

EXAME PRÉVIO DE EDITAL
RELATOR CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
TRIBUNAL PLENO - SESSÃO DE 06-11-2019 – MUNICIPAL

=====
Processos: TC-019591.989.19-9
TC-019629.989.19-5
TC-019689.989.19-2
Representantes: Renan Gritti de Carvalho
Carvalho Multisserviços Eireli
Luis Gustavo de Arruda Camargo
Representada: Prefeitura Municipal de São Joaquim da Barra
Assunto: Exame prévio do edital da concorrência pública nº 01/2019, do tipo menor preço global, que tem por objeto a “*contratação de uma única empresa especializada em limpeza pública*”.
Responsável: Marcelo de Paula Mian (Prefeito).
Advogados cadastrados no e-TCESP: Jefferson Renosto Lopes (OAB/SP nº 269.887) e Carlos Ernesto Paulino (OAB/SP nº 197.662)
=====

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM LIMPEZA PÚBLICA. POSSIBILIDADE DE REUNIÃO EM UM ÚNICO OBJETO DE DIVERSOS SERVIÇOS RELACIONADOS À LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. LEI FEDERAL Nº 11.445/2007. INDEVIDA AGLUTINAÇÃO DE SERVIÇOS DE RASPAGEM E PINTURA DE GUIAS E LOGRADOUROS. INADEQUADA REQUISICÃO DE REGISTRO DO ATESTADO NO CREA PARA SERVIÇOS NÃO SUJEITOS À SUA FISCALIZAÇÃO. IMPERTINENTE A ELEIÇÃO DE PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA PARA ATIVIDADES QUE NÃO IMPÕEM RESPONSABILIDADE TÉCNICA DE PROFISSIONAL FILIADO AO CREA. EXPERIÊNCIA EXCLUSIVA EM VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS: AFRONTA À SÚMULA Nº 30. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DOS CUSTOS ENVOLVIDOS NA PADRONIZAÇÃO DOS VEÍCULOS. PROVA DE REGULARIDADE FISCAL GENÉRICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Nos termos do que preceitua a Lei federal nº 11.445/2007 , o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é composto por diversas atividades, dentre as estão inseridas varrição, capina, poda de árvores e coleta de galhos, não havendo impedimento para sua contratação conjunta.
2. O fato de algumas atividades imporem a responsabilidade técnica de engenheiro não corresponde a impor o registro da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, bastando que disponha de um profissional filiado àquela entidade que se responsabilize pela execução dos serviços.

01. RELATÓRIO

1.1 Trata-se do exame prévio do edital da concorrência pública nº 01/2019, do tipo menor preço global, elaborado pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOAQUIM DA BARRA**, cujo objeto é a “*contratação de uma única empresa especializada em limpeza pública, para a realização simultânea de serviços de significativa relevância para o Município, consubstanciado no seguinte: 2.1. Varrição manual de vias e logradouros públicos; 2.2. Capinação manual; 2.3. Limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos; 2.4. Poda, desbaste e arrancada de árvores e 2.5. Coleta de Galhos*”.

1.2 Inicialmente, **RENAN GRITTI DE CARVALHO** informou ter apresentado impugnação administrativa nos mesmos termos ora expostos e que até aquele momento a Prefeitura não havia respondido seu questionamento.

Prosseguiu, insurgindo-se contra os seguintes dispositivos do instrumento convocatório:

a) Exigência de apresentação, para fins de capacidade técnico-profissional, de Certidão de Acervo Técnico – CAT que comprovasse a execução de atividades (varrição manual de vias e logradouros, capinação manual e limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos¹) que não seriam afetas às atribuições do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia; e

¹ .4. Prova de QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL consistente em::
(...)

7.4.2. Comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível para os seguintes itens:

b) Imposição de prova de capacidade operacional em serviços (capinação manual e limpeza de bocas de lobo²) não relevantes para a realização do objeto licitado, a seu ver referente ao “*fornecimento de equipes padrão para execução de serviços diversos de limpeza urbana*”.

1.3 CARVALHO MULTISSERVICOS EIRELI, igualmente, criticou a requisição de documentos emitidos ou registrados pelo CREA, para fins de qualificação-técnica³, asseverando que as atividades licitadas não se inseririam naquelas fiscalizadas pelo mencionado Conselho de Classe.

1.4 Por sua vez, **LUIS GUSTAVO DE ARRUDA CAMARGO** acrescentou as seguintes censuras:

- c) Exigência de vistoria obrigatória⁴;
- d) Ausência de previsão no edital e na minuta do contrato da necessidade de observância ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS);
- e) Divergência na forma de medição, que ora indica que será feita por “quilômetro de rua (eixo) varrido/mês”⁵ e, em outro momento, por “quilômetro/rua”⁶;

• *Varrição manual de vias e logradouros públicos e respectiva coleta (item 2.1).*

• *Capinação manual (item 2.2)*

• *Limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos (item 2.3)*

7.4.2.1. *Ficando estes itens definidos como as parcelas de maior relevância, nos termos do parágrafo 2º do artigo 30 da Lei n.º 8.666/93. Esta comprovação se dará mediante originais ou cópias autenticadas de Certidões de Acervo Técnico - CAT's, emitidas pelo CREA e em nome do responsável técnico da equipe citada no item 1/7.4.2.2.", de forma a comprovar serviços de mesmas características às do objeto desta Licitação e que façam explícita referência à:*

• *Varrição manual de vias e logradouros públicos e respectiva coleta (item 2.1).*

• *Capinação manual (item 2.2)*

• *Limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos (item 2.3)*

² 7.5.2. *Atestado(s) ou Certidão(ões) de Capacidade Operacional, fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, necessariamente em nome do licitante, devidamente registrado(s) no órgão competente CREA, em quantitativos equivalentes no mínimo à 50% dos quantitativos ora licitados, nos termos da Súmula do nº 24 do TCESP no(s) qual(ais) se indique(m) a execução de:*

- *Varrição manual de vias e logradouros públicos e respectiva coleta (item 2.1).*

- *Capinação manual (item 2.2))*

- *Limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos (item 2.3)*

-

³ Vide notas anteriores

4.4. DA VISTORIA AOS LOCAIS DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

4.1. *A licitante deverá indicar o(s) representante(es) da empresa, devidamente credenciado(s), e de posse da "Declaração de Vistoria", que faz parte do Edital (Anexo V), para apresentar-se no Setor de Almoxarifado da Prefeitura de São Joaquim da Barra, localizada à Rua Ceará n.º92, para a visita técnica, onde tomará conhecimento das condições locais para realização do serviço e para a elaboração de sua Proposta de Preços. A visita deverá ser realizada no período compreendido entre os dias 09/08/2019 à 10/09/2019, mediante agendamento prévio junto ao Setor de Almoxarifado da Prefeitura de São Joaquim da Barra, através dos fones: (16) 3818-2566 ou (16) 3818-2541.*

4.2. *A licitante deverá apresentar a DECLARAÇÃO DE VISTORIA E COMPARECIMENTO (ANEXO V), imprescindível à habilitação da empresa licitante, conforme o exigido no item 7.4.11 do edital.*

- f) Vedação à participação de empresas em recuperação judicial e extrajudicial, porquanto exige a certidão negativa de falência e concordata⁷;
- g) Requisição de prova de experiência anterior em atividade demasiadamente específica (varrição manual de vias e logradouros público)⁸, excluindo a possibilidade de demonstração em serviços de empreendimento da iniciativa privada;
- h) Exigência genérica de regularidade fiscal perante a Fazenda Estadual⁹;
- i) Ausência de informações sobre a padronização dos veículos a serem utilizados na prestação dos serviços¹⁰;
- j) Inclusão indevida no Anexo X – Formulário Único para Proposta Financeira de serviços (raspagem e pintura de guias de vias e logradouros públicos)¹¹ que não integram a definição da atividade de “Capinação Manual”¹²;
- k) Exigência equivalente a Plano de Trabalho como condição de habilitação¹³.

⁵ 2.1.13. A medição da varrição será feita por quilômetro de rua (eixo) varrido/mês.

⁶ 8.3.1 Preço unitário, por quilômetro/rua de varrição manual de vias e logradouros públicos;

⁷ 5.2. Será vedada a participação de empresas nesta licitação, quando:

(...)

5.2.5. Sob processo de concordata, falência, concurso de credores, em dissolução ou liquidação.

(...)

7.6.4 Certidão Negativa de Falência e Concordata, expedida pelo Distribuidor Judicial, expedida nos últimos 90 (noventa) dias anteriores à apresentação dos invólucros, da localidade da sede do licitante, conforme Art. 31, II, da Lei 8.666/93;

⁸ Vide notas 01 e 02

⁹ 7.3.4. Prova de Regularidade para com a Fazenda Estadual, mediante apresentação de Certidão Negativa de Tributos Estaduais ou Positiva com efeito de Negativa, expedida pela Secretaria Estadual da Fazenda, do domicílio ou sede da proponente ou da e-CRDA ou outra equivalente na forma da lei;

¹⁰ 4.2. Os veículos deverão trazer, além das placas regulamentares, sinalizações de segurança, identificação da CONTRATADA, identificação do serviço prestado e telefone para reclamações, na forma a ser estabelecida pela CONTRATANTE.

(...)

4.6. A pintura dos veículos e equipamentos deverá ser feita, obrigatoriamente de acordo com as cores padrão, dizeres e logotipos determinados pela CONTRATANTE, contados a partir da data de início dos serviços. Esta pintura deverá ser refeita quando se fizer necessário.

(...)

4.9. Nos veículos e equipamentos, somente deverão constar dizeres ou símbolos autorizados pela CONTRATANTE, não sendo permitida a exploração de publicidade.

4.10. Em cada veículo ou equipamento deverá ser pintado prefixo operacional, podendo a CONTRATADA manter também o seu próprio.

¹¹ 02 - Capinação manual, raspagem e pintura de guias de vias e logradouros públicos

¹² 2.2. CAPINAÇÃO

2.2.1 Os serviços de capinação manual de vias e logradouros públicos consistem na operação manual do corte e erradicação de vegetação rasteira (mato, ervas, etc.) em vias e logradouros públicos, a varrição dos locais capinados e a aglutinação dos resíduos.

2.2.2 A medição dos serviços de capinação será feita por equipe padrão “B”/mês.

¹³ 7.4. Prova de QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL consistente em:

(...)

7.4.2.2. Relação detalhada, firmada pela própria licitante, indicando instalações, aparelhamento e pessoal técnico adequado que deverão, caso sagre-se vencedora, ser disponibilizados por ela para a realização do objeto desta licitação, bem como, a qualificação mínima de cada um dos membros da equipe técnica que deverá se responsabilizar pela correta e regular prestação dos serviços caso seja vencedora do certame;

1.5 Ante a existência de indícios de restrição indevida à competitividade, a suspensão do certame foi decretada e a medida liminar referendada por este e. Plenário.

1.6 Notificado, o **Município** defendeu a exigência de Certidão de Acervo Técnico – CAT que comprovasse a execução de varrição manual de vias e logradouros, capinação manual e limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos, por entender que o foco do certame diria respeito à limpeza urbana, pressupondo, assim, a relevância do serviço de engenharia.

Argumentou que, *“se por um lado a execução propriamente dita dos serviços aludidos tem feição braçal, o certo é que o planejamento e a metodologia a serem empregados nas atividades objeto da contratação pretendida pela Administração denotam nítida conotação de ‘serviço de engenharia’, assim definido dentro do conceito legal fornecido pela legislação que disciplina a profissão”*. Sustentou que, em cada uma das atividades, é *“exigido o emprego de técnicas fiscalização, direção e execução de serviços técnicos (art. 7º, alíneas e, f e g, da Lei nº 5.194/66), sem os quais o cumprimento do objeto licitado resta comprometido”*.

Nesse sentido, por exemplo, *“o emprego de técnicas de engenharia evidencia-se salutar para a apresentação de soluções relativas a operação não mecanizada de recolhimento e remoção dos resíduos espalhados pelas vias e logradouros públicos”*.

Aduziu, quanto à requisição experiência em capinação manual e limpeza de bocas de lobo, que a especificidade na execução de tais serviços justificaria sua eleição, em consonância com a Súmula nº 24.

No que tange à aventada aglutinação indevida de limpeza de boca de lobo com os demais serviços licitados, mencionou que, de acordo com a Lei nº 11.445/2007, *“os serviços de varrição, capina e poda de árvores e coleta de galhos estão inseridos no contexto da limpeza pública, não havendo impedimento de que sejam licitados conjuntamente”*. Ademais, expôs que, *“de acordo com o que consta do documento denominado ‘Cartilha da Limpeza Urbana’, elaborado pelo IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal,*

os serviços de varrição devem ser executados em conjunto com a limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos”.

Alegou também que a imposição de vistoria obrigatória estaria de acordo com o artigo 30, inciso III, da Lei de Licitações.

Concernente à ausência de previsão no edital e na minuta do contrato da necessidade de observância ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), disse que o Anexo I estaria em sintonia com a legislação municipal, em particular e especial com o PMGIRS.

Afirmou que inexistiria divergência na unidade de medida adotada pelo instrumento convocatório para medição dos serviços.

De outro modo, propôs-se a aperfeiçoar a cláusula editalícia que trata da participação de empresas em recuperação judicial, de maneira a não deixar dúvida quanto ao que dispõe a Súmula nº 50.

No que tange à prova de experiência anterior em varrição manual de vias e logradouros públicos, excluindo a possibilidade de demonstração em serviços de empreendimento da iniciativa privada, aduziu que a requisição estaria em conformidade com os preceitos das Súmulas nºs 24 e 25.

Consignou, outrossim, que a exigência de regularidade fiscal genérica perante a Fazenda Estadual estaria em sintonia com o artigo 29, inciso III, da Lei de Licitações.

Explicou não ter sido solicitada a padronização dos veículos a serem utilizados na prestação dos serviços, razão pela qual não traz o edital informações a esse respeito.

Concernente à inclusão indevida no Anexo X – Formulário Único para Proposta Financeira de serviços (raspagem e pintura de guias de vias e logradouros públicos), que não integram a definição da atividade de “Capinação Manual”, obtemperou que as previsões contidas naquele documento estariam em conformidade com o objeto, mas que *“eventuais menções que transcendam o que consta do Anexo I (termo de referência) podem, a critério desta Corte, ser revistos por ocasião da republicação do instrumento convocatório”.*

Ao final, arrazoou que a exigência de Plano de Trabalho como condição de habilitação estaria de acordo com as Súmulas nºs 24 e 25.

1.7 A **Unidade de Engenharia da Assessoria Técnico-Jurídica**, nos aspectos que lhe são pertinentes, pronunciou-se pela parcial procedência das impugnações.

De início, afastou as críticas direcionadas à habilitação técnica, por entender que os serviços de *“varrição manual de vias, capinação manual e limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos podem ser considerados, neste caso, como os serviços de maior relevância técnica e de valor significativo (varrição manual de vias – 53,31%, capinação manual – 14,22% e limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos– 17,82%)”*, seja para fins de demonstração da capacidade técnica operacional ou profissional.

Entendeu também que os serviços, por tratarem de limpeza pública urbana, configuram saneamento básico e submetem-se à supervisão do CREA, podendo ser objeto de Acervo Técnico.

Avaliou que os quantitativos para a prova de qualificação operacional foram fixados no patamar de 50%, em conformidade com o que dispõe a Súmula nº 24.

Em relação à unidade dos serviços de capinação manual e limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos, descrita na planilha orçamentária - equipe-padrão/mês - expõe *“que, no Anexo I – Projeto Básico, os referidos serviços foram dimensionados a partir de equipes-padrão e que na planilha orçamentária os mesmos também foram discriminados como equipes-padrão, e, por conseguinte, foram exigidos como comprovação de qualificação técnico-operacional, 50% do quantitativo descrito na planilha orçamentária, ou seja, também foram utilizados como referência equipes-padrão”*, estando a unidade de acordo com o que deve ser executado.

Quanto à aglutinação do objeto, considerou que *“as atividades ligadas a este tipo de serviço - limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos - apesar de simples, requerem equipes, equipamentos e veículos diferentes das demais, não estando diretamente relacionadas com os outros serviços descritos no objeto”*. Sublinhou, nesse aspecto, que o edital não permitiria a participação de consórcios e subcontratação.

Anotou que, pelas características do objeto, não haveria necessidade de visita técnica obrigatória, por julgá-lo simples, bastando mera declaração de conhecimento da infraestrutura dos referidos pontos de atuação.

Constatou existir divergências na forma de medição dos serviços.

Obtemperou que não haveria desrespeito à Súmula nº 30, eis que o certame se destinaria à limpeza pública urbana, possuindo caráter essencial e extenso, diferentemente dos serviços executados em empreendimentos privados.

De outro modo, constatou haver imprecisão quanto à responsabilidade pela padronização dos veículos, informação que se mostra essencial à elaboração das propostas pelas licitantes.

Neste aspecto, recordou que *“a definição de quem será o responsável pelos custos da personalização dos veículos e equipamentos, desde a concepção da arte, inclusive com a descrição das suas diretrizes, deve estar estabelecido em Edital; pois os custos dessa implantação refletem no orçamento final”*.

Verificou a procedência da queixa relacionada aos serviços de raspagem e pinturas de guias, inseridos no item de serviços de capinação manual no Anexo X, que diverge do que foi estabelecido no Anexo I – Projeto Básico.

Por fim, entendeu não subsistir a apontada requisição de plano de trabalho, para fins de habilitação, visto que o subitem 7.4.2.2 do edital impõe a apresentação de relação de responsáveis técnicos e de equipamentos que a interessada deverá possuir se for a vencedora do certame, dando a ela condições de executar o contrato após sua celebração, não destoando do que prescreve o artigo 30, §6º, da Lei federal nº 8.666/93.

1.8 Sua congênere **Jurídica** apontou que o certame não envolve serviços de gestão, descompactação, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, limitando-se a atividades de varrição e capina manuais, poda de árvores e limpeza de bocas de lobo e galerias, sendo desnecessária a menção expressa no edital ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Pugnou pela necessidade de retificação do ato convocatório, para que conste de *“maneira clara e objetiva, a faculdade de ingresso de empresas em recuperação judicial e extrajudicial que reúnam as condições demandas pela Corte”*.

Igualmente, salientou que o edital deveria ter delimitado as exigências de comprovação de regularidade fiscal aos tributos efetivamente relacionados ao objeto posto em disputa.

Discordou da instrução da área técnica no que tange à requisição de documentos emitidos ou registrados pelo CREA, anotando que as atividades atinentes à varrição manual de vias e logradouros, capinação manual e limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos não demandariam assunção de responsabilidade técnica, e não se submeteriam à fiscalização daquela entidade, revelando-se descabida a exigência de documentos oriundos daquele conselho de classe.

No mesmo sentido, dissenteu de seu preopinante acerca da existência de indevida aglutinação do objeto, na medida em que as atividades lícitas seriam, a seu ver, todas classificadas como limpeza urbana, exceção feita ao serviço de “arrancada de árvore”, atrelado à presença de profissional especializado (engenheiro agrônomo ou florestal).

1.9 A **Chefia da ATJ** endossou as conclusões de suas Unidades Técnicas e, no que houve divergência, acompanhou as ponderações da área jurídica, opinando pela procedência parcial das Representações.

1.11 O **Ministério Público de Contas** pronunciou-se pela procedência parcial das representações.

Acompanhou as conclusões externadas pela área técnica de engenharia em relação à visita técnica, forma de medição dos serviços, ausência de informações sobre a responsabilidade e os custos de padronização dos veículos e à exigência de declaração equivalente ao plano de trabalho.

Assentiu, ainda, com o parecer da ATJ no que tange à regularidade fiscal, recuperação judicial, ao Plano Municipal de Resíduos

Sólidos e à aglutinação indevida, neste último caso sublinhando a necessidade de se recomendar à Administração que *“reavalie a possibilidade de autorizar a subcontratação parcial do objeto em prol da ampliação da disputa”*.

Atinente à exigência de documentos emitidos ou registrados pelo CREA, ponderou *“que as colocações trazidas pela d. ATJ-Jurídica se adequam mais ao caso em discussão, seja por estarem em consonância com o entendimento do próprio CREA e com a jurisprudência deste e. Tribunal, seja por privilegiarem a alternativa mais benéfica aos interessados e à competitividade do certame”*.

Quanto às parcelas de maior relevância, sopesou que, *“se por um lado os serviços de varrição manual, capinação manual, e limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos de fato preponderam financeiramente dentre os serviços englobados na licitação (cf. Anexo IX), sob outro enfoque, os mesmos não demandam conhecimentos técnicos ou expertise tecnológica a justificar a imposição de comprovação de experiência prévia específica – o que é reforçado pela não submissão dos serviços à fiscalização do CREA”*.

No que concerne aos quantitativos, a despeito de concordar com a área técnica no sentido de que a unidade definida em “equipe-padrão” seria compatível com os serviços e que, assim, a mesma não conflita ou destoa da exigência de demonstração de experiência prévia em quantitativo mínimo de 50%, ressaltou que a forma de aceitação dos quantitativos mínimos também demandará adequações a partir da retificação das disposições relativas às parcelas de maior relevância.

Afora isso, recomenda que a *“representada insira no edital o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, em cumprimento aos artigos 7º, §2º, II e 40, §2º, II, ambos da Lei nº 8.666/9311”*, eis que a planilha constante no Anexo IX fornece apenas os valores estimados globais e, portanto, não atenderia às determinações legais.

1.12 A **Secretaria-Diretoria Geral** pugnou pela procedência parcial das Representações.

Avaliando as orientações do CREA e do CONFEA acerca dos serviços ora licitados, verificou que *“apenas os misteres relacionados à coleta e*

transporte dos resíduos oriundos de “limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos”, à “poda, desbaste e arrancada de árvores” e à “coleta de galhos” demandam fiscalização por indigitado Conselho de Classe, sendo que para os serviços de “varrição manual de vias e logradouros públicos”, “capinação manual” e “limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos”, em si, não há fiscalização pelo CREA”. Nesse sentido, pugnou pela procedência das críticas consignadas nas alíneas “a” e “c”, visto que “para as provas de aptidão técnica profissional e operacional (...) são solicitadas demonstrações de realização anterior de ‘varrição manual de vias e logradouros públicos e respectiva coleta’, ‘capinação manual’ e ‘limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos’ de forma indistinta, mediante CATs emitidas pelo CREA ou atestados registrados em indigitado Conselho de Classe”.

Ademais, “tendo em conta que somente parte dos serviços que compõem o objeto licitado requer fiscalização pelo CREA, (...) e considerando que, in casu, não é permitida a participação de empresas em consórcio, (...) a licitação em lote único dos misteres de varrição e capina manuais, que não necessitam de registro no CREA, com os de limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos - notadamente no que se refere à coleta e transporte de seus resíduos - poda, desbaste e arrancada de árvores; e coleta de galhos, que demandam fiscalização por aludido Conselho de Classe, pode se mostrar limitativa”.

Acrescentou que as exigências de habilitação técnica afrontariam à Súmula nº 30, bem assim notou inadequação na requisição de comprovação de experiência anterior em varrição manual (“e respectiva coleta”), pois não constatou no Anexo I – Condições Específicas – Projeto Básico informação que certifique a realização de coleta dos resíduos da varrição manual pela futura contratada.

No mais, suas conclusões não destoaram da instrução, exceção feita ao aspecto relacionado ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, questão que reputa improcedente pelo fato de que a minuta contratual expressamente menciona sua submissão àquela norma.

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A Prefeitura Municipal de São Joaquim da Barra pretende a *“contratação de uma única empresa especializada em limpeza pública, para a realização simultânea de serviços de significativa relevância para o Município, consubstanciado no seguinte: 2.1. Varrição manual de vias e logradouros públicos; 2.2. Capinação manual; 2.3. Limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos; 2.4. Poda, desbaste e arrancada de árvores e 2.5. Coleta de Galhos”*. 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, observo haver divergência na instrução no que concerne à composição do objeto ora licitado, que engloba não só os serviços de varrição manual de vias e logradouros públicos e de capinação manual, mas também limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos; poda, desbaste e arrancada de árvores e coleta de galhos.

De um lado, a Assessoria de Engenharia e a SDG, por razões distintas, entendem que parte dos serviços, nomeadamente limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos, estaria em dissintonia com as demais atividades licitadas. De outra, a Unidade Jurídica da ATJ, acompanhada pelo MPC, considera que, afora o serviço de arrancada de árvore, atividades como varrição, poda, capinação e limpeza de bocas de lobo seriam *“práticas correlatas, dependentes, de semelhante natureza e cuja execução por empresa única não sugere excesso ou prejuízo à competição”*.

Não obstante tais conclusões, observo que este Plenário, em sessão de 20-03-2013¹⁴, já se pronunciou acerca de edital análogo, lançado também pelo Município de São Joaquim da Barra, nos seguintes termos:

¹⁴ Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



“Passando ao exame da Representação em si, inicio pela crítica dirigida à aglutinação de atividades distintas no objeto do Certame e à eleição das parcelas de maior relevância. De acordo com a Cláusula 2 do Edital, o objeto do Certame envolve a contratação de uma única empresa para a realização simultânea dos seguintes serviços:

- 1 – Varrição manual de vias e logradouros públicos;
- 2 – Capinação manual, raspagem e pintura de guias de vias e logradouros públicos;
- 3 - Limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos;
- 4 – Poda, desbaste e arrancada de árvores;
- 5 – Locação de máquinas, veículos e equipamentos;
- 6 – Coleta de Galhos.

Em que pese a argumentação apresentada pela Municipalidade, não vejo como acolhê-la integralmente.

De acordo com a Lei nº. 11.445/2007, o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é composto pelas seguintes atividades:

- I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;
- II - de triagem para fins de reúso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;
- III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana. (...)

À literalidade da lei, os serviços de varrição, capina e poda de árvores e coleta de galhos estão inseridos no contexto da limpeza pública, não havendo impedimento, a meu ver, de que sejam licitados conjuntamente.

Ademais, de acordo com o que consta do documento denominado “Cartilha da Limpeza Urbana”, elaborado pelo IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, os serviços de varrição devem ser executados em conjunto com a limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos, corroborando as alegações da Municipalidade nesse sentido.

Permito-me, como fez o E. Conselheiro Renato Martins Costa ao julgar os Exames Prévios nº. TC-028579/026/09 e outro, trazer à colação trecho das lições do E. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga acerca da extensão do serviço de limpeza urbana, em palestra registrada na edição especial n.º 119 da Revista TCESP:

“Eu diria que serviço de limpeza pública é, na esteira da jurisprudência do Tribunal, aquele que engloba, em suma, quatro atividades. A coleta do lixo dito domiciliar e daquele denominado por vários juristas de lixo público, porque decorrente da limpeza dos espaços e logradouros públicos; o transporte; o tratamento e a deposição. Então, é a coleta do lixo domiciliar e público, o transporte e a deposição. Claro que todas essas quatro atividades fundamentais podem ter subdivisões, a exemplo do transbordo e da reciclagem, mas basicamente o conceito de serviço de limpeza pública abrange a coleta, o transporte, o tratamento e a deposição. Acresça-se lição extremamente importante extraída da nossa jurisprudência no sentido

de que, quando falamos em coleta de lixo público, pressupomos algumas atividades iniciais que a coleta de lixo doméstico não tem, quais sejam, a varrição, a poda e a capinação. O resto não é serviço de limpeza pública. Às vezes, vemos contrato que prevê pintura de guia. O que isso tem a ver com aquelas quatro atividades fundamentais? Nada. Reparo asfáltico, o que tem a ver. Nada. Atividade de lixo resume-se na coleta, transporte, tratamento e deposição.”

“Tendo em perspectiva o referido precedente, entendo que não está contemplado no conceito de limpeza urbana o serviço de “pintura de guias de vias e logradouros públicos” e, por isso, não pode ser licitado conjuntamente com os demais, a menos que a Administração Pública adote providências que possibilitem a ampliação da disputa, como a admissão da participação de empresas reunidas em consórcio, ou a subcontratação, ou, ainda, a divisão do objeto em lotes, à semelhança do que o Plenário decidiu quando do julgamento dos Exames Prévios de Editais TC-11304/026/11, TC-11468/026/11 e TC-11686/026/11, relatados pelo E. Conselheiro Fulvio Julião Biazi:

“(…) Assim, lastreado no referido posicionamento técnico, chego a conclusão de que o DAEE deve proceder a uma alteração na concepção do edital, a fim de ampliar o universo de proponentes, como por exemplo: retirar o serviço de beneficiamento do objeto; ou excluí-lo do rol de parcelas de maior relevância com permissão de sua subcontratação na execução do ajuste; ou permitir a participação de empresas em consórcio; ou ainda outra forma que aumente a competitividade do certame, solução que adoto em face das ponderações do Eminente Conselheiro Renato Martins Costa nesta Sessão. (...)” (Grifei)

Desta forma, a despeito da divergência havida na instrução, na esteira do citado precedente, considero não haver impedimento para a contratação conjunta de serviços de varrição manual de vias e logradouros públicos, capinação manual, limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos, poda, desbaste e arrancada de árvores e coleta de galhos.

Não obstante, de se observar que o Anexo X – Formulário Único para Proposta Financeira previu no item que trata da capinação manual a realização de serviços de “raspagem e pintura de guias de vias e logradouros públicos”, atividade que, além de não estar disposta no projeto básico, não possui a mesma natureza das demais, como consignado na decisão mencionada alhures.

Assim, deve o edital ser retificado para excluir a menção a referido serviço, ou, caso opte por mantê-lo, seja ele discriminado no termo de referência/projeto básico, permitindo-se expressamente sua subcontratação e/ou

a participação de empresas reunidas em consórcio ou, ainda, seja ele apartado em lote próprio, nos termos do que já decidiu esta Corte.

2.3 No que concerne à habilitação técnica, primeiramente, na esteira da manifestação da Assessoria de Engenharia, afasto a queixa direcionada às parcelas de maior relevância eleitas para fins de comprovação da capacidade operacional das licitantes, por ter sido constatado que, *neste caso, seriam eles os “serviços de maior relevância técnica e de valor significativo (varrição manual de vias – 53,31%, capinação manual – 14,22% e limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos– 17,82%)”*.

Todavia, atinente às exigências de que os atestados fossem registrados no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia e de Certidões de Acervo Técnico, documento também emitido por aquele órgão, considero de todo pertinente destacar as informações trazidas pela SDG em seu parecer:

“No tocante ao registro no CREA, observo que a “Súmula da 501ª Sessão Ordinária da Câmara Especializada de Agronomia do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo – CREA-SP”[14], citada por CARVALHO MULTISSERVIÇOS EIRELI em sua Representação (TC-019629.989.19-2), assim estabelece, in verbis:

III.6 – Processo C – 685/2013 C2 CL – Interessado – Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento e Obras de Descalvado – aprovada a sugestão de resposta a ser encaminhada, de forma que o item 4 – CONCLUSÃO, fls. 92/93, sejam encaminhado à Prefeitura Municipal de Descalvado, com alterações na redação, sub-itens 4, 5 e 6 (em itálico – sublinhadas): “Com base na legislação citada entende-se, s.m.j., que os profissionais habilitados a assumir a Responsabilidade Técnica pelas atividades objeto desta consulta seriam:

- 1. Pintura de meio-fio das vias públicas – **atividade não sujeita à fiscalização do Sistema CONFEA/CREAs.***
- 2. Limpeza de bocas-de-lobos – atividades não sujeita à fiscalização do Sistema CONFEA/CREAs; entretanto, para a coleta e disposição dos resíduos é necessária a Responsabilidade Técnica de um Engenheiro Civil, Ambiental, Químico ou Sanitarista.*
- 3. Roçada Manual e Roçada Mecanizada – a roçada manual é atividade não sujeita à fiscalização do Sistema CONFEA/CREAs; entretanto a roçada mecanizada exige Responsável Técnico Engenheiro Agrônomo, Agrícola ou Florestal.*
- 4. Capina Manual, em passeios com calçamento e meio fio de vias e ou logradouros com pavimentação asfáltica – atividade não sujeita à fiscalização do Sistema CONFEA/CREAs; entretanto, a capina química (herbicidas) requer Responsável Técnico Engenheiro Agrônomo ou Florestal.*
- 5. Capina Manual, em passeios públicos sem calçamento, de vias e ou logradouros com pavimentação asfáltica – atividade não sujeita à*

fiscalização do Sistema CONFEA/CREAs; entretanto, a capina química (herbicidas) requer Responsável Técnico Engenheiro Agrônomo ou Florestal.

6. Coleta de Entulho – Requer Responsabilidade Técnica de Engenheiro Civil, Sanitarista, Químico ou Ambiental. Na questão de resíduo vegetal requer a participação de eng. agr. ou florestal.

7. Varrição manual de vias e logradouros públicos – atividade não sujeita à fiscalização do Sistema CONFEA/CREAs. A DAC/SUPCOL (grifos originais).

Do exposto, depreende-se que se inserem nas atividades fiscalizadas pelo CREA as seguintes: (i) limpeza de boca de lobo, quando houver e somente para o serviço de coleta e disposição dos resíduos; (ii) roçada mecanizada; (iii) capina química; e (iv) coleta de entulho, inclusive de resíduo vegetal; não fazendo parte dos misteres fiscalizado por aludido Conselho de Classe os seguintes: (i) pintura de meio-fio das vias públicas; (ii) limpeza de boca de lobo em si, sem serviço de coleta e disposição dos resíduos; (iii) roçada manual; (iv) capina manual; e (v) varrição manual de vias e logradouros públicos.

No que diz respeito à “poda de árvores”, ainda, apurei em pesquisa à internet que na cartilha intitulada “Boas Práticas em Podas de Árvores Urbanas”, produzida pelo Grupo de Trabalho “Poda de Árvores” do CREA/SP consta a seguinte informação, *ipsis litteris*:

Quem pode realizar podas

- Profissionais habilitados do Sistema Confea/Crea (Engenheiros Agrônomos e Florestais), com autorização do setor municipal competente;
- Empresas credenciadas nas Prefeituras e registradas no Crea-SP;
- Podadores credenciados e treinados por profissionais habilitados nos municípios. Conforme procedimentos na ABNT 16.246-1: 2013.

Outrossim, verifiquei que na Decisão Nº: PL-0767/2008, do Plenário do CONFEA, restou assinalado, *in verbis*, que ‘o serviço de poda de árvores está inserido entre as atividades da área de Agronomia/Engenharia Florestal, conforme o disposto na Resolução nº 218, de 1973, em seus arts. 5º e 10 [...] a Decisão Plenária PL-0294/2003 cita que “o profissional habilitado para se responsabilizar pela atividade de poda de árvores é o Engenheiro Agrônomo, o Engenheiro Florestal, o Técnico Agrícola ou Técnico Florestal”.

Observa-se, assim, que, a despeito de alguns serviços requererem a responsabilidade técnica de engenheiro – coleta e disposição dos resíduos decorrentes da limpeza de boca-de-lobos, coleta de entulho e, eventualmente poda de árvores, já que esta poderá ser realizada por “Podadores credenciados e treinados por profissionais habilitados nos municípios. Conforme procedimentos na ABNT 16.246-1: 2013” –, é certo que tais atividades não impõem o registro da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, bastando que ela disponha de um profissional filiado àquela entidade que se responsabilize pela execução de tais misteres.

Desta forma, inadequada a solicitação, para fins de habilitação técnico-operacional, de apresentação de atestados registrados no CREA.

Igualmente, não se mostram pertinentes as parcelas de maior relevância eleitas para fins de qualificação técnico-profissional, eis que, como demonstrado, os serviços de varrição manual de vias, capinação manual e limpeza de bocas de lobos, galerias, canais e córregos, não se subsumem à fiscalização daquele Conselho e nem sequer impõem a presença de um responsável técnico da área.

A merecer correção, ainda, a imposição de experiência anterior na *“varrição manual de vias e logradouros públicos”*, excluindo-se empresas que tenham realizado serviços análogos em condomínios privados, em afronta à Súmula nº 30¹⁵.

2.4 Improcedente, todavia, a impugnação direcionada 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.

No caso, pretende-se a prestação de serviços relacionados à execução de diversos serviços nas vias públicas do município, cujas peculiaridades mostram-se condizentes com a realização de vistoria para subsidiar a elaboração das propostas.

2.5 Afasto também a impugnação atinente ao subitem 7.4.2.2, na medida em que não constitui Plano de Trabalho, como aventado pelo Representante, mas se relaciona às disposições insculpidas no art. 30, inciso II e § 6º, da Lei Federal nº 8.666/93, que possibilita a requisição de *“relação explícita e da declaração formal de disponibilidade”* das *“instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação”*.

¹⁵ Súmula nº 30 - Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica, poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, ficando vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.

2.6 Reputo insubsistente, outrossim, a crítica à ausência de previsão de observância ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, pois, como constatou a SDG, *“o Anexo III – Minuta do Contrato consigna em sua Cláusula Segunda, in verbis, que ‘os serviços que constituem o objeto desta concorrência deverão ser executados em conformidade com as especificações e demais elementos indicados no projeto básico e no Edital do certame, podendo apenas ser alterado a partir da entrada em vigência do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos’”*.

2.7 De outro modo, na esteira da análise empreendida pela área técnica, procedente a crítica relacionada à divergência na forma de medição dos serviços, eis que o edital ora menciona que será ela realizada por quilômetro de rua (eixo) varrido/mês (Anexo I-Projeto Básico) e ora por km/rua (Planilha Orçamentária). De se destacar que a mesma discrepância foi constatada nas Cláusulas 4.6.1.1 do Contrato – Anexo III, no Anexo X e no item 8.3.1 do Edital.

2.8 Ainda que os custos relacionados à padronização dos veículos possa ser ínfimo em relação ao valor total dos serviços a serem prestados, deve a Administração consignar no ato convocatório todas as informações pertinentes, de modo que as licitantes possam mensurar o montante a ser gasto para esse fim.

2.9 Não vislumbro pertinência na apontada vedação à participação de empresas em recuperação judicial e extrajudicial, decorrente da redação dos itens 5.2.5 e 7.6.4., posto que respeitada a literalidade do artigo 31, inciso II, da Lei federal nº 8.666/93, de modo que requisição da espécie, na prática, será inócua, já que a concordata não existe mais no ordenamento jurídico brasileiro, estando impossibilitada a automática extensão da interpretação legal à recuperação judicial.

Não obstante, diante da necessária revisão do edital, conveniente que a Administração promova sua adequação à Lei nº 11.101/05 e à jurisprudência desta Corte, notadamente à Súmula nº 50, passando a prever

expressamente as condições de participação de empresas em recuperação judicial e extrajudicial, a fim de evitar potenciais questionamentos futuros.

2.10 Deve também eliminar a imprecisão na exigência de prova de regularidade fiscal, passando a indicar objetivamente no edital quais os tributos com incidência direta sobre o escopo pretendido e que mantenham pertinência com a área de atuação da licitante.

2.11 Posto isto, considero **parcialmente procedentes** as impugnações, determinando que a Administração, querendo dar seguimento ao certame, adote as medidas corretivas pertinentes para dar cumprimento à lei, especialmente para:

- a) Excluir a menção aos serviços de raspagem e pintura de guias, ou caso opte por mantê-lo, seja ele discriminado no termo de referência/projeto básico, permitindo-se expressamente sua subcontratação e/ou a participação de empresas reunidas em consórcio ou, ainda, seja ele apartado em lote próprio;
- b) Readequar as disposições de habilitação técnica, compatibilizando-as às normas do CREA e ao teor da Súmula nº 30;
- c) Corrigir as divergências existentes nas cláusulas que tratam da forma de medição dos serviços;
- d) Consignar todas as informações necessárias à padronização dos veículos;
- e) Adequar os itens 5.2.5 e 7.6.4 à Lei nº 11.101/05 e à jurisprudência desta Corte, notadamente à Súmula nº 50, passando a prever expressamente as condições de participação de empresas em recuperação judicial e extrajudicial;
- f) Apontar objetivamente sobre quais tributos devem ser demonstradas a regularidade fiscal das proponentes.

Deve também promover cuidadosa e ampla revisão de todos os demais itens do ato convocatório relacionados.

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.



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
(11) 3292-3531 (11) 3292-3368 - gcseb@tce.sp.gov.br



Sala das Sessões, 06 de novembro de 2019.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO