



MÉRITO

SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO SILVIA MONTEIRO
TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 23/02/2022
EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL
SEÇÃO MUNICIPAL

- Processos:** 21377.989.21-5
21402.989.21-4
21415.989.21-9
21493.989.21-4
21504.989.21-1
- Representantes:** Aline de Lourdes de Almeida Mendonca Matheus (OAB/SP nº 324.080).
Cleanmax Serviços Ltda., por seu representante legal, Ricardo Del Cielo.
Terracom Construções Ltda., por seus advogados, André Figueiras Noschese Guerato (OAB/SP nº 147.963) e Tereza Ferreira Alves Novaes (OAB/SP nº 332.333).
Cassia de Carvalho Fernandes (OAB/SP nº 316.679).
Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, por seu advogado, Gabriel Gil Brás Maria (OAB/SP nº 306.263).
- Representada:** Prefeitura Municipal de Campinas.
- Responsáveis:** Dário Jorge Giolo Saadi (Prefeito), e Raphael Bernardes Peixoto dos Santos (Diretor do Departamento Central de Compras).
- Advogados:** Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Ricardo Henrique Rudnicki (OAB/SP nº 177.566), Graziela Nobrega da Silva (OAB/SP nº 247.092), Luiz Ricardo Ortiz Sartorelli (OAB/SP nº 248.543), Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP nº 262.845), Peter Panutto (OAB/SP nº 159.153).
- Assunto:** Representações visando ao exame prévio de edital do Pregão Eletrônico n.º 303/2021, Processo Administrativo PMC.2021.00053681-14, da Prefeitura Municipal de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Campinas, tendo por objeto a contratação de empresa ou consórcio de empresas para prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos do Município de Campinas, compreendendo sistemas de coleta de resíduos sólidos urbanos, incluindo serviços complementares de limpeza pública e operação de estação de transferência e transbordo.

Valor estimado: R\$270.284.566,21 (duzentos e setenta milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e sessenta e seis reais e vinte e um centavos).

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas,

Em exame Representações visando ao exame prévio de edital, formuladas pelas Senhoras Aline de Lourdes de Almeida Mendonca Matheus (OAB/SP nº 324.080) e Cassia de Carvalho Fernandes (OAB/SP nº 316.679) (Advogadas), pelas empresas 'Cleanmax Serviços Ltda.' e 'Terracom Construções Ltda.', e pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, contra o edital do Pregão Eletrônico n.º 303/2021, instaurado pela Prefeitura Municipal de Campinas, objetivando a contratação de empresa ou consórcio de empresas para prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos do Município de Campinas, compreendendo sistemas de coleta de resíduos sólidos urbanos, incluindo serviços complementares de limpeza pública e operação de estação de transferência e transbordo.

Em resumo, os Representantes questionaram os seguintes aspectos do instrumento convocatório:

1) Aline de Lourdes de A. M. Matheus (TC-21377.989.21-5):

- a) Inviabilidade da adoção da modalidade Pregão para a contratação dos serviços em tela, posto que são 'serviços públicos especializados de engenharia';
- b) Infringência à Lei Federal nº 14.026/2020 (Novo Marco Legal do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Saneamento Básico). De acordo com a Representante, os titulares devem adotar o modelo de concessão administrativa, especialmente se já existente o instrumento de cobrança por meio de taxa, ou a concessão comum, mediante cobrança tarifária diretamente dos usuários, em detrimento da Lei Geral de Licitações. Isso porque o volume de recursos necessários ao atingimento dos resultados não consegue ter a sua amortização garantida em contratos públicos de curta duração, como aqueles sob a égide da Lei Federal nº 8.666/93, cujo prazo máximo é de 60 (sessenta) meses, a partir de prorrogações anuais e sucessivas, afastando o interesse de agentes privados na prestação;

c) Item 2.2¹: ilegalidade do prazo estabelecido de 30 (trinta) meses, posto que não adstrito à vigência dos créditos orçamentários;

d) Item 5.3.1.6²: impropriedade na cláusula, na medida em que atinge o compromisso de solidariedade que deve perdurar desde a fase licitatória até a execução do Contrato, e *“nesse sentido, se o compromisso das licitantes perdurar somente no prazo de validade da proposta, haveria, ao menos em tese, o permissivo de que qualquer uma delas desistisse sem qualquer tipo de implicação legal e a qualquer momento, em flagrante prejuízo à execução do que contratado e, naturalmente, ao interesse público”*;

e) Itens 9.2.3³ e 9.2.4⁴ exigem declaração e detalhamento do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) sobre a atividade de maior faturamento da empresa, sem respaldo legal, e sem qualquer razão de existirem;

f) Item 10.11⁵ confere benefício às microempresas e empresas de

¹ 2.2. O contrato vigorará pelo prazo de 30 (trinta) meses, a contar da data de recebimento da Ordem de Início dos Serviços, podendo ser rescindido a partir do 24º (vigésimo quarto) mês, em decorrência do início dos serviços contratados através da Parceria Público Privada (PPP), cujo objeto consiste na prestação dos serviços públicos integrados de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, contemplando a implantação, operação e manutenção da Central de Tratamento de Resíduos.

² 5.3.1.6. Vigência do consórcio, que deverá ser de no mínimo, o prazo de vigência da Proposta.

³ 9.2.3. Declaração informando qual dos códigos de Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE, dentre aqueles relacionados no documento apresentado para cumprimento do subitem 12.12.1 do edital, representa a atividade de maior receita da empresa.

⁴ 9.2.4. Detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) com os tributos utilizados para sua formação, com desoneração da folha de pagamento ou sem desoneração da folha de pagamento, de acordo com o CNAE que representa a atividade de maior receita da empresa e com a faculdade estabelecida na Lei nº 12.546/11 e suas alterações, em especial a Lei nº 13.161/15, rubricados e assinados.

⁵ 10.11. Havendo propostas ou lances de uma ou mais Microempresas (ME) ou Empresas de Pequeno Porte (EPP), com valor até 5% (cinco por cento) superior ao da licitante de melhor oferta, não sendo a de melhor oferta ME ou EPP,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



pequeno porte, inobstante, o valor estimado da contratação, de R\$270.284.566,21, ou mais de R\$9.000.000,00 (nove milhões de reais) mensais já desenquadraria a empresa da condição já no primeiro mês de contrato, distorcendo o desenvolvimento econômico e regional almejado, e malferindo a necessária isonomia entre os licitantes;

g) Item 12.13.1⁶ impõe registro ou inscrição da pessoa jurídica no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, **ou** no Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo – CAU, de maneira alternativa, inobstante, os serviços abrangidos contemplam aqueles fiscalizados pelo sistema CREA/CONFEA, e sendo assim, a inscrição no CREA não deve ser alternativa, mas obrigatória;

h) Item 12.13.5⁷ requer a apresentação de atestados acervados de serviços de Coleta Manual/Mecanizada de Resíduos Sólidos, Varrição Manual de Vias Públicas, e Operação de Estação de Transferência e Transbordo, porém, na Súmula extraída da 501^a Sessão Ordinária da Câmara Especializada do CREA/SP, observa-se que o serviço de coleta de entulho requer responsabilidade técnica de Engenheiro Civil, Sanitarista, Químico ou Ambiental, e conforme jurisprudência do Tribunal Pleno desta Corte de Contas, o serviço de varrição manual de vias públicas não requer a comprovação de CAT de atividade que não demanda responsabilidade técnica de profissional especializado;

i) Itens 12.13.4.2.1⁸ e 12.13.4.2.2⁹ exigem comprovação de atividades em concomitância, exigindo-se o tempo em que tenha sido prestado, restringindo a competitividade do certame;

a proposta mais bem classificada dentre as MEs e EPPs será considerada empatada com aquela, podendo a sua proponente apresentar proposta de preço inferior, e, não havendo o desempate, serão chamadas as demais MEs ou EPPs empatadas, na ordem de classificação, para o exercício do mesmo direito.

⁶ 12.13.1. Registro ou inscrição da pessoa jurídica no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA ou no Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo – CAU, dentro da validade.

⁷ 12.13.5. No mínimo uma Certidão de Acervo Técnico (CAT) de profissional Engenheiro ou Arquiteto, registrada no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou no Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo – CAU que comprove já ter executado os seguintes serviços: • Coleta Manual de Resíduos Sólidos; e • Coleta Mecanizada de Resíduos Sólidos; e • Varrição Manual de Vias Públicas; e • Operação de Estação de Transferência e Transbordo.

⁸ 12.13.4.2.1. Admitir-se-á o somatório dos quantitativos de atestados, desde de que comprovada que a prestação de serviços tenha sido executada concomitantemente.

⁹ 12.13.4.2.2. O critério da concomitância definido no subitem 12.13.4.2.1 deste edital, se aplica para os atestados apresentados individualmente por cada consorciadas, relativamente à parcela que executará isoladamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- j) Item 12.13.6.2¹⁰ exige comprovação de vínculo entre o licitante e o profissional no momento da habilitação;
- k) Item 12.14.2.7¹¹ dá margem à subjetividade, pelo emprego do termo “preferencialmente”, “prevendo fórmulas de compensação completamente estranhas”, colocando em xeque a isonomia das licitantes;
- l) Item 12.14.3¹² exige prova de capital social integralizado de 10%, aplicado sobre base de cálculo inferior àquela estabelecida na Lei de Licitações, fragilizando a comprovação de boa saúde financeira, o que pode comprometer a execução contratual;
- m) Item 12.4.3.1¹³ fragiliza a comprovação de boa saúde financeira, pois não exige acréscimo de 30% dos valores em caso de consórcio, conforme possibilita o artigo 33, inciso III, da Lei de Licitações;
- n) Itens 6.2¹⁴ e 13.2¹⁵ restringem a interposição de recursos àqueles previamente cadastrados no Sistema “e-Licitações”, desconsiderando a possibilidade de contratação de profissionais posteriormente, apenas se necessário, tão logo haja o interesse pela prática do ato, ofendendo a ampla defesa e o direito constitucional de petição;
- o) Item 15.1¹⁶ exige apenas 5% do valor anual estimado como garantia de adimplemento contratual, e não o valor total da contratação, correspondente a 30 (trinta) meses;

¹⁰ 12.13.6.2. Ser profissional autônomo contratado pela empresa, condição comprovada através de cópia do contrato de prestação de serviços correspondente, juntada aos documentos de habilitação.

¹¹ 12.14.2.7. A boa situação financeira será comprovada se a participante demonstrar que possui Índice de Liquidez Corrente (ILC) igual ou acima de 1,00 (um com duas casas decimais), Índice de Liquidez Geral (ILG) preferencialmente igual ou acima de 1,00 (um com duas casas decimais) e Índice de Solvência Geral (ISG) igual ou acima de 1,00 (um com duas casas decimais).

¹² 12.14.3. Prova de Capital Social integralizado de, no mínimo, R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), correspondente a aproximadamente **10% do valor anual estimado**, devendo a comprovação ser feita, relativamente à data da apresentação da proposta escrita, mediante a apresentação do Ato Constitutivo em vigor (estatuto ou contrato social, conforme o caso) ou Certidão Simplificada, registrados na Junta Comercial ou no Cartório competente, ou ainda, Balanço Patrimonial apresentado na forma do subitem 12.14.2 do edital.

¹³ 12.14.3.1. No caso de consórcio, será permitido o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação para obtenção do capital social integralizado acima exigido.

¹⁴ 6.2. As pessoas jurídicas ou empresas individuais deverão credenciar representantes, mediante a apresentação de procuração por instrumento público ou particular, atribuindo poderes para formular lances de preços e praticar todos os demais atos e operações no “Licitações-e”.

¹⁵ 13.2. A intenção de interpor recurso somente poderá ser promovida pela licitante via Sistema, depois de declarado o vencedor da disputa pelo(a) Pregoeiro(a). O Sistema aceitará a intenção da licitante em interpor recurso no prazo de 24 (vinte e quatro) horas imediatamente posterior ao ato de declaração do vencedor. A licitante desclassificada antes da fase de disputa também poderá manifestar e motivar a sua intenção de interpor recurso naquele período.

¹⁶ 15.1. Para firmar o contrato, a adjudicatária prestará garantia de adimplemento contratual de 5% (cinco por cento) do valor anual do seu objeto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



p) Item 19.1¹⁷ viola os princípios da licitação e da isonomia entre os licitantes, pela permissão de subcontratação, cessão, ou transferência parcial no limite de até 30% do valor do contrato;

q) item 21.1.1.1¹⁸, da forma como foi redigido, viola o princípio da isonomia, devido à possibilidade de saneamento de omissão ou de data de validade vencida da documentação.

2) Cleanmax Serviços Ltda. (TC-21402.989.21-4):

a) Também contesta a adoção da modalidade Pregão para a contratação dos serviços em tela, posto que são 'serviços especializados de engenharia', não se tratando de serviços comuns, dada a complexidade;

b) Omissão/dúvidas quanto aos procedimentos que o consórcio deverá adotar para efetuar o seu credenciamento e participar dos atos da licitação;

c) Item 2.2¹⁹: ilegalidade do prazo estabelecido de 30 (trinta) meses, posto que não adstrito à vigência dos créditos orçamentários;

d) Item 12.4.3.1²⁰ fragiliza a comprovação de boa saúde financeira, pois não exige acréscimo de 30% dos valores em caso de consórcio, conforme possibilita o artigo 33, inciso III, da Lei de Licitações;

e) Item 14.3.8²¹ estabelece prazo exíguo para a apresentação do plano de trabalho, no ato da assinatura do Contrato;

f) Improriedades na data-base da proposta e no preço referencial (julho/2021), com reflexos na necessidade de se realizar uma audiência

¹⁷ 19.1. Será permitida a subcontratação, cessão ou transferência parcial dos no limite de até 30% do valor do contrato, mediante prévia aprovação do Contratante, devendo a subcontratada atender às mesmas exigências de qualificação técnica exigidas da Contratada referente à parcela do objeto que lhe é repassada, sendo a Contratada a única e exclusiva responsável pela execução dos serviços.

¹⁸ 21.1.1.1. A omissão na documentação ou a documentação apresentada com data de validade vencida, quando passíveis de serem saneadas mediante consulta gratuita a sítio oficial na internet e, as meras declarações das licitantes, constituem falhas formais. Nestas hipóteses, o(a) Pregoeiro(a) poderá suprir de ofício a falha, juntando a documentação obtida em diligência nos autos do processo.

¹⁹ 2.2. O contrato vigorará pelo prazo de 30 (trinta) meses, a contar da data de recebimento da Ordem de Início dos Serviços, podendo ser rescindido a partir do 24º (vigésimo quarto) mês, em decorrência do início dos serviços contratados através da Parceria Público Privada (PPP), cujo objeto consiste na prestação dos serviços públicos integrados de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, contemplando a implantação, operação e manutenção da Central de Tratamento de Resíduos.

²⁰ 12.14.3.1. No caso de consórcio, será permitido o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação para obtenção do capital social integralizado acima exigido.

²¹ 14.3. No ato da assinatura do Termo de Contrato, a adjudicatária se obriga a apresentar os seguintes documentos: (...) 14.3.8. Plano de Trabalho, para os lotes necessários conforme especificações contidas no Anexo VI deste edital.



pública;

- g) Inadequações na definição dos critérios de reajuste e repactuação, considerando a defasagem da data-base do orçamento (julho/2021);
- h) Item 9.29.1 impõe custos demasiados para a contratação em análise, ao estabelecer idade máxima de 5 (cinco) anos para os caminhões coletores compactadores;
- i) Improriedade no BDI, ao estipular margem de lucro de apenas 1%;
- j) Item 11.3 dispõe que o valor máximo aceitável é um critério de desclassificação, porém tais valores deveriam constar do edital, e não apenas no processo administrativo, gerando situação de desigualdade, pois somente aqueles que obtiverem vistas do processo administrativo terão essa informação privilegiada;
- k) Item 5.3.1.6²² possui improriedade, pois *“não há nenhuma lógica para que o prazo de vigência do consórcio seja correspondente ao prazo de vigência da proposta”, devendo “coincidir com o prazo de vigência da contratação, a fim de que o consórcio possa atuar legalmente durante a vigência contratual”.*

3) Terracom Construções Ltda. (TC-21415.989.21-9):

- a) Data-base da proposta que deu origem ao orçamento é de julho/2021, não contemplando o dissídio coletivo que está em vigor desde setembro/2021, restando claro que os valores orçados pela Administração estão defasados antes mesmo da abertura do certame, sendo que a repactuação somente poderá ser solicitada após 1 (um) ano da data de vigência da Convenção Coletiva;
- b) Inconsistências no projeto básico que impedem a formulação das propostas: valor do combustível/insumo óleo diesel S10 com preço defasado, valor irreal da caixa compactadora de lixo de 19 m³ com *lift*, ausência de previsão financeira para locação da área de garagem (base local) e não atendimento à Norma Regulamentadora nº 24, divergência entre o subitem

²² 5.3.1.6. Vigência do consórcio, que deverá ser de no mínimo, o prazo de vigência da Proposta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



12.13.9.1²³ do edital e a planilha de composição de custos (Anexo VIII – Banco de Dados), quanto ao número mínimo de engenheiros ou arquitetos (05), previsão de equipe aquém das exigências legais (Quadro do SESMT – Serviços especializados em engenharia de segurança e em medicina do trabalho), equipe de manutenção e lavagem/higienização de veículos operacionais insuficiente para o atendimento de toda a frota;

c) Item 1.2 do Anexo XI (coleta mecanizada, contêineres de PEAD – 1 m³): incorreções na composição de custo do serviço de coleta mecanizada, que demanda jornada de trabalho muito além da regulamentada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sem previsão de reserva técnica dos contêineres (20%);

d) Valor irrisório da parcela de lucro no BDI de referência, descrito no Anexo IX, de 1%, não condizente com a prática do mercado;

e) Insuficiências no projeto básico: 1) ausência de informações em relação ao Plano de Coleta Mecanizada Municipal, fazendo-se necessária a disponibilização do mapa locacional dos contêineres PEAD – 1 m³ nas áreas já ‘containerizadas’ pelo Município, e maior detalhamento sobre qual espaçamento máximo entre cada contêiner que as licitantes deverão adotar em seus orçamentos; 2) falta de informações acerca da localização dos setores onde serão realizados os serviços de coleta em locais de difícil acesso; 3) inexistência de informações (relação de bairros e dos mapas) que indiquem setores ou frequência de realização dos serviços de Coleta de Resíduos Volumosos (Cata Treco); e 4) ausência de informações (relação de bairros e dos mapas) referentes aos serviços de coleta de resíduos de varrição;

f) Não atendimento ao Plano Municipal de Resíduos Sólidos Urbanos do Município de Campinas, quanto à não previsão de varrição mecanizada, insuficiências nas equipes de lavagem especial de logradouros públicos (duas ao invés de quatro), não previsão de sistemas de contêineres subterrâneos, e divergências nos quantitativos de varrição manual de praças públicas (5,2

²³ 12.13.9.1. 05 (cinco) engenheiros ou arquitetos, sendo necessariamente 01 (um) engenheiro da área de Segurança do Trabalho.



km²/mês ao invés de 5,6 km²/mês);

g) Item 9.29.1²⁴ estabelece a idade da frota em parâmetros não razoáveis, em descompasso com a jurisprudência deste Tribunal de Contas.

4) Cássia de Carvalho Fernandes (TC-21493.989.21-4):

a) Insurge-se contra a adoção da modalidade Pregão e a sua divisão em lotes, defendendo a observância do novo marco regulatório, a geração do ganho de escala, a garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, devendo conjugar todos os serviços listados no artigo 3º, inciso I, alínea 'c'²⁵, da Lei Federal nº 11.455/07 em um único objeto;

b) Prazo contratual de 30 (trinta) meses é incompatível com a vigência dos créditos orçamentários;

c) Item 12.14.2.7²⁶ dá margem à subjetividade, pelo emprego do termo “*preferencialmente*”, possibilitando às empresas que não atenderem também serem habilitadas, em prejuízo ao interesse público;

d) Item 5.2.3²⁷ em descompasso com o arcabouço normativo, ao dispor sobre o instituto da concordata, que foi revogado, carecendo de viabilidade jurídica;

e) Irregularidade na exigência de engenheiro de segurança do trabalho, em empresas com até 100 (cem) funcionários, o que confere restritividade no certame;

f) Muito embora a lei faculte no caso concreto, há necessidade de acréscimo de 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante

²⁴ 9.29.1. A idade máxima dos caminhões coletores compactadores não deverá exceder a 05 (cinco) anos enquanto os demais veículos da frota não deverão exceder a 08 (oito) anos, devendo ser substituídos após isso, independentemente de seu estado físico e operacional.

²⁵ I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: (...) c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana.

²⁶ 12.14.2.7. A boa situação financeira será comprovada se a participante demonstrar que possui Índice de Liquidez Corrente (ILC) igual ou acima de 1,00 (um com duas casas decimais), Índice de Liquidez Geral (ILG) preferencialmente igual ou acima de 1,00 (um com duas casas decimais) e Índice de Solvência Geral (ISG) igual ou acima de 1,00 (um com duas casas decimais).

²⁷ 5.2. Será vedada a participação de: 5.2.3. Empresas com falência decretada ou concordatárias.



individual, no caso de participantes consorciados, dado o vulto da contratação;

g) O edital não indicou qual será o momento e as condições de formalização do consórcio de empresas por se tratar de pregão eletrônico, dada a impossibilidade de o consórcio participar através da plataforma Licitações-e;

h) Não razoabilidade na estipulação da idade máxima da frota, conferindo restritividade ao torneio;

i) Relativamente ao item 20.1, afirma não ser possível prever a repactuação dos preços por não se tratar de cessão exclusiva de mão de obra.

5) Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE (TC-21504.989.21-1):

a) Insurge-se contra a adoção da modalidade Pregão, por se tratar de serviço público especializado (não comum), devendo ser objeto de concessão;

b) Ausência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da Prestação Universal e Integral dos Serviços (EVTE);

c) Não realização de audiência e consulta públicas sobre o edital e sobre a minuta do contrato.

Requereram a suspensão liminar do procedimento licitatório, bem como o julgamento no sentido da procedência das Representações.

As matérias foram distribuídas por prevenção, em razão de suas conexões com aquelas examinadas nos TC(s) 23959.989.19-5, 24117.989.19-4 e 24418.989.19-0, que trataram de Representações em face do edital da Concorrência nº 14/2019, processo administrativo nº PMC.2019.00018443-20, do tipo menor preço por lote, promovido pela Prefeitura Municipal de Campinas, objetivando a contratação de empresa ou consórcio para prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos do Município de Campinas²⁸.

²⁸ Extintos sem resolução do mérito, tendo em conta a perda do objeto das Representações, em razão da revogação do certame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Posteriormente, sobrevieram os TC(s) 12447.989.20-3 e 12479.989.20-4, que abrigaram Representações em face do edital da Concorrência nº 17/2019, processo administrativo nº PMC.2018.00024232-63, do tipo “melhor menor valor da contraprestação paga pela Administração Pública com a melhor técnica”, promovida pela Prefeitura Municipal de Campinas, objetivando a contratação de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, destinada à realização de investimentos e prestação dos serviços de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos (RSU) no Município de Campinas, ocasião em que este Tribunal, após a apreciação da matéria²⁹, *“considerando a evidenciação de vícios de origem insanáveis que impõem o retorno à fase preparatória do certame, notadamente quanto à desatualização do Plano de Saneamento Básico do Município; à inexistência do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; à falta de maiores detalhamentos, inconsistências e desatualização dos estudos de viabilidade econômica da parceria público-privada; e à injustificada adoção do critério de julgamento de combinação do menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública com o de melhor técnica”*, **determinou a anulação do certame.**

Os presentes autos constaram dos trabalhos do E. Tribunal Pleno na Sessão de 27/10/2021, ocasião em que a matéria foi recepcionada sob o rito do exame prévio de edital, determinando-se a imediata paralisação do procedimento licitatório até ulterior deliberação desta Corte de Contas, fixando-se prazo à Origem para a apresentação de justificativas.

Em atendimento, a Prefeitura Municipal de Campinas comunicou a suspensão do certame, juntando aos autos a íntegra do edital e seus anexos, trazendo as justificativas técnicas prestadas pela pasta competente, qual seja a Secretaria Municipal de Administração – SMA.

Em síntese, teceu considerações acerca das razões que levaram a Secretaria Municipal de Serviços Públicos a adotar uma nova modelagem, principalmente a partir da decisão exarada no TC-498.989.14-4, e que

²⁹ Exames Prévios de Edital. Tribunal Pleno, Sessão de 29/07/2020, Relator Conselheiro Dr. Dimas Ramalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



naqueles autos a Chefia de ATJ havia se pronunciado de modo contrário à aglutinação de objetos de natureza distintas, inobstante tal fato não tenha sido suscitado em sede de exame prévio de edital.

Nesse sentido, asseverou que, de acordo com a ATJ, a contratação por via alternativa à Parceria Público-Privada deveria envolver a fragmentação do objeto em maior número de lotes ou de licitações, a fim de viabilizar a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração.

Quanto ao prazo de vigência do consórcio (item 5.3.1.6), sustentou, através das palavras de Marçal Justen Filho, que *“De regra, o consórcio não existirá antes, nem fora, nem além da licitação. Será constituído para o fim de participar da licitação e, eventualmente, promover a execução do contrato”*.

Sobre a exigência dos itens 9.2.3 e 9.2.4, de detalhamento do BDI sobre a atividade de maior faturamento da empresa, afirmou que teve o condão de contribuir para análise da planilha, a fim de que seja apurado se a empresa declarante é, de fato, beneficiária da desoneração da folha de pagamento, sob pena de infringir os ditames da Lei nº 12.546/11.

Acerca da possibilidade prevista no item 10.11, por conferir benefício às empresas ME e EPP, tendo em vista o montante envolvido, com base em artigo de renomada revista, ressaltou que a correta interpretação é no sentido de ser lícita a participação dessas empresas, pois a Lei Complementar nº 123/2006 não veda a conduta, e, além disso, assegura que o desenquadramento não implicará qualquer restrição em relação aos contratos anteriormente firmados.

Com relação ao item 12.13.1, que possibilita o registro no CREA, ou alternativamente no CAU, defendendo que só poderia ser permitido o registro no CREA, sustentou que as atribuições inerentes ao engenheiro, acerca da gestão de resíduos sólidos, são extensivas também ao arquiteto.

No que diz respeito à exigência de CAT (Certidão de Acervo Técnico), para fins de comprovação de serviços de coleta manual/mecanizada de resíduos sólidos, varrição de vias públicas, e operação de estação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



transferência e transbordo, asseverou que a solicitação da CAT para o serviço de varrição se justifica em virtude da relevância financeira, e ainda da forte relação com o meio ambiente e saúde pública.

Sob outra perspectiva, defendeu que uma vez que o CREA/CONFEA atesta a capacidade técnica nesses serviços, reconhecendo a sua importância no contexto do sistema de limpeza pública, entende necessária a apresentação da CAT, com o objetivo de oferecer segurança operacional ao licitante.

No que tange à concomitância exigida nos itens 12.13.4.2.1 e 12.13.4.2.2, salientou que o objetivo é verificar se a licitante possui capacidade suficiente para executar os serviços pretendidos, ao mesmo tempo, e que essa exigência não possui o condão de afrontar o artigo 30, §5º, da Lei de Licitações, e está de acordo com a jurisprudência e com as súmulas deste Tribunal.

Quanto às irresignações no item 12.14.2.7 (comprovação de boa situação financeira mediante índice de liquidez), utilizando o vocábulo “*preferencialmente*”, “*prevendo fórmulas de compensação completamente estranhas*”, defendeu que as exigências encontram-se na esfera de discricionariedade da Administração, que deverá avaliar, caso a caso, “*as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações*”, bem como se encontram em perfeita harmonia com a jurisprudência deste Tribunal.

No que concerne ao item 12.14.3, que exige prova de capital social integralizado aplicado sobre base de cálculo correspondente ao período de 12 (doze) meses, e não pelo interstício contratual de 30 (trinta) meses, disse que se trata de observância à Súmula nº 37 deste Tribunal, sendo que o mesmo raciocínio se aplica ao item 15.1, ao exigir 5% do valor anual estimado como garantia de adimplemento contratual, e não o valor da contratação.

Com referência à interposição de recursos no sistema Licitações-e, afirmou tratar-se de regras que devem ser observadas por todos os participantes, tendo em vista questões de segurança.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em relação à possibilidade de subcontratação, cessão ou transferência parcial até o limite de 30% do valor do contrato, sustentou que não há afronta aos princípios da igualdade e competitividade no certame, porque tal previsão está de acordo com a jurisprudência, e ainda, no presente caso, há serviços cuja singularidade permite o seu desempenho por outra empresa que não a Contratada.

Sustentou que as regras do edital possibilitam a participação de consórcio, e dispõem sobre a necessidade de indicação da empresa líder que representará o consórcio perante o Município, a qual deverá ser conferido poderes para representar os consórcios no procedimento licitatório, interpor recursos, e desistir de sua interposição, e praticar todos os demais atos pertinentes ao certame.

Explicam que ele deve ser constituído previamente à realização do certame, sendo que o acesso ao sistema eletrônico se dará por meio do credenciamento prévio perante o provedor do sistema eletrônico do Banco do Brasil do representante da empresa líder, e que o registro do consórcio se dará antes da assinatura do contrato, nos termos do compromisso apresentado na fase de habilitação.

Com relação ao prazo da contratação, disse que está de acordo com a jurisprudência desta Corte de Contas.

Sobre a alegação de que a exigência de capital social de empresas consorciada não está de acordo com a Lei de Licitações, pela ausência de previsão do acréscimo de até 30% dos valores exigidos para licitante individual, a ser aplicado ao consórcio, disse tratar-se de uma faculdade da Administração, exegese do termo 'podendo', significando a não obrigatoriedade de sua adoção, conforme pretendido pela Representante.

No que diz respeito ao prazo exíguo para a apresentação do plano de trabalho, salientou que foi aumentado para 10 (dez) dias, devendo a modificação ser incorporada ao edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em referência às impropriedades na data-base da proposta e no preço referencial, com reflexos no procedimento de audiência pública, afirmou que ela se destina às licitações cujo valor global ultrapasse o montante de R\$330.000.000,00, hipótese não aplicável ao presente caso, pois o valor estimado do objeto é de aproximadamente R\$270.000.000,00.

Com relação à insurgência contra a repactuação, sob a alegação de que o referido instituto é aplicável somente aos contratos que possuem dedicação exclusiva de mão-de-obra, hipótese que não se amolda ao presente objeto, disse que não é o caso, pois os serviços são caracterizados como contínuos, e sob o ponto de vista jurídico, o direito à repactuação está previsto no artigo 40, inciso X, e artigo 55, inciso III, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, pois a repactuação é espécie do gênero reajuste, uma vez que também se destina a compensar os custos dos serviços, depreciados pela inflação em escala esperada, concluindo que à contratada assiste direito à repactuação.

No tocante às impropriedades na idade da frota, sustentou que, em decorrência da rotina a que é submetido o caminhão destinado à coleta dos resíduos sólidos, em virtude do tipo de serviço que executam, entrarão em processo de manutenção mecânica precocemente, razão pela qual se mostra viável a exigência de que o mesmo conte com vida útil de no máximo 5 (cinco) anos, devendo ser substituídos caso atinjam essa idade.

Sobre os demais veículos, como não apresentam as mesmas características, podem ser submetidos a uma renovação a cada oito anos.

Com relação ao lucro de 1% previsto no BDI, defendeu que cabe a cada licitante a elaboração de sua proposta, utilizando coeficientes e preços que julgarem apropriados.

Quanto à impropriedade na cláusula de vigência do consórcio, disse que as condições são previamente fixadas pelos interessados, que elegerão uma empresa líder para representá-los em todos os atos do procedimento licitatório, sendo que o registro do compromisso só será realizado pela vencedora do certame, e antes disso, inexistirá o consórcio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No que diz respeito à defasagem do orçamento, e inconsistências, disse que a planilha de preços será revisada, de acordo com a atualização do banco de dados, em especial conforme as Convenções Coletivas, e quando da republicação do edital, banco de dados e respectivas composições serão anexadas na Pasta Técnica, devidamente atualizados.

Sobre as inconsistências em relação à composição de custos da administração local, divergências quanto ao número mínimo de engenheiros, atendimento à Norma Regulamentadora nº 04 (quadro do SESMET – Serviço de Engenharia e Segurança do Trabalho), e à equipe responsável pela lavagem e higienização da frota operacional, afirmou que devem ser contabilizados na administração central, item que compõe o BDI.

Com relação à carga horária do engenheiro pleno – Gerente de Setores Específicos do contrato, informou que foi contabilizado especificamente na administração local.

Quanto à inconsistência no anexo XI (Composição do Custo de Coleta Mecanizada), composição das equipes e à reserva técnica dos contêineres, disse que tanto no Projeto Básico, como na CPU do referido item, foram fornecidos todos os elementos técnicos necessários a elaboração dos preços unitários pelas licitantes, e com relação à reserva técnica dos veículos coletores como também de outros equipamentos que necessitam de reposição imediata, deverão ser contemplados na administração central que é um item que compõe o BDI.

Também sustentou que o item Coleta Mecanizada apresenta todos os elementos técnicos necessários ao dimensionamento do número de contêineres a ser instalado em cada setor de coleta, item de inteira responsabilidade do licitante, inobstante, com o objetivo de retificar e complementar as informações técnicas apresentadas serão disponibilizadas as áreas a serem implantados os novos setores de coleta mecanizada, através de plantas em escala compatível, como também o distanciamento mínimo entre cada container a ser instalado, que será de 50 metros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Relativamente ao descumprimento do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), disse que foi elaborado em 2021, com o objetivo de atender ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos, bem como a Lei de Saneamento Básico, e para isso, está sendo elaborado um edital que define um novo modelo de gestão municipal de resíduos sólidos, cujo processo está em tramitação.

Nesse sentido, disse que o PMGIRS possui um dispositivo no qual as diretrizes desse plano poderão ser alteradas, modificadas ou atualizadas de quatro em quatro anos, permitindo assim a compatibilização das metas do plano com o contrato de prestação de serviços, ora licitado, e para atendimento do PMGIRS, a Prefeitura necessita desembolsar grandes vultos de investimentos, os quais não estão disponíveis, razão pela qual o respectivo atendimento ao plano deverá ser executado por empresa privada, concluindo que o edital em questão, por não apresentar investimentos e ser apenas uma prestação de serviços, não reúne condições para atender plenamente o plano municipal.

Afirmou, igualmente, que o edital da Parceria Público-Privada será lançado ao final da vigência do prazo contratual de que trata o presente certame.

Acerca da vedação à participação de empresa concordatária na disputa, disse tratar-se de mera reprodução do texto legal, constituindo condição inócua e sem qualquer impacto na formulação das propostas.

Ao final, ressaltou a importância da contratação em apreço, requerendo o acolhimento das justificativas, e a regularidade dos atos municipais relativos ao presente caso.

A ATJ engenharia, em extensa análise, manifestou-se pela procedência parcial das impugnações, em sua área de atuação.

Nos aspectos econômico-financeiros, a ATJ manifestou-se pela procedência parcial da Representação autuada no TC-21402.989.21-4, e pela improcedência das Representações abarcadas nos TC(s) 21377.989.21-5 e 21493.989.21-4, e 21504.989.21-1, não havendo impugnação de ordem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



econômico-financeira a analisar no TC-21415.989.21-9.

ATJ jurídica posicionou-se pela improcedência das impugnações relativas ao seu campo de atuação.

Chefia de ATJ, MPC e SDG manifestaram-se pela improcedência da Representação intentada pela ABRELPE (TC-21504.989.21-1), e pela procedência parcial das demais (TC(s) 21377.989.21-5, 21402.989.21-4, 21415.989.21-9, e 21493.989.21-4).

É o relatório.



MÉRITO

SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO SILVIA MONTEIRO

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 23/02/2022

EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL

SEÇÃO MUNICIPAL

- Processos:** 21377.989.21-5
21402.989.21-4
21415.989.21-9
21493.989.21-4
21504.989.21-1
- Representantes:** Aline de Lourdes de Almeida Mendonca Matheus (OAB/SP nº 324.080).
Cleanmax Serviços Ltda., por seu representante legal, Ricardo Del Cielo.
Terracom Construções Ltda., por seus advogados, André Figueiras Noschese Guerato (OAB/SP nº 147.963) e Tereza Ferreira Alves Novaes (OAB/SP nº 332.333).
Cassia de Carvalho Fernandes (OAB/SP nº 316.679).
Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, por seu advogado, Gabriel Gil Brás Maria (OAB/SP nº 306.263).
- Representada:** Prefeitura Municipal de Campinas.
- Responsáveis:** Dário Saadi (Prefeito), e Raphael Bernardes Peixoto dos Santos (Diretor do Departamento Central de Compras).
- Advogados:** Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Ricardo Henrique Rudnicki (OAB/SP nº 177.566), Graziela Nobrega da Silva (OAB/SP nº 247.092), Luiz Ricardo Ortiz Sartorelli (OAB/SP nº 248.543), Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP nº 262.845), Peter Panutto (OAB/SP nº 159.153).
- Assunto:** Representações visando ao exame prévio de edital do Pregão Eletrônico n.º 303/2021, Processo Administrativo PMC.2021.00053681-14, da Prefeitura Municipal de Campinas, tendo por objeto a contratação de empresa ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



consórcio de empresas para prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos do Município de Campinas, compreendendo sistemas de coleta de resíduos sólidos urbanos, incluindo serviços complementares de limpeza pública e operação de estação de transferência e transbordo.

Valor estimado: R\$270.284.566,21 (duzentos e setenta milhões duzentos e oitenta e quatro mil quinhentos e sessenta e seis reais e vinte e um centavos).

EMENTA: EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL. PREGÃO. ORÇAMENTO DESATUALIZADO. CUSTO DE ALUGUEL DE GARAGEM (BASE LOCAL) ALOCADO INDEVIDAMENTE NO BDI. IMPROPRIEDADE NA TAXA DE LUCRO DO BDI. INADEQUAÇÃO DO PROJETO BÁSICO. NÃO CUMPRIMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.

1. O percentual de lucro estipulado no BDI, de 1%, para o objeto em apreço, não se mostra razoável.
2. A licitação deve ser deflagrada com orçamento atualizado, conforme jurisprudência desta Corte.
3. O projeto básico deve conter todos os elementos necessários para possibilitar a correta elaboração das propostas.
4. Custos com aluguel de garagem (base local), por serem precisamente mensuráveis, devem ser alocados como custos diretos, não devendo integrar o BDI.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas,

A Prefeitura Municipal de Campinas pretende contratar empresa ou consórcio de empresas para prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos, compreendendo sistemas de coleta de resíduos sólidos urbanos, incluindo serviços complementares de limpeza pública e operação de estação de transferência e transbordo, com valor estimado de R\$270.284.566,21 (duzentos e setenta milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e sessenta e seis reais e vinte e um centavos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Inobstante, os elementos constantes dos autos revelam que alguns aspectos do instrumento convocatório devem ser reformulados.

Destaco que o edital em questão se fundamenta nas Leis Federais nº(s) 10.520/02 e 8.666/93, e assim, a matéria será analisada com base em referidos dispositivos legais.

Dito isso, começo a análise a partir da adoção da modalidade Pregão para a contratação dos serviços em análise, objeto das Representações abarcadas nos TC(s) 21377.989.21-5, 21402.989.21-4, 21493.989.21-4 e 21504.989.21-1.

1. Da adoção da modalidade pregão, e do modelo adotado para a prestação dos serviços.

De início, observo que a jurisprudência desta Corte de Contas possibilita a utilização da modalidade Pregão para contratação de serviços de engenharia considerados comuns, padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, cujo detalhamento do objeto possui grau de precisão adequado.

Nesse sentido caminhou a decisão deste E. Plenário na Sessão de 22/09/2021, quando da análise dos processos TC(s) 12928.989.21-9 e 12951.989.21-9, em sede de Exame Prévio de Edital³⁰, sob relatoria do E. Conselheiro Dr. Edgard Camargo Rodrigues:

Naquela ocasião a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS – ABRELPE apresentou impugnações a esta Corte em face do certame (TC-009683.989.21-4), no entanto o pedido de processamento da matéria sob o rito do exame prévio foi indeferido por conta da ausência de indícios que pudessem naquela oportunidade afastar a presunção de legalidade do procedimento, afastando alegações acerca de eventual preclusão do direito a novo acionamento deste Tribunal para atuação nos termos do art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93.

E, conforme já anunciado em aludido despacho de indeferimento, este Tribunal em diversas ocasiões admitiu a adoção da modalidade Pregão em certames com objetos

³⁰ Impugnações ao edital de Pregão Presencial nº 001/2021, que visa à prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares, comerciais, de serviços e institucionais, incluindo áreas destinadas à indústria; disponibilização de contêineres para resíduos orgânicos e caçambas em áreas rurais e urbanas para acondicionamento de resíduos orgânicos não recicláveis; programa de sustentabilidade ambiental; podagem; fornecimento, instalação, coleta e transporte de PEV'S; e fornecimento, implantação, manutenção e higienização de sistema de contêineres soterrados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



semelhantes, a exemplo das decisões proferidas nos processos TC-000487.989.13, TC-010755.989.16, TC-008181.989.18-7, TC-009811.989.19-3 e TC-010877.989.19-4, sobretudo porque ausentes indícios de afronta ao parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002. (g. n).

No que diz respeito ao modelo escolhido para a contratação do objeto do presente certame, à luz do novo marco regulatório – a discutida adoção obrigatória do regime de concessão, na modalidade administrativa³¹ – faz-se necessário tecer algumas considerações sobre o tema.

Para tanto, trago à colação trecho do Voto de Desempate proferido pela E. Conselheira Presidente à época Dra. Cristiana de Castro Moraes, neste E. Plenário na Sessão de 23/06/2021, quando da apreciação do TC-10278.989.21-5, nos seguintes termos:

Acredito que o novo marco do saneamento ainda nos trará muitas questões para discussão.

No entanto, nesse primeiro momento, pedindo vênias ao Conselheiro Relator, filio-me à posição, mais conservadora, apresentada pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

Explico.

O entendimento que obriga a Administração a realizar a concessão dos serviços de limpeza urbana, quando optar, qualquer que seja o motivo, por não realizá-los por mãos próprias aparenta causar, já de saída, dificuldades.

A principal delas foi lembrada na última Sessão pelo Conselheiro Renato Martins Costa.

A prevalecer uma visão mais restrita do que se considera prestação direta, outros serviços de limpeza urbana que não estão previstos no edital em exame, como os de varrição manual e mecanizada, assim como de asseio e conservação urbana, também precisariam ou ser concedidos ou ser prestados por meios próprios da Administração, por estarem contemplados no conceito de saneamento.

No entanto, são serviços que não são passíveis de imputação a usuários determinados (são de natureza *uti universi*); logo, ao menos segundo o que se entende até o momento, insuscetíveis de remuneração por taxa ou tarifa.

Nessa hipótese, apenas sobraría para a Administração, que não

³¹ Contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



realizasse as atividades via servidores e maquinários próprios, a delegação dos serviços por meio de parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa.

Não me parece que tal conclusão seja razoável.

Vale lembrar, a esse respeito, que a PPP tem requisitos (valor mínimo de contrato, limite de comprometimento de receita corrente líquida, entre outros), não sendo uma via tão simples de utilizar.

Quero trazer luz ainda a um segundo ponto, que diz respeito à tramitação do novo marco do saneamento.

O projeto levado à sanção presidencial que originou a Lei Federal n.º 14.026/2020 possuía disposição que restringia a aplicação, dentre outros, do artigo 10 da Lei Federal n.º 11.445/2007 apenas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário:

“Art. 20. Aplicam-se apenas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário os seguintes dispositivos:

I - da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, o § 8º do art. 13;

II - da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007:

a) o art. 8º;

b) o art.10;

c) o art. 10-A.”

O artigo 10 é central para nossa discussão. Embora tenhamos que interpretar o ordenamento vigente, com olhos voltados para seu produto acabado – a lei em vigor –, não consigo ignorar que sequer era a intenção original dos parlamentares, expressada através do texto encaminhado para sanção presidencial, a inclusão dos serviços de limpeza pública na lógica do artigo 10.

Referida constatação me inclina a ter mais cautela na aplicação da norma, ainda mais nesse primeiro momento.

Por fim e independentemente dessas observações, creio que o Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues nos trouxe compreensão que serve de excelente caminho para o encaminhamento da controvérsia, em especial nesses tempos iniciais em que as mudanças ainda não foram devidamente acomodadas e amadurecidas.

Sua Excelência lembrou, para firmar seu entendimento, orientação presente na doutrina administrativista sobre as formas de consecução dos serviços, a qual arrola entre as formas diretas aquela em que a Administração simplesmente terceiriza a realização material das atividades, mediante contrato administrativo de prestação de serviços continuados, nos moldes da Lei Federal n.º 8.666/93.

Quero acrescentar, se me permitem, que essa compreensão encontra fundamento na própria Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Com efeito, a dicção do artigo 175 da Constituição Federal é a seguinte:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Assim, segundo o texto constitucional, o Poder Público tem duas formas para se desincumbir da obrigação de prestar serviços públicos: prestação direta ou sob regime de concessão/permissão.

Ora, pergunto:

Onde está autorizado, então, no referido dispositivo, que haja a prestação de serviços públicos por contrato administrativo que não seja de concessão e permissão?

Essa prática sempre ocorreu largamente e vem acontecendo até o presente momento, sem quaisquer questionamentos relevantes, com os serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos.

Embora reconheça que seja contraintuitivo, quando fala em prestação direta quer me parecer que a Constituição, por eliminação, inclui formas de contratação que não sejam a de concessão e permissão.

Em assim sendo, a Administração que contrata uma empresa para prestar serviços de coleta por 12 (doze) meses está fazendo prestação na forma direta. Quem aparece e responde perante o usuário ou beneficiário do serviço é a Administração, não a empresa terceirizada.

Dessa forma, a meu ver, mesmo à luz do novo marco do saneamento, **não deve haver vedação a que a Administração se valha de contratos de serviços continuados da Lei de Licitações para fazer frente aos serviços de limpeza urbana.**

Aliás, como já antecipei, sem poder cobrar de forma individualizada do usuário, não haverá, ao menos em tese, a possibilidade de conceder, sem ser por PPP (concessão administrativa), vários dos serviços de limpeza urbana (roçada, limpeza de praças, varrição de ruas, por exemplo).

Não aparenta ser o mais adequado forçar o Poder Público a escolher entre: a) a conceder por PPP; ou a b) fazer concurso público para o recrutamento de funcionários e a comprar equipamentos para fazer a execução por mão própria desses serviços.

Assim, sem prejuízo de que futuramente, com maior amadurecimento da matéria, eu reveja minha posição, compartilho da opinião no sentido de que ainda são permitidos contratos de prestação de serviços de caráter continuado para o objeto do edital em apreço.

A propósito, confirmando a meu ver essa compreensão, vale observar que a enumeração feita no artigo 10 do que não pode ser feito não prevê expressamente contratos administrativos da Lei Federal n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



8.666/93: “vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária”. Contrato administrativo com fundamento na Lei 8666 não possui natureza precária. (g.n.)

Com base nessas ponderações, e tendo em conta as bem abalizadas considerações de ATJ jurídica, sempre tendo em mira o caso em análise, a própria Administração anuncia a promoção de estudos de viabilidade técnica com vistas à contratação do objeto em apreço mediante Parceria Público-Privada (PPP), e, além do mais, o edital, já prevendo essa providência, inseriu cláusula resolutiva, autorizando o Município a rescindir o ajuste a partir do 24º mês, em decorrência de eventual início dos serviços contratados através de PPP.

Sob outra perspectiva, considerando que essas recentes mudanças na legislação não foram ainda completamente absorvidas e amadurecidas, e tendo em conta que os municípios paulistas estão se adaptando, é razoável possibilitar ao Município de Campinas que promova o torneio nos moldes propostos.

No que diz respeito à reclamação acerca da suposta divisão do objeto em diferentes lotes, observo que o edital especifica em lote único os serviços licitados.

2. Do orçamento.

Em referência à Planilha de Custos e Serviços, faz-se necessária a atualização dos insumos, bem como dos preços de mão-de-obra, contemplando o reajuste relativo à convenção ou dissídio coletivo de trabalho ou equivalente, conforme reconhecido pela própria Administração.

De fato, o orçamento desatualizado prejudica a formulação das propostas, podendo inclusive alijar indevidamente da disputa licitante por apresentar proposta de valor global superior ao aceitável pelo Município³², ou ainda, fazer com que a vencedora tenha que arcar com custos adicionais até

³² 11.3. Serão DESCLASSIFICADOS os lances finais e, na inexistência de lances, as propostas finais que apresentem preços excessivos, ou seja, superiores ao(s) valor(es) máximo(s) aceitável(eis) para o lote pelo Município, constante(s) do processo administrativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



que ocorra o reajuste dos preços.

Por ocasião da reavaliação do orçamento, deverá a Prefeitura Municipal de Campinas verificar eventual necessidade de realização de audiência pública.

Com relação à caixa compactadora de lixo de 19 m³ com *lift*, diante da não apresentação da fonte dos valores informados, tanto por parte da Representante, quanto da Representada, faz-se necessária a revisão das condições de sua pesquisa de mercado, de maneira a confirmar o orçamento estimativo, ou atualizá-la aos valores praticados no mercado.

Quanto à falta de previsão de reserva financeira para locação de área de garagem (base local), observo que é **imprópria a alocação desses custos diretos na taxa de BDI**, conforme averiguado pelo segmento especializado de ATJ, devendo a Prefeitura Municipal de Campinas demonstrar claramente onde os valores relativos às instalações de garagem (base local) foram considerados, observando-se a sua correta classificação como custos diretos.

Relativamente à incompatibilidade entre o subitem 12.13.9.1 do edital, e a planilha de composição de custos, quanto ao número mínimo de engenheiros, acolho os esclarecimentos trazidos pelo Município, no sentido de que atuarão como representantes da empresa para tratar da contratação, mas não necessariamente de forma exclusiva, e quanto ao responsável técnico específico – engenheiro pleno – foi contabilizado na administração local.

Inobstante, recomendo que a prefeitura verifique se o percentual considerado de administração central no BDI é suficiente para computar todos os gastos com a equipe técnica (não exclusiva) responsável pelos serviços.

Em referência ao componente lucro da taxa de BDI, estabelecido em 1%, acolho o posicionamento de ATJ engenharia, no sentido de que tal percentual não é razoável, não refletindo os valores de mercado:

Não se pode afirmar que as taxas de lucro apresentadas pela representante e que constam no citado Acórdão reflitam o mercado das atividades de saneamento incluídas no escopo da contratação em análise, já que estas atividades não foram contempladas no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



estudo. **No entanto, o valor de 1% não se mostra razoável e nem balizado em nenhuma fonte informada pela prefeitura.** O procedimento do Ibraop PROC-IBR-RSU 008/2017 – Análise do BDI para Serviços de Limpeza Urbana, indica como possível referência taxa de BDI média de 27,17%, que considera lucro de 10,85%. Tal valor foi apurado no sistema LICITACON, em 2016, pelo TCERS, onde foi observada faixa de referência para o lucro entre 7,78% e 13,55%. **Não estamos afirmando que se trata de parâmetro aplicável para o caso em análise, já que foi observado na execução dos serviços em outro estado, mas, sem dúvida demonstra que o lucro de 1% utilizado no orçamento da prefeitura merece revisão. (g.n.)**

Ressalte-se que o BDI é parte importante do orçamento, não podendo utilizar valores fictícios, e dessa forma, deve a Prefeitura Municipal de Campinas **reestudar as taxas adotadas no BDI**, fundamentando adequadamente cada um de seus percentuais, de maneira a considerar efetivamente os valores praticados no mercado.

Com relação ao não atendimento à Norma Regulamentadora nº 04 (Quadro do SESMET – Serviço de Engenharia e Segurança do Trabalho), a Prefeitura reconheceu a necessidade de revisão das exigências do Ministério do Trabalho e Emprego, sendo necessário que, ao rever o dimensionamento, consigne as justificativas embasadas no que dispõe a norma, com alteração, ou não no que constou do edital, pois a definição de tais profissionais dependerá das condições do contrato, e ainda das condições específicas de cada empresa.

No que diz respeito à falta de previsão de serviços de lavagem e higienização da frota operacional na planilha de custos da Administração, deve igualmente a Prefeitura Municipal de Campinas se certificar de que os custos com a lavagem dos equipamentos de coletas estão considerados dentro das estimativas de manutenção corretiva e preventiva, como custos variáveis dos equipamentos. Ressalte-se que é imprópria a consideração desses serviços no BDI.

Com relação às incorreções na composição de custo do serviço de coleta mecanizada (contêineres de PEAD – 1 m³), conforme análise do segmento especializado de ATJ, *“a priori, consideramos que os veículos são*



suficientes para a coleta do peso estimado”, sendo improcedente a Representação nesse quesito, pois “a reclamação foi feita de modo genérico e com ausência de informações”.

Em referência à ausência de previsão orçamentária de reserva técnica dos contêineres, em 20%, observo que são custos diretos e sua precificação deve ocorrer no âmbito do serviço de coleta mecanizada (item 1.2 do orçamento), e sendo assim, a Prefeitura Municipal de Campinas deverá considerar os custos com os contêineres, ou alterar os parâmetros de reserva exigidos.

3. Do projeto básico e da necessidade de melhor detalhamento.

Conforme avaliado pelo segmento de engenharia de ATJ, para que sejam plenamente atendidos os pressupostos técnicos, devem ser mais bem detalhados alguns serviços, **conforme [Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 007/2018](#)** (disponível em www.ibraop.com.br), a fim de tornar o objeto perfeitamente definido, e assim, passível de execução pelas empresas que estejam qualificadas para tal.

Para tanto, faz-se necessário que a Prefeitura Municipal de Campinas incorpore no edital as informações faltantes e as medidas corretivas anunciadas, referentes à disponibilização das áreas onde serão implantados os setores de coleta mecanizada (contêineres), através de plantas em escala compatível, especificando a quantidade e localização dos mesmos em cada área, como forma de proporcionar melhor planejamento e estimativa de custos mais apuradas, conforme observado por ATJ engenharia.

Com relação às áreas de coleta de difícil acesso, as informações disponibilizadas no projeto básico são igualmente insuficientes, devendo o Município disponibilizar os mapas com a indicação dos locais, frequência, etc., e em referência à Coleta de Resíduos Volumosos (Cata Treco), deverá disponibilizar os dados históricos das coletas anteriores, com as frequências e estimativas de quantidades, para que as licitantes possam formular as suas propostas com maior grau de precisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No que diz respeito à coleta de resíduos provenientes de varrição de vias públicas, na área central, deverá a Prefeitura esclarecer como se dará a coleta de tais resíduos.

Quanto ao descumprimento das metas de curto prazo do Plano Municipal de Resíduos Sólidos de Campinas, acolho as justificativas oferecidas pela Prefeitura, no sentido de que o edital da Concorrência nº 17/2019, que tratava de PPP para a realização de investimentos e prestação de serviços de forma integrada, foi anulado por decisão deste Tribunal nos autos do TC-12447.989.20-3³³, estando em curso a sua reformulação, e que o edital em apreço não possui investimentos.

A esse respeito, é importante considerar que o ato convocatório objetiva endereçar uma situação temporária realizando uma contratação por meio de licitação, sendo mais desejável do que uma contratação direta para esse período.

Todavia, é prudente asseverar que tal conclusão se limita a avaliar as opções do caso em concreto, com as nuances do panorama hoje existente no município, dentro das competências desta Corte neste processado, não servindo de salvaguarda para o descumprimento da legislação local em vigência.

Inobstante, na esteira do pronunciamento de SDG, cabe advertir à Origem a respeito da imperiosa necessidade de observância dessas metas, concretizando o lançamento do novo edital reformulado com maior brevidade possível.

No que diz respeito ao prazo exíguo para a apresentação do Plano de Trabalho, tendo em conta a grande quantidade de serviços prevista na contratação, a Origem noticia ampliação para 10 (dez) dias para entrega do documento, e de 5 (cinco) dias para correção, devendo a modificação ser incorporada ao edital.

³³ Representação contra o edital da Concorrência Pública nº 17/2019, promovida pela Prefeitura de Campinas, tendo por objeto contratação de Parceria Público-Privada, através de concessão na modalidade administrativa, destinada à realização de investimentos e prestação dos serviços de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos (RSU).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Recomendo, por oportuno, que a Prefeitura Municipal de Campinas reavalie a pertinência de ampliar ainda mais esse prazo, considerando a proposta efetuada pela ATJ engenharia, no sentido de que **o prazo para elaboração do plano de trabalho seja estendido para no mínimo 20 (vinte) dias, mantidos os 5 (cinco) dias para eventuais correções.**

Com relação à idade requerida da frota, de 05 (cinco) anos, aduz a Prefeitura Municipal de Campinas que a estipulação se deu a partir de observação histórica das contratações, cujas constatações revelaram um elevado grau de desgaste dos equipamentos, pelo fato de que o material transportado é “abrasivo”, além de o sistema ter funcionamento contínuo, dia e noite.

Conforme manifestação de ATJ engenharia, há estudos que indicam vida útil entre cinco e dez anos para tais veículos, dependendo das condições de uso, pavimentação das ruas, manutenção, quilometragem percorrida, volume de resíduos transportados, entre outros aspectos, sendo aceitáveis as justificativas, **desde que a Origem demonstre em seu orçamento a consideração de tal parâmetro nos custos fixos e variáveis do veículo no processo administrativo da contratação, e acompanhe a execução contratual, de forma a garantir o cumprimento da exigência, de forma documentada.**

Inobstante, em acréscimo, recomendo à Prefeitura Municipal de Campinas que reavalie a exigência nos patamares propostos, confirmando ou não, considerando outra variável importante, não mencionada: o cenário pandêmico em que nos encontramos há aproximadamente dois anos, o qual notoriamente impactou todas as cadeias produtivas, inclusive a de maquinário pesado, prejudicando a idade média dos equipamentos de posse das empresas.

4. Aspectos econômico-financeiros.

Aduz a Representante que a possibilidade de se conferir benefício às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), tendo em vista o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



elevado valor da contratação, causaria o 'desenquadramento' dessa condição já no primeiro mês do contrato, prejudicando a isonomia entre os licitantes.

Não obstante, enquanto tais empresas estiverem enquadradas na condição de ME ou EPP, poderão usufruir do tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar nº 123/2006, artigo 3º, §9º e §9ºA.

Nesses termos o decidido pelo E. Tribunal Pleno na Sessão de 06/10/2021, quando da análise do TC-13181.989.21, Relator Conselheiro Dr. Dimas Ramalho:

Embora o valor estimado da contratação (R\$3.507.792,00) seja bem superior ao limite legal máximo da receita bruta anual auferida por microempresas (R\$360.000,00), a crítica contra a previsão de participação de microempresas e empresas de pequeno porte no certame é improcedente.

Como bem ponderado pela ilustre Chefia da Assessoria Técnica, este E. Tribunal já decidiu que *“a perda da qualidade de micro ou empresa de pequeno porte somente pode ser aferida após o fechamento do balanço anual da corporação”*.

De acordo com o artigo 3º, §§ 9º, 9º-A e 10º, da Lei Complementar nº 123/06, a empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual para manutenção do respectivo enquadramento apenas ficará excluída do tratamento jurídico diferenciado no mês subsequente à ocorrência do excesso ou no ano-calendário subsequente.

Portanto, as regras que disciplinam a participação de microempresas devem ser mantidas no edital, na exata conformidade da Lei Complementar 123/06 e alterações.

Portanto, improcedente a impugnação a esse respeito.

Quanto à exigência de índice de liquidez geral subjetiva, pelo uso do vocábulo “preferencialmente”, observo que as fórmulas apresentadas não geram dúvidas sobre o atendimento dos índices.

De acordo com as justificativas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Campinas, *“Se a licitante apresentar ILC ou ISG menores que a unidade (1,00), estará inabilitada. E, excepcionalmente, caso a empresa apresente o ILG abaixo da unidade (menor que 1,00), o ISG deverá ser compensado proporcionalmente através da seguinte expressão matemática: $1 - (ILG \text{ abaixo da unidade} - 1)$ ”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Assim, como avaliado pela ATJ economia, a aceitação de Índice de Liquidez Geral inferior a 1,00 é menos restritiva que o geralmente admitido pela jurisprudência desta Corte (entre 1,00 e 1,50), sem, porém, comprometer a segurança da Administração Pública, dada a exigência de Índice de Solvência Geral.

Em referência à exigência de capital mínimo integralizado no importe de 10%, sobre o valor anual estimado, e não sobre o valor total da contratação, verifico que tal parâmetro está em consonância com o enunciado da Súmula nº 37 deste Tribunal, a saber: *“Em procedimento licitatório para contratação de serviços de caráter continuado, os percentuais referentes à garantia para participar e ao capital social ou patrimônio líquido devem ser calculados sobre o valor estimado correspondente ao período de 12 (doze) meses”*.

Ainda, acerca da exigência de 5% do valor anual como garantia de adimplemento contratual, e não sobre o valor total da contratação, igualmente observo que a providência se encontra conforme jurisprudência desta Corte de Contas para objetos de natureza continuada.

Nesse sentido caminhou a decisão do E. Tribunal Pleno em sede de Exame Prévio de Edital, no âmbito dos TC(s) 8322.989.15-3, 8410.989.15-6, 8411.989.15-5 e 8437.989.15-5, sob relatoria do E. Conselheiro Dr. Antonio Roque Citadini:

Procede a queixa contra a exigência de comprovação de qualificação técnica e garantia contratual com base no prazo de vigência da contratação (15 meses). **A jurisprudência predominante desta Corte indica que para objetos de natureza continuada, tais exigências não devem ultrapassar o montante da despesa correspondente à vigência dos créditos orçamentários**, ou seja, 12 meses. (g.n.)

Com relação à exigência de capital social de empresas consorciadas, sem o acréscimo de 30% permitido pela Lei de Licitações, observo que se trata de uma faculdade da Administração, e não uma obrigatoriedade, conforme inteligência do artigo 33, inciso III, da aludida Lei:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, **podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual**, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei. (g.n.)

Relativamente à menção sobre o instituto da concordata no item 6.2.4.1³⁴, observo que a exigência da certidão está em consonância com o artigo 31, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, em sua literalidade³⁵. Ademais, o edital está em consonância com a Súmula nº 50 deste Tribunal, pois admite a apresentação de Certidão Positiva para as licitantes em recuperação judicial ou extrajudicial, desse que acompanhada de seu Plano de Recuperação homologado em juízo e em pleno vigor.

No que diz respeito ao prazo estabelecido de 30 (trinta) meses, observo que o objeto compreende a realização de serviços de natureza continuada, e dessa maneira, a jurisprudência deste Tribunal caminha no sentido de que contratos dessa natureza podem ser celebrados com prazo superior à vigência dos créditos orçamentários, desde que obedecido o prazo máximo de duração do ajuste estabelecido pelo artigo 57, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93.

Nesse sentido caminhou a decisão do E. Tribunal Pleno na Sessão de 15/09/2021, quando da análise dos TC(s) 15450.989.21-5, 15478.989.21-3 e 15501.989.21-4, em sede de exame prévio de edital, sob relatoria do Conselheiro Dr. Antonio Roque Citadini:

³⁴ 6.2.4.1. Certidão negativa de falência, concordata, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica.

³⁵ Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: II - **certidão negativa de falência ou concordata** expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



“Da mesma maneira, não procede a crítica acerca do prazo de contratação (previsto para 60 meses), visto que este Tribunal não se opõe à celebração de ajustes para a prestação de serviços continuados com período superior à vigência dos créditos orçamentários, desde que limitado ao máximo legalmente permitido, a exemplo de recente decisão do Plenário nos autos do TC-010285.989.21-6”.

5. Demais questões.

Concernente à insurgência afeta ao prazo de vigência do consórcio – Item 5.3.1.6³⁶ –, acompanho o pronunciamento de SDG, pois **“no caso, o adequado seria que o item 5.3.1.6 do edital assinalasse que a vigência do “compromisso” de consórcio deverá se estender até o prazo de validade da proposta, e não a vigência do “consórcio”, que terá o seu registro efetuado caso se sagre vencedor do certame, nos termos do §2º do art. 33 da Lei Federal nº 8.666/93, e do item 5.3.2 do edital, devendo a sua vigência coincidir com a do contrato”**.

Dessa maneira, deverá a Prefeitura Municipal de Campinas reformular o item 5.3.1.6, especificando tratar-se de vigência do compromisso de consórcio, bem como aprimorar o item 5.3.2³⁷, fazendo constar que, na ocasião do registro do consórcio para fins de assinatura do ajuste, a sua vigência deverá coincidir com a do contrato.

Com relação à subcontratação, observo que o artigo 72 da Lei de Licitações permite até o limite estabelecido pela Administração. No caso em apreço, o edital possibilitou a subcontratação de até 30% do valor do contrato, mediante prévia aprovação da Contratante.

De acordo com a cláusula impugnada, a subcontratada deve atender às mesmas exigências de qualificação técnica exigidas da Contratada, referente à parcela do objeto que lhe é repassada, **sendo a Contratada a única e exclusiva responsável pela execução dos serviços**.

³⁶ 5.3.1.6. Vigência do consórcio, que deverá ser de no mínimo, o prazo de vigência da Proposta.

³⁷ 5.3.2. A licitante vencedora fica obrigada a promover o registro do consórcio antes da assinatura do contrato, nos termos do compromisso apresentado na fase de habilitação, bem como o arquivamento do instrumento de sua constituição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Portanto, nesse percentual, não há flagrante ilegalidade, prejuízo evidente à competição ou formulação de propostas e violação à jurisprudência desta Corte de Contas.

Igualmente não procede a crítica ao item 21.1.1.1³⁸, porquanto cuida da diligência a ser realizada pelo Pregoeiro, em caso de omissão na documentação, ou documentação apresentada com data de validade vencida, **quando passíveis de serem saneadas mediante consulta gratuita a sítio oficial na internet,**

Em referência à suposta irregularidade na exigência de registro no CREA ou no CAU, alternativamente, trago à colação as bem abalizadas ponderações de ATJ engenharia:

O registro exigido da empresa na entidade profissional competente deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou serviço preponderante da licitação.

O objeto contempla atividades de coleta de resíduos sólidos (manual, mecanizadas, volumosos e diversos), limpeza pública (varrição, limpeza e lavagem de vias, limpeza de bocas de lobo, etc.) e operação de estação de transbordo com a administração da transposição dos resíduos dos caminhões coletores para outros de maior capacidade que encaminharão os resíduos para a destinação final.

A atividade técnica mais relevante é a de coleta de resíduos, que também é a atividade de maior valor financeiro na contratação (vide anexo I do PB – projeto básico).

A questão, portanto, recai sobre o enquadramento das atividades de saneamento relacionadas a resíduos sólidos serem ou não atividades privativas de engenheiros.

A definição da área de atuação dos profissionais engenheiros e arquitetos consta em Lei e em normativos do Confea, CREA e CAU, que nem sempre são claros quanto aos limites de atuação de cada profissional.

Além disso, em última análise, as decisões sobre tal enquadramento caberão aos respectivos órgãos de classe que não irão registrar responsabilidade técnica dos profissionais (ART para engenheiros e RRT para arquitetos) se as atividades sob sua responsabilidade não estiverem adequadas a sua área

³⁸ 21.1.1.1. A omissão na documentação ou a documentação apresentada com data de validade vencida, quando passíveis de serem saneadas mediante consulta gratuita a sítio oficial na internet e, as meras declarações das licitantes, constituem falhas formais. Nestas hipóteses, o (a) Pregoeiro(a) poderá suprir de ofício a falha, juntando a documentação obtida em diligência nos autos do processo.



de formação.

Os engenheiros são claramente profissionais indicados para a condução técnica dos serviços elencados na licitação, que são atividades de saneamento. Tal entendimento é lastreado no disposto na Resolução 218 do Confea que define tanto as atividades (supervisão, orientação técnica, execução, fiscalização, etc.) quanto a área de atuação (saneamento, energia elétrica, manejo florestal, construção civil, etc.) dos engenheiros.

Para os arquitetos, tais áreas de atuação constam na Lei nº 12.378/2010¹⁵ e na Resolução 2116 do CAU.

A Resolução 2117, quanto a atividades de saneamento, afirma que caberia a arquitetos a direção e execução de serviço técnico (art. 2º, XII) quanto ao Planejamento urbano e regional, que inclui 'saneamento básico e ambiental' (art. 2º, §único, V) e afirma ser possível o registro de RRT para projeto e para implantação de sistema de coleta de resíduos sólidos (itens 1.9.4 e 2.8.5).

A Lei nº 12.378/2010 dispõe em seu art. 3º que:

§4º Na hipótese de as normas do CAU/BR sobre o campo de atuação de arquitetos e urbanistas contradizerem normas de outro Conselho profissional, a controvérsia será resolvida por meio de resolução conjunta de ambos os conselhos.

§5º Enquanto não editada a resolução conjunta de que trata o §4º ou, em caso de impasse, até que seja resolvida a controvérsia, por arbitragem ou judicialmente, será aplicada a norma do Conselho que garanta ao profissional a maior margem de atuação.

Desconhecemos a existência de normativo conjunto entre CREA e CAU que disciplinem campo de atuação dos profissionais, resolvendo possível controvérsia, como dispõe o §4º citado acima.

A partir da análise da legislação citada, conclui-se que há possibilidade de condução das atividades principais tanto por engenheiros como por arquitetos. E, ao menos para engenheiros, há determinação na legislação do Confea de que: *"O registro é obrigatório para a pessoa jurídica que possua atividade básica ou que execute efetivamente serviços para terceiros envolvendo o exercício de profissões fiscalizadas pelo Sistema Confea/Crea"*.

Portanto, concluímos que a reclamação é improcedente.

A exigência de comprovação de atividades em concomitância, itens 12.13.4.2.1³⁹ e 12.13.4.2.2⁴⁰, não se relaciona com a vedação contida no artigo 30, §5º, da Lei Federal nº 8.666/93, que obsta a limitação de tempo ou

³⁹ 12.13.4.2.1. Admitir-se-á o somatório dos quantitativos de atestados, desde que comprovada que a prestação de serviços tenha sido executada concomitantemente.

⁴⁰ 12.13.4.2.2. O critério da concomitância definido no subitem 12.13.4.2.1 deste edital, se aplica para os atestados apresentados individualmente por cada consorciada, relativamente à parcela que executará isoladamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



de época, não se confundindo com a simultaneidade exigida.

Conforme avaliado pela ATJ engenharia, trata-se da capacidade da empresa e sua operacionalidade em realizar concomitantemente os serviços, de acordo com os quantitativos exigidos.

Nesse sentido caminhou a decisão do E. Tribunal Pleno na Sessão de 18/09/2019, no âmbito do TC-15561.989.19-5⁴¹:

A despeito de o subitem 7.4.1.1 ter vedado a somatória de atestados, em sua parte final, ressaltou tal possibilidade desde que “os atestados (declarações) apresentados **refiram-se a serviços executados de forma concomitante**”.

Referida previsão não ofende, como alegado pela Representante, a vedação do §5º do artigo 30 da Lei federal nº 8.666/93.

Segundo a lição de Marçal Justen Filho,

(...) Admitindo-se, porém, que a lei autoriza exigências de capacitação técnica operacional, ter-se-á de convir que tal se dá através da previsão direta do próprio inc. II do art. 30. Ora, esse dispositivo explicitamente autoriza a exigência de experiência anterior “compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação”. Ou seja, o mesmo dispositivo que dá supedâneo à exigência de qualificação técnica operacional se refere a que deverá ela ser compatível em termos de quantidades, prazos e outras características essenciais ao objeto licitado.

(...) Sempre que a dimensão quantitativa, o local, o prazo ou qualquer outro dado for essencial à execução satisfatória da prestação objeto da futura contratação ou retratar algum tipo de dificuldade peculiar, a Administração estará no dever de impor requisito de qualificação técnica-operacional fundado nesses dados.

Essa orientação passou a prevalecer no âmbito do TCU, o qual hesitou quanto à melhor solução a dotar. Após algumas divergências, uniformizou-se a jurisprudência daquela Corte no sentido da validade da exigência de quantitativos mínimos a propósito da experiência anterior, desde que o aspecto quantitativo fosse essencial quanto à identificação do objeto licitado”.

Sobre o assunto, destaco a elucidativa decisão proferida nos autos do processo TC-20743/026/11, em sessão de 28-04-2015 da Segunda Câmara, relator Substituto de Conselheiro MÁRCIO MARTINS CAMARGO:

⁴¹ Relator Conselheiro Dr. Sidney Estanislau Beraldo. Exame prévio do edital do pregão eletrônico nº 42/19, do tipo menor preço global, que tem por objeto a “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza em ambiente escolar, com o fornecimento de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



“Quanto à cláusula 8.3.1.1 (permite a soma de atestados para alcançar o percentual de 50%, desde que em período de serviços simultâneos), não verifico, em seu teor, qualquer afronta aos enunciados sumulares emitidos por esta Corte (precipualemente o de nº 24, que admite tal patamar para fins de aptidão operacional), e mesmo à lei de regência, uma vez que não se mostra contrária ao que preconiza o art. 30, §5º da Lei de Licitações.

Em verdade, o que o preceito legal veda é a limitação de tempo ou época – o que não se confunde com a simultaneidade exigida.

Em outras palavras, condenável seria a cláusula caso obrigasse, ao proponente, que comprovasse a execução de atividades, por exemplo, nos dois últimos anos – hipótese que, como se vê, é totalmente distinta daquela que constou do edital.

Vale mencionar que o repertório jurisprudencial da Casa conta com vários julgados que aceitaram medida similar, como se constituem em exemplos as deliberações Plenárias tomadas nos autos do TC-8532/026/10 (sessão de 17/3/2010), TC-006169/026/10 (sessão de 3/3/2010), e TC-014343/026/09 (sessão de 27/5/2009), contribuindo para a sua aceitação”. (grifei)

Assim, na esteira da citada decisão, considerando que o certame destina-se à limpeza em ambiente escolar, **entendo apropriado que a Administração busque garantir que as licitantes tenham executado o serviço pretendido em dimensão compatível com o objeto, de forma a assegurar a futura execução do ajuste.**

Por oportuno, registre-se a ponderação do segmento jurídico de ATJ: *“O referido dispositivo (12.13.4.2.2), a meu ver, apenas impõe a necessidade de concomitância de serviços nos casos em que o somatório de atestados ocorra por meio de atestados apresentados por apenas uma das empresas do Consórcio. Como consequência, caso o somatório se dê por atestados ofertados por empresas distintas, a concomitância não será exigida, medida lógica, coerente e que favorece e amplia o acesso à disputa”.*

Portanto, não procedem as irresignações nesse quesito.

No tocante à insurgência acerca da exigência de declaração e detalhamento do BDI sobre a atividade de maior faturamento da empresa – itens 9.2.3⁴² e 9.2.4⁴³ – observo que recai apenas sobre a proposta vencedora

⁴² 9.2.3. Declaração informando qual dos códigos de Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE, dentre aqueles relacionados no documento apresentado para cumprimento do subitem 12.12.1 do edital, representa a atividade de maior receita da empresa.

⁴³ 9.2.4. Detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) com os tributos utilizados para sua formação, com desoneração da folha de pagamento ou sem desoneração da folha de pagamento, de acordo com o CNAE que



da licitação.

Conforme análise de ATJ engenharia, o detalhamento dos preços ofertados é importante para o controle da execução contratual, formação de uma base de dados para a Administração, e maior domínio sobre futuras alterações nos preços, considerando o enquadramento ou não da empresa para as desonerações, com reflexos na composição do BDI, não havendo qualquer ilegalidade na exigência.

Com relação à exigência de CAT para a comprovação de serviços de varrição manual (qualificação técnico-profissional), observo que tal serviço não se sujeita à fiscalização do Sistema CREA/CONFEA, nem demanda a presença de um responsável técnico da área de engenharia ou arquitetura. Sendo assim, é inadequada a exigência de Certidão de Acervo Técnico registrada por engenheiros ou arquitetos quanto ao serviço de varrição manual.

Em referência à coleta de entulho (resíduos da construção civil), conforme análise de ATJ engenharia, não foi exigido como parcela de maior relevância no item 12.13.5 do edital, tratando-se de atividade secundária à contratação.

Quanto à exigência de comprovação de vínculo entre o licitante e o profissional no momento da habilitação, observo que o artigo 30, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93 admite *“comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes”*, sendo improcedentes os quesitos a esse respeito.

Não procede a insurgência referente às condições de formalização do consórcio, bem como a impossibilidade de participação através da plataforma Licitações-e, pois, consta no edital as considerações acerca da composição do consórcio, que terá uma empresa líder, cujos poderes

representa a atividade de maior receita da empresa e com a faculdade estabelecida na Lei nº 12.546/11 e suas alterações, em especial a Lei nº 13.161/15, rubricados e assinados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



conferidos possibilitará a participação no sistema eletrônico Licitações-e do representante da empresa líder, conforme justificativas trazidas pela Prefeitura Municipal de Campinas.

Ante o exposto, e restrita às questões discutidas nos autos, **voto no sentido da improcedência da Representação interposta pela ABRELPE (TC-21504.989.21-1), e pela procedência parcial das Representações intentadas por Aline de Lourdes de A. M. Matheus (TC-21377.989.21-5), Cleanmax Serviços Ltda. (TC-21402.989.21-4), Terracom Construções Ltda. (TC-21415.989.21-9) e Cássia de Carvalho Fernandes (TC-21493.989.21-4),** devendo a Prefeitura Municipal de Campinas adotar as seguintes medidas corretivas no edital:

- a) Reavaliar o orçamento, com a atualização dos insumos e mão-de-obra, contemplando o reajuste relativo à convenção ou dissídio coletivo ou equivalente;
- b) Revisar a pesquisa de mercado concernente à caixa compactadora de lixo de 19 m³ com *lift*, de maneira a confirmar o orçamento estimativo, ou atualizá-la para os valores praticados no mercado;
- c) Demonstrar claramente onde os valores relativos às instalações de garagem (base local) foram considerados, observando-se a sua correta classificação como custos diretos;
- d) Verificar se o percentual considerado de administração central no BDI é suficiente para computar os gastos dos profissionais da equipe técnica (não exclusiva) responsáveis pelos serviços;
- e) Reestudar as taxas adotadas no BDI, fundamentando adequadamente cada um de seus componentes percentuais, de maneira a considerar efetivamente os valores praticados no mercado;
- f) Rever o dimensionamento dos serviços referentes ao Quadro do SESMET, consignando as justificativas embasadas no que dispõe a norma;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- g) Certificar que os custos com a lavagem dos equipamentos de coletas estão considerados dentro das estimativas de manutenção corretiva e preventiva;
- h) Considerar, na previsão orçamentária, os custos com a reserva técnica dos contêineres;
- i) Incorporar no edital as informações faltantes no projeto básico, bem como as medidas corretivas anunciadas, quanto ao Sistema de Coleta de Resíduos Sólidos, e Sistemas Complementares de Limpeza Pública, considerando a [Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 007/2018](#);
- j) Ampliar para 10 (dez) dias o prazo para entrega do Plano de Trabalho, avaliando a pertinência de aumentar ainda mais esse prazo, considerando a proposta efetuada pela ATJ engenharia;
- k) Demonstrar a consideração dos parâmetros de vida útil dos veículos coletores (custos fixos e variáveis) e seus reflexos no orçamento, no processo administrativo da contratação, e reavaliar a exigência nos patamares propostos, confirmando ou não, em vista do cenário pandêmico;
- l) Retificar o item 5.3.1.6, especificando tratar-se de vigência do compromisso de consórcio, bem como aprimorar o item 5.3.2, fazendo constar que, na ocasião do registro do consórcio para fins de assinatura do ajuste, a sua vigência deverá coincidir com a do contrato;
- m) Excluir a exigência de Certidão de Acervo Técnico (CAT) registrada por engenheiros ou arquitetos quanto a serviços de varrição manual (qualificação técnico-profissional);
- n) Verificar eventual necessidade de realização de audiência pública.

Por oportuno, **advirto** a Prefeitura Municipal de Campinas da necessidade de lançamento do novo edital reformulado (PPP) com maior brevidade possível, concretizando a observância das metas previstas no Plano Municipal de Resíduos Sólidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Após proceder às alterações do instrumento convocatório, os responsáveis pelo certame deverão atentar para o disposto no § 4º do artigo 21 da Lei Federal n.º 8.666/93, com nova publicação e reabertura de prazo para formulação de propostas.

Expeçam-se os ofícios necessários, encaminhando os autos, após o trânsito em julgado, para arquivamento.