

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Processo nº 01.015/2023-CP

TERMO	DECISÓRIO
FEITO	RECURSO ADMINISTRATIVO
REFERÊNCIA	CONCORRÊNCIA PÚBLICA 01.015/2023-CP
RAZÕES	INABILITAÇÃO
OBJETO	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E DE SAÚDE - RSS DO MUNICÍPIO DE UBAJARA - CE.
RECORRENTE	R A CONSTRUTORA LTDA
RECORRIDO	COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE UBAJARA - CE

I – BREVE SÍNTESE

Trata-se de recurso administrativo impetrado pela empresa R A CONSTRUTORA LTDA, pessoa jurídica de Direito Privado, com CNPJ de nº 13.772.961/0001-66, contra ato decisório da CPL da Prefeitura municipal de Ubajara - CE, em **INABILITAR** para fase subsequente sob as alegações descritas em sua peça recursal, conforme preceitua o Art.º 4º, Inciso XVIII, da Lei 10.520 de 17 de julho de 2002.

A inabilitação da empresa se deu por ausência de cumprimento dos requisitos do edital, a Recorrente deixou de satisfazer os itens 7.3.3.12.3 e 7.3.3.12.4 do edital.

Diante dos fatos, a licitante apresenta uma série de fundamentações para sustento dos seus pedidos ao mesmo tempo que requer a reformulação da decisão do Presidente desta Comissão Permanente de Licitação.

II – DA ANÁLISE E DA FUNDAMENTAÇÃO

Passamos, pois, à análise do ponto questionando, cabendo, de início, ressaltar que nossos posicionamentos acostam-se sempre aos Princípios basilares da Administração Pública, em conformidade com o disposto no art. 3º, *caput*, da Lei de Licitações, *in verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da

probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Nesse sentido, cumpre deixar sublinhado que nossa análise e entendimento estão pautados nas normas pátrias a reger a atuação pública.

É sempre de grande valia lembrar que a vinculação dos participantes aos exatos termos estipulados no Edital de Licitação é princípio fundamental do procedimento licitatório, sendo indispensável à garantia da Isonomia e do Interesse Público, sendo o Princípio da Vinculação do Instrumento Convocatório previsto no art. 41, *caput*, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada.

Outrossim, o respeitável Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Lucas Rocha Furtado, debruçando-se sobre o tema, informou o que se segue:

“O instrumento convocatório é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação. Em outras palavras, pode-se dizer que, “nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no ato convocatório.”

Dito isso, pode-se dizer, sob um certo ângulo, que o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade destes últimos.

Desse modo, passa-se a análise dos pontos trazidos pela recorrente. Em primeira análise é válido lembrar que a pleiteante foi inabilitada por não cumprir com itens tidos como obrigatórios no edital convocatório, ademais a mesma discorda de tal decisão que a inabilitou, senão vejamos as razões alegadas pela recorrente para reforma de sua inabilitação:

“3. DAS RAZÕES DA REFORMA

A Comissão de Licitação ao considerar a recorrente inabilitada sob o argumento acima enunciado incorreu na prática de ato manifestamente ilegal. Com respeito, Nobre Presidente, por melhores que sejam as intenções do instrumento Convocatório, verifica-se que a citada exigência não merece prosperar, tão pouco se sustenta, tendo em vista que a referida exigência não encontra qualquer garnida em nosso ordenamento jurídico vigente. (...) (grifo nosso)

A apelante alega que foi inabilitada por um motivo inexistente em nosso ordenamento jurídico vigente, ademais, não mostrou nenhum argumento capaz de provar o que alegou, o que pode ser visto como uma tentativa de alvoroçar tal processo licitatório, do qual é um procedimento sério e que não tolera acusações insolentes.

Visto isso, vale lembrar que a recorrente deixou de cumprir os itens 7.3.3.12.3 e 7.3.3.12.4 do edital convocatório, ambos itens pautados na legislação vigente, na Lei 8.666/93 e em jurisprudências atuais, senão veja:

"A Instrução Técnica Inicial 588/2016 demonstra que o voto do Relator

do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, que decidiu por denegar a segurança pleiteada pela empresa vencedora do Certame, defendeu o seguinte raciocínio:

[...]

Destarte, considerando a especificidade do objeto do certame, relacionado aos serviços integrantes do sistema de limpeza pública, posso afirmar que a exigência da "metodologia de execução de serviço", prevista no art. 30, §§ 8º e 9º da Lei 8.666/93, apresenta-se plenamente justificada, até porque as respectivas atividades deverão ser cuidadosamente planejadas e gerenciadas, sendo consideradas de natureza essencial, beneficiando toda a coletividade. (grifo nosso)

[...]

Neste contexto, a metodologia de execução deve ser encarada, em linhas gerais, como a descrição, no nível de detalhamento exigido pelo edital do certame, das diversas soluções construtivas a serem adotadas pelo licitante quando da execução do contrato, podendo ser prevista, nas palavras de MARÇAL JUSTEN FILHO, in COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (10ª ed. São Paulo: Edt. Dialética, 2004. p.332-333), mesmo em licitações do tipo "menor preço", pois não se propõe, na hipótese em evidência, ser elemento de definição do objeto licitado:"

[...] O §8º disciplina situação especial, referida a licitações com peculiaridade técnicas, em que a execução do objeto comporta pluridade de soluções técnicas. As licitações de alta complexidade técnica versam sobre objeto cuja execução exige alta especialização ou que versam sobre serviços públicos essenciais. [...] Nessas hipóteses, o edital poderá prever a formulação de uma proposta de metodologia de execução". (grifo nosso)

[...] Destaque-se que proposta de metodologia de execução não se confunde com proposta técnica. É perfeitamente possível proposta de metodologia em licitação de menor preço. É que o julgamento da licitação de melhor técnica ou de técnica e preço faz-se através de avaliação qualitativa de proposta técnica. Quanto melhor a proposta técnica, maior a sua pontuação. Já a proposta de metodologia não será objeto de pontuação para fins de definição do vencedor. Apenas se avalia se a metodologia proposta é aceitável. Todas as metodologias aceitáveis são



tratadas igualmente e se escolhe a proposta vencedora apenas pelo critério de menor preço. [...]

**Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: F2C67-D3389-144CC ACÓRDÃO TC-867/2021
hm/al**

Com base no que foi trazido acima, fica evidente que considerando a especificidade do objeto do certame, relacionado aos serviços integrantes do sistema de limpeza pública, pode ser afirmado que a exigência de "metodologia de execução de serviço", da qual é prevista no art. 30, §§ 8º e 9º da Lei 8.666/93, apresenta-se plenamente justificada, até porque as respectivas atividades deverão ser cuidadosamente planejadas e gerenciadas, sendo consideradas de natureza essencial, pois irão beneficiar toda a coletividade.

Vale acrescentar a tipificação do serviço essencial, que tem como previsão a Lei n.º 7.783/89 que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais e regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

O art. 10 da referida lei relaciona os serviços ou atividades consideradas essenciais, tanto públicos quanto privados:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - Tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - Assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - Funerários;

V - Transporte coletivo;

VI - Captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - Processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - Controle de tráfego aéreo e navegação aérea;

XI - compensação bancária.

XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social;

XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015

XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade

XV - atividades portuárias

Destarte, é válido destacar que o recurso em questão não apresenta embasamento jurídico para convencer a Administração Pública a reformar a sua decisão, tendo em vista que a licitante não cumpriu com itens editalícios obrigatórios, tendo como consequência a desaprovação do seu plano de metodologia ora apresentado.



Posto isso, vale esclarecer que a CPL seguiu fielmente os itens do edital e da Lei para tomar as suas decisões, ficando evidente no caso em questão o interesse da licitante em conturbar o ato licitatório, apresentando em seu recurso informações embaraçosas, sem argumentos válidos, com a tentativa de desmerecer o laudo técnico que desaprovou o plano apresentado, para com isso tentar ludibriar a Administração Pública, com o intuito de ter a sua habilitação deferida.

Vale também ressaltar que não tem mais que ser falado em reformulação do edital, visto não ser mais o momento para isso, por outro lado, o presente julgamento de recurso administrativo tem como objetivo analisar os motivos que foram pautados pela recorrente, dos quais a inabilitaram, para com isso reformar ou não tal decisão.

Os termos do Edital estão em pleno acordo com processo legal e devido, claramente, tenta-se desnortear o cerne da situação pela desaprovação do plano de metodologia da recorrente, senão vejamos, os termos do Art. 30 §8º e § 9º da Lei 8.666/93, *Ipsis litteris*:

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

(...)

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais."

Portanto, fica evidente que no caso em questão é plenamente viável exigir dos licitantes as suas metodologias de execução, e a partir disso realizada uma avaliação de sua aceitação ou não, tendo critérios legais para tomar tal decisão.

Marcai Justen Filho assim se posiciona da seguinte forma sobre Metodologia:

Destaque-se que proposta de metodologia não se confunde com proposta técnica. (...) É perfeitamente possível proposta de metodologia em licitação de menor preço. E que o julgamento da licitação de melhor técnica ou de técnica e preço faz-se através de avaliação qualitativa de proposta técnica. Quanto melhor a proposta técnica, maior a sua pontuação. Já a proposta de metodologia não será objeto de pontuação para fins de definição do vencedor. Apenas se avalia se a metodologia proposta é aceitável. Todas as metodologias aceitáveis são tratadas igualmente e se escolhe a proposta vencedora apenas pelo critério de menor preço. (Justen Filho, Marcaí. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010, pág. 465.)



Vale também trazer a este julgamento um trecho do voto da conselheira Marli Vinhadeli, do Tribunal de Contas-DF, proferido no Processo nº 1630/039: (Sessão Ordinária nº 3860, de 19/08/04):

"21. Nesse particular, o § 8º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, prescreve os limites referentes à documentação relativa à qualificação técnica, facultando à Administração, no caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, [...] exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos."

O julgado da Denúncia 838601, na sessão da Segunda Câmara do Tribunal de Contas de Minas Gerais, do dia 05/07/2012, Conselheiro Relator Sebastião Helvécio, traz o seguinte:

"A.1 -Da exigência da metodologia da execução nas licitações do tipo menor preço. A metodologia de execução está expressamente prevista no art. 30, §8º, da Lei nº 8.666/93, o qual determina que - nos casos de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica - poderá a Administração exigí-la dos licitantes e que sua avaliação, para efeito de aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos. Destarte, apesar de a denunciante aduzir que tal exigência é incompatível com a "modalidade de Concorrência Tipo Menor Preço Global", entendo que a argumentação não se impõe. A metodologia de execução poderá ser adotada independentemente do tipo de licitação, seja menor preço, melhor técnica ou técnica e preço, mas desde que a obra, o serviço ou a compra envolva alta complexidade técnica. Importa salientar que as licitações de alta complexidade técnica - como a do caso em análise - são definidas como aquelas cujo objeto abranja alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais, nos termos do §9º do art. 30 da Lei n. 8.666/93."

Tudo o que foi trazido neste julgamento de recurso só ratifica cada vez mais a validade jurídica da exigência feita em edital, e por sinal, não cumprida pela licitante. Vale ressaltar que a exigência realizada foi direcionada para todas as licitantes, e a forma de julgamento foi fielmente a mesma para todos os participantes deste processo licitatório, sempre respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, da eficiência, da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo. Destaca-se que tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.



Destaca-se do mesmo modo que não existe nenhuma restrição de elaboração de plano de metodologia, é um trabalho técnico de engenharia que a empresa licitante, com as condições mínimas necessárias para execução dos serviços, tem plenas condições de elaboração, não se exige algo não esteja ao alcance das empresas participantes, com tratamento de forma igualitária.

A recorrente aduz alegações infundadas e desmedidas em falsos argumentos jurídicos, legais ou processuais, como se demonstrou pelos citados acima.

A recorrente afirma ter apresentado documentos solicitados nos termos do Edital, contudo, não tendo apresentado, tenta ludibriar com outros termos que não condiz como se também fossem satisfatórios, como se descreve, na transcrição do recurso, a seguir:

"4. DA APRESENTAÇÃO DO PLANO DE METODLOGIA DA RECORRENTE A forma como foi demonstrado o plano de metodologia do trabalho da Recorrente, não condiz com o que fora demonstrado no termo de julgamento de habilitação, tendo em vista que é afirmado que a RECORRENTE não apresentou os itinerários dos serviços de varrição de ruas, avenidas e logradouros públicos, sendo que fora apresentado todas as informações de como se procederia os serviços que seriam realizados, tanto de coleta, quanto de varrição, como podemos visualizar nas informações demonstradas pela recorrente em seu Plano de Trabalho apresentado, referente a varrição, como podemos visualizar a seguir."

Para uma melhor ilustração, segue abaixo os itens editalícios exigidos e não cumpridos pela licitante recorrente:

7.3.3.12.3. Os Planos de Trabalhos deverão ser elaborados observando-se as especificações técnicas constantes dos anexos respectivos, devendo ser constituído de:

a) DESCRIÇÃO DOS ITINERÁRIOS DOS SERVIÇOS:

a.1. Coleta manual e transporte ao destino final de resíduos sólidos domiciliares e comerciais e de varrição manual de ruas, avenidas e logradouros públicos.

b) ROTEIRO(S) GEOREFERENCIADO(S) DOS SERVIÇOS:

b.1. Roteiro(s) georreferenciado(s), através de mapas com o descritivo do itinerário e percurso da rota do setor (bairros) e, também, em mapa geral do município, para os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares e comerciais com caminhão compactadores, caminhão basculantes ou carroceria de madeira e também serviços de varrição de ruas, avenidas e logradouros públicos, impressos em folha tamanho A3 ou A2 para o mapa geral do Município e para os setores (bairros), ruas e avenidas indicados através de cores e respectivas legendas, contendo:

- Nome dos logradouros no percurso do itinerário da rota;
- Km de cada rota;
- Norte;
- Indicação início e fim da rota com percurso completo com transbordo no destino final do lixo;
- Percurso completo do itinerário das rotas com indicação de direção;
- Km total de cada Percurso de rota de coleta e ou serviço;
- Frequência de cada rota de coleta e ou serviço;
- Turno de cada rota de coleta e ou serviço e respectivos dias coleta;
- Tipo de veículo e capacidade;
- Indicar Escala

b.2. Descrição em planilhas e os demais documentos solicitados, com cópias em meio magnético, a serem fornecidas dentro do envelope de habilitação, nas quais contem dos itinerários da coleta, transporte e disposição final de resíduos e dos demais serviços, com discriminação do trajeto e o sentido de fluxo percorrido pelos veículos coletores e serviços,

abelecida com o respectivo

te pessoal, equipamentos e

lho com todos os insumos

OPERACIONAL PROPOSTA

o e volumosos;
leio fio;

leve fazer constar:

I. Dimensionamento e especificação dos equipamentos e todos os insumos com quadros de roteiros para cada veículo;

II. Dimensionamento e qualificação da mão de obra, incluindo ferramental e uniformes;

III. Detalhamento da execução e atividades dos serviços com dimensionamento de quadros de distribuição de equipes por turnos e equipamentos;

IV. De caráter eliminatório as propostas de preços elaboradas sem compatibilidade com o dimensionamento de pessoal, equipamentos e insumo apresentados nos planos de trabalho, conditos no plano de metodologia executiva.

O edital é objetivo quando faz as exigências do plano de metodologia, e esclarece pontos fundamentais, inicialmente no que tange ao roteiro georreferenciado, do qual deve ser realizado com mapas descritivos do itinerário e percurso da rota, inclusive de bairros e outros elementos descritos no edital, tal roteiro deve conter algumas informações, tais como: **NOME DOS LOGRADOUROS NO PERCURSO INTINERÁRIO DA ROTA; KM DE CADA ROTA; NORTE; INDICAÇÃO INÍCIO E FIM DA ROTA COM PERCURSO COMPLETO COM TRANSBORDO NO DESTINO FINAL DO LIXO; PERCURSO COMPLETO DO ITINERÁRIO DAS ROTAS COM INDICAÇÃO DE DIREÇÃO; KM TOTAL DE CADA PERCURSO DE ROTA DE COLETA OU DE SERVIÇO; FREQUÊNCIA DE CADA ROTA DE COLETA OU DE SERVIÇO; TURNO DE CADA ROTA DE COLETA OU SERVIÇO E RESPECTIVO DIAS DE COLETA; TIPO DE VEÍCULO E CAPACIDADE; INDICAR ESCALA;**

Dito isso, é válido esclarecer que a licitante não cumpriu com diversas exigências pautadas no edital, como por exemplo, no que tange ao roteiro georreferenciado, a empresa licitante não apresenta os itinerários e percursos da forma que foram exigidos, tão pouco as rotas, com os bairros, com a frequência, dias, horários e a extensão; somente uma suposta teoria bem genérica, sem especificar por completo os termos exigidos. Não apresentou nenhum dado de plano de trabalho e rotas com roteiros com mapas de georreferenciados dos itinerários com as respectivas frequências e dimensionamento de equipes, para os serviços de varrição. No que tange ao serviço de varrição de ruas, avenidas e logradouros, não foram apresentados os locais para esse serviço, bem como a distribuição dos garis varredores e a relação do total de insumos de mão de obra (motoristas e garis). Em relação aos serviços de coleta domiciliar e comercial não apresentou as rotas com os descritivos dos itinerários (percurso, frequência, quilometragem e duração), nem a discriminação de veículos e pessoal para cada rota, pois não elaborou os mapas georreferenciados para determinação dos itinerários necessários para a distribuição das rotas, bem como, os parâmetros de quantidade de pessoal e veículos. Os documentos apresentados não estão assinados pelo responsável técnico de engenharia e nem pelo representante legal da empresa.

Destaca-se que a licitante fez transcrições de faixas de ruas de imagem copiadas do aplicativo "**GOOGLE EARTH**", que não condiz em absoluto ao necessário para elaboração e definição de rotas de coleta de lixo; pois não especificam aos itinerários, tão pouco o percurso com a duração e quilometragem, tão somente figura de partes de arruamento dispersos em páginas distintas, que deveriam estar em uma mapa georreferenciado com a rota completa garantindo a veracidade da informação das quantidades de rotas e distribuição de equipes e veículos, que obviamente também não fora apresentado pelo simples fato de não se ter esses dados de mapas condizentes com a apresentação de um plano de metodologia executiva de coleta de lixo.

É de suma importância garantir a capacidade técnica da empresa contratada perante a importância dos serviços de caráter contínuo e não se admitindo risco de possíveis e evidentes falhas de interrupção de sua continuidade pela falta de um planejamento através de plano de metodologia de execução, conforme orienta a Lei de Licitações.

É válido destacar a importância e necessidade de uma empresa, de porte necessário para execução dos serviços de limpeza pública e coleta de lixo, que tenha capacidade de elaborar um plano de metodologia com a base mínima de dados que são a caracterização de seus roteiros de coleta e limpeza pública (rotas com itinerários para dimensionamento e distribuição das equipes e veículos pelo tempo e distâncias das rotas,

custos com insumos de combustível e manutenção por quilometragem, etc.) projetos simples de engenharia e técnicas comuns e prioritárias; não se podendo admitir artimanhas de narrativas desconexas e infundadas que tentam distorcer a clara e nítida falta e existências dos documentos não apresentados, portanto, sem justificativas de não terem sido apresentados.

Por todo o exposto, não assiste razão a recorrente em seus fundamentos, e considerando a ausência de cumprimento de itens essenciais e obrigatórios do edital, mantém-se a sua INABILITAÇÃO.

III – DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS E DA DECISÃO

Diante dos argumentos apresentados, conduzem-nos ao mantimento integral da decisão anteriormente proferida, julgando improcedente o presente recurso por não trazer argumento convincentes e conclusivos, NEGANDO-LHE O PROVIMENTO, mantendo a decisão anteriormente proferida por não atender aos requisitos do edital, conforme avaliação técnica. Desta forma, nada mais havendo a relatar MANTEMOS A INABILITAÇÃO DA RECORRENTE.

Ubajara - CE, 29 de Junho de 2023


TIAGO MANSO BARROS

Presidente da Comissão Permanente de Licitação do município de Ubajara - CE

Ciente,


FILIPE DA SILVA RIBEIRO
SECRETÁRIO DE OBRAS, TRANSPORTE E SERVIÇOS URBANOS