



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

**DESPACHO DE JULGAMENTO DAS IMPUGNAÇÕES APRESENTADAS NO PROCESSO  
LICITATÓRIO POR CONCORRÊNCIA DE N.º. 04/2021**

**Senhores licitantes,**

Cuida o presente documento da resposta às impugnação opostas pelas empresas **KTM ADMINISTRAÇÃO E ENGENHARIA LTDA, METROPOLITANA SERVIÇOS URBANOS E CONSTRUÇÕES EIRELI, RG EMPREENDIMENTOS E ENGENHARIA EIRELI e SANETAN SANEAMENTO AMBIENTAL EIRELI**, ao edital de licitação referente ao **PRC. 0734/2021, na modalidade Concorrência n.º. 04/2021**, do tipo menor preço, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços contínuos de limpeza pública no Município de Ubá, com fornecimento de toda mão de obra, materiais e equipamentos necessários, conforme especificações técnicas e quantitativos constantes no edital e seus anexos.

Preliminarmente, vale ressaltar que as impugnações interpostas preenchem os requisitos e pressupostos mínimos de admissibilidade, tendo em vista que as mesmas se apresentam de forma tempestiva, pelo que deve ser conhecida, analisada e decidida.

**Dos fatos:**

As alegações das empresa, em síntese, foram fundamentadas no que segue:

**1) METROPOLITANA SERVIÇOS URBANOS E CONSTRUÇÕES EIRELI - CNPJ N.º. 27.152.675/0001-02:**

A) Alega que nos termos da Lei 8.666/93 ao se autorizar a exigência de metodologia de execução limita que seja exigido somente para obras, serviços e compras de grande vulto e de alta complexidade técnica conforme § 8º do art. 30;

B) Que o valor estimado para a contratação do objeto licitado é de R\$18.878.169,84 (dezoito milhões, oitocentos e setenta e oito mil, cento e sessenta e nove reais e oitenta e quatro centavos) o que não é considerado de grande vulto à luz do art. 23, inciso I, alínea “c” da Lei nº 8.666/93;

C) Que na fase de habilitação só podem ser exigidos documentos elencados na lei em função do princípio da legalidade e que é ilegal exigir que os licitantes apresentem junto com a documentação de habilitação a metodologia de execução;

D) Que por tratar-se de licitação que tem por critério de julgamento o menor preço global é ilegal atribuir notas técnicas à metodologia;



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

- E) Que é irregular exigir comprovação de serviços de operação de transbordo uma vez os serviços terão o caráter transitório e só será realizado até a finalização da implantação do aterro sanitário;
- F) Que relativamente aos serviços prestados pelas equipes especiais são atividades que não possuem qualquer complexidade na execução;
- G) Há limites a serem observados quando da fixação de exigências de qualificação técnica.

**2) RG EMPREENDIMENTOS E ENGENHARIA EIRELI - CNPJ SOB O N.º 18.472.754/0001-00 alega que:**

- A) Se admitida a exigência de metodologia de execução a forma de avaliação descrita no Edital jamais poderia ser adotada, com todo o respeito, devido à sua evidente subjetividade;
- B) A avaliação não se limita à existência e viabilidade do quesito, únicos critérios aceitáveis para o tema;
- C) Não obstante haver previsão da possibilidade de pontuação por exigência cumprida, a atribuição de determinada nota não se pauta em critérios objetivos dos quais tenham as licitantes prévio conhecimento;
- D) Se apenas o cumprimento de alguma exigência fosse necessário para a atribuição do ponto respectivo, estaria estabelecido o critério. Porém, em nenhum momento o Edital esclarece se a pontuação faz referência à mera apresentação de documento, ou ao cumprimento de determinada condição ali descrita, circunstância que torna inaceitável, com todo o respeito, a inserção da exigência de Metodologia de Execução;
- E) O edital de licitação estabeleceu que fosse atribuída nota para os fatores, mas não especificou de forma objetiva os critérios de julgamento, permitindo, desta forma, que a Comissão de Licitação, discricionariamente defina o resultado do julgamento das propostas de metodologia de execução;
- F) Que a exigência de contêineres do edital é completamente excessiva e não parece ser compatível com as necessidades do município;
- G) O Edital, em seu item 6.3.10 exige a exibição de Atestados com volume seis vezes superior à sua demanda instalada.

**3) SANETAN SANEAMENTO AMBIENTAL EIRELI - CNPJ N.º 95.391.876/0001-12, aduz que:**

- A) A exigência da metodologia de execução é ilegal ao argumento de que só é possível a utilização do instituto no caso de obras, serviços e compras de grande vulto e de alta complexidade tecnológica. Afirma que o valor da contratação pretendida pelo município é na ordem de



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

R\$18.878.169,84 e que, portanto, não é de grande vulto. Afirma também que dentre as exigências passíveis de serem feitas a título de habilitação, cujo rol é fechado, não se enquadra a metodologia que, inclusive, restringe a competitividade no certame.

4) **KTM ADMINISTRAÇÃO E ENGENHARIA LTDA - CNPJ N°. 26.279.935/0001-42**, alega sobre:

A) A ilegalidade do edital em vedar a participação de empresas em consórcio na licitação.

No direito da impugnação, todas as impugnantes pedem para que seja retificado o instrumento convocatório, com nova publicação, sanando as irregularidades apontadas.

**Da análise:**

Em que pesem as alegações interpostas, ao tratar das exigências habilitatórias pertinentes à capacitação técnica dos licitantes, não se pode, por amor à competição, deixar de prever requisitos que sejam pertinentes e relevantes ao atendimento do objeto perseguido, à luz do interesse público, porque não é essa a finalidade da lei. No entanto, não fere a competição a exigência de requisitos que, de fato, sejam necessários no caso concreto, face ao objeto a ser contratado.

No presente caso, as exigências estipuladas no edital atendem a legislação e não extrapolam em nada a lei, uma vez que os serviços, objeto desta licitação, em sua execução, conforme exposto no edital, se faz necessária a contratação de Pessoa Jurídica especializada e que atenda as exigências do edital.

Desta forma, não há no edital nenhuma irregularidade a ser sanada conforme tenta apontar os impugnantes, ou nenhuma exigência que iniba a participação de concorrentes.

Sendo assim, indeferimos os pedidos ora requeridos, mantendo todas as condições editalícias, inclusive sua data de abertura, **considerando os seguintes fatos:**

**I – Metodologia de execução**

Dentre outras é exigência do instrumento convocatório que as licitantes, juntamente com a documentação relativa à habilitação, apresentem a metodologia da execução nos seguintes termos:

6.3.21 - Aplicar-se-á ao certame o disposto no art. 30, § 8º, da Lei 8.666/93, segundo o qual “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,



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

antecedará sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos”.

(...)

6.3.21.1 - Nos termos do que dispõe o referido dispositivo legal, cada licitante apresentará, inserta no envelope nº. 01, tendo por base as informações genéricas contidas no Projeto Básico, sua metodologia de execução, fundada em plano operacional, com detalhamento para cada atividade/serviço, considerando a realidade local, definindo as diretrizes e as condições julgadas necessárias para a execução dos serviços.

Essa exigência visa aferir e garantir que eventualmente sagrando-se vencedora a empresa execute os serviços com eficiência e qualidade assegurando o cumprimento do contrato e resguardando o Município de licitantes que não atendam ao objeto licitado, o que traria prejuízos ao erário e à população.

Se de um lado há necessidade de se assegurar à Administração que não estará contratando empresa que não demonstre efetivas condições de levar adiante a execução do objeto contratado, há por outro lado, o interesse também da Administração, de não restringir o universo de licitantes, ou por outras palavras, o universo de propostas a serem apreciadas e julgadas o que não significa, todavia, descuidar-se de cuidados fundamentais, conforme bem esclarece Celso Antônio Bandeira de Melo (“O Edital nas Licitações”, RDP 39/40, p.23.) ao ensinar:

“Com efeito, interessa como é lógico, cifrar a disputa a quem tenha realmente condições de vir a cumprir o pretendido pelo Poder Público”.

(...)

“À Administração não convém atirar-se em negócios aleatórios. Não pode envolver-se em riscos que tragam incertezas quanto ao efetivo cumprimento dos encargos que poderão incidir sobre a parte vencedora. O interesse público, a continuidade do serviço, não se compadecem com álea que deriva de avença tratada com quem pudesse comprometer, por insuficiência econômica ou técnica, a satisfação dos superiores interesses curados pelo Poder Público”.

Não é outra a lição do Prof. Adilson Dallari:

“O texto constitucional proscree o aventureirismo, determinando, tanto ao legislador ordinário quanto ao Administrador, que se precavenham e evitem que o interesse público seja afetado por quem, por qualquer motivo (por



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

simples ousadia ou para tirar proveito ilícito), se disponha a participar de licitações temerariamente, apresentando proposta que não se possa cumprir”. (Fonte BLC, no 11, pag. 570).

A lei 8.666/93 trouxe ao mundo jurídico a possibilidade de se admitir, nos §§ 8º e 9º do art. 30 (que limita o que pode ser exigido a título de habilitação técnica) a exigência, em certos casos, de uma “metodologia de execução”. Dispõem esses parágrafos:

“§ 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.”**

À luz dos dispositivos legais a exigência de metodologia de execução não está limitada à obras, serviços e compras de grande vulto. É latente que o entendimento equivocado da METROPOLITANA decorre da transcrição parcial do art. 30 da lei nº 8.666/93.

Em sua petição as impugnantes fizeram letra morta o §9º do art. 30 que é exatamente o que concede ao administrador do direito/dever de exigir a metodologia de execução, nos casos como o da presente licitação que envolve serviços essenciais e continuados.

§ 9º **Entende-se por licitação de alta complexidade técnica** aquela .....

.....**que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.**”

Os serviços públicos essenciais são reconhecidamente de alta complexidade técnica pela lei 8.666/93 uma vez que indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e são aqueles que se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, como é o caso da limpeza urbana.

Dada a complexidade técnica dos serviços objeto da licitação em comento, bem como sua essencialidade posto que constitui ação de saneamento básico, a metodologia de execução é um critério de avaliação da **capacidade técnica específica** dos licitantes.



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

De fato a “metodologia de execução”, tal como prevista na Lei 8.666/93, é, a rigor, uma “proposta” técnica simplificada, em que o licitante expõe sua concepção técnica do empreendimento/serviço a realizar. A sua avaliação é feita por “critérios objetivos”, o que realisticamente deve ser traduzido por “tão objetivos quanto possível”, já que são incompatíveis avaliação técnica e objetividade absoluta.

Essa “proposta” técnica simplificada, que anteriormente à Lei 8.666/93 deveria ser apreciada na fase de julgamento, agora serve para demonstrar a capacitação técnica do licitante, mais **exatamente sua capacidade técnica específica**. Isso nos casos que a lei menciona e sem prejuízo da exigência de outros requisitos pertinentes e compatíveis é o que leciona o Professor Antônio Carlos Cintra do Amaral.

Desta feita afirma-se que é incontestável a possibilidade e legalidade de exigência da apresentação, por parte dos licitantes, da metodologia da execução cuja a avaliação para efeito de **aceitação ou não** da metodologia de execução antecederá à análise de preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos. Esta é a inteligência do §8º do 30 da Lei 8.666/93 que determina também o momento de sua apresentação e avaliação:

§ 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. (destaques nossos)

Reprisamos que prevista no art. 30 da lei licitatória a metodologia não é critério de habilitação e tampouco de classificação. A sua avaliação em sede de habilitação é pautada em critérios técnicos objetivos que concluem tão somente pela sua ACEITAÇÃO ou NÃO ACEITAÇÃO.

Este é o posicionamento do TCE/MG que inclusive foi colacionado na petição de impugnação da Metropolitana.

**É possível a exigência de metodologia de execução em licitações para contratação da prestação de serviços públicos de limpeza urbana, tipo menor preço**, conforme se depreende do julgado da Denúncia 838601, na sessão da Segunda Câmara do dia 05/07/2012, Conselheiro Relator Sebastião Helvécio:



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

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 n. 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.**

Entretanto, **essa metodologia** não pode servir de critério de classificação dos licitantes, mas apenas **deve ser avaliada como aceitável ou não. Diga-se, se a licitação for do tipo menor preço, seu exame definirá se o preço será ou não conhecido.**

A doutrina de Marçal Justen Filho no mesmo sentido:

Destaque-se que proposta de metodologia 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

metodologias aceitáveis são tratadas igualmente e se escolhe a proposta vencedora apenas pelo critério de menor preço.”

Ora, se a metodologia de execução é pressuposto para definir se o preço ofertado será ou não avaliado, a sua análise em cima de critérios objetivos obrigatoriamente ocorre na fase habilitatória, sem, contudo ser considerada pela LEI COMO CRITÉRIO de classificação conforme preceitos da Corte de Contas do Estado de Minas Gerais.

Os **critérios objetivos** a que se refere o voto do Conselheiro Relator Sebastião Helvécio nos autos do processo 868601 acima transcrito (parte) são aqueles descritos no item 6.3.21.1 do edital:

6.3.21.2 - A metodologia de execução **será julgada** pela Comissão Permanente de Licitação e pela Comissão Técnica designada para tal, **SOB OS ASPECTOS ÚNICOS DE ATENDIMENTO E VIABILIDADE TÉCNICA APRESENTADOS**, sendo eliminada a licitante que não atender qualquer item abaixo relacionado ou o fizer apresentando soluções manifestamente inviáveis. Os memoriais descritivos deverão ser claros, objetivos e consistentes, bem como deverão abordar todas as exigências descritas no Anexo IX – Projeto Básico, pertinentes ao serviço de escopo do objeto desta licitação a que ele se referirem.

Vale dizer que os critérios objetivos descritos no edital são o ATENDIMENTO e a VIABILIDADE TÉCNICA apresentada e será eliminada a licitantes que não atender qualquer item abaixo relacionado – copia-se: ***“6.3.21.3 - A metodologia de execução deverá abordar os seguintes pontos essenciais: a) Coleta domiciliar e comercial; b) Varrição manual das vias e logradouros públicos; c) Implantação, manutenção, higienização e reposição de contêineres; d) Operação de transbordo; e) Serviços diversos realizada por equipes especiais; f) Serviço de poda e jardinagem em praças e parques públicos; g) Serviços de limpeza de córregos; h) Administração local.*”**

Por seu turno a pontuação constante do item 9 do edital será atribuída aos memoriais descritivos cujo **roteiro** para apresentação está nos subitens 6.3.21.4 a 6.3.21.19.

O memorial descritivo, que explicita o que deve conter a metodologia, atividade por atividade, ou seja, serviço por serviço, é totalmente objetivo, assim como os demais termos do edital. Ao que tudo indica está havendo por parte das impugnantes, falha na interpretação do edital, o que *dmv* não retira a legitimidade das regras do instrumento convocatório. Contrariamente ao entendimento das impugnantes a demanda constante do item 6.3.21.1 não tem o caráter e muito menos o condão de restringir a participação de licitantes no concurso



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

licitatório. Esta dentre as outras as exigências previstas no edital visam tão somente garantir que a empresa vencedora do certame execute os serviços com eficiência e qualidade assegurando o cumprimento do contrato e resguardando o Município de licitantes que não atendam ao objeto licitado, o que traria prejuízos ao erário e à população.

Improcedente as impugnações interpostas neste quesito das empresas METROPOLITANA, RG E SANETRAN.

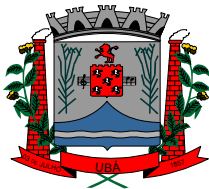
## II – Da qualificação técnica

A impugnante METROPOLITANA argui sobre a legalidade do edital no tocante às exigências relativas à qualificação técnica dos licitantes.

Objetivando aferir a capacitação técnica e operacional dos licitantes o edital prescreve:

**6.3.9. Da Qualificação Técnico-Profissional:** Para atendimento da QUALIFICAÇÃO TÉCNICO PROFISSIONAL, a licitante deverá comprovar possuir em seu corpo técnico, na data de abertura das propostas, profissional (is) de nível superior ou outro(s) reconhecido(s) pelo CREA/CAU, detentor (es) de atestado(s) de responsabilidade técnica, devidamente registrado(s) na entidade competente, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) certidão (ões) de Acervo Técnico – CAT, expedida(s) por este(s) Conselho(s), que comprove(m) ter o(s) profissional (is) executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, empresa privada (que não o próprio licitante), serviços relativos ao objeto licitado, destacados como relevantes: Coleta domiciliar e comercial e em áreas de difícil acesso, de forma manual e containerizada; Fornecimento, implantação e manutenção de contêineres; Varrição manual de vias e logradouros públicos; Operação de transbordo e Serviços diversos realizados por equipes especiais.

**6.3.10. Da Capacidade Técnico-operacional:** Comprovação de aptidão da empresa licitante, para atividade pertinente e compatível em características e prazo com o objeto da licitação, através da apresentação de atestado(s) fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, atestando a execução de serviços e atividades relevantes, de conformidade com os quantitativos mínimos anuais descritos abaixo:



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

| Serviços   | Quantidade | Unidade            |
|--|------------|--------------------|
| Coleta domiciliar e comercial                      | 13.800     | Ton.               |
| Implantação e manutenção de contêineres            | 2.700.000  | Litros             |
| Varrição manual de vias e logradouros públicos     | 10.800     | Km de eixo de vias |
| Operação de transbordo                             | 979.800    | Ton. x Km          |
| Serviços diversos realizados por equipes especiais | 1          | Equipe/Mês         |

Ao contrário do que afirma a impugnante os multisserviços executados pelas equipes especiais não consiste pura e simplesmente em colocar um amontoado de pessoas nas vias públicas executando atividades no seu entender serviços comuns que sequer podem ser enquadrados como serviços de engenharia.

Ora, tais serviços que pela impugnante são considerados irrelevantes prescindem de estudos técnicos detalhando rotas e dimensionamentos, fiscalizações, constantes atualizações nos setores, motivados pela expansão e crescimento urbano. Prescinde também de rigoroso planejamento de frequências necessárias adequadas que cada ambiente deve ter, com prioridade em regiões de fluxo intenso de pedestres e áreas de concentração de atividade comercial.

Dada a sua importância no saneamento básico é que além da comprovação da capacitação técnico profissional e operacional é demandado dos licitantes a apresentação de metodologia desses serviços.

Não há como não considerar que a logística envolvida na execução dos serviços a serem executados pelas equipes especiais, complementares às demais atividades de limpeza, por si só denotam a sua relevância técnica cuja comprovação é fundamental para conferir segurança jurídica à administração.

As diversas situações encontradas no campo durante a execução dos serviços por equipes especiais são um franco desafio a sua efetivação. Diariamente há necessidade de compatibilização da realização dos serviços com comerciantes, com outros órgãos da prefeitura, até mesmo com eventos da natureza em que só a prática alcançada ao longo dos anos confere ao responsável técnico e à empresa a expertise necessária para priorizar urgências, flexibilizar atividades, traçar planos de contingência dentre outras ações:



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

- (i) O que é necessário para se alterar, de forma dinâmica e com alta frequência, as localidades em que os serviços são executados?
- (ii) Como se mantém o controle do que foi, do que está sendo e do que é a prioridade seguinte a ser executado?
- (iii) Esse controle e gestão são fundamentais para garantia da execução total do escopo licitado, bem como de sua qualidade pretendida?
- (iv) No caso de faltas, acidentes e/ou absenteísmo, como redimensionar e reprogramar os serviços para manter a cidade inteira atendida?

Diante desses questionamentos não há como persistir a tese de que os serviços executados por equipes especiais são “simples” até mesmo irrelevantes

Como dizer que não se tratam de serviços de engenharia? Noutro norte, considerando a quantidade de trabalhadores envolvidos as exigências sanitárias, trabalhistas e ambientais, é possível continuar afirmado que os serviços não têm relevância técnica? Pergunta-se:

- (i) Quem elabora o PPRA?
- (ii) Quem fiscaliza os serviços executados em toda a territorialidade municipal evitando dano ao meio ambiente e à população?
- (iii) Quem registra, entrega e fiscaliza o uso de uniformes e EPI's?
- (iv) Quem elabora o PCMSO

No mesmo sentido a operação de transbordo JAMAIS pode ter sua complexidade questionada principalmente e não se limitando ao impacto e risco ambiental que a atividade representa.

Mesmo que a operação de transbordo tivesse a duração de apenas um mês a administração não abriria mão de exigência de comprovação de expertise na sua execução tendo em vista os seus reflexos no sistema de saneamento urbano.

Não é demais lembrar que as exigências do edital para fins de comprovação da qualificação técnica dos licitantes limitou-se às parcelas de valor significativo e relevância técnica como é o caso do transbordo, deixou de exigir sequer a comprovação de quantitativos para qualificação **PROFISSIONAL** já admitida pelo Tribunal de Contas da União<sup>11</sup> em respeito à competitividade

---

<sup>11</sup> Contudo, lembrou que, no âmbito do TC 019.452/2005-4, a questão foi debatida com maior profundidade, destacando a seguinte passagem daquele julgado:

6. A respeito da exigência de quantitativo mínimo em relação à referida capacitação técnico-profissional, observo que uma interpretação literal do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 leva à conclusão de ser vedada tal prática. Entretanto, é necessário aprofundar-se na exegese do referido dispositivo, extraindo-lhe sua verdadeira mens legis e confrontando-a com a exigência estabelecida em cada caso concreto, conforme o fez a Unidade Técnica, às fls. 54/55 do v.p.

“No âmbito do TC 019.452/2005-4, a questão foi debatida com maior profundidade, destacando a seguinte passagem daquele julgado:



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

inerente dos processos licitatórios.

Julgamos improcedente estas alegações.

### III – Da implantação e manutenção de contêineres.

É parte do escopo da contratação a implantação e manutenção de contêineres. Para tanto o item 4.2.1 do Anexo IX define esta parte do escopo como sendo o *“conjunto de atividades voltadas para o fornecimento, instalação e disponibilização desses recipientes coletores de lixo “contêineres” em conformidade com as especificações deste Edital e a devida manutenção e conservação em perfeito estado de apresentação e funcionamento durante todo o prazo contratual.”*

O projeto básico especificou que o Município de Ubá, possui uma demanda atual de 1.459 (um mil, quatrocentos e cinquenta e nove) contêineres com capacidade volumétrica de 240 (duzentos e quarenta) litros e 100 (cem) contêineres com capacidade de 1000 (um mil) litros, distribuídos ao longo de suas vias e logradouros públicos.

E com base nessa demanda que será contratada o edital exige para fins de comprovação de capacitação técnico operacional dos licitantes a apresentação de atestado técnico nos seguintes termos e quantidades:

---

7. Para valer-se do mencionado dispositivo legal, e exigir que as licitantes comprovem ter seu corpo técnico executado obra ou serviço de características semelhantes a que será contratada, as comissões de licitação, eventualmente, não disporão de outro meio tão eficiente e objetivo quanto a análise quantitativa de obras ou serviços outrora executados por esses profissionais, quanto mais no Certame em foco, cujo objeto – prestação de serviços de consultoria e apoio à Eletronorte, visando à atualização do processo de planejamento estratégico para o ciclo 2006/2010 – é de natureza predominantemente intelectual.”

Em alinhamento a esse entendimento, o TCU conferiu o seguinte conteúdo da ementa daquele acórdão:

“2. Não afronta o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 a exigência de atestados com quantitativo mínimo, para fins de comprovação de capacitação técnico-profissional, quando este quantitativo reflita características intrínsecas a cada contrato mencionado nos atestados e quando o objeto licitado for de natureza predominantemente intelectual, dificultando, por conseguinte, a aferição dessa capacitação.”

“Acórdão nº 3.070/2013 fazendo remissão à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

72. O grupo de estudos fez constar de seu relatório entendimento do STJ nessa mesma linha (REsp 466.286/SP, Relator Ministro João Otávio Noronha, Segunda Turma, DJ de 20/10/2003): ‘a melhor inteligência da norma ínsita no art. 30, § 1º, inc. I (parte final) da Lei de Licitações orienta-se no sentido de permitir a inserção no edital de exigências de quantidades mínimas ou de prazos máximos quando, vinculadas ao objeto do contrato, estiverem assentadas em critérios razoáveis’.

Atualmente, no Acórdão nº 534/2016 – Plenário, o Tribunal de Contas da União voltou a decidir ser lícito a Administração exigir quantitativos para comprovação da capacidade técnico-profissional, inclusive em nível superior aos quantitativos exigidos para a demonstração da capacidade técnico-operacional. Isso porque, segundo a conclusão firmada, “embora a experiência da empresa, sua capacidade gerencial e seus equipamentos sejam fatores relevantes, profissionais qualificados são determinantes para o desempenho da contratada.



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

**6.3.10. Da Capacidade Técnico-operacional:** Comprovação de aptidão da empresa licitante, para atividade pertinente e compatível em características e prazo com o objeto da licitação, através da apresentação de atestado(s) fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, atestando a execução de serviços e atividades relevantes, de conformidade com os **quantitativos mínimos anuais** descritos abaixo:

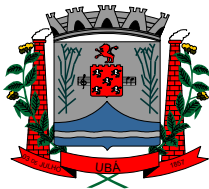
| Serviços   | Quantidade | Unidade            |
|--|------------|--------------------|
| Coleta domiciliar e comercial                      | 13.800     | Ton.               |
| Implantação e manutenção de contêineres            | 2.700.000  | Litros             |
| Varrição manual de vias e logradouros públicos     | 10.800     | Km de eixo de vias |
| Operação de transbordo                             | 979.800    | Ton. x Km          |
| Serviços diversos realizados por equipes especiais | 1          | Equipe/Mês         |

Em sua impugnação a empresa RG não se limita a questionar os quantitativos de contêineres exigidos no item 6.3.10. A RG vai além e **questiona o PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO** chegando a afirmar que exigência de 1.459 contêineres de 240 litros e 100 de 1000 litros é excessiva nos seguintes termos: “*Ocorre que, analisando as ruas do município, bem como a realidade de municípios de porte similar, observa-se que a referida exigência é completamente excessiva e não parece ser compatível com as necessidades do município;*” (in verbis)

Com as devidas vênias não há como conceber a fala da RG ora transcrita como impugnação ao edital.

O Município de Ubá utiliza-se de técnicas e ferramentas metodológicas de planejamento e controle, o que a credencia a afirmar de forma categórica que não há incorreções nos quantitativos e demais informações técnicas do edital.

Cumprido esclarecer que compete ao Município, face a sua autonomia, determinar a forma que pretende contratar embasado dentre outros, nos princípios da legalidade e da eficiência, sendo, ao licitante FACULTADO o direito de apresentar propostas ou não,



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

vedado a este último a faculdade de determinar as regras. Vale dizer que não pode, não deve, como não tem competência a impugnante para fazer ingerências tentando transvestir-se em Poder Público. A quantidade de contêineres prevista no edital está correta.

Inexiste razão a essa Impugnante arguir que os quantitativos exigidos para fins de comprovação técnico operacional superam em seis vezes a demanda instalada do município e muito menos que extrapolam o limite de a 50% (cinquenta por cento) aceito pelos órgãos de controle.

No item "6.3.10. está textualmente expresso: **QUANTITATIVOS MÍNIMOS ANUAIS.**

Por seu turno a planilha de composição de custos do edital não deixa qualquer margem de dúvida acerca do assunto. A demanda em fase de contratação é de **5.400.000 litros/ano** que correspondem a **450.000 litros/mês**. Assim sendo, a atestação exigida no edital corresponde a **2.700.000 litros que corresponde a 50%** do objeto contratual e nos limites considerados como aceitáveis pelos órgãos de controle.

| PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ |  | PLANILHA DE QUANTIDADE E PREÇOS |                   |                  | OBJETO: SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA | DATA: AGOSTO/2021       |
|-----------------------------|--|---------------------------------|-------------------|------------------|------------------------------------|-------------------------|
| ITEM                        | DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS                             | UNIDADE                         | QUANTIDADE MENSAL | QUANTIDADE ANUAL | VALOR UNIT. (R\$)                  | VALOR TOTAL ANUAL (R\$) |
| 1                           | COLETA DOMICILIAR DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS      | TON                             | 2.300             | 27.600           | 173,85                             | 4.798.260,00            |
| 2                           | IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE CONTEINERS             | LITROS                          | 450.000           | 5.400.000        | 0,28                               | 1.512.000,00            |
| 3                           | OPERAÇÃO DE TRANSBORDO E TRANSPORTE RSU            | TKM                             | 326.600           | 1.959.600        | 0,88                               | 1.724.448,00            |
| 4                           | VARRIÇÃO MANUAL DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS     | KM/EXO                          | 1.800             | 21.600           | 173,05                             | 3.737.880,00            |
| 5                           | SERVIÇOS DIVERSOS REALIZADOS POR EQUIPES ESPECIAIS | EQUIPE/MÊS                      | 3                 | 36               | 97.523,50                          | 3.510.846,00            |
| 6                           | SERVIÇOS DE PODA E JARDINAGEM EM LOCAIS PÚBLICOS   | EQUIPE/MÊS                      | 1                 | 12               | 76.685,74                          | 920.228,88              |
| 7                           | SERVIÇOS DE LIMPEZA DE CÔRREGOS                    | EQUIPE/MÊS                      | 1                 | 12               | 96.708,13                          | 1.160.497,56            |
| 8                           | ADMINISTRAÇÃO LOCAL                                | UNIDADE                         | 8,3333            | 100              | 15.658,81                          | 1.565.881,00            |
| <b>TOTAL GERAL</b>          |  |                                 |                   |                  |                                    | <b>18.930.041,44</b>    |

Improcedem as alegações feitas pela RG neste quesito.

#### IV - DA VEDAÇÃO A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO NA LICITAÇÃO

As licitações têm por finalidade atender o interesse público, buscando no mercado a proposta mais vantajosa para a administração de um determinado produto, serviço, obras dentre outros, observando os princípios regedores da matéria sem se esquecer de que este ato é praticado em tutela ao **interesse publico**.



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

É interesse da administração não restringir o universo de licitantes, ou por outras palavras, o universo de propostas a serem apreciadas e julgadas **o que não significa, todavia, descurar-se de cuidados fundamentais**, conforme bem esclarece Celso Antônio Bandeira de Melo (“O Edital nas Licitações”, RDP 39/40, p.23.) ao ensinar:

“Com efeito, interessa como é lógico, cifrar a disputa a quem tenha realmente condições de vir a cumprir o pretendido pelo Poder Público”.

(...)

“À Administração não convém atirar-se em negócios aleatórios. Não pode envolver-se em riscos que tragam incertezas quanto ao efetivo cumprimento dos encargos que poderão incidir sobre a parte vencedora. O interesse público, a continuidade do serviço, não se compadecem com álea que deriva de avença tratada com quem pudesse comprometer, por insuficiência econômica ou técnica, a satisfação dos superiores interesses curados pelo Poder Público”.

Não é outra a lição do Prof. Adilson Dallari, donde destacamos:

“O texto constitucional proscreve o aventureirismo, determinando, tanto ao legislador ordinário quanto ao Administrador, que se precavenham e **evitem que o interesse público seja afetado por quem, por qualquer motivo (por simples ousadia ou para tirar proveito ilícito)**, se disponha a participar de licitações temerariamente, apresentando proposta que não se possa cumprir”. (Fonte BLC, no 11, pag. 570).

É prática comum em sede de impugnações que os licitantes utilizem-se dessa prerrogativa legal para num último instante ganhar tempo e/ou tentar adequar os editais às suas capacidades de cumprir as exigências ali requeridas.

Em 99 % (noventa e nove por cento) dos casos o interesse público é combatido pelos licitantes que buscam tão somente resguardar o seu interesse, numa tentativa de fazer valer a premissa equivocada de que o interesse particular se sobrepõe ao interesse público.

Por certo que ao deparar com esta ou aquela impugnação as experientes comissões de licitações como a do Município de Ubá, percebem desde pronto que a impugnante “A” não preenche os requisitos relativos à qualificação econômico-financeira, que a “B” não detém



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

atestados, que a “C” está com esta ou aquela certidão vencida que a “D”, por exemplo, tem por objetivo tumultuar o certame e ganhar tempo.

Todas essas condutas são reprováveis, uma vez que afrontam o interesse público e impõe ao poder público a utilização de instrumentos jurídicos diversos para que não haja prejuízo na prestação dos serviços.

Relativamente à matéria impugnada pela KTM temos no edital a seguinte previsão:

IV. CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E DA VISITA TÉCNICA

4.1 Poderão participar da licitação pessoas jurídicas do ramo pertinente ao objeto licitado, que atendam todas às condições estabelecidas neste instrumento convocatório.

4.2 Não poderão participar do presente certame, empresas que se enquadrem em quaisquer das situações a seguir:

**h) Empresas reunidas em Consórcio.**

O dispositivo do edital encontra guarida na literalidade do art. 33 da Lei 8.666/93 conforme substancial justificativa constante do item 19.3.4 do edital, *in verbis*:

“ Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio...”

O tema transmite entendimento sobre os limites do **poder discricionário** do administrador público, considerando o caso concreto de cada certame, e mais especificamente, a conveniência e oportunidade da adoção, ou não, do regime de consórcio.

Com efeito, o **próprio diploma normativo fixa a participação de empresas em consórcio nas licitações como uma faculdade do administrador público, a quem cabe, por expressa autorização legal, decidir acerca das melhores vias e condições para a realização do interesse público tutelado pela licitação e, por conseguinte, para melhor satisfação do interesse público.**

Tal previsão legislativa está voltada para a satisfação do interesse público, posto que somente ao administrador, na condição de gestor direto de tal interesse, caberá ponderar, no caso concreto, se o objeto



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

licitado se compatibiliza com a execução consorciada por diversas empresas.

Esta é a jurisprudência consolidada no Tribunal de Contas da União, pelo teor do Acórdão 2.831/2012 – Plenário:

*A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada”, indicando ainda que “não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória.” Ademais, nos termos do referido acórdão “Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indique, se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípua de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa.*

Também no Acórdão nº 2447/2014, da mesma corte:

*A Administração pode optar por permitir ou não a participação de consórcios em licitações públicas, devendo a decisão ser motivada, o que é especialmente importante se a opção for vedar a participação, que, em regra, restringe a competitividade do certame.*

No mesmo sentido é o constante no enunciado do Acórdão nº 1179/2014 do TCU:

*A aceitação de consórcios na disputa em certame licitatório situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante, requerendo-se, todavia, que a opção escolhida seja sempre justificada.*

Como extensamente demonstrado, o legislador conferiu competência discricionária para a Administração Pública permitir ou não a participação de empresas reunidas em consórcio. Assim sendo, insiste-se



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

em que a discricionariedade quanto à vedação de consórcios é lícita, desde que devidamente motivada, conforme razões de conveniência e oportunidade. No caso presente, é de se ter em destaque que o exercício da discricionariedade acima dita não se faz como sinônimo de qualquer arbítrio ou desmando. **Ao reverso, o consórcio não trará qualquer efeito à competitividade e, de outra parte, a pluralidade de sujeitos contratados (derivada à modelagem da figura do consórcio) trará prejuízos gerenciais para a Administração Pública que, sabidamente, não detém pessoal suficiente em seus quadros para proceder à fiscalização e o gerenciamento de diversas empresas executando o objeto.**

Não bastasse o inconformismo com a **justificativa** pela opção de vedar a participação de empresas em consórcio a impugnante se vira contra ela aduzindo que um dos motivos ensejadores da vedação – pluralidade de sujeitos contratados derivada a modelagem da figura do consórcio – foi *“lançado no corpo do ato convocatório sem qualquer aprofundamento técnico ou demonstração efetiva das dificuldades a serem enfrentadas nesse sentido.”*

Ora por certo que quando um edital permite a participação de empresas em consórcio e caso uma das associações presentes vença a licitação, é imperativo legal a formalização e registro de consórcio com indicação de empresa líder como ato que antecede a assinatura de contrato.

Por certo também que, **em tese**, a administração deveria recorrer-se tão somente à empresa líder e não à pluralidade de empresas formadoras do consórcio.

Ocorre que na prática não é isto que se observa nos casos de licitações como a presente, que envolve a contratação integrada de vários serviços que compõe o leque de atividades de limpeza urbana. Assim, mais uma vez na prática, o que acontece é que aquela empresa que emprestou atestado para as atividades de coleta entende que esse serviço é estanque, por seu turno o mesmo acontece com a varrição. Não há entre as empresas consorciadas a ideia e conceito de que os serviços de limpeza urbana são complementares entre si e as em princípio “parceiras” fazem apenas a “sua parte” na associação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

A assertiva que segundo a impugnante foi *lançada* no edital sem qualquer *aprofundamento técnico ou demonstração efetiva das dificuldades* encontrada na execução estanque e fiscalização do contrato, comprometendo o interesse público, só demonstra o total desconhecimento da KTM no funcionamento dos consórcios nas contratações integradas de limpeza urbana que requerem fiscalização dobrada na execução das atividades para evitar um colapso na limpeza urbana e por consequência na saúde e segurança da população.

Por outro lado é de flagrante ilegitimidade avocar a complexidade da contratação decorrente desta licitação para justificar a necessidade de consórcio, pois é a própria complexidade do objeto licitado as suas peculiaridades, a sua natureza de caráter continuado é que impõe a impossibilidade de aceitar consórcio de empresas.

A decisão de impedir a participação de empresas em consórcio, se deve ao fato de que o serviço contratado é único, composto por uma gama de atividades, que se fossem executadas de forma estanque pelas consorciadas, na medida da capacidade técnica de cada uma, demandaria reforço na fiscalização impondo um custo à administração o que contraria o interesse público.

O Município de Ubá está contratando através deste processo, empresa para prestação dos serviços de limpeza urbana de forma integrada, diferente do que ocorre na capital que detem contratos distintos para atividades diversas. Daí a diferença na condução e exigências de cada processo licitatório.

O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está, portanto, no âmbito da discricionariedade da Administração. Isto porque, a nosso ver, a formação de consórcio tanto pode se prestar a fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto a cerceá-la (associação de empresas que, caso contrário, concorreriam entre si).

Na esteira do voto do Ministro Relator o mercado da limpeza urbana comprova a existência de inúmeras empresas e grupos empresariais com experiência anterior compatível com o vulto, dimensão e complexidade dos serviços licitados, de todos os portes que ao se juntarem em consórcio deixariam de concorrer entre si.

Desta forma, improcedente o pedido da KTM, visto que no caso em comento, a aceitação de empresas em consórcio retira a competitividade da licitação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ  
ESTADO DE MINAS GERAIS

**CONCLUSÃO:**

A contratação de particulares, por parte da Administração Pública, é sempre uma atividade complexa, pois, em regra, enfrenta-se uma situação em que há interesses contrapostos entre a contratada e a contratante. A primeira visa ao lucro, ao passo que a segunda almeja a boa execução do objeto contratual. Em licitações do tipo menor preço, um importante desafio impõe-se perante o gestor: conseguir atrair licitantes qualificados e que ofereçam os valores mais baixos.

É razoável que a administração pública municipal solicite apresentação de documentos na fase de habilitação, buscando garantir que a empresa vencedora venha prestar um bom serviço, e, exigir estas condições mínimas, é condição indispensável para as licitações em geral.

Assim sendo, ante as razões aqui aduzidas, acolhe-se preliminarmente as impugnações, visto que interpostas tempestivamente, para no mérito, considerando que o edital foi elaborado nos termos e limites da lei, e as exigências nele contidas visam tão somente o resguardo do interesse público presente na licitação, ou seja, o tratamento isonômico entre os licitantes e a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, **JULGAMOS IMPROCEDENTES**, as impugnações interpostas pelas empresas: **METROPOLITANA SERVIÇOS URBANOS E CONSTRUÇÕES EIRELI, RG EMPREENDIMENTOS E ENGENHARIA EIRELI, SANETAN SANEAMENTO AMBIENTAL EIRELI e KTM ADMINISTRAÇÃO E ENGENHARIA LTDA**, visto que as impugnantes não apresentaram nenhum fundamento consistente para arguição de ilegalidade dos dispositivos editalícios impugnados.

Ubá, 13 de outubro de 2021.

**Vera Lúcia Andrade Motta Mendes e Silveira**  
**Presidente da Comissão Permanente de Licitação**