste, alinho-me às conclusões da Assessoria especializada, que considerou serem tecnicamente aceitáveis as justificativas apresentadas, destacando que *“o planejamento e definição do objeto é ato*

discricionário da Administração que deve avaliar a conveniência técnica da opção escolhida”.

Igualmente, na linha da Chefia da ATJ, considero insubsistente a crítica à ausência de indicação da distância máxima para o aterro, *“eis que não causa prejuízo ao certame; ao contrário, amplia a disputa, uma vez que admite a indicação de qualquer aterro, independentemente da localização”.*

2.4 Afasto, outrossim, a crítica à obrigatoriedade de realização de visita técnica pelos licitantes, isto porque seu estabelecimento, desde que relevante ao objeto posto em disputa, insere-se no âmbito do exercício da competência discricionária do administrador.

Na hipótese, conforme esclareceu a Administração, possui o município peculiaridades que só podem ser dimensionadas por meio da vistoria, tais como áreas *“alagadiças pela maré”*, comunidades em palafitas ou nas encostas de morro, grandes áreas de preservação ambiental e de manguezais.

Assim, entendo ser de extrema importância o prévio conhecimento do local onde serão realizados os serviços, cuja essencialidade requer a plena ciência das condições a serem encontradas pela contratada.

Ademais, as disposições relacionadas à visita técnica encontram-se em consonância com o entendimento deste Tribunal, tendo sido permitida sua realização sem qualquer restrição de data, bastando o prévio agendamento.

2.5 As insurgências direcionadas à habilitação técnica procedem somente em parte.

De início, a cláusula que trata da habilitação técnico-profissional possui diversas imprecisões conceituais. Embora o dispositivo faça referência a *“atestado de responsabilidade técnica”*, do que poderia se concluir que pretende a ART, menciona que o documento deveria ter sido emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, afastando essa hipótese.

De se destacar que nenhuma das situações se amolda à jurisprudência desta Corte, seja a apresentação de atestado acompanhado da CAT, porque englobam expertises de sujeitos distintos, seja a apresentação de ART em conjunto com a CAT, porque constitui requisição exacerbada, pois a CAT nada mais é do que é um compilado das ART's do profissional.

Nesse sentido, cabe sublinhar que a jurisprudência desta Corte, consolidada nas Súmulas nºs 23 e 24, aponta que a comprovação da qualificação técnico-operacional se fará mediante a apresentação de atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, enquanto a demonstração da capacitação técnico-profissional se aperfeiçoa exclusivamente pela apresentação da Certidão de Acervo Técnico – CAT, documento de caráter personalíssimo.

Desta forma, deve a exigência de habilitação técnico- profissional ser compatibilizada à lei de regência e ao enunciado da Súmula nº 23.

Questionam-se, ainda, as parcelas de maior relevância estabelecidas.

Nesse ponto, discordo das conclusões da instrução quanto à aventada afronta ao Enunciado de nº 30, eis que as atividades ali elencadas não desbordam daquelas usuais, sem qualquer particularidade ou minúcia que denote serem elas específicas.

Quanto à eleição de serviços em ambientes exclusivamente públicos, entendo que a complexidade do objeto justifica tal discrimen, diferenciando-se dos precedentes relacionados à iluminação pública, que não possui as mesmas particularidades e obstáculos que a limpeza pública impõe.

Cumprе consignar que a eleição de parcelas de maior relevância para demonstração de aptidão operacional se insere no exercício da competência discricionária da Administração, desde que as expertises eleitas para esse fim, quando discriminadas, possuam relevância técnica e/ou valor significativo em relação ao objeto licitado, não se tratando de requisitos cumulativos.

No caso, constatou a Unidade de Engenharia da ATJ, com base na Curva ABC, que não possuiriam relevância financeira as atividades de

coleta e transporte, manual e mecanizada, de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos; retirada de caçambas contendo resíduos domésticos das periferias, com utilização de caminhão poliguindaste; varrição de passeios, corredores e coretos de praças públicas; limpeza, lavagem e desinfecção de feira livre; disponibilização, implantação, manutenção e higienização de contêineres para resíduos sólidos domiciliares, comerciais; e de carpição de cova de árvores e de passeio público.

Avaliou, ainda, que os serviços de varrição e carpição não possuem relevância técnica.

Rememoro que, havendo, como já mencionei, relevância técnica e/ou valor significativo, não há como condenar a opção do Administrador.

Nesse cenário, da análise empreendida constata-se que os serviços que não possuem relevância financeira e nem sequer técnica são os de varrição de passeios, corredores e coretos de praça pública e de carpição de cova de árvore e de passeio público, cabendo sua exclusão dentre o rol das expertises a serem demonstradas.

Outrossim, caso deseje manter a composição do objeto, deve deixar de impor na alínea “g” a destinação final em aterro sanitário licenciado, passível de subcontratação, nos termos consignados no item 2.2.

2.6 No que tange aos critérios de habilitação econômico-financeira, afastado de plano a requisição de possuir capital social ou patrimônio líquido em valor correspondente a 10% (dez por cento) do valor total estimado do ajuste, eis que em conformidade com o que prescreve o artigo 31, §§ 2º e 3º, da Lei federal nº 8.666/93.

Quanto à exigência de apresentação do demonstrativo dos cálculos dos índices econômico-financeiros assinada pelo contador, observo que o edital estende a possibilidade de subscrição desse documento ao responsável da empresa, além de estabelecer *que “a não apresentação dos índices não enseja a inabilitação do licitante, podendo os mesmos ser calculados no transcorrer da sessão pela Comissão”*.

Embora tais aspectos afastem eventual restritividade decorrente da cláusula questionada, tendo em vista as alterações que deverão ser empreendidas no edital, mostra-se pertinente que seja excluída a imposição de que esses cálculos sejam endossados por profissional especializado.

2.7 Inquestionável a falta de orçamento no edital, eis que a própria Representada informou que a composição dos custos unitários só foi disponibilizada após solicitação de esclarecimento por parte de uma empresa interessada.

Há de se fazer duas observações nesse aspecto, a primeira, como anotou a ATJ-Engenharia, refere-se à falta de reabertura do prazo de envio das propostas após a divulgação desse documento e, a segunda, como destacou o MPC, é a de que não se confunde a pesquisa de mercado a ser realizada junto às prestadoras de serviços com a planilha orçamentária.

No caso, admite a Representada que *“os preços unitários constantes do orçamento estimado são oriundos de ampla pesquisa de mercado com empresas especializadas do ramo de atividade”*.

Desta forma, ainda que reconheça, como bem ressaltou o Parquet de Contas, a dificuldade que muitos municípios possam enfrentar para elaborar a planilha de custos unitários, não há como furtar-se a Administração de sua cogente elaboração.

Mencionado documento, afora constituir pressuposto para realização do certame licitatório, como disposto no artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei de Licitações, deve também integrar o edital, nos termos do artigo 40, § 2º, inciso II, da referida norma.

Sobre o assunto, destaco a decisão proferida no processo TC-23538.989.18- 7, Relator Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, acolhida por este Tribunal Pleno em sessão 13-02-19:

“Considerada a modalidade licitatória adotada e a natureza dos serviços de engenharia pretendidos pelo Poder Público, há obrigatoriedade de divulgação anexa ao edital do orçamento

detalhado em planilha de custos unitários, conforme disposição do art. 7º, § 2º, II c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei nº 8.666/93.”

Portanto, deve o orçamento estimado em planilhas de custos unitários ser adequadamente elaborado e anexado ao edital, consignando-se o BDI e a data-base utilizados, eis que elemento essencial à regularidade do certame licitatório.

2.8 Outrossim, também constitui pressuposto para a realização do procedimento, a existência de cronograma físico-financeiro, nos termos do que determinam os artigos 7º, § 2º, inciso III, e 40, inciso XIV, alínea, “b”, da Lei federal nº 8.666/93.

2.9 De outro modo, impende destacar que recentes julgados deste Plenário têm caminhado no sentido de não condenar a fixação de idade máxima da frota, quando ausentes elementos concretos de sua inadequação ao segmento de mercado licitado, a exemplo do decidido nos processos TC-10372.989.21-0¹⁴, TC-008851.989.21-0¹⁵, TC-010648.989.21-8 e TC-010772.989.21-6¹⁶. Na hipótese, a Representante apenas mencionou, de forma genérica, que o razoável seria a fixação de 10 (dez) anos, sem apresentar suporte técnico para tanto, nem para demonstrar a inviabilidade do interregno requerido pela Administração.

De toda forma, acolho a proposta do MPC no sentido de que o edital deve ser aprimorado para deixar claro que, nos termos das justificativas apresentadas, *“o limite previsto no edital se refere a idade máxima admitida no **início** da execução dos serviços e que, ao longo da contratação, serão admitidos veículos com até 10 anos de uso”*.

2.10 No que tange à arte para padronização visual, noto que as

¹⁴ Sessão Plenária de 26-05-2021, Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues

¹⁵ Sessão Plenária de 05-06-2021, sob minha relatoria

¹⁶ Sessão Plenária de 16-06-2021, sob minha relatoria

disposições do edital não descem a esse pormenor, limitando-se a impor que os veículos estejam com a pintura em bom estado de conservação, devendo “na carroceria conter, obrigatoriamente, os seguintes dizeres: a) *SERVIÇO DE COLETA*; b) *CARRO Nº*; e c) *RECLAMAÇÕES – FONE*”. Os uniformes, por sua vez, “*não poderão estar rasgados e deverão conter os seguintes dizeres: “A SERVIÇO DA P.M.C”*”.

Creio, no entanto, que a cláusula 1.7 da minuta contratual, ao tratar especificamente do uniforme, pode ter ensejado a dúvida do Representante, ao dispor que “a *CONTRATADA* *deverá fornecer e exigir o uso de uniformes a todos os seus funcionários, podendo iniciar os serviços com seu uniforme usual e devendo, no prazo de 30 (trinta) dias, adequá-los conforme padrão a ser indicado pela PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO*”.

Desta forma, deve o edital deixar claro qual a padronização requerida, de forma a viabilizar o dimensionamento dos custos envolvidos em sua confecção.

2.11 De igual modo, o estabelecimento de validade de 90 (noventa) dias para as certidões que não tragam este prazo de forma expressa, é aceita por este Tribunal, a exemplo do decidido nos autos do TC-015437.989.16-3, Relator Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, em sessão plenária de 07-12-2016:

“Não vislumbro a alegada contrariedade do prazo de validade da certidão negativa de falência, estipulado em 90 (noventa) dias da data de emissão (item 9.1.3.b).

A regra genérica do item 9.2.2 se aplica somente quando outro prazo não constar do próprio documento ou de lei específica”.

2.12 No que tange à possibilidade de que os pedidos de esclarecimentos ou de impugnação do edital sejam encaminhados por meio eletrônico, observo que, embora tenha permitido o edital sua apresentação por e-mail, condicionou a validade apenas das impugnações à protocolização do original na sede do órgão no prazo de até 48 horas anteriores à data para

abertura dos envelopes, o que vai de encontro à finalidade da referida determinação, qual seja, viabilizar o exercício desse direito para licitantes que não possam comparecer diretamente à sede do órgão contratante.

2.13 De igual forma, procedente a crítica relacionada à ausência de previsão, no ato convocatório, dos critérios de atualização financeira no caso de atraso de pagamentos, porquanto estabelece o artigo 40, inciso XIV, alínea “c”, e o artigo 55, inciso III, ambos da Lei nº 8.666/93, de maneira cogente, que deverão eles constar do edital.

2.14 Necessário, ainda, que o ato convocatório passe a prever a possibilidade de saneamento “*a posteriori*” também da documentação trabalhista das microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos reclamados pelo § 1º do artigo 43 da Lei Complementar nº 123/06, alterado pela Lei Complementar nº 155 de 07-08-2016.

2.15 Posto isto, circunscrito estritamente às questões analisadas, considero **parcialmente procedentes** as impugnações, determinando que a Administração, sem prejuízo da recomendação proposta, adote as medidas corretivas pertinentes para dar cumprimento à lei, especialmente:

- a) Eliminar a atividade de disposição final em aterro licenciado das parcelas de maior relevância na qualificação técnica ou prever lote/licitação separada para as atividades de disposição final de resíduos;
- b) Especificar os serviços passíveis de subcontratação;
- c) Compatibilizar as exigências da habilitação técnico-profissional à Súmula nº 23;
- d) Excluir dentre as parcelas de maior relevância os serviços de varrição de passeios, corredores e coretos de praça pública e de carpição de cova de árvore e de passeio público;
- e) Deixar de impor que o demonstrativo dos cálculos dos índices econômico-financeiros seja subscrito por contador;

- f) Elaborar o orçamento estimado em planilhas de custos unitários, consignando-se o BDI e a data-base utilizados, anexando-o ao edital;
- g) Disponibilizar no edital o cronograma físico-financeiro;
- h) Aprimorar a cláusula que trata da idade da frota para esclarecer que o limite previsto no edital se refere a idade máxima admitida no início da execução dos serviços;
- i) Consignar a padronização requerida para os uniformes, de forma a viabilizar o dimensionamento dos custos envolvidos em sua confecção;
- j) Deixar de impor a validade das impugnações realizadas por e-mail à protocolização do original na sede do órgão;
- k) Dispor acerca dos critérios de atualização financeira no caso de atraso de pagamentos; e
- l) Prever a possibilidade de saneamento “*a posteriori*” também da documentação trabalhista das microempresas e empresas de pequeno porte.

A Administração deve atentar, depois, para a devida republicação do edital, nos termos reclamados pelo artigo 21, § 4º, da Lei 8.666/93.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos eletronicamente.

Sala das Sessões, 02 de fevereiro de 2022.

SILVIA MONTEIRO
CONSELHEIRA-SUBSTITUTA