



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 06/11/2013 EXAME PRÉVIO DE EDITAL - MUNICIPAL

PROCESSO: eTC-2346.989.13-0.
REPRESENTANTE: Jorge Miguel do Amaral Tavares da Costa.
REPRESENTADA: Prefeitura do Município de Pindamonhangaba.
ADVOGADOS: Rogério Azeredo Renó (OAB/SP nº 147.482), Synthea Telles de Castro Schmidt (OAB/SP nº 102.647) e outros.
ASSUNTO: Representação formulada em face do edital da Concorrência nº 002/2013, certame destinado à contratação de empresa de engenharia para execução de diversos serviços de saneamento ambiental para limpeza pública, coleta e destinação final de resíduos sólidos urbanos (Lote 1) e para coleta, transporte e destinação final de resíduos de serviços de saúde (RSS) gerados no Município de Pindamonhangaba (Lote 2).

RELATÓRIO

Jorge Miguel do Amaral Tavares da Costa protocolizou representação voltada à impugnação do edital da Concorrência nº 002/2013, processo instaurado pela Prefeitura de Pindamonhangaba para contratar empresa de engenharia para a execução de diversos serviços de saneamento ambiental, tanto para a limpeza pública, coleta e destinação final de resíduos sólidos urbanos (Lote 1), como para a coleta, transporte e destinação final de resíduos de serviços de saúde gerados naquele Município (Lote 2).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Distribuída a matéria ao meu Gabinete e dispondo de prazo até a efetiva abertura da licitação, adotei medidas preliminares a fim de obter informações da Prefeitura sobre todas as questões (evento 9.1).

Os esclarecimentos trazidos, contudo, não se apresentaram elucidativos (evento 31.1).

Com isso, trouxe o caso a este E. Plenário na sessão de 09 de outubro p.p., oportunidade em que propus a Vossas Excelências a cognição liminar dos pontos controvertidos deduzidos na vestibular.

Acolhido o entendimento, foi a inicial processada sob o rito do Exame Prévio de Edital (evento 37.3).

Como consequência, o processo licitatório teve seu andamento susinado, assim como foi fixado prazo à Prefeitura de Pindamonhangaba para o oferecimento de informações.

Adicionalmente, portanto, tratou aquela Administração de afastar a alegada sobreposição de serviços, na medida em que o objeto estaria claramente dividido em dois lotes que se distinguiriam pelo tipo de resíduo coletado: sólidos domiciliares de um lado, RSS de outro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

As exigências de qualificação técnica, nessa conformidade, igualmente não se confundiriam.

Também falou especificamente dos elementos técnicos e econômicos relativos à operação e manutenção da destinação final dos resíduos, defendendo que as informações concentradas no Projeto Básico seriam absolutamente suficientes para que as licitantes elaborem suas propostas e equacionem as variáveis necessárias à montagem dos planos de trabalho.

Assim, determinei que a matéria fosse instruída, iniciando pela ATJ (evento 46.1).

Para a Chefia da Assessoria Técnica, tanto a impugnação à formação de consórcios, como a utilização da unidade de medida equipes/mês significariam pontos do instrumento de acordo com a conveniência da Administração.

Improcedente, igualmente, o questionamento à viabilidade técnica e econômica dos serviços, na medida em que as disposições contidas no Anexo II – Projeto Básico seriam suficientes para o dimensionamento das propostas.

Irregular, entretanto, o prazo estipulado para o recolhimento da garantia e a exigência de comprovação de capacitação técnica para o serviço de limpeza e desinfecção de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

unidades prestadoras de serviços de saúde, medida que se confundiria com a coleta genérica, propiciando vantagem a licitante que atue tanto na área de resíduos sólidos, como na de RSS.

Concluiu dizendo, ainda, da procedência de parte da questão relativa à falta de projetos e planilhas sobre os serviços de engenharia inerentes à operação e manutenção do aterro sanitário (item 2.1.2 a 2.1.6 do Anexo I), uma vez que tal providência seria atribuição dos interessados no certame.

Em seguida veio o parecer do d.MPC, propondo a anulação do certame e, subsidiariamente, a procedência parcial da representação (evento 49.1).

Defende o insigne Procurador de Contas que o prazo do futuro contrato deve estar condicionado ao tempo suficiente para a adoção das medidas necessárias à elaboração e conclusão do plano municipal de resíduos de Pindamonhangaba, realizando, em seguida, a instauração de novo certame.

Em função disso, caberia correspondente revisão da estimativa de preços, assim como a discriminação dos serviços e seus respectivos quantitativos estimados, tais como "limpeza de próprios públicos" e "fornecimento de equipe padrão".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Conferiu razão ao representante, mais ainda, no que se refere ao tema da aglutinação de serviços de natureza distinta: varrição de vias e logradouros públicos, limpeza de próprios públicos, pintura de vias e logradouros, locação de caçambas e, ainda, inclusão de serviços atrelados à conscientização ambiental, de cunho pedagógico e intelectual, incluindo palestras e elaboração e distribuição de cartilhas educativas (item 5.1.3 do Anexo I).

Por fim, agregou-se o d. MPC ao tema da sobreposição de serviços do lote 1 com aqueles do lote 2, uma vez que tanto em um quanto no outro há a remoção e a destinação de resíduos da saúde.

SDG opinou no sentido da procedência parcial da representação (evento 53.1).

Afastou a questão da vedação à formação de consórcio, visto que inserida no poder discricionário do Administrador, como também considerou aceitáveis os esclarecimentos da representada atinentes à utilização de Unidade de Medida de "equipe/mês", igualmente para fins de comprovação de capacidade técnica, conforme precedentes da Corte (e.g.: TCs-650/013/09, TC-28208/026/09 e TC-1211/989/12).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

No mais, acompanhou a tese do representante, no sentido de que o edital, em seu objeto (ANEXO I - PROJETO BÁSICO - LOTE 1), aglutinaria serviços que deveriam ser segregados em tantas licitações quantas forem necessárias ou divididos em lotes de um mesmo certame, a fim de garantir a ampla competição e a obediência ao artigo 23, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.666/93.

Em decorrência disso, igualmente opinou pela impropriedade da parte do instrumento convocatório dedicada à capacidade técnica para o serviço de limpeza e desinfecção de unidades prestadoras de serviços de saúde (subitem 3.4.4.2., "a.6"), a qual encerraria sobreposição de atividades supérveis somente por licitante que atue tanto na área de resíduos sólidos, como de resíduos de serviços de saúde.

Por fim, caberia retificação, nos termos da jurisprudência, da parte relativa ao recolhimento da garantia, bem assim dos indicativos técnicos e econômicos e de projeção econômico-operacional dos serviços preconizados nos itens 3.5.7 e 3.5.9 do edital e no Anexo I, itens 2.1.2 a 2.1.6, Lote 1, inviabilizando a correta elaboração de propostas.

É o relatório.

JAPN



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

A Concorrência instaurada pela Prefeitura de Pindamonhangaba agrega conjunto de serviços e atividades de inegável relevância e que demandam resultados contínuos no dia a dia da população.

O serviço de limpeza pública licitado, nessa medida, foi bipartido em lotes distintos, a fim de acomodar qualificações e habilidades conforme a natureza dos resíduos coletados (resíduos sólidos urbanos e resíduos de serviços de saúde).

Nesse aspecto, o instrumento configura hipótese em que o objeto poderá ser disputado, além das empresas que se dedicam à coleta e tratamento de resíduos provenientes da coleta domiciliar e da limpeza urbana, por aquelas especializadas na coleta, tratamento e disposição final de resíduos de serviços de saúde.

Entretanto, mesmo que positiva a divisão do objeto em dois lotes, há no edital questões que recomendam a revisão de determinados termos e condições que, se preservados, no mínimo implicarão restrição de direitos.

Início, contudo, tratando da preliminar defendida pelo d. MPC, para quem a hipótese dos autos ensejaria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

tratamento conforme o entendimento consubstanciado no TC-487/989/13-9, ou seja, que o Tribunal condicione a realização do procedimento licitatório à determinação de que o prazo de vigência do contrato esteja circunscrito ao período de tempo suficiente para a adoção das medidas necessárias à elaboração e conclusão dos planos municipais, oportunidade em que novo certame deverá ser implementado pela Administração conforme o novo modelo (E. Tribunal Pleno, Sessão de 08/05/13, Relator Conselheiro Robson Marinho).

Meu posicionamento sobre a incidental é conhecido e, inclusive na Sessão passada, tive a oportunidade de relatar a este E. Plenário caso da espécie, acolhido por Vossas Excelências, em que afastei do procedimento de Exame Prévio de Edital qualquer medida de caráter coercitivo à falta de aludido Plano, sem prejuízo de que a Administração Municipal fosse alertada do ônus e que as providências estabelecidas na norma especial fossem rigorosamente acompanhadas por este Tribunal, notadamente no exercício do controle dos atos concretamente considerados, bem como, na hipótese limite de eventuais aditamentos decorrentes do futuro plano implicarem descaracterização dos termos e condições anteriormente pactuados, que se recomendasse a instauração de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

novo certame, tendo em vista contratação devidamente amoldada ao projeto de gerenciamento de resíduos (eTC-2487.989.13-9. E. Tribunal Pleno, Sessão de 30/10/13).

Na mesma Sessão, destaco, mais ainda, entendimento convergente relatado por Sua Excelência o Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo (TCs 1490.989.13-4 e 1495.989.13-9).

Assim, não atribuo à matéria qualquer caráter prejudicial que recomende a anulação dos atos ou que modifique a análise do mérito da representação, mas sim recomendação ao final do voto para que as prescrições das Leis n.º 12.305/10 e 11.445/07 sejam imediatamente atendidas pela Prefeitura.

Vencida a premissa, verifico que a representante levantou pontos que a instrução dos autos revelou serem de conteúdo inquestionavelmente incontrovertido.

Refiro-me à impossibilidade de participação de empresas em consórcio, medida que se insere nos limites da discricionariedade da Prefeitura e, como tal, não comporta crítica.

Ademais, o negócio pretendido é de fôlego, sendo razoável admitir que a intenção de se contratar empresa autônoma que abrigue a execução dos serviços deve seguramente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

atender a sólidas justificativas de conveniência e oportunidade da Administração.

Igualmente não confiro potencial de lesão de direitos à estimativa de determinadas parcelas de serviço em "equipes/mês".

Consoante dispõe a planilha de quantitativos lançada no Anexo II, referida unidade é empregada para a medição dos serviços de limpeza e desobstrução mecanizada de bocas de lobo e de fornecimento de equipe padrão, itens que são perfeitamente individualizados, parecendo-me bastante razoável que a correspondente avaliação pecuniária dê-se a partir da cotação média mensal da mão de obra empregada na forma de equipes. Nada de irregular, portanto, em princípio.

Nada obstante tais conclusões iniciais, não me convenci da higidez do edital no que se refere às demais questões, o que, acredito, pode conduzir a disputa à indesejada restrição de ofertas.

O cronograma de recolhimento da garantia de habilitação, por exemplo, claramente suprime prazo de publicidade do edital, merecendo ser reparado no formato da jurisprudência desta E. Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Ou seja, exigida a caução, deve a Administração permitir seu depósito até o último momento disponível para admissão das propostas, e não no prazo de até três dias antes da abertura, como constou da cláusula.

Sobre a exigência de comprovação de capacitação técnica para o serviço de limpeza e desinfecção de unidades prestadoras de serviços de saúde, os esclarecimentos apresentados pela Prefeitura não me convencem de que o critério sirva à aferição da qualificação para a execução dos serviços de coleta genericamente considerados.

Como mencionei de início, o objeto foi cindido em dois lotes que bem especificam o conteúdo do contrato: coleta de resíduos sólidos urbanos e de Resíduos de Serviços de Saúde.

Conforme apontado pela Chefia de ATJ, a descrição do objeto efetivamente remete ao entendimento de que o item 3.4.4.2, alínea "a.6", acaba impondo critério de qualificação para o lote 1 (resíduos sólidos urbanos) baseado em serviço nitidamente relacionado ao conteúdo do lote 2 (RSS).

É o que abstraio dos conceitos lançadas no Projeto Básico, conforme também destacou a Assessoria Técnica (evento 46.1).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Ou seja, encontra-se nas definições de limpeza das unidades prestadoras de serviços de saúde (item 16.1 do Anexo II) e de saneamento ambiental dos serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos de serviços de saúde, a atividade comum de remoção do material a partir das unidades geradoras (farmácias, postos de saúde, laboratórios, ambulatórios, consultórios odontológicos e médicos, bem como clínicas veterinárias) e a correspondente destinação final.

Ainda que a Prefeitura assim não admita, o requisito, conforme redigido, parece bastante claro ao impor condição de qualificação que abriga empresas dedicadas, por exemplo, tanto à coleta de resíduos produzidos pelas famílias, como dos decorrentes dos serviços de saúde, o que coloca a competitividade sob iminente risco.

Afinal, mantida a cláusula, a higienização de estabelecimentos geradores de resíduos de serviços de saúde tenderá a ser feita exclusivamente por aqueles que agreguem em seu objeto social a execução dos serviços descritos nos dois lotes.

Consectário disso, a redação dos itens 1.1, 3.3.4 e 3.4.4 igualmente deverá ser reformulada, a fim de que a limpeza e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

desinfecção de resíduos de unidades de saúde seja compreendida como atividade afeta ao manejo de RSS (Lote 2).

Por fim, o representante voltou-se contra determinadas condições impostas no instrumento convocatório para a manutenção e operação da área utilizada para a destinação final e tratamento dos resíduos, especialmente no que se refere ao plano de encerramento das atividades e às manutenções disso decorrentes (estabilização física, química, biológica, acomodação do lixo, erosão, assoreamento, drenagens, dentre outros).

No caso, o edital se ressentiria tanto dos indicativos técnico-econômicos e de projeção econômico-operacional desses serviços, como também de planilhas estimativas de quantidades e custos unitários correspondentes.

O edital, seja na documentação de habilitação (item 3.5), seja no projeto básico (Anexo I, item 2), deixa clara a preocupação da Prefeitura com o atual "aterro sanitário" e a necessidade de delegar à futura contratada a responsabilidade pela execução de medidas suficientes à otimização da área e prolongamento de sua vida útil, notadamente no que se refere ao plano de encerramento das atividades de recepção de resíduos e manutenção de estabilidade e à manutenção operacional do local.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Isso, de um lado, induziria à conclusão de que a viabilidade técnico-econômica dessas atividades constitui exercício próprio da Administração, consubstanciado nos termos e condições oferecidos com o projeto básico, não configurando, nessa medida, informação que deva essencialmente servir como norte à formulação das propostas.

Sob esse enfoque, apenas, o pedido seria improcedente.

Nada obstante, devo reconhecer que a planilha de quantidades e custos que compõe o Anexo II não deixa transparecer a previsão de aludidas atividades e serviços.

Sob a rubrica de "operação e manutenção do aterro sanitário" a Administração pode ou não ter englobado, dentre um sem número de serviços, aqueles destinados ao encerramento do aterro.

Seria de se supor, inclusive, que o serviço de manutenção de aterro sanitário, por estar estimado na planilha anexa ao edital para durar por 24 meses, não conteria a previsão da fase de encerramento, porquanto, pela lógica, de prazo superior.

Entretanto, como não há decomposição de custos, caberia somente concluir que o detalhamento é devido, o que,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

por via reflexa, acabaria igualmente delineando os parâmetros mínimos necessários à formatação do projeto financeiro suficiente à operação e manutenção do aterro.

Agrava a situação o fato de o edital impor a apresentação de planos de trabalho que a rigor foram lançados no texto do instrumento sem qualquer especificação quanto à forma de avaliação, se efetivamente necessária no processo de seleção das propostas.

Essencialmente, compreendo que a Prefeitura pretende desde logo transferir a confecção de métodos de trabalho a cada participante, nada obstante tais elementos estejam mais afetos à futura execução.

Remeter o planejamento desse conjunto de ações, conforme a redação vigente do instrumento, à conta e risco das licitantes, demandaria melhores esclarecimentos que, contudo, não integram o processo licitatório.

Compreendo, assim, que a validade das cláusulas que descrevem os serviços de encerramento do aterro sanitário e manutenções dele decorrentes (itens 3.5.7 e 3.5.9) pressupõe detalhamento de custos e quantidades que não se afigura



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

claro nas planilhas orçamentárias, ainda que o Projeto Básico disso se ocupe de forma mínima (Anexo I, Lote I, item 2).

Da instrução dos autos ainda adveio debate subjacente ao tema do desmembramento da planilha orçamentária, qual seja: a aglutinação de serviços no objeto.

Percorrendo a lista de serviços licitados, efetivamente se encontram atividades que, no mais das vezes, escapam ao conceito de resíduos sólidos urbanos ou de RSS, sendo, no mais das vezes, tolerados em face da condição meramente instrumental que assumem no contexto da licitação.

Exemplifico com a inclusão dos serviços pintura de guias, limpeza e raspagem de sarjetas, limpeza de próprios públicos, a desobstrução de galerias (resíduos de saneamento básico) ou a locação de caçambas (resíduos de construção civil).

Assumo, entretanto, que o aperfeiçoamento do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos ensejará o equacionamento dessas variáveis, com reflexos diretos no futuro contrato, assunção que me permite, ao menos neste momento, circunscrever a análise ao núcleo do pedido vestibular, acreditando, com isso, que eventuais desvios não deixarão de passar pelo posterior controle ordinário da matéria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Assim sendo, meu **VOTO** confirma a liminar deferida a Jorge Miguel do Amaral Tavares e julga seu pedido procedente em parte, devendo a Prefeitura do Município de Pindamonhangaba adotar as seguintes providências para retificar o instrumento convocatório da Concorrência nº 002/2013: modificar o prazo limite disposto no item 3.3.3 para o recolhimento da garantia da proposta, ajustando-o à data que será fixada para o recebimento dos envelopes; deslocar o item 16 do Lote 1 para o Lote 2, suprimindo, em consequência, a referência ao serviço feita na redação dos itens 1.1, do objeto; 3.4.3 e 3.4.4, da qualificação técnica, operacional e profissional; 3.4.4.2, alínea "a.6", das parcelas de significativa importância; reformular as "planilhas de coleta de preços referenciais" do Anexo II, nelas decompondo os itens de serviços previstos, conforme quantidades e custos unitários estimativos, notadamente no que se refere ao conjunto de atividades, equipamentos, mão de obra e outros insumos que integram a operação de aterro sanitário, seu encerramento e decorrentes manutenções.

Assim deliberado, devem representante e representada, na forma regimental, ser intimados deste julgado, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

especial a Prefeitura de Pindamonhangaba, a fim de que, ao elaborar novo instrumento convocatório, providencie as retificações aqui determinadas e as publicações na forma definida pelo artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

Acolhido o voto, consigno à margem salvaguarda no sentido de que a análise da licitação e do contrato seja aprofundada em sede de controle ordinário, considerada a matéria em concreto, inclusive no tocante à sua execução e eventual necessidade de adaptação ao Plano Municipal Integrado de Resíduos Sólidos, instrumento que a Prefeitura tem a obrigação de providenciar com a urgência requerida.

RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO