

Proc. Administrativo 78- 10.676/2023

De: Fernando F. - SELIM

Para: PGM - Procuradoria Geral do Município

Data: 06/02/2024 às 13:15:12

Setores envolvidos:

PGM, PGM - APRO3, SELIM, SELIM - AAG - FIN, GAB - COGEA, SEMOP, SELIM - AAG - ADM, SELIM - SEADJ, SEMOP - CPL, SEMOP - COP, SEMOP - ADJ, SEMOP - CPL - INS, SEMOP - COP - INS, PGM - ASTEJ - ASTEC3, PGM - ASTEJ - ASTEC4, PGM - 03 - PAPG

Processo Licitatório - Limpeza Urbana

Sr.Procurador

Considerando o o pedido de impugnação ao edital, Concorrência 002/2023, encaminhamos manifestação desta Secretaria quanto aos apontamentos ali elencados.

—

Fernando de Lima Fernandes

Secretário Municipal de Limpeza Urbana

Anexos:

MANIFESTACAO_A_IMPUGNACAO_CONCORRENCIA_02_2023.pdf



PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

Sr Procurador,

Trata-se de Concorrência n.002/2023, do tipo Menor Preço Global, objetivando a “contratação da empresa especializada para execução de serviços de limpeza urbana para o município de Parnamirim/RN”.

O Edital foi impugnado pela empresa **APA BONFIM LOCACOES, TRANSPORTES E SERVICOS LTDA**, alegando a existência de normas ilegais e restritivas no instrumento convocatório, pugnando pela retificação do documento.

Em síntese, aponta as seguintes questões:

- (i) Ilegalidade na escolha da modalidade concorrência por se tratar de serviços comuns;
- (ii) Irregularidade na alocação dos serviços em um único lote;
- (iii) exigência de atestação de capacidade técnica sem a comprovação de relevância ou complexidade;
- (iv) Irregularidade na exigência de Licença Ambiental.

Após análise acurada das impugnações à luz do ordenamento jurídico pátrio, especialmente da Lei n. 8.666/93 e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, esta Secretaria Municipal de Limpeza Urbana manifesta-se nos seguintes termos:.

III. FUNDAMENTAÇÃO

II.1.Da escolha da modalidade concorrência.

Alega a Impugnante suposta irregularidade na escolha da modalidade Concorrência, uma vez que os serviços licitados seriam de natureza comum. Tal alegação não





merece prosperar, como será demonstrado adiante, uma vez que os serviços de limpeza urbana são de alta complexidade técnica.

Inicialmente, esclarece-se que a limpeza urbana se encontra inserida no ramo do saneamento básico, conforme preceitua a **Lei n. 11.445/2007**, *in verbis*:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

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

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes;



PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

Assim, sendo parte integrante do saneamento básico, **enquadra-se como serviço de engenharia**, nos termos da **Resolução n. 218/1973**, do CONFEA:

Art. 7º - Compete ao ENGENHEIRO CIVIL ou ao ENGENHEIRO DE FORTIFICAÇÃO E CONSTRUÇÃO:

I - O desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a edificações, estradas, pistas de rolamentos e aeroportos; sistema de transportes, de abastecimento de água e de saneamento; portos, rios, canais, barragens e diques; drenagem e irrigação; pontes e grandes estruturas; seus serviços afins e correlatos.

Por sua vez, o **Plano Nacional de Resíduos Sólidos** (Lei n. 12.305/2010) afirma que o serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos compreende o conjunto de atividades previstas no art. 7º da Lei n. 11.445, de 2007. Nesse sentido, veja-se:

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

I - de coleta, de transbordo e de transporte dos resíduos relacionados na alínea "c" do inciso I do **caput** do art. 3º desta Lei;

II - de triagem, para fins de reutilização ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de destinação final dos resíduos relacionados na alínea "c" do inciso I do **caput** do art. 3º desta Lei; e

III - de varrição de logradouros públicos, de limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais, de limpeza de córregos e outros serviços, tais como poda, capina, raspagem e roçada, e de outros eventuais serviços de limpeza urbana, bem como de coleta, de acondicionamento e de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos provenientes dessas atividades.

Isso significa que a limpeza urbana compreende um conjunto de atividades, tais como: coleta domiciliar e de volumosos, capina, varrição, poda de árvores de vias e logradouros públicos, pintura de meio fio etc., além da infraestrutura e instalações operacionais





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

para o transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.

Assim, após esclarecido em que consiste o serviço de limpeza urbana, bem como estabelecido que é um serviço de engenharia, surge a dúvida quanto à modalidade licitatória correta para contratação desses serviços.

Assenta a Lei n. 8.666/93 que a Concorrência se destina aos certames de relevância acentuada. Desse modo, abarcando as obras e os serviços de engenharia cujo valor da contratação ultrapasse R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), conforme dispõe o artigo 23, inciso I, alínea “c”, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

c) concorrência: acima de R\$ R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais);

Já a Lei n. 10.520/2002, que trata do uso do pregão dispõe:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Na esteira dos dispositivos acima, tem-se que para as contratações sendo o objeto bem ou serviço “comum”, obrigatoriamente, deverá ser adotada a modalidade Pregão. Por outro lado, na contratação de bens e serviços de engenharia, mostra-se adequado o uso da concorrência.





Nesse sentido, já estando estabelecido que **a limpeza urbana é um serviço de engenharia**, cabe agora verificar se a limpeza urbana se classifica como serviço de engenharia “*comum*” ou “*especial*”. Assim, a fim de trazer luz sobre o tema, traz-se à baila a conceituação dada pela Nova Lei de Licitações, a Lei n. 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

XXI - **serviço de engenharia**: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) **serviço comum de engenharia**: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) **serviço especial de engenharia**: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

A norma divide os serviços de engenharia em duas categorias, *os serviços comuns* e *os serviços especiais*. Os *comuns*, são aqueles que tem por objeto ações, ***objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade***, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens. Por outro lado, os *especiais* definem-se como aqueles que por ***sua alta heterogeneidade ou complexidade*** não podem se enquadrar como comuns.



PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

A fim de aclarar os conceitos trazidos pela norma, traz-se as definições de complexidade e heterogeneidade dispostas pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibrao)¹:

Complexidade técnica: um objeto complexo é aquele que se constitui de muitos elementos (ou partes), organizados, que são ligados por um nexo, formam sistemas, cada um com sua funcionalidade, mas que se inter-relacionam, formando um conjunto funcional unido.

Heterogeneidade dos elementos constitutivos da obra: o conceito se refere a obras que contém partes relevantes que possuem naturezas muito diferentes umas das outras (em termos de materiais empregados, tecnologias, métodos construtivos etc.), por vezes até mesmo exigindo conhecimentos de ramos específicos da engenharia, como no caso de uma obra de engenharia civil que possui partes relevantes de seu projeto elaboradas por engenheiros mecânicos, eletricitas, navais, de telecomunicações etc.

Ainda que os conceitos acima estejam direcionados a obras, pode-se aplicá-los, subsidiariamente, aos demais serviços de engenharia, tal como a limpeza urbana.

Do ponto de vista da *complexidade* técnica, tem-se que a limpeza urbana é um serviço composto por diversas outras atividades, tais como: coleta domiciliar, 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, 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.

Cada uma dessas atividades apresenta o seu próprio grau de complexidade, como por exemplo, a coleta domiciliar, a qual deve ter um planejamento rigoroso quanto aos horários e dias de coleta. Além disso, quanto à melhor forma de recolhimento dos

¹ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ibrao.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Nota-Tecnica-IBR-001_2021_obra-comum-e-especial-final.pdf





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

detrritos, uma vez que nem todos os locais são acessíveis ao tráfego de caminhão compactador, sendo necessária a utilização de outros métodos, como a puxada (o lixo domiciliar é recolhido diretamente pelos garis, que o desloca até o veículo compactador), tornando o tempo de execução da coleta domiciliar maior.

Destaque-se ainda que todas essas atividades são interligadas e interdependentes entre si, como é o caso da poda de árvores e varrição de vias públicas, onde, primeiramente é realizada a poda, deixando os detritos nas vias, que posteriormente serão recolhidos e transportados até o local de destinação adequado.

Por outro lado, a limpeza urbana também se apresenta como um serviço *heterogêneo*, ou seja, integrado por atividades com características diferentes umas das outras, além da infraestrutura e instalações operacionais, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana, inclusive, exigindo conhecimentos de ramos específicos da engenharia, pois grande parte das atividades como a coleta domiciliar e de volumosos, varrição pintura de meio fio e etc., é de responsabilidade do engenheiro civil.

Portanto, resta claro que a limpeza urbana apresenta os atributos necessários para se caracterizar enquanto serviço especial de engenharia, diante da complexidade técnica e da heterogeneidade. Desse modo, sua contratação deve ser realizada via Concorrência.

Ademais, o art. 1º, da Lei n. 10.520/2002 assenta ainda que deve ser adotado o Pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo Edital, **por meio de especificações usuais de mercado.**

Deste modo, sob a **perspectiva de adjetivação do objeto da contratação, sua classificação como comum ou especial deve, também, ser pautada pela ótica do mercado relevante.** Afinal, ainda que ostente características complexas de execução e





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

que demande o acompanhamento de um responsável técnico detentor de qualificação profissional específica, tal serviço **será considerado “comum” se houver, por parte do mercado relevante, pleno domínio das técnicas de sua realização, permitindo uma proposição objetiva e padronizada de execução do objeto.**

Nesta linha já resta assentado pelo **c. Tribunal de Contas da União:**

[...] a complexidade do serviço não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de 'serviço comum', **mas sim o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Caso apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e se encontre disponível, a qualquer tempo, em um mercado próprio, o serviço pode ser classificado como serviço comum** [...] “bem ou serviço comum” deve ser entendido como aquele que detém características padronizadas, identificável por denominação usual no mercado. Portanto, a noção de “comum” não está vinculada à estrutura simples de um bem ou de um serviço. Do mesmo modo, a estrutura complexa também não é razão bastante, por si só, para retirar a qualificação de “bem ou serviço comum. (Trecho do voto do ministro Benjamin Tyler no Acórdão TCU nº 1.046/2014-Plenário).

Igualmente, merece destaque o **Enunciado n. 26**, da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho da Justiça Federal, realizada no mês de agosto de 2020:

A Lei n. 10.520/2002 define o bem ou serviço comum **baseada em critérios eminentemente mercadológicos**, de modo que a complexidade técnica ou a natureza intelectual do bem ou serviço não impede a aplicação do pregão se o mercado possui definições usualmente praticadas em relação ao objeto da licitação.

A Corte de Contas Federal editou a **Súmula 257**, tratando sobre a possibilidade de utilização da licitação na modalidade pregão, deixando de forma expressa, que seu uso se restringe a serviços comuns de engenharia, veja-se:





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

SÚMULA N. 257

O uso do **pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia** encontra amparo na Lei nº 10.520/2002. (grifo nosso).

No caso da limpeza urbana, não se mostra possível que haja a padronização do serviço, isso porque há grande diferença não só em relação às características deste, 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, inviabilizando a padronização no mercado².

Assim sendo, resta claro que somente será possível a adoção do Pregão se as especificações do serviço, **dada a maturidade do mercado relevante**, forem passíveis de incorporação no Edital do certame, **em disposições objetivas e padronizadas**.

Com efeito, o enquadramento de um serviço como comum ou especial dependerá das particularidades do caso concreto. No caso em tela, as diversas nuances do serviço de limpeza urbana deixam claro que se trata de um serviço especial, altamente complexo, além de não ser uma atividade usual de mercado.

Tanto o é que, apesar de ter colacionado diversos arestos tratando da modalidade licitatória do Pregão, em nenhum deles o Impugnante faz constar casos que se tratem

² Manual de Limpeza Urbana do TCM-GO. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2018/02/Manual-Limpeza-Urbana.pdf





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

de serviços de engenharia e/ou de limpeza pública, especificamente, de modo que não servem a atestar o que se pretende.

Primeiro, porque esse serviço é composto por uma série de outras atividades, tais como: coleta de resíduos domiciliares, coleta de resíduos de entulho, coleta de resíduos de poda, varrição, capinação, transporte de resíduos, gerenciamento da estação de transbordo, etc., sendo que cada uma possui seu próprio grau de complexidade.

Segundo, é um serviço que exige a elaboração de Projeto Básico e Plano de Trabalho para sua execução, **específicos para cada caso**, nos quais devem constar todas as etapas das atividades que englobam esse serviço, com o respectivo planejamento diário, setorial, rotas e distâncias percorridas, horários, etc.

Em *terceiro* lugar, diferentemente dos serviços comuns, tais como aquisições de papel, caneta, material de limpeza e etc., a limpeza urbana carece de elaboração de orçamento detalhado, através da composição de preços unitários, onde devem ser considerados diferentes fatores que influenciam no preço final do serviço – a geografia e relevo local, as condições do trânsito, distâncias percorridas, o horário de funcionamento do comércio, etc.

Somando-se essas especificidades a outras – inerentes à atividade em análise, tais como: tipo dos equipamentos utilizados, normas coletivas e/ou individuais do trabalho, custos de insumos (combustível, EPIS, ferramentas, fardamentos etc.), amortizações e depreciação dos veículos e equipamentos, mobilização e desmobilização, lucro, dentre outros – encontra-se o preço do serviço.

Por último, deve-se considerar ainda a natureza essencial da limpeza urbana, isso porque, a descontinuidade ou má-prestação do serviço acarreta graves consequências à saúde da população e ao meio ambiente, uma vez que o acúmulo indevido de lixo leva à proliferação de insetos e vetores transmissores de doenças, além de contaminar o solo e, até mesmo, os lençóis freáticos da região.





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

Portanto, vê-se que são diversas as variáveis que influenciam a limpeza urbana, tornando impossível sua classificação como serviço comum e padronizável pelo mercado.

Sobre a contratação de serviço de engenharia via Pregão, **Paulo Sérgio de Monteiro Reis** assevera que essa modalidade não se mostra viável. O autor defende ainda que o critério de julgamento adotado no pregão – “menor preço ou maior desconto” – não é compatível com a contratação de um serviço de engenharia, em face da sua complexidade, podendo, inclusive, conduzir à apresentação de uma proposta inexecutável, uma vez que o licitante reduz o valor da proposta aleatoriamente. Veja-se:

Ora, o que motiva essa redução? Claramente, é a disputa. Na medida em que um licitante reduz seu preço, os outros procuram reduzir, também, para terem chance de ganhar. Isso é excelente quando estamos tratando do fornecimento de um bem já fabricado, que já existe e que, muitas vezes, por conveniência de quem o possui, pode ser vendido por um valor mais baixo. Quando entramos na seara dos serviços, isso tem que ser limitado a serviços efetivamente comuns. Serviços de engenharia são complexos, compostos por uma série de variáveis. Neste caso, o licitante estará oferecendo um preço para algo que ainda vai ser construído. Reduzir o valor aleatoriamente, como se faz usualmente no pregão, sem uma análise detida da planilha (que, muitas vezes, contém uma centena de itens), conduz ao inevitável risco de, no momento da execução, o já contratado constatar a impossibilidade de fazê-lo, por carência de recursos. Aqui entra a matemática, ciência exata. Não dá para executar sem tirar dinheiro do próprio bolso. E ninguém quer fazer isso conscientemente. Isso indica uma clara contradição entre o pregão e os serviços técnico especializados de engenharia, serviços complexos, como indicou o próprio Acórdão nº 2.760/2012-P, do TCU³.

Na mesma esteira, tanto o c. TCU quanto o judiciário pátrio já se manifestaram no sentido de que os serviços que integram a limpeza urbana não são classificados como comuns, de modo que não podem ser licitados sob a forma de Pregão. Veja-se:

³ Reis, Paulo Sérgio de Monteiro. Obras públicas: manual de planejamento, contratação e fiscalização. 2. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

REEXAME NECESSÁRIO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. PREGÃO PRESENCIAL. **MODALIDADE DE LICITAÇÃO IMPRÓPRIA.** CONCEITO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS. COLETA DE RESÍDUOS URBANOS DOMÉSTICOS E RESÍDUOS DA SAÚDE. 1. É vaga a definição legal quanto ao que se enquadra como bens e serviços comuns para fins de licitação na modalidade pregão (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/02), notadamente porque, consoante art. 40, I, da Lei de licitações, todos os bens e serviços devem ser objetivamente definidos e descritos no edital do certame. **Considerando-se que, no pregão presencial, o que se sobrepõe é o fator preço em detrimento do fator técnico, resta induidoso que, em se tratando de coleta de lixo urbano doméstico e de resíduos de saúde, não é possível o uso da modalidade licitatória pregão presencial, eis que, para a execução do objeto licitado, há que se aferir também capacitação técnica e não apenas preço.** Conquanto não se olvide que o anexo único do Decreto Estadual nº 42.020/2002, no item 17, relacione, exemplificativamente, como serviços comuns, os "serviços de limpeza e conservação", o que também ocorria com o item 17 do anexo II do já mencionado Decreto nº 3.555/2000, é inegável que serviço de limpeza e conservação não é sinônimo de "serviços de coleta de resíduos urbanos domésticos e resíduos da saúde", que é o objeto da licitação em tela. 2. O município faz jus à isenção de pagamento das custas processuais. Aplicação da Lei Estadual nº 13.471/2010, que modificou o regimento de custas (Lei nº 8.121/1985). Sentença alterada, em parte, em reexame necessário. (TJRS; RN 221657-58.2010.8.21.7000; Tupanciretã; Segunda Câmara Cível - Serviço de Apoio Jurisdição; Rel. Des. Ricardo Torres Hermann; Julg. 10/07/2013; DJERS 17/07/2013). (grifo nosso).

Assim, a jurisprudência da Corte, consubstanciada na Súmula/TCU 257, publicada no DOU de 28/4/2010, é de que a Lei 10.520/2002 não exclui previamente o uso do pregão para contratação de serviços de engenharia, **determinando, tão-somente, que o objeto a ser licitado caracterize-se como bem ou serviço comum, que não é o caso de um projeto executivo de engenharia,** que requer conhecimentos específicos e especializados para sua elaboração.

Portanto, a utilização da modalidade licitatória pregão para a contratação de serviços não comuns de engenharia é irregular, por confrontar as disposições legais vigentes e a jurisprudência consolidada desta Corte.

(TCU. Acórdão nº 2.760/2012, Plenário. Rel. Min. Ana Araes. Sessão de 10.10.2012). (grifo nosso).



PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

Nesse turno, **Jorge Ulisses Jacobi Fernandes** entende que o serviço de engenharia pode ser considerado comum, desde que apresente as características abaixo:

"as características, quantidades e qualidades forem passíveis de "especificações usuais no mercado";

"mesmo que exija profissional registrado no CREA para execução, a atuação desse não assume relevância, em termos de custo, complexidade e responsabilidade, no conjunto do serviço;" (in Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico, 3. ed. rev., atual. e ampl. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pag. 429).

Verifica-se que o serviço de limpeza pública não atende os requisitos acima expostos, nesse turno vejamos: **as características, quantidades e qualidades não são usuais, uma vez que dependem de estudos técnicos prévios e específicos, com objetivo de averiguar a forma metodológica que mais se adequa ao caso concreto – por exemplo: questões da geografia das áreas que serão desenvolvidos os serviços; movimento populacional e características econômicas e sociais da região onde serão executadas as atividades de limpeza; cálculos de produtividades e, mesmo, com a realização desses ensaios as características, quantidades e qualidades, apresentam-se incomuns.**

Do mesmo modo, constata-se que os profissionais da engenharia exercem função preponderante no desenvolvimento dos serviços de limpeza pública, visto que são formados por diversas atividades (coleta domiciliar, coleta de entulho, coleta de poda, varrição, capinação, etc.) que necessitam da atuação permanente desses técnicos, seja para possibilitar a integração dessas ações ou a fim de permitir o emprego adequado da metodologia escolhida.

Isto posto, resta claro que a limpeza urbana não pode ser classificada como serviço comum; muito pelo contrário, a integração das diversas atividades nesse serviço demonstra, antes de tudo, a necessidade de capacidade de gerenciamento da





empresa. Não só isso, a necessidade de desenvolvimento de estudos prévios para o caso concreto deixa claro que não existem padrões usuais de mercado que possam ser aplicados de forma padronizada em todas as situações.

Portanto, considerando as disposições trazidas na Lei n. 8.666/93 e na Lei n. 10.520/200, sobre a adoção do Pregão na contratação de bens e serviços comuns, mostra-se ilegal, *in caso*, a utilização dessa modalidade licitatória para contratação de serviços de limpeza pública, sendo mais adequado o uso da Concorrência, uma vez que se trata de serviço de engenharia especial, que apresenta características próprias para cada caso, demandando estudo próprio para cada situação (complexidade), além de ser composto pela reunião de diversas atividades interligadas, visando a concretização de um fim (heterogeneidade).

II.2. Da legalidade na alocação dos serviços em um único lote. Comprovada complexidade e relevância dos serviços licitados.

Alega a Impugnante, ainda, que o serviço deve ser licitado através de lotes separados, uma vez que a adoção de um único lote restringiria a competição, acrescentando, ademais, que as comprovações requeridas a título de qualificação técnica são de serviços sem complexidade e relevância para o objeto licitado.

Nesse sentido, faz-se necessário esclarecer os contornos técnicos que envolvem os serviços de limpeza urbana, os quais, integram a engenharia, especialmente, o saneamento básico, conforme estabelece o art. 3º, inciso I, alínea “c”, da Lei n. 11.445/2007.

Infere-se ainda, da citada norma, que a limpeza urbana é composta por diversas atividades, tais como: coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, capinação, operação de transbordo etc.; isto é, um conjunto de atividades interrelacionadas integram a limpeza urbana. Tal concepção, igualmente é corroborada pelo disposto no art. 3º, inciso XIX, da Lei n. 12.305/20102.





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

Realizada a abordagem preambular, passa-se a examinar a pertinência ou não da licitação desses serviços em lotes separados. Desse modo, exige-se verificar se essa forma de prestação de serviços é compatível, com o objeto licitado. Nesse turno, vejamos:

Primeiro, a limpeza urbana, conforme já comprovado, compõe-se por um conjunto de atividades interrelacionadas (coleta, varrição, capinação, operação de transbordo e transporte ao aterro, etc.);

Segundo, essa interrelação impõe – visando a efetivação do serviço – uma execução harmônica entre as atividades, ou seja, operacionalmente, por exemplo: a coleta domiciliar deve se integrar a varrição, uma vez que, os detritos oriundos dessa última atividade são retirados das ruas, pela coleta domiciliar. Dentro da mesma atividade, portanto, exige-se a interrelação, visto que a coleta domiciliar de regiões, contíguas ou não, deve ser realizada considerando o impacto sobre o trânsito e, particularmente, sobre o local de disposição final, a fim de evitar irregularidades e/ou a descontinuidade dos serviços, em decorrência do acúmulo indevido de detritos, diante da demora de descarga.

Assim, diante dos parâmetros técnicos e operacionais, constata-se que a execução das atividades que integram o serviço de limpeza urbana exige uma formatação que possibilite a perfeita integração entre as diversas atividades, sob pena de impossibilitar o alcance dos resultados definidos no Projeto Básico.

Dessa forma, conclui-se que a licitação dos serviços em lotes separados, diante da gama de atividades integradas existentes no objeto possibilitaria que mais de uma empresa viesse a realizar a execução dos serviços de forma independente, causando prejuízo à operacionalidade e até mesmo à fiscalização da execução de tais serviços.

Sob essa ótica, observa-se que a integração necessária para a execução regular dos serviços, será impactada, podendo importar em deficiência na



PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

limpeza urbana do município e, por consequência, na saúde da população e no meio ambiente.

Também por essa razão, viu-se a necessidade de se exigir a comprovação da capacidade técnico-operacional quanto aos serviços delineados no Item 9.7.7 do Edital, na forma do art. 30, da Lei n. 8.666/93. Isto é, em virtude da já pontuada complexidade na operação do serviço de limpeza urbana, que compreende diversas atividades integradas, não há como se falar em serviços de menor complexidade, tendo em conta que impactam diretamente serviços centrais do saneamento básico.

Tal proceder encontra resguardo exatamente no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 37. (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.** (grifos nossos)

Considerando, portanto, a limpeza urbana como serviço de engenharia de alta complexidade e heterogeneidade, tendo em vista que se traduz na associação de diversos serviços e atividades de forma conjugada, tem-se que o cumprimento da obrigação firmada com a empresa vencedora será garantido com a comprovação da execução de todos os serviços pontuados no Edital, tendo em vista que indispensáveis.

Sob outra visão, o mercado de limpeza urbana brasileiro possui um rol expressivo de empresas estruturadas, tanto técnica, quanto economicamente – conforme se extrai da página eletrônica da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza (ABRELPE) que podem executar individualmente o objeto do presente certame, detendo *expertise* para a execução de





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

todas as suas parcelas. Desse modo, possibilitando a integração necessária das atividades integrantes do serviço de limpeza urbana.

Diante do cenário empresarial brasileiro na área de limpeza urbana, vislumbra-se que a licitação dos serviços em um único lote não gera dificuldades ao caráter competitivo da licitação, ao contrário disso, em face do grande número de prestadoras de serviços nessa área que possuem porte e *expertise* necessários para realizarem os serviços de forma contígua e integrada sem prejuízos a sua operacionalização, resta assegurada ampla competitividade.

É também em razão disso que não há que se falar em limitação indevida da competição pelo Item 9.7.7 do Edital, tendo em vista que as empresas prestadoras do serviço de limpeza urbana são hábeis a comprovar a sua capacidade técnico-operacional quanto a todos os serviços descritos, já que todos integram de modo associado, a limpeza pública.

Ademais, já decidiu o Tribunal de Contas da União que, em casos onde a divisão em lote prejudicar o resultado final do objeto licitado, é admitida a licitação em um único lote. Veja-se:

(...) 9. Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos.

10. A Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar reunidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor. É claro que essa possibilidade deve ser exercida dentro de padrões mínimos de proporcionalidade e de





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

razoabilidade. (TCU. Acórdão n. Acórdão 2146/2022 – Plenário. Relator: Aroldo Cedraz)

É importante destacar, ainda, o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao tratar sobre a qualificação técnica das licitantes, dispondo, para tanto, que em casos que envolvam técnicas específicas e diferenciadas, com alto grau de complexidade – como é o caso da execução da limpeza urbana – pode ser exigida a comprovação de parcela que apresente importância para a consecução do objeto contratual, “independentemente do valor estimado”⁴.

Desse modo, sob os aspectos técnicos e concorrenciais, conclui-se que, em face da **complexidade** e da **interdependência** dos serviços que serão licitados, mostra-se mais adequado a adoção de um **único lote**, uma vez que a prestação dos serviços por empresas diferentes gera prejuízo ao resultado final do serviço.

Igualmente, mostra-se necessário a comprovação de experiência nos serviços e quantitativos descritos pelo **Item 9.7.7** do Edital, tendo em vista que, em razão do **encadeamento dos serviços associados**, a precariedade na execução de uma das parcelas acarretará a **ineficácia** de todo o sistema de limpeza urbana, trazendo **alto grau de risco ao interesse público**, de modo que se mostra a opção mais adequada ao certame.

Assim, não há que se falar em limitação à competitividade, seja em razão das singularidades do serviço licitado, que invariavelmente motivam a escolha da Administração, seja diante do cenário empresarial, que possibilita com que as empresas que executam os serviços licitados possam comprovar a sua *expertise* com relação à integralidade do objeto e, bem assim, com relação a todas as parcelas que o integram.

⁴ TCE-SP. Comentários – Artigo 67. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/67>





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

II.3. Exigência Licença Ambiental do Estado do RN.

Extrai-se das normas que regem o saneamento básico, especialmente, referentes ao gerenciamento de resíduos sólidos, a obrigatoriedade de destinar e tratar os detritos oriundos da limpeza urbana em local e, através de processos, ambientalmente adequados. Assim dispõem a Lei nº 11.445/2007 e, especificamente, a Política Nacional de Resíduos Sólido (Lei nº 12.305/2010).

Diante do comando legal, faz-se necessário que os Projetos Básicos das licitações voltadas à contratação de serviços de limpeza urbana indiquem obrigatoriamente a forma de destinação final e o tratamento dos resíduos sólidos, em especial, aqueles que possuem elevado potencial poluidor. Nesse sentido, assentamos que os detritos oriundos da coleta de entulho e poda serão carreados até o uma estação de tratamento própria para esse tipo de detritos, empreendimento este pertencente ao Município e regularmente licenciado.

Desse modo, considerando essa obrigação legal, acrescentamos no presente Projeto Básico a seguinte metodologia de gerenciamento dos resíduos sólidos oriundos de entulho e poda: serão dispostos em pontos da cidade (*ecopontos*) onde a população poderá descartar os entulhos e restos da poda, de forma voluntária; posteriormente, os detritos serão coletados via caçamba basculante e transportados até a estação de tratamento acima indicada, onde receberão destinação final.

Em face da complexidade que envolve os serviços a serem realizados – visto que integram um conjunto de atividades de elevado potencial de poluição – exige-se da Administração Pública maior cautela no momento da seleção da prestadora de serviços, sob pena de responsabilização do responsável técnico e do próprio Ente Municipal, na pessoa de seu Gestor, conforme assenta o art. 6º, §1º do Decreto Estadual n. 23.941/2002.





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

No mesmo sentido dispõe a Lei Complementar n. 272/2004, que disciplina a matéria no Estado do Rio Grande do Norte:

Art. 46. A construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades relacionados com o uso de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como, os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por parte da Entidade Executora, integrante do SISEMA, sem prejuízo de outras exigências.

Tomando isso como base, o próprio Poder Judiciário local já proferiu Sentença recente, na qual se considerou legal a exigência de Licença Ambiental para serviços dessa sorte, juntada ao presente processo (Despacho 27). Observe-se:

“Na questão posta, por se tratar de licitação que versa sobre limpeza urbana, integrando também o transporte de resíduos poluidores, não restam dúvidas acerca da possibilidade de degradação ambiental, de tal modo a se mostrar pertinente a exigência de licença ambiental.

A propósito, considerando que cada Ente Federativo elabora suas normas no âmbito de sua competência, não verifico qualquer ilegalidade para que esse licenciamento seja realizado pelo órgão competente do Estado onde o serviço será realizado.” (MS 0809702-10.2023.8.20.5106, 1ª Vara da Fazenda Pública de Mossoró/RN, 07.10.2023)

Outrossim, evidencia-se que, nos termos do artigo 4º, §1º c/c anexos I e II da Lei Estadual n. 14.249/2010, o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora encontra-se sujeita ao procedimento de licenciamento ambiental prévio.

Dessa forma, afora as condições técnicas a serem comprovadas pelas participantes, deve-se verificar se as licitantes possuem Licença de Operação (LO), Autorização Ambiental (AA), Consulta Prévia (CP), ou ainda, documento que substitua os já relacionados,





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

emitido pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Meio Ambiente (IDEMA), ou por outro órgão ambiental do Estado do Rio Grande do Norte que possua competência legal, para esse fim, referente a transporte de resíduos sólidos não perigosos das Classes IIB, uma vez que, a legislação pernambucana impõe o licenciamento ambiental prévio, para execução dessa atividade econômica.

Observa-se que o licenciamento em destaque não é uma faculdade, mas uma imposição legal, para fins de exercício da atividade econômica (transporte de resíduos não perigosos). Desse modo, sob a ótica dos comandos assentados no caput, do art. 37 da Constituição Federal, e no caput do art. 3º, da Lei n. 8.666/1993, a Administração Pública não pode selecionar e/ou contratar empresas que não atendam ao requisito do licenciamento prévio no Estado, sob pena de responsabilização.

Além da licença ambiental acima indicada, os concorrentes devem comprovar que possuem Cadastro Técnico Federal - CTF/APP vigente, através do Certificado de Regularidade, conforme dispõe a Lei n. 6.938/1981, a Lei n. 12.305/2010 e a Instrução Normativa n. 06/2013 – IBAMA. O referido documento substitui aquele Cadastro indicado no artigo 2º, inciso VII da Lei Estadual n. 14.249/2010, por se tratar de documento similar e de maior complexidade. Ambas as exigências (Licença de Operação de Transporte do RN e o Cadastro Técnico Federal - CTF/APP/IBAMA) como requisitos de habilitação, encontram supedâneo no art. 30, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993⁵.

Nesse sentido, entendeu o Tribunal de Contas da União ao decidir caso análogo, isto é, quando o licenciamento ambiental prévio for requisito para desenvolvimento da atividade empresarial, deve-se exigir o atendimento dessa condição ainda na fase de habilitação (Acórdão nº 6.047/2015– 2ª Câmara). Quanto ao Certificado de Regularidade Federal, a Corte de Contas Federal firmou entendimento no sentido de possibilitar a inserção desse requisito na

⁵ Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.





PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
Gabinete do Secretário

fase habilitação das licitações, uma vez que, tal obrigatoriedade vem imposta, por lei especial (Acórdãos n^{os} 2.894/2017 – Plenário e 906/2019 – 2^a Câmara).

Isto posto, constata-se que tanto a requisição da Licença Ambiental de Transporte no Estado do RN, quanto a exigência do Certificado de Regularidade do Cadastro Técnico Federal, na fase de habilitação da licitação, não são faculdades, mas exigências legais, visto que são condições para o exercício da atividade econômica, oriundas de leis especiais.

III. DECISÃO

Pelo exposto, conclui-se que as alegações da Impugnante não impedem o prosseguimento da tramitação da Concorrência n. 002/2023. Tais possibilidades técnicas e jurídicas, vislumbradas neste instante procedimental, permitirão o alcance dos objetivos originários de forma mais célere, ou seja, a prestação do serviço de limpeza urbana e a disposição e tratamento ambientalmente adequados, dos resíduos sólidos domiciliares.

Portanto, entende esta Secretaria de Limpeza Urbana que a Impugnação protocolada pela Empresa **APA BONFIM LOCACOES, TRANSPORTES E SERVICOS LTDA**, não deve ser provida, e, por conseguinte, deve-se manter a sessão de recebimento dos envelopes, para a data firmada.

Parnamirim/RN, 06 de fevereiro de 2024.

Fernando de Lima Fernandes
Secretário Municipal de Limpeza Urbana





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 4C79-2530-D880-CD09

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ FERNANDO DE LIMA FERNANDES (CPF 130.XXX.XXX-87) em 06/02/2024 15:21:02 (GMT-03:00)
Papel: Assinante
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)
- ✓ FERNANDO DE LIMA FERNANDES (CPF 130.XXX.XXX-87) em 07/02/2024 14:08:41 (GMT-03:00)
Papel: Assinante
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://parnamirim.1doc.com.br/verificacao/4C79-2530-D880-CD09>