



DECISÃO ADMINISTRATIVA

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 10/2023

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 220/2023

TIPO: MENOR PREÇO POR LOTE

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA, INCLUINDO O FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE/MG.

Vistos, etc.

Publicado o Edital de Concorrência Pública 10/2023, que tem como objeto a prestação de serviços de limpeza urbana foi interposto impugnação pela pessoa jurídica que em síntese, trata do seguinte:

ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA

I – Exclusão da especificação de quantidade mínima do item 6 do Lote – “FORNECIMENTO E HIGIENIZAÇÃO DE CONTAINERS”,

Considerando o disposto no art. 41, § 1º da Lei 8.666/1993 (lei de regência do certame) que assegura o direito à impugnação aos termos editalícios e o disposto no item 1.5 do instrumento de convocação e a prerrogativa da Administração Pública na condução dos procedimentos licitatórios em andamento em sua instância, tem, sobre os argumentos dos impugnantes o seguinte:

I – Exclusão do item 06 (fornecimento e higienização de containers) da qualificação técnica exigida.

Acerca dos atestados técnicos considerados na qualificação técnica, à luz do documento 336/2023 de 24/11/2023 (anexo I), da empresa DAC ENGENHARIA – empresa contratada pelo município e responsável pela elaboração dos documentos técnico e orçamentário deste processo licitatório -, é salutar destacar A RELEVÂNCIA do item 6.0 (fornecimento e higienização de containers – 30%) na contratação referente aos serviços de limpeza urbana.

Ademais, como já entendeu o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais “É consectário lógico da opção da Administração de exigir demonstração prévia de experiência para tais serviços havê-los



considerado de grande relevância para a contratação almejada” (Denúncia 1088900), a exigência de qualificação técnico- operacional, de acordo com a Corte, deve guardar “pertinência ao objeto licitado, por guardar relação direta com a natureza dos serviços contratados”.

Importa recordar que o C. TCU, no Acórdão nº 3.076/2011 considerou que itens que representam menos de 6% (seis por cento) do valor global da contratação não podem se enquadrar como parcela de maior relevância para fins de comprovação de exigência técnica. In casu, conforme se verifica na CURVA ABC da planilha orçamentária para os 30 meses de contratação, o item 6.0 representa mais de 8% (oito por cento) do valor global da contratação. Trata-se, pois, de um item de relevância considerável na contratação.

Ainda nesse sentido, conforme delibera Renato Geraldo Mendes (2016):

É preciso ter clareza de que toda exigência é potencialmente restritiva e se tornará concreta em relação a cada interessado que não puder atendê-la. **O fato de uma condição ser restritiva não significa que ela seja ilegal.** O que torna uma condição exigida na descrição do objeto ilegal não é o fato de que ela restringe a participação, mas a inexistência de fundamento de validade entre o que se exige e a necessidade que se quer satisfazer, isto é, deve haver nexo causal entre as duas coisas.

DECISÃO:

Diante do exposto, em referência aos fatos expostos e da análise ao item impugnado, bem como, em respeito aos princípios licitatórios, e, tendo em vista o assunto tem natureza estritamente técnica, segue-se o entendimento da empresa projetista e julga-se inteiramente improcedente a impugnação da empresa **ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA**. Desta feita, DECIDE negar-lhe provimento quanto ao pedido.

É este o entendimento.

Publique-se.

Pouso Alegre, 27 de novembro de 2023.

Augusto Hart Ferreira

Secretário Municipal de Infraestrutura, Obras e Serviços Públicos



ANEXO I



À Secretaria Municipal de Infraestrutura, Obras e serviços Públicos
Prefeitura Municipal de Pouso Alegre Pouso Alegre – MG
A/C: Secretário Municipal Augusto Hart

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

Prezado,

O presente parecer tem por objetivo apresentar os esclarecimentos sobre o pedido de IMPUGNAÇÃO apresentado pela empresa **ECSAM SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA**, sobre a Concorrência Pública Nº 10/2023, cujo objeto é a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA, INCLUINDO O FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE/MG.

De forma sucinta, a referida licitante alega ser ilegal a exigência do item de maior relevância “Fornecimento e Higienização de Containers”, por excesso de caracterização técnica.

Utilizando do mesmo raciocínio de resposta a pedido de esclarecimento anterior, concluímos que não há excesso, uma vez que o item é relevante financeiramente e tecnicamente, tendo por base os demais itens exigidos, [veja](#):

A Súmula 263 do TCU estabelece que a exigência deve ser proporcional à dimensão e complexidade do objeto a ser executado, ora, a exigência abrange todos os elementos exigidos, uma vez que estes representam uma parte significativa do contrato e são interdependentes. O fornecimento e a higienização dos contêineres complementam integralmente o serviço de coleta de resíduos. Desconsiderar a importância desse elemento implicaria na negligência de todos os outros aspectos: a coleta de lixo, a capinação e a varredura das ruas.

Se levássemos em conta apenas a natureza do serviço, coletar o lixo não seria um serviço de alta complexidade, capinar a rua não seria um serviço de alta complexidade, varrer a rua não seria um serviço de alta complexidade, e fornecer e higienizar os

contêineres também não seria um serviço de alta complexidade. Contudo, é crucial reconhecer que, mesmo na sua aparente simplicidade, a execução de todos esses serviços demanda uma complexa organização e gestão que impacta diretamente o resultado final: a limpeza urbana. A ausência de qualquer um desses serviços afetaria significativamente o resultado global. A falta de contêineres resultaria em ruas sujas e repletas de lixo, enquanto a ausência de higienização de forma adequada é hábil a gerar mau cheiro, risco sanitário e dano ao meio ambiente.

Considerando a magnitude do contrato, é lógico demandar uma capacitação técnica proporcional ao escopo, assegurando que a população receba um serviço de alta qualidade. A imposição de requisitos de capacidade técnica proporcionais emerge como uma das poucas ferramentas disponíveis para o setor público na seleção de empresas que possuam uma expertise comparável à demanda do contrato. Esta experiência inclui a habilidade de gerenciar e administrar serviços essenciais que têm um impacto direto na qualidade de vida dos cidadãos.

Dessa feita, deve-se analisar a complexidade em um quadro amplo, sendo os atestados de capacidade técnico-operacional elemento necessário para caracterizar a capacidade de execução do contrato globalmente.

Uma interpretação restritiva (entendendo como capacidade técnica apenas algo que exige uma *expertise* diferenciada com alto grau de complexidade e exigência de capacitação) e insular dos requisitos de relevância, como dito, leva a conclusão de que, no caso de limpeza urbana – cuja execução não exige elevada capacitação da mão de obra – nada seria exigido; por consequência qualquer empresa poderia ser contratada para executar um contrato multimilionário que afeta a vida de toda a população. Seria isso razoável?

Lado outro, se se atentar à execução do contrato como um todo, as exigências de planejamento, capacidade de gestão e operação; sopesando ainda o valor do contrato e seu impacto no saneamento básico e na vida das pessoas, tem-se que as exigências postas são razoáveis e proporcionais.

Resta ainda, complementar com a justificativa já apresentada nesse processo sobre os itens considerados como relevantes:

O art. 37, XXI, da Constituição Federal e o art. 30, II, da Lei nº 8.666/1993 têm um duplo propósito, garantir: (i) a ampla concorrência; e (ii) a adequada contratação pelo Poder Público, sob os prismas da economicidade, segurança e, também, eficiência.

No que toca à qualificação técnica, há de se considerar que a expressão “técnica” é multifacetária. Nos dizeres de Marçal Justen Filho:

A expressão “qualificação técnica” tem grande amplitude de significado [...] as exigências quanto à qualificação técnica devem estar previstas de modo expresse. Para tanto, a Administração deverá verificar os requisitos para desempenho das atividades que constituirão encargo do sujeito contratado. Eventualmente, a execução da prestação pressupõe o domínio de determinado tipo de habilidade ou de certas tecnologias. Em outros casos faz-se necessária a posse de certo maquinário; em outros, é imprescindível a participação de pessoal qualificado. O conceito de qualificação técnica permite, por isso, ampla definição para o caso concreto. Alude-se, nessa linha, à qualificação técnica real significa que a qualificação técnica a ser investigada é não só aquela teórica, mas também a efetiva, concreta. É a titularidade de condições práticas e reais de execução do contrato. Em vez de exame apenas teórico do exercício da atividade, as exigências voltam-se para efetiva capacitação de desempenhar satisfatoriamente o objeto licitado (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 714-717)

A significância técnica, nessa linha de ideias, deve ser aferida não apenas em relação à complexidade quanto à execução do objeto, mas levando também outros fatores, como a garantia da seleção da melhor proposta, a segurança do serviço licitado e também em face das consequências da sua execução inadequada.

In casu, os itens 3,0 (Coleta de resíduos sólidos domiciliares e comerciais em área urbana – 50%), 10,0 (capina e roçagem manual – 50%) e 9,0 (varrição de vias e logradouros públicos – 50%) correspondem ao cerne do serviço a ser prestado, sendo imprescindível prova da experiência. Como já se decidiu:

4. Não fere a igualdade entre os licitantes, nem tampouco a ampla competitividade entre eles, o condicionamento editalício referente à experiência prévia dos concorrentes no âmbito do objeto licitado, a pretexto de demonstração de qualificação técnica, nos termos do art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93.

5. Os princípios da igualdade entre os concorrentes e da ampla competitividade não são absolutos, devendo ser ponderados com outros princípios próprios do campo das licitações, entre eles o da garantia da seleção da melhor proposta e o da segurança do serviço/produto licitado.

6. Tem-se aí exigência plenamente proporcional pois (i) adequada (a prévia experiência em atividades congêneres ou similares ao objeto licitado é medida que faz presumir, como meio, a qualificação técnica - o fim visado), (ii) necessária (a prévia experiência em atividades congêneres ou similares ao objeto licitado é medida de fácil demonstração, autorizando a sumarização das exigências legais) e (iii) proporcional em sentido estrito (facilita a escolha da Administração Pública, porque nivela os competidores uma vez que parte de uma qualificação mínima, permitindo, inclusive, o destaque objetivo das melhores propostas com base no background dos licitantes).

7. Precedentes desta Corte Superior.

8. Recurso especial provido.

(REsp n. 1.257.886/PE, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 3/11/2011, DJe de 11/11/2011.)

Não menos relevante é o item 6,0 (fornecimento e higienização de containers – 30%), que é igualmente preponderante. Isso porque se relaciona com experiência, mais também fatores sanitários – relativos ao direito fundamental à saúde – e, ainda, ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal).

Todos os itens em relação aos quais se exige qualificação técnico-operacional são essenciais à adequada execução do objeto licitado. São exigências proporcionais e razoáveis à luz da execução do serviço.

As parcelas de relevância técnicas estabelecidas do Edital são mais do que compatíveis com o objeto em questão, encontrando-se imbricadas na própria prestação do serviço licitado. Não se trata de restringir o caráter competitivo do certame, mas sim de garantir que o dinheiro público será bem empregado.

É logicamente justificável as exigências editalícias. Além dos aspectos prático-operacionais, sanitários e ambientais, não pode ser desprezado o vulto econômico da contratação. Nesse aspecto, relevante posicionamento foi defendido pelo Superior Tribunal de Justiça:

2. Não se comete violação ao art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, quando, em procedimento licitatório, a Administração Pública edita ato visando a cercar-se de garantias o contrato de prestação de serviços de grande vulto e de extremo interesse para os administrados.

3. Tendo em vista o elevado montante dos valores objeto de futura contratação, é dever do administrador público realizar todas as etapas do processo seletivo do prestador de serviço com grande cautela, pautando-se rigorosamente pelos preceitos legais aplicáveis, especialmente o art. 30, § 1º, da Lei nº 8.666/93, e outros pertinentes.

4. "O exame do disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, em sua parte final, referente a "exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" revela que o propósito aí objetivado é oferecer iguais oportunidades de contratação com o Poder Público, não a todo e qualquer interessado, indiscriminadamente, mas, sim, apenas a quem possa evidenciar que efetivamente dispõe de condições para executar aquilo a que se propõe" (Adilson Dallari).

5. Recurso não provido.

(RMS n. 13.607/RJ, relator Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 2/5/2002, DJ de 10/6/2002, p. 144.)


Deveras, há correlação entre a questão técnica e financeira; citamos aqui precedente do TCU que utilizou o parâmetro de 6% (seis por cento) do valor global da contratação para enquadrar o item como parcela de maior relevância para fins de comprovação de exigência técnica (Acórdão 3.076/2011, Processo 028.426/2011-8, Representação, rel. Min. José Jorge).

Ademais, como já entendeu o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais "É consectário lógico da opção da Administração de exigir demonstração prévia de experiência para tais serviços havê-los considerado de grande relevância para a contratação almejada" (Denúncia 1088900), a exigência de qualificação técnico-operacional, de acordo com a Corte, deve guardar "pertinência ao objeto licitado, por guardar relação direta com a natureza dos serviços contratados".

Portanto não se procede a impugnação apresentada, não havendo excesso ou ilegalidade na exigência.

Sem mais, subscrevo-me,

**FLÁVIA
CRISTINA
BARBOSA**



Assinado de forma digital
por FLÁVIA CRISTINA
BARBOSA
Dados: 2023.11.24 17:17:29
-03'00'

Flávia C. Barbosa
CREA/MG: 187.842/D
(35) 9.9182-7235