



## Acórdão 00698/2021-1 - Plenário

**Processo:** 04544/2020-5

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UG:** PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Interessado:** GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JUNIOR, ELIZA COELHO DE OLIVEIRA VALVASSORI, ANA EMILIA GAZEL JORGE

**Representante:** SOLUCOES SERVICOS TERCEIRIZADOS- EIRELI

**Responsável:** ANA FLAVIA FERRON, ELCIMAR MACHADO DE FARIA, ELIZA COELHO DE OLIVEIRA VALVASSORI, MARCOS PAULO ARANDA

**Procuradores:** ALEXANDRE AUGUSTO LANZONI (OAB: 221328-SP), GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JUNIOR (CPF: 015.199.867-18), ELIZA COELHO DE OLIVEIRA VALVASSORI (CPF: 091.811.537-08), EDUARDO DALLA BERNARDINA (OAB: 15420-ES)

### REPRESENTAÇÃO – PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA – IMPROCEDÊNCIA – ARQUIVAR

#### VOTO DO RELATOR

O RELATOR EXMO.SR.CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE  
MACEDO:

#### 1 RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre **Representação**, encaminhada pela empresa Soluções Serviços Terceirizados - Eireli, acerca de supostas irregularidades no edital da **Concorrência Pública nº 002/2020** da Prefeitura Municipal de Cariacica, por intermédio da Secretaria Municipal de Serviços, cujo objeto é a *contratação da execução de serviços de limpeza de logradouros públicos nas regiões administrativas 01 a 12* no Município de Cariacica/ES.

Alega a Representante restrição à competitividade no certame tendo em vista *exigência extremamente específica, que restringe demasiadamente o certame sem*

*nenhuma justificativa plausível, por inobservância do artigo 30, inc. II da Lei Federal 8.666/93:*

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos *membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*

Aponta existência de ilegalidade no item 6.2.1.2.1., do Anexo IV - Documento para habilitação do edital, referente à capacidade técnico-operacional, onde *não há qualquer pertinência e compatibilidade na comprovação de qualificação técnica, mas sim a flagrante exigência* para que se comprove serviços idênticos aos licitados.

Objeta, outrossim, da exigência indevida de certidão de débito ambientais, emitida pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente do Estado do Espírito Santo - IEMA, no item 6.6 do edital.

Por fim, a Representante requer a suspensão cautelar do procedimento licitatório da Concorrência Pública nº. 002/2020, e, no mérito, que seja a representação julgada procedente *determinando-se a reforma do Instrumento Convocatório (...), adequando-o à legislação de regência, com a conseqüente reabertura do prazo para apresentação das propostas, através de nova publicação e disponibilização do Edital, impondo a observância do prazo mínimo legal, nos termos do artigo 21, parágrafo 4º da Lei n.º 8.666/93.*

Com vistas a melhor apuração dos fatos, emiti a **Decisão Monocrática 00710/2020-9** (doc.11) notificando os senhores **Geraldo Luzia de Oliveira Junior** - Prefeito Municipal, **Eliza Coelho de Oliveira Valvassori** - Presidente da CPL e **Ana Emília Gazel Jorge** - Secretária Municipal de Serviços para prestarem as informações que entendessem necessárias.

No dia 25 de setembro de 2020 os notificados protocolaram conjuntamente a Petição/Recurso 00201/2020-6 (doc. 21).

No **Despacho 34999/2020-4** (doc.25) decidi por conhecer da Representação, com base nos arts. 94 e 99, da Lei Complementar nº 621/2012 c/c art. 177, 181 e 182 da Resolução TC 261/2013, e remeter os autos à SEGEX para instrução preliminar do feito.

Os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e Mobilidade Urbana – NASM, para a devida instrução. Mediante a **Manifestação Técnica de Cautelar 00069/2020-9** (doc. 27), a área técnica opinou pelo indeferimento da medida cautelar, por não estarem presentes os pressupostos necessários a sua concessão previstos no *caput* do art. 124 da Lei Complementar 621/2012, e pelo encaminhamento dos autos sob o rito ordinário.

Ato contínuo, acolhendo o entendimento técnico, proferi o **Voto 3301/2020** (doc. 32) e fui acompanhado pelo Plenário, por meio da **Decisão 1361/2020** (doc. 33).

Os representados juntaram aos autos Resposta de Comunicação 916/2020 (doc. 45), Defesa/Justificativa 1106/2020 (doc. 46), Defesa/Justificativa 1107/2020 (doc. 49), Defesa/Justificativa 1108/2020 (doc. 52) e Resposta de Comunicação 925/2020 (doc. 57), acompanhada das Peças Complementares 33491/2020 a 33534/2020 (docs. 58 a 101).

Em seguida, o NASM elaborou a **Manifestação Técnica 25/2021** (doc. 104), sugerindo a citação e notificação dos gestores, razão pela qual foi elaborada a **Instrução Técnica Inicial 16/2021** (doc. 105), nos seguintes termos:

1. A **citação** dos responsáveis indicados no quadro adiante, nos termos do artigo 56, II, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e do artigo 157, III, do RITCEES, para que, no prazo estipulado, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários, em razão dos achados de auditoria apontados:

RESPONSÁVEIS	SUBITENS/ IRREGULARIDADES
<b>Ana Flavia Ferron</b> Subsecretaria Municipal de Conservação	2.1 Ilegalidade da exigência de capacitação técnico operacional.
<b>Elcimar Machado de Faria</b> Engenheiro Civil	2.2 Exigência ilegal de certidão de débitos ambientais.

2. A **notificação** dos atuais gestores, Eliza Coelho de Oliveira Valvassori (Presidente da Comissão de Licitação do município) e Marcos Paulo Aranda (Secretário Municipal de Serviços – interino), para tomarem conhecimento dos indícios de irregularidade aqui tratados;

Desta forma, a SEGEX exarou a **Decisão 17/2020** (doc. 107), a partir da qual foram elaborados os Termos de Citação e Notificação.

Os responsáveis apresentaram **Defesa/Justificativa 243/2021** (doc. 120), acompanhada da Peça Complementar 10075/2021 (doc. 121).

Os autos foram novamente encaminhados ao NASM que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 936/2021** (doc. 125), com a seguinte proposta de encaminhamento:

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, diante do preceituado no art. 319, § 1º, inciso IV, do RITCEES, conclui-se opinando por:

- Em razão de insuficiência de elementos de culpabilidade, **afastar** o Sr. Elcimar Machado de Faria do rol de responsáveis pela ilegalidade de exigência de capacitação técnico operacional,
- **condenar** a Sra. Ana Flavia Ferron (Subsecretaria Municipal de Conservação, responsável pela elaboração do edital), tendo em vista a irregularidade do item 2.1 da presente análise, relacionada à exigência de capacitação técnico operacional, na forma do artigo 135, incisos II da LC 621/2012,
- Em razão de insuficiência de elementos de culpabilidade, **afastar** as irregularidades identificadas no item 2.2 da presente análise, relacionada à exigência ilegal de nada consta ambiental e

O Ministério Público de Contas elaborou o **Parecer 1107/2021** (doc. 129), da lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuindo à manifestação técnica.

É o relatório.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Observa-se ser o cerne da presente Representação a restrição à competitividade do certame, em razão das seguintes obrigações impostas pelo edital:

1. Exigência de capacitação técnico operacional.
2. Exigência de certidão negativa de débitos ambientais.

Quanto à capacidade técnico-operacional, a Representante alega que no item 6.2.1.2.1 do Edital, há a exata descrição dos serviços a serem licitados, ou seja, exige-se a comprovação de realização dos serviços de forma idêntica àqueles que se busca contratar.

Há também a exigência, descrita no item 6.6 do Edital de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Ambientais, a ser expedida pelo IEMA (Instituto Estadual de Meio Ambiente) que, segundo a Representante, não consta do rol de documentos constante na Lei 8666/93.

Pois bem.

A área técnica aponta na Manifestação Técnica 25/2021, conforme Parecer 20/2017 desta Corte, que a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional deve ser motivada, indicando o enquadramento do objeto como de complexidade significativa ou que as parcelas exigidas possuam relevância técnica e valor significativo, cumulativamente, o que não ocorreu na presente situação.

Após análise das justificativas apresentadas, a Instrução Técnica Conclusiva 936/2021 aponta a não identificação de complexidade técnica significativa em nenhum dos itens presentes na planilha de serviços do contrato, razão pela qual entende pela manutenção da irregularidade. O Ministério Público de Contas corrobora com tal entendimento.

Quanto à exigência de certidão negativa de débitos ambientais, a área técnica afasta a irregularidade e o Ministério Público anui.

Ao analisar o disposto na Lei Estadual 5.230/96, entendo pelo afastamento da irregularidade. Tal diploma estadual apresenta o seguinte regramento:

Lei nº 5.230

**Cria a Certidão Negativa de Débito Ambiental - CNDA.**

**O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**Faço saber que a Assembléia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:**

Art. 1º - Fica criado no âmbito do território do Estado do Espírito Santo a Certidão Negativa de Débito Ambiental - CNDA, como instrumento da política e do Sistema Estadual do Meio Ambiente com o objetivo de estimular o cumprimento da Legislação Ambiental, independente de outras exigências e penalidades definidas em Lei.

Art. 2º - A Certidão Negativa de Débito Ambiental - CNDA, será emitida pelo órgão estadual de controle ambiental, obedecidas as exigências do art. 4º desta Lei, a toda pessoa, legitimamente interessada, que comprove a não existência de dívidas, obrigações ou pendências originadas por penalidades ou exigências da Legislação Ambiental.

Art. 3º - Fica autorizado o Poder Executivo a exigir a apresentação prévia, pelos interessados, da Certidão Negativa de Débito Ambiental, no mínimo para:

- I - participação em licitações públicas;
- II - assinaturas de contratos administrativos, como os de obras públicas, serviços públicos, fornecimentos, gerenciamentos, concessões e permissões;
- III - obtenção de doações do Poder Público;
- IV - utilização de bens públicos;
- V - recebimento de incentivos, benefícios fiscais ou financiamentos;
- VI - financiamento em estabelecimento de créditos oficiais;
- VII - participação em programas de privatização do Setor Público.

Art. 4º - A Certidão Negativa de Débito Ambiental terá validade anual.

§ 1º A renovação será pleiteada com antecedência mínima de 90 (noventa) dias, sob pena de nulidade.

§ 2º O pedido de emissão, bem como do cancelamento, da Certidão ou de sua renovação será acompanhado de uma via de comprovação de pagamento da respectiva taxa, cópia de licenças ambientais, comprovantes de pagamentos de multas e cumprimento de obrigações ambientais e outros documentos exigidos que comprovem o direito do requerente à Certidão.

§ 3º Vetado.

§ 4º Vetado.

Art. 5º - A alteração da firma, razão ou denominação social, bem como da natureza da atividade ou do local do estabelecimento, implicará em exigência de nova Certidão, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de perda dos direitos adquiridos e indenização por eventuais danos.

Art. 6º - As infrações às disposições desta Lei serão apuradas em processo administrativo, sujeitando os infratores às seguintes penas, além de outras previstas em Lei, como:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - suspensão ou cancelamento da Certidão, com a consequente perda dos direitos adquiridos em função da Certidão e obrigatoriedade de indenizar ou reparar eventuais danos;
- IV - interdição temporária ou definitiva do estabelecimento.

Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º - Revogam-se as disposições em contrário.

Ordeno, portanto, a todas as autoridades que a cumpram e a façam cumprir como nela se contém.

O Secretário de Estado da Justiça e da Cidadania faça publicá-la, imprimir e correr.

Conforme disposto na Constituição Federal, art. 24, VI:

Art. 24 Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (grifou-se)

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Tratando-se de matéria ambiental, de competência legislativa concorrente, a União deve editar normas gerais, cabendo ao Estado suplementar tais normas. Em tal atividade suplementar, as leis estaduais possuem validade em seu respectivo território.

Neste sentido, o art. 1º da Lei 5.230/96, que cria a Certidão Negativa de Débito Ambiental no território do Estado do Espírito Santo (art. 1º) encontra-se em consonância com o regramento constitucional.

Ademais, ao estabelecer no art. 3º, I autorização para o Poder Executivo exigir tal certidão para a participação de interessados na licitação pública, permite que o Município inclua tal obrigação em seu edital.

Por conseguinte, **ratifico o posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas**, para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na ITC 936/2021**, nos seguintes termos:

## **2 DENÚNCIAS**

### **2.1 ILEGALIDADE NA EXIGÊNCIA DE CAPACITAÇÃO TÉCNICO OPERACIONAL**

#### **2.1.1 Conforme MT-25/2021**

Na descrição deste tópico, quanto a análise de argumentos apresentados na análise das alegações do requerente e da resposta do jurisdicionado, destacamos o seguinte trecho:

...

Na situação em tela, não se verifica a motivação de enquadramento do objeto como de complexidade significativa, tampouco a comprovação de que as parcelas exigidas sejam aquelas de maior relevância técnica e valor significativo, cumulativamente.

Portanto, para exigência de atestado de capacidade técnica-operacional, faz-se necessário respeitar o art. 30 da Lei 8.666/93, além de ser imperiosa a motivação do enquadramento do objeto como de complexidade significativa.

...

### **2.1.2 Conforme Defesa/Justificativa 243/2021**

Na descrição deste tópico, quanto a análise de argumentos prévios produzidos por este TC e da resposta do jurisdicionado, destacamos o seguinte trecho:

...

A relevância técnica guarda natureza com condições particulares da contratação. Não é raro ter-se contratações cujo item de maior complexidade técnica e cuja inadequada execução coloca em risco toda a contratação, não ter valor econômico significativo em face do todo. Entretanto, não será por isso que a exigência de sua comprovação possa ser vilipendiada, por se tratarem de requisitos distintos.

...

### **2.1.3 Análise**

O jurisdicionado diverge da importância compreendida por este TC a respeito do valor significativo. Para isso embasa na questão da relevância técnica do item na execução global da demanda a ser atendida.

Entretanto, não identificamos entre os argumentos da defesa essa significativa relevância dos itens exigíveis de atestados de capacidade técnica operacional e os demais itens contratados.

Além disso, sua argumentação faz entender que a defesa aglutinou o conceito de relevância com complexidade, uma vez que entende que se trata de um item ser mais ou menos complexo que outro.

Cumpra esclarecer que a atual compreensão do assunto trata de complexidade significativa independente dos demais itens, embora impeditiva para a consecução de algum outro item.

Não identificamos complexidade técnica significativa em nenhum dos itens presentes na planilha de serviços do contrato.

Em razão do compromisso com a verdade real dos Tribunais de Contas, nos manifestamos pelo afastamento da responsabilização do Sr. Elcimar Machado de Faria, em razão do responsável ter participado no âmbito dos orçamentos, não figurar como homem médio do direito, e, nem ter meios para delegar quem seja, não se aplicando erro grosseiro na irregularidade por força das atribuições de sua função.



Em razão da insuficiência de fundamentação, nos manifestamos pela manutenção da irregularidade identificada a parcela de responsabilidade da Sra. Ana Flavia Ferron.

#### **2.1.4 Responsabilização**

Nome: Ana Flavia Ferron

Função: Subsecretaria Municipal de Conservação, responsável pela elaboração do edital

Conduta: Incluir serviços como exigência para capacitação técnica operacional sem a demonstração fática de que estes, cumulativamente, atendem aos critérios de relevância financeira e técnica.

Nexo: Ao incluir tais serviços como critério de capacitação técnica operacional, impôs condições restritivas ao certame que não se revelam comprovadamente necessárias.

Culpabilidade: Era possível esperar conduta diversa do responsável, já que não consta demonstrada, cumulativamente, a relevância técnica e financeira dos serviços incluídos como requisito de capacitação técnica operacional e a jurisprudência sobre o assunto é consolidada e conhecida, devendo, por obrigação da função, ter conhecimento sobre a irregularidade ou demandar quem tenha. Agrava-se em razão que a irregularidade do ato ter sido provocada anteriormente pelo presente peticionante a retificar o ponto específico da licitação e não o fazendo configurou-se erro grosseiro por parte da responsável.

## **2.2 EXIGÊNCIA ILEGAL DE CERTIDÃO DE DÉBITOS AMBIENTAIS**

### **2.2.1 Conforme MT-25/2021**

Na descrição deste tópico, quanto a análise de argumentos apresentados na análise das alegações do requerente e da resposta do jurisdicionado, destacamos o seguinte trecho:

...

*Cumprе observar, como exemplo similar ao aqui tratado, que esta Corte possui Decisão (Decisão 2873/2018-9) exarada nos autos do Processo 5717/2018-3, considerando a exigência de Certidão Negativa de Débitos expedida pelo IBAMA como condição restritiva em afronta à Lei 8.666/1993. Esta Decisão foi posteriormente confirmada pelo Acórdão TC-531/2019, confirmando-se a irregularidade da exigência.*

...

### 2.2.2 Conforme Defesa/Justificativa 243/2021

Na descrição deste tópico, quanto a análise de argumentos prévios produzidos por este TC e da resposta do jurisdicionado, destacamos o seguinte trecho:

...

A saber, o Governo do Espírito Santo instituiu a Lei Estadual de nº 5.230/963 para que se exija, como condição mínima na participação de licitações, a apresentação da CNDA.

...

Isso porque, a um, não faz qualquer restrição ao Poder Executivo Estadual, e sim ao Poder Executivo. Além disso, o seu artigo primeiro é claro ao dispor que a CNDA é instituída "no âmbito do território do Estado do Espírito Santo", o que também inclui os Municípios, senão vejamos:

Art. 1º -Fica criado no âmbito do território do Estado do Espírito Santo a Certidão Negativa de Débito Ambiental -CND A, como instrumento da política e do Sistema Estadual do Meio Ambiente, com o objetivo de estimular o cumprimento da Legislação Ambiental, independente de outras exigências e penalidades definidas em Lei

...

Tanto é assim que o Supremo Tribunal Federal já avaliou a pertinência dos cuidados ambientais nas licitações, no Agravo de Instrumento 837832 MG, nos seguintes termos: DECISÃO: Trata-se de agravo de instrumento contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário que impugna acórdão assim ementado:

*"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. DECISÃO DE INABILITAÇÃO EM PREGÃO. EXIGÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. DECRETO Nº 44. 122105. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. No exercício de sua competência regulamentar, o Poder Executivo poderá exigir a apresentação de licenciamento ambiental para habilitação de empresa em licitação para aquisição de bens móveis, já que se afigura exigência de qualificação técnica que não implica discriminação injustificada entre os concorrentes, assegura a igualdade de condições entre eles e retrata o cumprimento do dever constitucional de preservação do meio ambiente. A Administração Pública, além de observar a igualdade de condições a todos os concorrentes, também atenderá aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (art. 3º, Lei nº 8.666/93). A aplicação da pena por litigância de má-fé deve ser dada apenas nos casos de indubitosa prática de dolo processual. Recursos conhecidos, mas não providos" (fl. 339). No recurso extraordinário, interposto com fundamento no artigo 102, III, "a", da Constituição Federal, sustenta-se ofensa aos artigos 5º, XXXV, L/V e L V; 22, XXV/1; 37, XXI e 93, IX, do texto constitucional. A recorrente alega, em síntese, que "a exigência constante do edital, bem como o Decreto Estadual nº 44. 12212005, padecem de evidente inconstitucionalidade, porque não pode o Estado de Minas Gerais criar exigências*

*não previstas na lei nacional de licitações e contratos, menos ainda poderia fazê-lo por meio de Decreto". Decido. O recurso não merece prosperar. Inicialmente, cumpre registrar que a jurisprudência deste Supremo Tribunal é firme no sentido de que a alegação de violação aos postulados da legalidade, da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal, da motivação dos atos decisórios e da prestação jurisdicional configura ofensa reflexa à Constituição Federal. Nesse sentido: AI-AgR 701.567, Rei. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 27.8.2010; AI-AgR 728.267, Rei. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 27.8.2010 e AI-AgR 702.750, Rei. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 6.8.2010. Ultrapassada essa questão, no que diz respeito à exigência de apresentação de licenciamento ambiental para a compra de produtos derivados de madeira e insumos pela Administração Pública Direta e Indireta do Estado de Minas Gerais, prevista no Decreto nº 44.122105 e no Edital do Pregão em tela, o acórdão recorrido assim assentou: "Na verdade, foi lançado mão desta competência que o Estado expediu o Decreto impugnado pela apelante, que sem li J estipular exigências discriminatórias, mas no intuito de; k/ conferir segurança e eficácia ao projeto de política ambiental, afinando-o com o interesse público, dispôs que a Administração Pública Estadual somente poderá adquirir produtos derivados de madeira se o fornecedor demonstrar certidão de regularidade ambiental. Tal exigência não ofende a igualdade de condições entre os concorrentes, permite a competitividade entre os interessados, imprescindível na licitação, e abarca os princípios da impessoalidade e igualdade ou isonomia, a serem observados pelo administrador público. Sendo assim, a exigência hostilizada pela apelante não atenta contra os princípios que regem a atividade licitatória; pelo contrário, tende a promover a defesa e preservação do meio ambiente, que é um dever precípua do Poder Público e da coletividade (art. 225 da CF/88), de competência comum a todos os entes federados (art. 23, VI da CF/88)". O acórdão recorrido, portanto, está em sintonia com a jurisprudência da Corte, no sentido de que exigências de qualificação técnica e econômica podem ser estipuladas, desde que indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Nesse sentido: ADI nº 2716, Rei. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 7.3.2008 e ADI nº 3070, Rei. Min. Eros Grau, DJe 19.12.2007. Ademais, para se chegar a conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido, faz-se imprescindível o reexame de normas locais e a interpretação de cláusulas editalícias, providências vedadas em sede recurso extraordinário, nos termos das Súmulas 280 e 454 do STF. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (arts. 21, § 1º, do RISTF e 557, caput, do CPC). Publique-se. Brasília, 15 de fevereiro de 2011. Ministro GILMAR MENDES Relator*

### 2.2.3 Análise

Acompanhamos o entendimento que essa lei Estadual abrange onde não houver norma municipal.

Entretanto, mais a frente, não identificamos no precedente mencionado, em qual fase houve a exigência, ou seja, se a **exigência do caso foi prévia à habilitação ou se foi prévia à contratação**, razão pela qual não se pode aceitar a referência extraída do acórdão STF apresentada pelo jurisdicionado, ainda que em meio a sua íntegra, verificasse tratar de prévia a habilitação, o resumo não ter trazido esse importante ponto, evidenciando que não foi dada a devida atenção a questão da fase, ainda mais se considerar que o STF não é especialista no assunto na profundidade que os tribunais de contas rotineiramente debatem a matéria.

A doutrina recomenda que a lei federal, no caso a LF 8.666/93, foque nos aspectos gerais da norma e o Estado nos aspectos específicos, conforme adotado pelo jurisdicionado no caso em tela.

Entretanto, a jurisprudência deste tribunal de contas e de outros, incluindo da União, se configura em favor da atual lei federal especificadora, **sobrepondo, dessa forma, a jurisprudência a doutrina**, compulsando-nos pela deslocada lei federal.

Concluindo, verifica-se no jurisdicionado a intensão de cautela sobre o patrimônio ambiental, mas sem sólido amparo legal, de forma, que não se estabelece nesse ponto erro grosseiro, sobretudo se considerado o conflito entre a doutrina e a jurisprudência, com a razão na primeira, mas o compromisso técnico da burocracia na segunda.

Dessa forma, quanto a exigência de nada consta ambiental, nos manifestamos pelo afastamento dos indícios de irregularidades apresentados em desfavor dos responsáveis.

## 3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, diante do preceituado no art. 319, § 1º, inciso IV, do RITCEES, conclui-se opinando por:

- Em razão de insuficiência de elementos de culpabilidade, **afastar** o Sr. Elcimar Machado de Faria do rol de responsáveis pela ilegalidade de exigência de capacitação técnico operacional,

- **condenar** a Sra. Ana Flavia Ferron (Subsecretaria Municipal de Conservação, responsável pela elaboração do edital), tendo em vista a irregularidade do item 2.1 da presente análise, relacionada à exigência de capacitação técnico operacional, na forma do artigo 135, incisos II da LC 621/2012,
- Em razão de insuficiência de elementos de culpabilidade, **afastar** as irregularidades identificadas no item 2.2 da presente análise, relacionada à exigência ilegal de nada consta ambiental e
- **dar** ciência ao representante.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **subscrevendo o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**1. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE** a presente representação, com base nos artigos 95, II<sup>1</sup> e 99, §2º<sup>2</sup>, da Lei Complementar Estadual 621/2012, tendo em vista o reconhecimento e a **manutenção da seguinte irregularidade:**

#### **1.1 Ilegalidade da exigência de capacitação técnico operacional**

**Base Legal:** art. 30 da Lei 8.666/93; Parecer/Consulta TC-020/2017 (TCEES); Súmula nº 263/2011 (TCU).

#### **Responsáveis:**

Ana Flavia Ferron - Subsecretaria Municipal de Conservação, responsável pela elaboração do edital

Elcimar Machado de Faria - Engenheiro Civil, corresponsável pela elaboração do termo de referência

**2. REJEITAR** as razões de justificativas apresentadas pela senhora Ana Flávia Ferron, Subsecretária Municipal de Conservação, em razão da irregularidade disposta no item 1.1 deste voto, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais),

---

<sup>1</sup> Art. 95. Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida ao Plenário, que decidirá: (...) II – pela procedência, quando constatada ilegalidade ou irregularidade, com a incidência das medidas cabíveis e a aplicação das sanções previstas em lei.

<sup>2</sup>Art. 99. *omissis*

§2º. Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

nos termos do art. 135, II da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 389, II da Resolução 261/2013 (Regimento Interno);

**3 ACOLHER** as razões de justificativas apresentadas pelo senhor Elcimar Machado de Faria, engenheiro civil, em razão da irregularidade disposta no item 1.1 deste voto;

**4 CIENTIFICAR** o Representante da decisão do Tribunal, nos termos do artigo 307, § 7º da Resolução TC nº 261/2013;

**5 ARQUIVAR** após o trânsito em julgado.

**SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Relator

**VOTO VISTA**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:**

**RELATÓRIO**

Tratam os autos de Representação, protocolada pela Empresa Soluções Serviços Terceirizados – Eireli, apontando indícios de irregularidade supostamente praticados pela Prefeitura Municipal de Cariacica, em virtude do lançamento do edital de Concorrência Pública nº 002/2020, o qual tem por objeto a contratação da execução de serviços de limpeza de logradouros públicos nas regiões administrativas 01 a 12 no Município.

Em suma, o representante aponta possíveis irregularidades relacionadas à qualificação técnico operacional e exigência indevida de Certidão de Débito Ambientais, emitida pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente do Estado do Espírito Santo – IEMA, no item 6.6 do edital.

Após análise das justificativas apresentadas, a equipe do NASM – Núcleo de Controle Externo Meio Ambiente Saneamento e Mobilidade Urbana elaborou a Instrução Técnica Conclusiva – ITC 00936/2021, sugerindo o seguinte

encaminhamento:

### 3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, diante do preceituado no art. 319, § 1º, inciso IV, do RITCEES, conclui-se opinando por:

- Em razão de insuficiência de elementos de culpabilidade, **afastar** o Sr. Elcimar Machado de Faria do rol de responsáveis pela ilegalidade de exigência de capacitação técnico operacional,
- **condenar** a Sra. Ana Flavia Ferron (Subsecretaria Municipal de Conservação, responsável pela elaboração do edital), tendo em vista a irregularidade do item 2.1 da presente análise, relacionada à exigência de capacitação técnico operacional, na forma do artigo 135, incisos II da LC 621/2012,
- Em razão de insuficiência de elementos de culpabilidade, **afastar** as irregularidades identificadas no item 2.2 da presente análise, relacionada à exigência ilegal de nada consta ambiental e
- dar ciência ao representante.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em Parecer nº 1107/2021, da lavra do Procurador de Contas, Dr. Heron Carlos de Oliveira, anuiu integralmente aos argumentos fáticos e jurídicos delineados pela área técnica.

O Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo proferiu voto acompanhando os opinamentos técnico e ministerial, considerando parcialmente procedente a representação:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo Relator:

**1. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE** a presente representação, com base nos artigos 95, II e 99, §2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012, tendo em vista o reconhecimento e a **manutenção da seguinte irregularidade:**

#### **1.1 Ilegalidade da exigência de capacitação técnico operacional**

**Base Legal:** art. 30 da Lei 8.666/93; Parecer/Consulta TC-020/2017 (TCEES); Súmula nº 263/2011 (TCU).

#### **Responsáveis:**

Ana Flavia Ferron – Subsecretaria Municipal de Conservação, responsável pela elaboração do edital

Elcimar Machado de Faria – Engenheiro Civil, corresponsável pela elaboração do termo de referência

**2. REJEITAR** as razões de justificativas apresentadas pela senhora Ana Flávia Ferron, Subsecretária Municipal de Conservação, em razão da irregularidade disposta no item 1.1 deste voto, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), nos termos do art. 135, II da Lei

Complementar 621/2012 c/c art. 389, II da Resolução 261/2013 (Regimento Interno);

**3 ACOLHER** as razões de justificativas apresentadas pelo senhor Elcimar Machado de Faria, engenheiro civil, em razão da irregularidade disposta no item 1.1 deste voto;

**4 CIENTIFICAR** o Representante da decisão do Tribunal, nos termos do artigo 307, § 7º da Resolução TC nº 261/2013;

**5 ARQUIVAR** após o trânsito em julgado.

Com a intenção de melhor me inteirar sobre o tema, pedi vista dos autos.

É o relatório.

## FUNDAMENTAÇÃO

Pois bem. Os supostos itens irregulares descritos no edital, de acordo com a representante se referem à qualificação técnico operacional e exigência indevida de certidão de débito ambientais – CDA, emitida pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente do Estado do Espírito Santo – IEMA.

No tocante à exigência indevida de CDA, tomo por fundamento as manifestações emitidas pela equipe técnica, Ministério Público de Contas, bem como voto do Relator e afasto o indício apontado.

Quanto as exigências relacionadas à qualificação técnico operacional, me permito tecer alguns comentários.

O representante descreve que as exigências postas nos editais devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto licitado, conforme exposto no inciso II do artigo 30 da Lei 8666/93:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II – Comprovação de aptidão para desempenho de atividade **pertinente e compatível** em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação,



bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

E apresenta a seguinte argumentação para comprovar sua tese:

Ainda na lei de regência do referido procedimento Lei Federal 8.666/93, o artigo 30, dita claramente em seu inciso II, que **tais comprovações devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto licitado**:

(...)

Nessa lógica, e principalmente para atender o interesse público PRIMÁRIO, QUE É AMPLA COMPETITIVIDADE PARA OBTENÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA À ADMINISTRAÇÃO, é melhor o maior número de participação de licitantes, nisto o legislador apoiou-se na qualificação técnica "**pertinente**" e "**compatível**" com o objeto licitado, neste diapasão encontramos no dicionário as seguintes definições sobre "pertinente" e "compatível":

**"pertinente** adj. 1. Relativo, concernente. 2. Que vem a propósito"

**"compatível** adj. Que pode coexistir"

Todavia, relata que o edital, diferentemente de exigir serviços pertinentes e compatíveis, conforme previsto em lei, exige que os serviços a serem executados sejam idênticos aos licitados. Vejamos:

Denota-se assim, que não há qualquer pertinência e compatibilidade na comprovação de qualificação técnica, **MAS SIM A FLAGRANTE EXIGÊNCIA QUE SE COMPROVE OS IDÊNTICOS SERVIÇOS LICITADOS!!!** (Grifos do autor)

A suposta irregularidade é mantida sob a seguinte fundamentação:

### **2.1.3 Análise**

O jurisdicionado diverge da importância compreendida por este TC a respeito do valor significativo. Para isso embasa na questão da relevância técnica do item na execução global da demanda a ser atendida.

Entretanto, não identificamos entre os argumentos da defesa essa significativa relevância dos itens exigíveis de atestados de capacidade técnica operacional e os demais itens contratados.

Além disso, sua argumentação faz entender que a defesa aglutinou o conceito de relevância com complexidade, uma vez que entende que se trata de um item ser mais ou menos complexo que outro.

Cumpra esclarecer que a atual compreensão do assunto trata de complexidade significativa independente dos demais itens, embora impeditiva para a consecução de algum outro item.

Não identificamos complexidade técnica significativa em nenhum dos itens presentes na planilha de serviços do contrato.

Em razão do compromisso com a verdade real dos Tribunais de Contas, nos manifestamos pelo afastamento da responsabilização do Sr. Elcimar Machado de Faria, em razão do responsável ter participado no âmbito dos orçamentos, não figurar como homem médio do direito, e, nem ter meios para delegar quem seja, não se aplicando erro grosseiro na irregularidade por força das atribuições de sua função.

Em razão da insuficiência de fundamentação, nos manifestamos pela manutenção da irregularidade identificada a parcela de responsabilidade da Sra. Ana Flavia Ferron.

O IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, em convênio com a Secretaria Nacional de Saneamento – SNS desenvolveu a Cartilha de limpeza urbana, a qual apresenta os principais serviços que devem ser executados em limpeza de logradouros públicos:

#### **Varição**

Varição ou varredura é a principal atividade de limpeza de logradouros públicos.

O conjunto de resíduos como areia, folhas carregadas pelo vento, papais, pontas de cigarro, por exemplo, constitui o chamado lixo público, cuja composição, em cada local, é função de:

- Arborização existente;
- Intensidade de trânsito de veículos;
- Calçamento e estado de conservação do logradouro;
- Uso dominante (residencial, comercial, etc.);
- Circulação de pedestres.

#### **Capinação**

A capinação também é uma atividade muito importante a ser executada pelos serviços de limpeza pública, não apenas em ruas e passeios sem asfalto, mas também nas margens de rios e canais.

**Quando as características da cidade exigirem uma atuação mais efetiva da limpeza urbana através de operação de capina, será preciso manter uma equipe especial para efetuar tais serviços.**

#### **Limpeza de feiras**

Após o término da feira, a retirada do lixo deve ser rápida. É preciso desobstruir logo o trânsito no logradouro e, acima de tudo, evitar a fermentação da matéria orgânica que, no nosso País, é acelerada devido ao clima. Para diminuir os problemas, deve ser estabelecido um horário rígido para término da feira livre.<sup>3</sup> (Grifo nosso)

---

<sup>3</sup> Trabalho Realizado pelo CPU – Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas do IBAM em convênio com a Secretaria Nacional de Saneamento – SNS – do Ministério da Ação Social – MAS. Disponível em: <[http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/cartilha\\_limpeza\\_urb.pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/cartilha_limpeza_urb.pdf)>. Acesso em 20 de maio de 2021.

E são exatamente os itens mais importantes considerados na Cartilha os mais importantes considerados no edital da Concorrência Pública 002/2020.

Assim como acima demonstrado, que as características regionais devem ser levadas em consideração no momento de identificar as parcelas mais relevantes e significativas, essas informações constam do Anexo IB – Memorial Descritivo, Doc 007 – Peça Complementar 25107/2020, publicado pelo município de Cariacica, nos seguintes termos:

**O Município possui características diferentes em suas regiões**, logo, caberá a CONTRATADA fazer visita prévia para definir se haverá necessidade de operadores de roçadeira, e, se constatada tal necessidade, quantos serão necessários para executar os serviços. Enfatizando, cada equipe terá 15 (quinze) colaboradores, mas a quantidade de garis e operadores distribuídos nas mesmas irá depender da demanda de cada bairro e/ou região. Hora terá mais garis, quando não houver muita necessidade de roçada, outrora terá menos garis quando houver maior necessidade de roçada. (Grifo nosso)

Além da imperiosa necessidade de que se reconheça as necessidades específicas de cada região, quando o assunto se trata de limpeza urbana, o Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul, vai além e acrescenta que a definição da relevância técnica é de competência da administração, assim como ao poder público é lícito se basear em contratações anteriores, exatamente como foi feito em Cariacica.

**A definição, portanto, da relevância técnica é de competência da administração**, que de posse e conhecimento da realidade concreta, inclusive com base em dados de contratações pretéritas, reconhece os itens cuja execução exige maior perícia, estabelecendo, justificadamente, a exigência de comprovação.

Notadamente, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul assim analisa o cenário dessa contratação:

O projeto de **serviços de coleta de resíduos envolve muitas variáveis, o que dificulta a generalização de parâmetros de dimensionamento**. Essas **variáveis se associam ao tamanho do município**; à sua **vocação econômica** – seja turística, rural, industrial ou outra; à estrutura instalada; e mesmo **ao seu relevo, localização geográfica**, hábitos culturais, entre outros. Agravando esse contexto, a maioria dos Municípios, principalmente os de menor porte, não dispõe de profissionais habilitados e devidamente qualificados dedicados à elaboração de projetos básicos e orçamentos nesta área. Por outro lado, observa-se que, a despeito do grande avanço legal no tema **após a Lei Federal 12.305/2010, persistem dúvidas sobre parâmetros de dimensionamento, orçamentação e remuneração dos serviços de coleta de resíduos**, sendo que a **bibliografia aplicada não**

**consolida proposições técnicas que abarquem as amplas diferenças e variações citadas.**<sup>4</sup> (Grifos nosso)

O Tribunal de Contas dos municípios de Goiás, elaborou, por sua vez, manual para análise de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, descrevendo as principais atividades que são executadas em serviços de limpeza urbana, bem como reafirma a necessidade de que se reconheça as peculiaridades locais:

Diversas são as atividades atribuídas à limpeza pública de um município, as principais são:

- Coleta de lixo;
- Varrição de vias públicas;
- Capinação;
- Raspagem;
- Pintura de guias e sarjetas;
- Limpeza de locais de feiras livres;
- Limpeza de bocas de lobo;
- Coleta seletiva;
- Coleta de resíduos de serviços de saúde;
- Coletas especiais (bota-fora);
- Apreensão de animais;
- Limpeza de praias;
- Coleta de entulhos;
- Limpeza de logradouros públicos;
- Operação de sistemas de transbordo de lixo;
- Operação de sistemas de tratamento de lixo;
- Operação de aterros sanitários

Geralmente, na limpeza urbana prevalece o conceito da economia em escala, quanto mais lixo o município gerar, menores são seus custos e preços unitários. Assim, o custo unitário dos serviços de limpeza de uma grande cidade, em geral, é menor do que o custo unitário de uma cidade pequena.

**Todavia, é tarefa complexa comparar o custo da coleta de lixo entre duas cidades, pois sempre há diferenças, não só em relação às características destas, como também em relação à própria operação dos serviços e dos equipamentos utilizados. É preciso saber como é a cidade, sua pavimentação, sua topografia, as peculiaridades do trânsito, a frequência da coleta considerada, a distância até o destino final, as condições de acesso para esse destino, o tipo de estação de transbordo utilizado, as especificações e inovações tecnológicas previstas para os veículos de coleta, além de inúmeras outras questões.** Trata-se de **uma variedade de fatores** que influenciam a formação dos preços, por vezes inviabilizando uma comparação adequada.<sup>5</sup> (Grifos nosso)

<sup>4</sup> Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/orientacoes\\_gestores/OT%20-%20Coleta%20de%20Res%EDduos%20S%F3lidos%20V4.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/orientacoes_gestores/OT%20-%20Coleta%20de%20Res%EDduos%20S%F3lidos%20V4.pdf)>. Acesso em 20 de maio de 2021.

<sup>5</sup> Goiás (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios. Manual para análise de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos/Tribunal de Contas dos Municípios do estado de Goiás – Goiânia: TCMGO, 2017. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2018/02/Manual-Limpeza-Urbana.pdf>>. Acesso em 20 de maio de 2021.

Comprovação de que não se pode generalizar os serviços para limpeza urbana é a discricionariedade conferida aos gestores em identificar cada uma das parcelas que considere mais relevantes na execução contratual, pois cada região é única e só quem a conhece bem são seus moradores e gestores que ali convivem, sob pena de se engessar certames, estabelecendo parâmetros que podem servir a um determinado município, mas que não atendam a outro, ou penalizando desnecessária e indiscriminadamente gestores e responsáveis pela elaboração dos editais.

Neste mesmo sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas do estado de São Paulo:

Consequência lógica da necessária segregação dos serviços de pintura de guias e de locação de máquinas, veículos e equipamentos será a identidade entre as atividades que compõem o objeto da licitação e as parcelas eleitas como de maior relevância no item 7.4.3 do Edital, devendo a Administração, por conta disso, adequar tal regra ao disposto no artigo 30, §1º, I, da Lei de Licitações que, ao versar sobre as exigências de qualificação técnico profissional, estabelece o seguinte:

(...)

#### 2.5. LOCAÇÃO DE MÁQUINAS, VEÍCULOS E EQUIPAMENTOS.

A CONTRATADA deverá disponibilizar, em quantidade e de acordo com a solicitação da CONTRATANTE, os seguintes veículos, máquinas e equipamentos;

(...)

A esse respeito, observo que **a discricionariedade reservada ao Administrador não está em eleger ou não tais parcelas, mas sim na escolha daquelas que, por sua importância técnica ou dimensão econômica, não dispensam a comprovação da experiência anterior, providência que, como acima exposto, deverá ser adotada.**<sup>6</sup> (Grifos nosso)

A equipe do NASM elaborou a matriz de responsabilização apontando o seguinte nexo de causalidade: “Ao incluir tais serviços como critério de capacitação técnica operacional, impôs condições restritivas ao certame que não se revelam comprovadamente necessárias”.

---

<sup>6</sup> São Paulo. Tribunal de Contas do estado de São Paulo. Tribunal Pleno – Sessão de 20/03/2013 – Seção municipal – Exame prévio de edital – Processo: 103.989.13-3. Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/epe-m-05-ccm-01-tc-103-989-13-3-sao-joaquim-da-barra.pdf>>. Acesso em 20 de maio de 2021.

Entendo que não há que se falar em condições restritivas, pois, pressupõe-se que todas as empresas que prestam serviço de limpeza urbana devam saber que dentre os serviços a serem executados em áreas urbanas, podem constar: varrição, capina, limpeza de caixas ralo e bocas de lobo, limpeza, lavagem e desinfecção de feiras livres, pintura de meio fio, riçada, seja mecânica ou manual, dentre outros, que o município entender necessários, de acordo com sua demanda e peculiaridades.

Ante o exposto, entendo que tenha restado bem claro que para serviços de limpeza urbana há que se considerar as peculiaridades regionais, bem como que o gestor possui discricionariedade para determinar quais são os serviços tecnicamente mais relevantes.

De outro lado, falta esclarecimentos acerca da ausência de argumentos da defesa sobre a significativa relevância dos itens exigíveis de atestados de capacidade técnica operacional e os demais itens contratados, alegado pela equipe técnica, assim como a ausência de identificação de complexidade técnica significativa nos itens da planilha de serviços do contrato.

Em análise às respostas enviadas pelos responsáveis, identificamos a justificativa colacionada no Termo de Referência – Doc. 8 – Peça Complementar 251082/2020-6:

Justifica-se a exigência da Capacidade Técnico Operacional por ser de grande valia para que a Administração não faça contratações com empresas que não atenderiam a contento as exigências na execução dos Serviços, visto que a prática nos ensina o quanto é importante que a empresa seja experiente para que não aconteça abandono das obras e com isso rescisão nos contratos.

No Doc 46 – Defesa/Justificativa 01106/2020-8, os responsáveis juntam as seguintes informações:

**Para elaboração do Termo de Referência, Memorial Descritivo e Planilha Orçamentária, todas as peças do Edital, foram feitos levantamentos e pesquisas de campo, pesquisa a respeito de dados referentes a topografia e hidrologia da cidade, dados de conhecimento empírico fornecidos por colaboradores que a anos desempenham funções relacionadas à limpeza pública da cidade para se criar uma**

modelagem contratação que atendesse às necessidades demandadas por todas as 12 (doze) regiões do município.

Ressaltam que na Planilha Orçamentária existem dois itens que possuem o mesmo objeto de serviço, o item 1.6 e o item 2.1:

**1.6 – Varrição manual** inclusive raspagem de sarjetas, roçadas, capina e limpeza de caixas ralo e bocas de lobo com **equipe itinerante programada**.

**2.1 – Equipe de Mutirões de garis para atender situações especiais** (segunda a sábado) para executar serviços de **varrição manual** inclusive raspagem de sarjetas, roçadas, capina e limpeza de caixas ralo e bocas de lobo. (Grifos nosso)

Os justificantes esclarecem que embora ambos os serviços se tratem de varrição manual, o serviço elencado no item 1.6 contempla um serviço itinerante, no qual a contratada terá que seguir uma programação previamente estabelecida pela Secretaria de Serviços, ao passo que a finalidade da varrição descrita no item 2.1 se presta a atender situações especiais, das mais diversas naturezas, de acordo com a demanda da secretaria:

**Tais situações exigem atuação imediata e/ou programada** do poder público que tem o intuito de **mitigar ou eliminar riscos iminentes à vida ou à saúde da população** que residem nas 12 regiões do município.

**A cidade possui relevo e/ou topografia acidentada, composta de áreas com características montanhosas, áreas com características de várzeas alagáveis e ainda possui áreas de mangues que sofrem a influência da maré.** Tal diversidade cria um **ambiente propício para deslizamentos de terra, alagamentos, assoreamento de vias e sistemas de drenagem, desabamento de imóveis, interdição e danos a vias e as mais variadas situações que são provocadas por fenômenos da natureza e/ou negligência ou imperícia humana.**

A posição geográfica do município permite que o mesmo seja afetado por chuvas de grandes portes o ano todo com maior e menor índice pluviométrico em dezembro e junho, respectivamente. Esse fenômeno é influenciado por frentes frias, pela Zona de Convergência do Atlântico Sul e pela instabilidade termodinâmica da região. **Conclui-se empiricamente que entre 3 a 4 vezes no ano o município sofre com a ação de tais fenômenos e o poder público precisa intervir para garantir os direitos básicos e fundamentais da população.** (Grifos nosso)

Desta forma, concluímos que a varrição do item 2.1, sob demanda, se presta a atender possíveis emergências que porventura venham a ocorrer no município, tais como deslizamento de encostas, desentupimento de bueiros em casos de enchentes, etc. são demandas que exigem uma atuação imediata, cuja finalidade é

mitigar ou eliminar riscos iminentes à vida ou à saúde da população, e continuam explicando a forma como se dará o serviço e o quantitativo de homens/máquina empregados para tal atribuição:

Dito isso, teremos então um efetivo de 90 colaboradores trabalhando 7,33 horas por dia trabalhando 25 dias por mês, que nos dá um total de 16.492,5 horas. Logo, **para o serviço exigido no edital, descrito na 'alínea "a", do item 6.2.1.2.1 que diz "varrição manual inclusive raspagem de sarjetas, roçadas, capina e limpeza de caixas ralo e bocas de lobo" que fora exigido 8200 horas por mês representa menos de 50% da quantidade total de horas.**

**Todos os demais itens**, sendo eles descritos nas alíneas "b", **Limpeza, lavagem e desinfecção de feiras livres**, "c", **Pintura mecanizada de meio fio** e "d", **Roçada mecanizada** do item 6.2.1.2.1 do edital **foram exigidos 20% dos seus respectivos quantitativos por considerarmos que possuem menor afinidade com o objeto principal e com isso promover uma concorrência maior dentre participantes que porventura tenham acervos do objeto principal, mas que talvez não tenham tanto acervo com itens de menor afinidade com o objeto principal.**

Diante do exposto, é razoável considerar que fica esclarecido o questionamento a respeito dos quantitativos exigidos. Com relação a relevância técnica e de valor mais significativo, o item descrito na 'alínea "a", do item 6.2.1.2.1 que diz **"varrição manual inclusive raspagem de sarjetas, roçadas, capina e limpeza de caixas ralo e bocas de lobo" representa 45,17% do valor do contrato e os demais itens**, sendo eles descritos nas alíneas "b", "Limpeza, lavagem e desinfecção de feiras livres", "c", "Pintura mecanizada de meio fio" e "d", roçada mecanizada" **representam 11,85%, 3,42% e 4,54% respectivamente.**

**As somas dos itens representam 65% do valor do contrato resultando em um montante de R\$ 890.391,00** (oitocentos e noventa mil, trezentos e noventa e um reais) mensais. **A relevância técnica com relação a execução dos serviços pode ser questionada, pois aparentemente qualquer empresa poderia contratar alguém para varrer ruas e logradouros, raspar sarjetas, roçar e capinar suas margens, limpar caixas ralo e bocas de lobo, mas nem todas dessas mesmas empresas iriam possuir a expertise organizacional para gerir as mais diversas atividades e serviços entregando** na ponta da linha, ou seja, para o munícipe consumidor final que é por direito e definição, **uma mão de obra de qualidade e eficiência.**

É certo que não adianta alargar demais os editais para ampliar demasiadamente o número de concorrentes visando alcançar o menor preço pensando estar alcançando com isso a proposta mais vantajosa. Pois, a proposta mais vantajosa é aquela na qual a administração insere as exigências necessárias à sua completa execução, ainda que se pague um pouco mais caro por ela. De nada adianta fazer pequenas exigências com medo de restringir a participações e acabar contratando empresas aventureiras que não concluirão os serviços.



Diante da abertura da planilha orçamentária, demonstrando o quantitativo exigido para cada item, entendo como suprida a ausência de complexidade técnica significativa, bem como a relevância dos itens exigíveis de atestados de capacidade técnica operacional.

Destaco o Acórdão do TCU – Tribunal de Contas da União:

A exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, para fins de atestar a capacidade técnico-operacional, **deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto** e recair, simultaneamente, sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo. Como regra, **os quantitativos mínimos exigidos não devem ultrapassar 50% do previsto no orçamento** base, salvo em condições especiais e devidamente justificadas no processo de licitação.<sup>7</sup>

Para entendermos o alcance deste Acórdão, se faz necessário informar prazo de execução e valor do contrato:

7.1.1.2. Prazo de execução das obras/serviços, que será de 30 (trinta) meses, contados a partir da emissão da Ordem de Serviços.

(...)

10.3. O valor máximo estimado para as obras e serviços objeto do presente Edital, conforme Planilhas Orçamentárias. Básicas elaboradas pela SEMSERV é de R\$ 41.094.970,37 (quarenta e um milhões, noventa e quatro mil, novecentos e setenta reais e trinta e sete centavos)

O acórdão esclarece que a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto. Ora, temos um contrato com prazo de execução relativamente curto, em comparação a outros, que tratam de serviço continuado, os quais na sua maioria têm duração de 60 meses. Além de que o valor orçado pela administração também não é tão vultoso se comparado a outros contratos do mesmo segmento, daí as exigências de comprovação de qualificação técnica também não serem exorbitantes, guardando a devida proporção com prazo e valor do contrato.

---

<sup>7</sup> Brasília. TCU – Tribunal de Contas da União. Acórdão 244/2015 – Plenário. Min. Relator: Bruno Dantas. Sessão de 11/02/2015.

Por fim, importante citar a Sumula nº 24 do Tribunal de Contas do estado de São Paulo:

Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que **em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.** (Grifo nosso)

Em análise ao edital, bem como ao Memorial descritivo e justificativas apresentadas pelos responsáveis, tenho que a finalidade única da inserção de tais cláusulas no edital relativas à capacidade técnica operacional com experiência anterior, bem como com características semelhantes às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto da licitação, não foi outra, senão, comprovar o vínculo de pertinência entre o requisito da experiência e o objeto licitado, bem como a capacidade técnica da empresa contratada em realizar o serviço até o final do contrato, proporcionando satisfação aos usuários.

Ante todo o exposto, **acompanhando parcialmente o opinamento da Área Técnica, do Ministério Público de Contas e do Relator, VOTO** por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 1** – Considerar **Improcedente** a presente Representação, nos termos do art. 95, inc. I c/c art. 99, §2º, ambos da Lei Orgânica desta Corte;
- 2** – Dar **ciência** aos interessados;
- 3** – Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

**DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER**  
Conselheiro

## 1. ACÓRDÃO TC-698/2021 – PLENÁRIO

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas, em:

**1.1.** Considerar **Improcedente** a presente Representação, nos termos do art. 95, inc. I c/c art. 99, §2º, ambos da Lei Orgânica desta Corte;

**1.2.** Dar **ciência** aos interessados;

**1.3.** Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

**2.** Por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro Domingos Augusto Taufner. Vencido o relator, que votou pela procedência parcial e aplicação de multa.

**3.** Data da Sessão: 10/06/2021 - 28ª Sessão Ordinária do Plenário

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Relator**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**