



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 29/07/2015 EXAME PRÉVIO DE EDITAL SEÇÃO MUNICIPAL

(M-004)

Processos: TC-003237/989/15-7, TC-003240/989/15-2 e TC-003265/989/15-2 **Representantes:** Absoluto Group Comércio e Serviços Ltda., J F Guedes Engenharia e Saneamento Ambiental Eireli – ME e Ricardo Paloschi Cabello.

Representada: Prefeitura Municipal de Jundiaí

Responsável pela Representada: Pedro Antonio Bigardi – Prefeito

Assunto: Representações contra o Edital da Concorrência nº 007/15, do tipo menor preço, promovida pela Prefeitura Municipal de Jundiaí, objetivando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, conservação e manutenção de áreas verdes, vias e logradouros públicos do município, conforme especificações e demais Anexos do Edital.

Valor Estimado da Contratação: R\$39.490.835,28

Advogados: Alberto Shinji Higa (OAB/SP nº 154.818) e Ricardo Paloschi

Cabello (OAB/SP nº 195.253)

Procurador de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Junior

1. RELATÓRIO

- 1.1. Trata-se de representações formuladas por ABSOLUTO GROUP COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA., J F GUEDES ENGENHARIA E SANEAMENTO AMBIENTAL EIRELI ME e RICARDO PALOSCHI CABELLO contra o Edital da Concorrência nº 007/15, do tipo menor preço, promovida pela PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, objetivando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, conservação e manutenção de áreas verdes, vias e logradouros públicos do município, conforme especificações e demais Anexos do Edital.
- **1.2.** A representante **Absoluto Group Comércio e Serviços Ltda.** insurge-se contra a adoção do critério de julgamento pelo menor preço global, por compreender que tal condição dificultará a participação mais ampla de empresas interessadas, pois estas estão obrigadas a apresentar uma única proposta que contemple todos os serviços requisitados.

Aponta, por isso, o desatendimento ao disposto no artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 e violação do princípio da competitividade, postulando a segregação do objeto ou a adjudicação a partir do critério do menor preço por item.





- 1.3. A insurgente J F Guedes Engenharia e Saneamento Ambiental Eireli ME, por sua vez, aponta as seguintes inconformidades do ato convocatório:
- **1.3.1.** Critica possível excesso de especificidade na exigência de qualificação técnica, no tocante à eleição das parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo definidas nos subitens "4.6.2.1" e "4.6.3.1" para a demonstração da habilitação técnica operacional e profissional, que são as mesmas, especialmente em relação à equipe de jardinagem, com indicação expressa de prestação de serviços de plantio de mudas ornamentais.
- **1.3.2.** Anota a omissão do subitem "4.6.3" do Edital quanto à competência exclusiva do engenheiro agrônomo para assumir a responsabilidade técnica pelos serviços licitados, afirmando que a integralidade dos serviços que integram o objeto está circunscrita à área de atuação deste profissional, consoante a Resolução CONFEA nº 218/73;
- **1.3.3.** Questiona a legalidade da proibição à participação de empresas reunidas em consórcio, estabelecida na cláusula "3.2" do instrumento convocatório, articulando que a participação no certame estará restrita a uma ou pouquíssimas empresas que tenham como comprovar isoladamente a experiência exigida;
- **1.3.4.** Por representar a fração de apenas 6% do valor da contratação, a representante reclama da eleição dos serviços de "beneficiamento de resíduos de poda e trituração com utilizador de picador" como uma das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, consoante previsto nas cláusulas "4.6.2.1" e "4.6.3.1", "f";

¹ 4.6.2.1. A(s) parcela(s) de maior relevância técnica ou de valor significativo que deverá(ão) constar pelo menos uma vez do(s) atestado(s) é (são):

a) Poda de árvore, destocamento e remoção de resíduos ≥ 2 equipes/ mês;

b) Roçada manual com roçadeiras costais ≥ 320.000 m²/mês;

c) Capina e raspagem manual de vias ≥ 2 equipes/mês;

d) Equipe de manutenção de áreas verdes, compreendendo capina e roçada ≥ 3 equipes/mês;

e) Equipe de jardinagem, compreendendo a conservação de praças, canteiros e plantio de mudas ornamentais ≥ 3 equipes/mês;

f) Beneficiamento de resíduos de poda e trituração com utilizador de picador a 250 toneladas/mês.





- **1.3.5.** Impugna uma possível duplicidade entre os serviços que correspondem aos itens "2.4 Roçada manual com roçadeiras costais" e "2.8 Equipe de manutenção de Áreas Verdes, compreendendo capina e roçada", com desdobramentos que incluem duplicidade de remuneração, afirmando que "o serviço de roçada presente no item 2.4 se sobrepõe aos serviços de roçada que também são exigidos no item 2.8 do Edital";
- **1.3.6.** E aponta, por fim, a omissão do subitem "4.6.4", o qual não dispõe acerca da data final em que os licitantes podem solicitar o agendamento da visita técnica.
- **1.4.** O representante **Ricardo Paloschi Cabello** apresenta as seguintes impugnações ao edital:
- **1.4.1.** Critica a formatação do objeto em lote único, por agregar serviços de naturezas divisíveis e diversas, e articula a necessidade de seu parcelamento em grupos, vislumbrando a ampliação da competitividade do certame, entre outras vantagens à Administração;
- **1.4.2.** Censura a exigência de quantitativo mínimo de funcionários para a prestação dos serviços que se pretende contratar, por impedir que a futura contratada utilize mecanismos, maquinários e tecnologias que venham a realizar os serviços com maior celeridade, eficiência e economia, com número inferior de funcionários:
- **1.4.3.** Aponta excessos nas requisições de atestados para a comprovação da qualificação técnico-operacional constantes no subitem "4.6.2.1" ao afirmar que a Municipalidade não teria se limitado às parcelas de maior relevância e valor significativo, em desatenção à regra do artigo 30, II da Lei 8.666/93.
- **1.5.** Nestes termos, requereram as representantes fosse concedida a liminar de suspensão do procedimento licitatório, e, ao final, o acolhimento das impugnações, com a determinação de retificação do ato convocatório.
- **1.6.** Por meio de decisão publicada no D.O.E. em 30 de maio de 2015, fora determinada a suspensão do andamento do certame e fixado o prazo de 05 (cinco) dias à **PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ**, para apresentação





de suas alegações, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório.

Muito embora não tenha sido objeto de questionamento pelos Representantes, foi verificado que o objeto contempla a prestação de serviços de "Saneamento ambiental", definida pelo próprio ato convocatório como "aplicação de produtos químicos para eliminação de vegetação com produtos certificados peto IBAMA".

Ocorre que, de acordo com a Nota Sobre o Uso de Agrotóxicos Em Área Urbana, emitida pela Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, em 15 de janeiro de 2010, "a prática da capina química em área urbana não está autorizada pela ANVISA ou por qualquer outro órgão, não havendo nenhum produto agrotóxico registrado para tal finalidade".

Portanto, fora requisitada à Origem a demonstração da legalidade da inclusão dos serviços de **saneamento ambiental** no objeto do certame, bem como sua conformidade com as normas da ANVISA.

- **1.7.** A matéria foi submetida ao Egrégio Plenário desta Corte, em sessão de 03 de junho de 2015, quando fora recebida como **EXAME PRÉVIO DE EDITAL**, sendo referendada a medida cautelar de paralisação do certame.
- **1.8.** Em resposta, a Municipalidade de Jundiaí apresenta suas justificativas, conforme evento 24.1 dos autos eletrônicos.
- **1.9.** A Chefia da Assessoria Técnica Jurídica opina pela procedência parcial das representações.

Sustenta que procedem as queixas relativas ao critério de julgamento, as especificações contidas nos subitens "4.6.2.1" e "4.6.3.1", do Edital, e o disposto no subitem "1.1", que englobou no objeto da licitação serviços que comportam execução individualizada.

Quanto à anotação realizada à margem dos temas das representações, isto é, inclusão de serviços de saneamento ambiental, compreende que o ato convocatório deve ser retificado, por falta de justificativas por parte da Municipalidade de Jundiaí.





1.10. O d. Ministério Público de Contas manifesta-se, também, pela procedência parcial das representações.

Entende que procedem as reclamações quanto às especificações contidas nos subitens "4.6.2.1" e "4.6.3.1", do caderno convocatório, e a fixação de quantidade mínima de funcionários, bem assim, quanto aos serviços de saneamento ambiental.

1.11. O Senhor Secretário-Diretor Geral pronuncia-se pela improcedência da representação formulada por Absoluto Group Comércio e Serviços Ltda. – EPP e pela procedência parcial das representações deduzidas por JF Guedes Engenharia e Saneamento Ambiental Eireli – ME e Ricardo Paloschi Cabello.

Considera procedente à anotação dos serviços de saneamento ambiental, devendo ser excluída do Edital.

Esclarece que a parcela de maior relevância de "beneficiamento de resíduos" deve ser eliminada do instrumento convocatório, por não ser atividade rotineira de empresas do ramo licitado.

Afirma que a Prefeitura somente pode estabelecer o número mínimo de profissionais que integrarão as equipes de trabalho, para os serviços em que a unidade de serviço medido é "equipe"; para os demais, cujos quantitativos estão estabelecidos em m², km e tonelada, entende que a definição do pessoal necessário cabe às próprias licitantes, visto que o Edital fornece todas as informações necessárias para tal mister.

Por fim, entende imprescindível a adoção de providências pela Prefeitura Municipal de Jundiaí, no sentido de inserir cláusula no instrumento e na minuta contratual prevendo a observância do Plano de Saneamento e de Resíduos Sólidos acaso existentes, ou futuras adaptações que venham a ser necessárias na forma de execução dos serviços, a partir da efetivação dos referidos Planos.

É o relatório.





TRIBUNAL PLENO EXAME PRÉVIO DE EDITAL

SESSÃO: 29/07/2015 TC-003237/989/15-7 TC-003240/989/15-2 TC-003265/989/15-2

SEÇÃO MUNICIPAL

2. <u>VOTO</u>

- 2.1. Trata-se de representações formuladas por ABSOLUTO GROUP COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA., J F GUEDES ENGENHARIA E SANEAMENTO AMBIENTAL EIRELI ME e RICARDO PALOSCHI CABELLO contra o Edital da Concorrência nº 007/15, do tipo menor preço, promovida pela PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, objetivando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, conservação e manutenção de áreas verdes, vias e logradouros públicos do município, conforme especificações e demais anexos do Edital.
- **2.2.** As insurgências procedem parcialmente.
- **2.3.** Quanto à representação formulada por Absoluto Group Comércio e Serviços Ltda. é improcedente, a exemplo dos laudos ofertados pelo d. Ministério Público de Contas e do Senhor Secretário-Diretor Geral.

A crítica deduzida pela peticionária é em desfavor do critério de julgamento da licitação, isto é, menor preço global, o que poderia caracterizar condição restritiva à participação de empresas do segmento, em afronta ao disposto no artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

Em princípio, cabe verificar o escopo da contratação que, a par de o objeto estabelecer que será a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, conservação e manutenção de áreas verdes, vias e logradouros públicos do município, o Anexo I — Termo de Referência — Projeto Básico declina os serviços que se pretende contratar, ou seja:

- a) poda de árvores, destocamento e remoção de resíduos;
- b) saneamento vegetal;





- c) capina mecanizada com capinadeira autopropelida;
- d) roçada manual com roçadeiras costais;
- e) roçada mecanizada com roçadeira de arrasto acoplada a trator agrícola;
- f) capina e raspagem manual de vias;
- g) equipe de manutenção de áreas verdes, compreendendo capina e roçada;
- h) equipe de jardinagem, compreendendo a conservação de praças, canteiros e plantio de mudas ornamentais;
- beneficiamento de resíduos de poda e trituração com utilização de picador.

Neste contexto, ao analisar os serviços almejados pela Municipalidade de Jundiaí, constata-se que os mesmos estão compreendidos nas atividades preconizadas pela Lei nº 11.445, de 05/01/07, notadamente nos artigos 3º², inciso I, letra "c", e 7º³, inciso III, traduzindo-se em serviços afins, diante da natureza comum e interdependente, com especial atenção para a alínea "b", que será analisada mais a frente, afastando-se, deste modo, as críticas de aglutinação indevida de serviços e do critério de julgamento de menor preço global.

Além disso, as justificativas da Administração representada apontam que houve a abertura de outras licitações para a realização de diversas atividades relativas à limpeza urbana, por meio das Concorrências nºs 06⁴, 09⁵

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

² Art. 3^o Para os efeitos desta Lei, considera-se:

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas 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;

³ Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades: (...)

III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

⁴ Contratação de serviços de triagem e beneficiamento de resíduos da construção civil, compreendendo eco pontos, reciclagem de resíduos da construção civil e central dosadora de concreto;

⁵ Contratação de serviços pertinentes a atividades tais como: reparo ou reconstrução de trechos de calçadas, pavimento de praças, sarjetas, reparos nas entradas das bocas de lobo, muretas e muros, base de monumentos, gradil (lixamento e pintura).





e 12/2015⁶, o que demonstra o acerto da Prefeitura em segregar as atividades da limpeza urbana, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, nos termos do §1º, do artigo 23, da Lei nº 8.666/93.

E mais, há disposição editalícia no Edital acerca da possibilidade de subcontratação dos serviços, nos termos do subitem "10.17", diante da autorização do artigo 72 da lei de regência.

Neste sentido, não vejo como prosperar as insurgências formuladas de aglutinação indevida de serviços concernentes aos trabalhos de limpeza urbana, relativos a áreas verdes, e, consequentemente, do critério de julgamento eleito na licitação, isto é, menor preço global.

- **2.4.** No que toca às reclamações da representante J F Guedes Engenharia e Saneamento Ambiental Eireli ME são parcialmente procedentes.
- 2.5. A critica feita impugnante contra as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo definidas nos subitens "4.6.2.1" e "4.6.3.1", do Edital, para a demonstração da habilitação técnica operacional e profissional, que são as mesmas, especialmente em relação à "equipe de jardinagem, com indicação expressa de prestação de serviços de plantio de mudas ornamentais", bem assim do "beneficiamento de resíduos de poda e trituração com utilizador de picador", é procedente.

Deveras, a par de reconhecer que a eleição das parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo está no crivo do poder discricionário da Administração Pública, é certo que esta não pode extrapolar a razoabilidade do escopo central da licitação, na medida em que a escolha de parcelas restringe a participação na licitação somente aos competidores que detém acervo de serviços pretéritos iguais aos definidos no Edital.

Neste cenário, inobstante as ponderáveis alegações defensórias, a escolha de serviços relevantes concernentes à "equipe de jardinagem, com indicação expressa de prestação de serviços de plantio de mudas ornamentais",

_

⁶ Contratação de serviços essenciais e contínuos de engenharia sanitária de limpeza pública.





bem assim de "beneficiamento de resíduos de poda e trituração com utilizador de picador", embora conceituáveis como eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana, atentam contra a isonomia do certame e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Digo isto porque a especificidade dos serviços em exame é desarrazoada e extrapola o permitido no §2º, do artigo 30, da Lei nº 8.666/93, notadamente em função da possível violação do verbete sumular nº 30⁷ desta Corte, cabendo ao órgão licitante sempre requisitar prova de execução anterior de forma genérica, sem agregar um predicado ao serviço escolhido.

Neste contexto, a Administração representada deve excluir das parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo às exigências acima consignadas, a fim de afastar qualquer ofensa à lei de regência e jurisprudência desta Corte.

2.6. A insurgência levada a efeito contra a redação do subitem "4.6.3", do Edital, é improcedente.

Sobre a questão, as justificativas da Municipalidade de Jundiaí podem ser acolhidas, tanto que todos os órgãos técnicos deste Tribunal assentiram pela improcedência da demanda.

Com efeito, o pedido da representante de que seja indicado, tão somente, como responsável técnico da execução dos serviços, engenheiro agrônomo, é descabido, haja vista que há outros profissionais competentes legalmente que podem exercer a responsabilidade dos trabalhos, isto é, engenheiros florestais, sanitaristas e urbanistas, nos termos da Resolução CONFEA nº 218/73.

2.7. A vedação de participação de empresas reunidas em consórcio é prerrogativa discricionária da Administração Pública, nos termos do disposto no artigo 33 da Lei de Licitações e Contratos; portanto, improcedente a queixa.

⁷ 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.





2.8. A assertiva de que há duplicidade de serviços nos itens "2.4" – Roçada manual com roçadeiras costais e "2.8" – Equipe de manutenção de Áreas Verdes, compreendendo capina e roçada, também não prospera.

Como bem salientado pelo Senhor Secretário-Diretor Geral, a própria descrição dos serviços e dos equipamentos e materiais necessários à sua execução demonstra a diferenciação entre ambos os itens, não havendo a sobreposição alegada de serviços.

2.9. No que toca à regra da visitação técnica, por meio do subitem "4.6.4", do Edital, a censura é procedente.

Com efeito, a par de a Administração representada aduzir em suas razões de defesa que as interessadas poderão agendar a visita técnica por todo o período de publicidade do Edital, é certo que o ato convocatório nada prescreve sobre o período passível da realização da inspeção *in loco*, havendo, pois, necessidade de adequação do Edital quanto a este ponto, notadamente porque a visitação técnica gerará documento que será necessário para a demonstração da qualificação técnica, nos termos da parte final do item impugnado.

- **2.10.** A representação do Senhor Ricardo Paloschi Cabello é parcialmente procedente.
- **2.11.** Acerca da indevida aglutinação de serviços do objeto posto em disputa, já foi matéria deliberada no item "2.3" do presente voto, ou seja, pela improcedência da insurgência.
- **2.12.** A censura relativa à exigência de quantitativo mínimo de funcionários para a prestação dos serviços é procedente.

Para a demanda, acolho a posição lançada pelo Senhor Secretario-Diretor Geral no sentido de que a Prefeitura somente pode estabelecer o número mínimo de profissionais que integrarão as equipes de trabalho para os serviços em que a unidade de serviço medido é "*equipe*"; para os demais, cujos quantitativos estão estabelecidos em m², km e tonelada, a definição do pessoal necessário cabe às próprias licitantes, visto que o Edital informa horários, equipamentos e veículos necessários à execução de tais serviços,





assim como prevê que a vencedora deverá apresentar Plano de Trabalho no prazo de 30 (trinta) dias, após assinatura do contrato (item "1.1" do Anexo – I).

Além disso, o instrumento convocatório possui cláusulas punitivas à contratada, caso a prestação dos serviços não seja executada no prazo pactuado, ou se a execução dos mesmos ocorra em desconformidade com o avençado, nos termos do item "14" do Edital.

- **2.13.** Acerca dos excessos nas requisições de atestados para a comprovação da qualificação técnico-operacional constantes no subitem "4.6.2.1", do Edital, o tema já foi abordado no item "2.5" do presente voto, sendo desarrazoadas, tão somente, as parcelas relativas à "equipe de jardinagem, com indicação expressa de prestação de serviços de plantio de mudas ornamentais", bem assim de "beneficiamento de resíduos de poda e trituração com utilizador de picador", que devem ser excluídas do caderno vestibular.
- **2.14.** Tema alçado à margem das representações é quanto ao serviço pretendido pela Municipalidade de Jundiaí de saneamento ambiental, definido pelo próprio ato convocatório como "aplicação de produtos químicos para eliminação de vegetação com produtos certificados peto IBAMA".

Inobstante alertada no despacho que concedeu as Medidas Liminares, a Prefeitura representada nada encartou aos autos eletrônicos demonstrando a regularidade dos serviços de saneamento ambiental, especialmente na aplicação de herbicida em espaços públicos.

Neste contexto, cabe reconhecer a falta de amparo legal ambiental da exigência, notadamente pela conclusão da <u>Nota Sobre o Uso de Agrotóxicos Em Área Urbana</u>, emitida pela Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, em 15 de janeiro de 2010, no sentido de que "a prática da capina química em área urbana não está autorizada pela ANVISA ou por qualquer outro órgão, não havendo nenhum produto agrotóxico registrado para tal finalidade".

Destarte, cabe determinar a exclusão dos serviços de saneamento ambiental do rol de serviços licitados do presente Edital.





2.15. Por fim, válida a observação do Senhor Secretário-Diretor Geral no que pertine à adequação do presente instrumento convocatório com os termos dos Planos de Saneamento e de Resíduos Sólidos do Município, tendo em consideração que o Edital é silente no assunto.

Neste cenário, recomendo que a Municipalidade representada passe a incluir regras no Edital e na Minuta do Contrato, prevendo a observância aos mencionados Planos acaso existentes, ou futuras adaptações que venham a ser necessárias na forma de execução dos serviços, a partir da efetivação dos referidos Planos.

2.16. Ante o exposto, por tudo o mais consignado nos autos, VOTO pela PROCEDÊNCIA PARCIAL das representações formuladas por J F Guedes Engenharia e Saneamento Ambiental Eireli - Me e Ricardo Paloschi Cabello e pela IMPROCEDÊNCIA da representação deduzida por Absoluto Group Comércio e Serviços Ltda. e determino à PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ que, caso prossiga com o certame, promova a retificação do Edital para que exclua das parcelas de maior relevância técnica os serviços de equipe de jardinagem, com indicação expressa de prestação de serviços de plantio de mudas ornamentais, e de beneficiamento de resíduos de poda e trituração com utilizador de picador, estabeleça objetivamente a data para a visitação técnica, indique o quantitativo mínimo de profissionais quando o serviço medido for remunerado por equipe e deixe a critério da licitante quando o serviço for medido por m², km e tonelada, exclua do rol dos serviços licitados o relativo ao saneamento ambiental, e recomendo que haja adequação do presente instrumento convocatório com os Planos de Saneamento e de Resíduos Sólidos do Município, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo desta decisão, com a consequente publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 21, § 4°, da Lei n° 8.666/93, para oferecimento das propostas.

Por fim, arquive-se o procedimento eletrônico, após o trânsito em julgado da decisão.

Dimas Eduardo Ramalho Conselheiro