



prefeitura de
PORTO ALEGRE

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E PATRIMÔNIO
DIRETORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - SMAP
RESULTADO JULGAMENTO RECURSO

Concorrência nº 015/2020

Processo nº 20.0.000087778-7

Objeto: Contratação de empresa ou consórcio de empresas para prestação de serviço de Coleta Regular de Resíduos Sólidos Urbanos (domiliares e públicos) no Município de Porto Alegre, de acordo com os Projetos, Memoriais Descritivos e Especificações Técnicas anexos ao presente Edital.

Contra a decisão proferida pela Comissão Permanente de Licitações em 18 de janeiro de 2022 (DOPA 17079282), conforme Ata de Julgamento de Habilitação 17077705, na qual inabilitou as licitantes: Cootravipa - Cooperativa de Trabalho, Produção e Comercialização dos Trabalhadores Autônomos das Vilas de Porto Alegre; Consórcio POA + Limpa, composta pelas empresas Eppo Saneamento Ambiental e Obras Ltda e Plural Serviços Técnicos Eireli; Consórcio Porto Limp, composto pelas empresas Limppar Construção e Serviços Ltda, FG Soluções Ambientais Ltda e Ramac Empreendimentos Ltda; Consórcio Porto Alegre Limpa, composto pelas empresas Beta Ambiental Ltda e Techsam Tecnologia em Soluções Ambientais Ltda; e habilitou as licitantes: Consórcio Porto Alegre Resíduos, composto pelas empresas Limpebras Engenharia Ambiental Ltda e Ducar Serviços e Locações Ltda; Localix Serviços Ambientais Ltda; Locar Saneamento Ambiental Ltda; Sistemma Assessoria e Construções Ltda; Urban Serviços e Transportes Ltda; Consórcio CK, composto pelas empresas Construtora Colares Linhares Ltda e KTM Administração e Engenharia S/A.

Foi apresentado, de forma tempestiva, recurso pela licitante Consórcio POA + Limpa, composta pelas empresas Eppo Saneamento Ambiental e Obras Ltda (CNPJ 01.059.631/0001-49) e Plural Serviços Técnicos Eireli (CNPJ 14.647.297/0001-96) e contrarrazões apresenta pela licitante SISTEMMA ASSESSORIA E CONSTRUÇÕES LTDA, os quais seguem relatados e analisados pela Comissão Permanente de Licitações.

1. SÍNTESE DO RECURSO APRESENTADO POR CONSÓRCIO POA+LIMPA (17159284)

Não concorda com a sua inabilitação, entendendo que a documentação de habilitação foi apresentada em conformidade com o Edital. Informa que os atestados apresentados pela Licitante EPPO totalizam 127.572 toneladas. Cita que a EPPO, empresa líder do consórcio também havia realizado essas contas, e por isso resolveu se unir a Plural, que juntou sua expertise no que diz respeito a quantitativo, acrescentando 34.800,72 ton./ano, o que fez perfazer a totalidade de quantitativo do consórcio em 162.372,72 ton./ano. Apresenta tabela dos atestados na busca de comprovar o atendimento ao quantitativo de execução de serviços de coleta de resíduos sólidos em, no mínimo, 155.417,34 toneladas, pelo período de 12 (doze) meses, conforme alínea "a" do item 5.3.2. Requer que seja reformada a decisão que inabilitou o Consórcio POA + LIMPA, de modo a habilitar o Recorrente e a reconhecer o seu direito de participar das fases seguintes do certame.

2. SÍNTESE DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS PELA SISTEMMA ASSESSORIA E CONSTRUÇÕES LTDA (17263194)

Cita os subitens 5.3.2 e 5.3.2.1 entendendo que a comprovação da execução de serviços de coleta de resíduos sólidos, deveria ocorrer pela apresentação de atestados apresentados com vigências que demonstrem períodos concomitantes. Aponta para que os atestados apresentados pela empresa EPPO, jamais poderiam ser somados aos da empresa PLURAL, por não apresentar concomitância. Alega que os atestados apresentados pela recorrida totalizam 127.572 toneladas não atendendo a exigência mínima do Edital (155.417,34 toneladas no período de 12 meses).

3. ANÁLISE E JUGAMENTO

De maneira sucinta, a questão reside na necessidade de que os atestados apresentados por empresas participantes de consórcio observem a concomitância temporal exigida no item 5.3.2.1 do edital, que copio:

5.3.2. Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto licitado, em que o licitante tenha executado serviço similar, assim considerado como o serviço de maior relevância técnica e de valor significativo para a execução do contrato, relacionado abaixo, através de apresentação de atestado ou certidão de capacidade técnica-operacional emitido por pessoas jurídicas de direito público ou privado:

a) Execução de serviços de coleta de resíduos sólidos em, no mínimo, 155.417,34 toneladas, pelo período de 12 (doze) meses QU

b) Execução de serviços de coleta de resíduos sólidos com utilização de, no mínimo, 47 equipes de coleta, pelo período mínimo de 12 (doze) meses consecutivos.

5.3.2.1. Para fins de atendimento ao disposto no subitem 5.3.2, será admitido o somatório dos quantitativos consignados em diferentes atestados, desde que os serviços tenham sido executados pelo Licitante no mesmo período mensal e, no mínimo, tenham sido executados por um período consecutivo de 12 (doze) meses.

5.3.2.2. O(s) atestado(s) deverá(ão) estar acompanhado(s) da(s) correspondente(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico (CAT) e/ou Anotações de Responsabilidade técnica (ART) emitida(s) pelo Conselho de fiscalização profissional competente em nome do(s) profissional(ais) vinculado(s) ao(s) referido(s) atestado(s).

Há divergência entre o entendimento adotado pela Comissão Permanente de Licitações (17201273), ao qual me filio nos termos em que abaixo restará demonstrado, e o entendimento da área técnica do DMLU (17408324).

As cláusulas editalícias devem ser interpretadas em conjunto e não isoladamente, observando-se os preceitos legais e princípios, do quais, destaca-se o da ampliação da competitividade, uma vez que a licitação tem como finalidade máxima, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Nesta toada, a Administração deve, sempre, decidir em favor da ampla concorrência, tendo em vista que perquire a proposta mais vantajosa. Neste exato sentido é o entendimento do TJ/RS, a exemplo do acórdão abaixo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. INABILITAÇÃO DA LICITANTE VENCEDORA POR SUPOSTO DESCUMPRIMENTO DE EXIGÊNCIAS DO EDITAL. EXPERIÊNCIA TÉCNICA COMPROVADA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. - Caso em que o edital exigia comprovação de experiência técnica com a execução de serviços similares, e não idênticos. Ainda, exigiu-se, tão somente, comprovação referente às parcelas de maior relevância e valor mais significativo. Desse modo, não prospera a alegação de que violado o instrumento convocatório por ausência de apresentação de atestado de capacidade técnica de um específico equipamento, quando, em verdade, era necessária a demonstração referente a equipamentos e materiais semelhantes, o que restou afirmado pelo engenheiro responsável técnico da municipalidade. - Também não se pode dizer que há violação ao edital do certame e, por conseguinte, ao princípio da publicidade, no fato de que não foram os demais licitantes intimados para acompanhar as atividades de análise dos equipamentos e materiais entregues, porquanto a convocação e o prazo para a realização das análises foram divulgados publicamente, em ato com a presença física de representante da empresa recorrente. O item 6.10 do edital é claríssimo ao delimitar a possibilidade de acompanhamento, apenas caso houvesse interesse, o que deveria ter sido manifestado por aquele que já teve a necessária ciência do período que se realizaria o ato. - Não obstante, tem-se que o formalismo procedimental tem sido relativizado nas hipóteses de ausência de prejuízo e vantagem para o licitante, como esclarece a

doutrina ao alinhar que 'a licitação é um procedimento instrumental que tem por objetivo uma finalidade específica: celebração do contrato com o licitante que apresentou a melhor proposta. Por esta razão, a legislação tem flexibilizado algumas exigências formais, que não colocam em risco a isonomia, com o intuito de garantir maior competitividade.' Nessa esteira, e sob o enfoque do objetivo primordial da licitação, a seleção da proposta mais vantajosa para o Poder Público, tratando-se de licitante que comprovou o preenchimento dos requisitos exigidos no edital que regulamentou o certame, afigura-se irrazoável a sua inabilitação. APELAÇÃO DESPROVIDA.

(Apelação Cível, Nº 70082930751, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 13-11-2019).

REEXAME NECESSÁRIO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. A SENTENÇA QUE CONCEDE A SEGURANÇA ESTÁ SUJEITA AO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO OBRIGATORIO, A TEOR DO DISPOSTO NO ART. 14, § 1º, DA LEI Nº 12.016/09. 1. EM QUE PESE NÃO SE NEGUE A ROTINEIRA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ADSTRICÇÃO AO EDITAL NOS JULGAMENTOS RELATIVOS AO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS FORMAIS DOS CERTAMES PÚBLICOS, NÃO SE PODE OLVIDAR QUE TAL ENTENDIMENTO DEVE SER MITIGADO, QUANDO EVIDENCIADO QUE O FORMALISMO EXCESSIVO AFRONTA DIRETAMENTE OUTROS PRINCÍPIOS DE MAIOR RELEVÂNCIA, COMO O INTERESSE PÚBLICO DIRETAMENTE RELACIONADO À AMPLITUDE DAS PROPOSTAS OFERECIDAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 2. OS TERMOS DO EDITAL NÃO PODEM SER INTERPRETADOS COM RIGOR EXCESSIVO QUE ACABE POR PREJUDICAR A PRÓPRIA FINALIDADE DA LICITAÇÃO, RESTRINGINDO A CONCORRÊNCIA. O PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO DECORRE DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE, E DEVE SER CONJUGADO COM O PROPÓSITO DE GARANTIA À OBTENÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA AO PODER PÚBLICO, O QUE DETERMINA QUE SEJAM RELEVADAS SIMPLES IRREGULARIDADES, COM A OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. SENTENÇA CONCESSIVA DA ORDEM CONFIRMADA EM REMESSA NECESSÁRIA.

(Apelação / Remessa Necessária, Nº 50004457720198210107, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liselena Schifino Robles Ribeiro, Julgado em: 12-03-2022)

Assim, as exigências de qualificação técnica previstas no subitem 5.3.2 devem ser interpretadas conjuntamente com o subitem 2.5, *in verbis*:

2.5. Na hipótese de participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

2.5.1. Entrega de documentação completa de acordo com o subitem 5.1.9., deste edital:

2.5.2. Apresentação, por parte das empresas consorciadas, da documentação comprobatória de sua habilitação jurídica, qualificação técnica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômico financeira e de cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, admitindo-se, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, e para a qualificação técnica, a apresentação de atestados das empresas consorciadas, em conjunto ou separadamente:

Tal previsão decorre de expressa previsão legal contida no art. 33, inc. III, da Lei nº 8.666/93: "III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado".

No caso em tela, a previsão contida no subitem 5.3.2.1 quanto à concomitância se destina à licitantes que participam isoladamente do certame e não àquelas reunidas em consórcio.

Explica-se.

A partir do viés prático da questão, os atestados de capacidade técnica-operacional comprovam a capacidade da empresa em atender as características operacionais do contrato. Assim, apontou-se que para comprovar a capacidade da empresa seria possível o somatório dos quantitativos, desde que a execução fosse concomitante. A concomitância procura igualar as licitantes que possuem contratos esparsos com aquelas que possuem contratos de maior vulto.

Em exemplo, o licitante que apresenta quatro atestados de 20 (vinte) equipes cada, executados ao mesmo tempo, passa a ser visto da mesma forma que o licitante que apresenta um atestado com 80 (oitenta) equipes. Tal equalização se dá pois, uma vez que os contratos são executados ao mesmo tempo, a licitante que executou os contratos de menor porte enfrentou questões operacionais e administrativas de maneira similar àquela que executou de maneira concentrada.

Pois bem, entendida a motivação da concomitância, deve ser estudado se ela deve ser aplicada entre atestados de diferentes empresas participantes de um consórcio.

Como é sabido, a formação de consórcio permite que duas empresas que sozinhas não possuiriam condições, sejam técnicas, sejam econômicas, de executar o contrato, unam esforços para a prestação do serviço.

Assim sendo, caso duas empresas participantes de um consórcio possuíssem, cada uma, um atestado de 40 (quarenta) equipes, significaria que o consórcio atestou a quantidade de 80 (oitenta) equipes. Cada empresa provou que possui capacidade estrutural e técnica de operacionalizar um contrato de 40 (quarenta) equipes. Somando esforços e estruturas, entende-se que elas possuem capacidade de operacionalizar um contrato de 80 (oitenta) equipes.

E aqui surge a distinção central entre o somatório dos atestados de uma mesma empresa e o somatório de atestados de empresas distintas participantes de um consórcio.

Enquanto ao somatório aplicado às empresas que participam isoladamente do certame faz sentido exigir a concomitância, uma vez que há somente uma estrutura empresarial, ao somatório entre consorciados não faria sentido, pois há mais de uma estrutura sendo analisada.

Aplicar a concomitância temporal entre as empresas consorciadas acabaria por desnaturar a permissão de participação de empresas reunidas em consórcios na licitação, uma vez que só poderiam participar aqueles consórcios formados por empresas que executaram serviços ao mesmo tempo, sem que a prestação do serviço por uma das consorciadas impactasse na prestação do serviço da outra consorciada.

O entendimento acima exposto é unânime na doutrina e jurisprudência:

9873 – Contratação pública – Planejamento – Habilitação – Consórcios – Acréscimo exigido e condição a ser observada – Vedação legal – Renato Geraldo Mendes

O inc. III do art. 33 da Lei nº 8.666/93 dispõe sobre a habilitação nas licitações em que se permite a participação de empresas reunidas em consórcio. A participação de empresas reunidas em consórcio somente é admitida se prevista no edital, ou seja, se o edital não facultar tal possibilidade, as licitantes não poderão constituir um consórcio para disputar o respectivo contrato. Se não autorizado o consórcio, as licitantes devem reunir todas as condições de habilitação individualmente, sob pena de serem inabilitadas no momento oportuno. Um primeiro aspecto a ser ponderado em relação ao tema é que a documentação para fins de habilitação, nos procedimentos em que se admite a participação de consórcios de pessoas, é exatamente a mesma exigida para qualquer outro procedimento, ou seja, é a prevista nos arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/93. O único documento que se agrega aos arrolados nos citados preceitos é o da comprovação do compromisso de constituição do consórcio subscrito pelos consorciados, que poderá ser por instrumento público ou particular. O consórcio é um dos instrumentos jurídicos que permite a ampliação da competição por meio da reunião de pessoas que individualmente não teriam condições de suportar o futuro encargo contratual. Não adotando o consórcio, haveria disputa restrita a um reduzido grupo de possíveis licitantes, o que representaria, para a Administração, possivelmente, um preço mais elevado. Sendo assim, o legislador permite somar tanto o quantitativo a ser demonstrado a título de capacidade técnica quanto o somatório dos valores relativos à capacidade financeira. Aliás, é exatamente essa possibilidade de somar o acervo técnico e os recursos financeiros dos consorciados que justifica a admissão do consórcio. No entanto, o legislador facultou à Administração, na fase de planejamento, exigir do consórcio um acréscimo de até 30% dos valores previstos no edital. Com efeito, se o licitante participa individualmente, ele terá de demonstrar, no mínimo, os valores correspondentes aos exigidos no edital. Por outro lado, se exigível o respectivo acréscimo, para o consórcio a comprovação terá de ser a definida no edital acrescida de até 30%. As vedações que se estabelecem em relação à exigência de acréscimo são duas. A primeira é que para exigir o acréscimo, é preciso que ele tenha sido previsto expressamente no edital, ou seja, não se trata de uma exigência que se possa fazer durante a licitação, sem fundamento de validade no próprio edital. Não caberá aqui o argumento de que o fundamento de

validade da condição é a própria lei, se ela não foi exigida no edital. A segunda é que a exigência de acréscimo não se aplicará se o consórcio for composto exclusivamente por micro e pequenas empresas, tal como definidas nos termos da Lei Complementar nº 123/06, mesmo que o edital não tenha excepcionado a aplicação da exigência para elas. Nesse caso, ao contrário da própria previsão da exigência de acréscimo, o fundamento de validade é a lei, e não a eventual previsão no edital. É assim porque tal condição não é uma faculdade a ser exercida pela Administração, mas um direito próprio a ser invocado pelo licitante, se desejar. Portanto, a omissão da Administração (representada pela falta de previsão) não pode impedir o exercício de uma ação que se traduz em direito. Conforme veremos em nota específica, a exigência do referido acréscimo (30%) é inconstitucional, pois viola diretamente a parte final no inc. XXI do art. 37 da CF.

(disponível em <https://www.zenitefacil.com.br/pesquisaCliente>, acesso em 23/03/2022).

Contratação pública – Licitação – Participação de consórcio – Vedação ao somatório de atestados – Impossibilidade – TJ/DF

Trata-se de apelação em que se discute se a inabilitação de consórcio na pré-qualificação de licitação com vistas à elaboração de projeto executivo e execução de obra de arte especial para implantação de túnel rodoviário. A sentença declarou a nulidade da inabilitação e assegurou ao autor a participação nas demais fases do procedimento licitatório até a respectiva homologação. A entidade pública apelou, alegando a ausência dos requisitos de capacitação técnica-operacional do apelado para permanecer na disputa, pois o edital deixa claro que o somatório de diferentes contratos não pode servir para alcançar a quantidade mínima exigida, sem exceção. Ressalta, ainda, o fim do prazo para impugnar diretamente o edital e a falta de estrutura operacional da empresa para viabilizar a obra na forma e no tempo estabelecidos. O Relator apontou que a decisão de inabilitação teve como fundamento a impossibilidade, de acordo com o edital, de “soma de quantidades de diferentes contratos com vistas a alcançar cada quantidade mínima exigida”. Dando início à argumentação, o julgador citou o previsto no art. 33, inc. III, da Lei nº 8.666/93: “III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado”. Acrescentou que, “se a expressão legal é de admissão do somatório dos quantitativos de cada consorciado para efeito de qualificação técnica, não prevalece o ato administrativo que pretende eliminar a pré-qualificação de consórcio justamente com fundamento na inadmissão da soma de quantidade de diferentes contratos. (...) Ademais, a previsão editalícia refere-se a diversos contratos da mesma proponente, o que não se proíbe expressamente quando se tratar de empresas consorciadas”. Afastou, ainda, a alegação de preclusão em razão da não impugnação do edital, sob o fundamento de que “a ilegalidade não se convalida com o transcurso do tempo, devendo prevalecer o princípio da inafastabilidade da jurisdição”. Com base nos argumentos expostos, foi negado provimento à apelação proposta pela entidade pública e, ainda, foram majorados os honorários devidos em razão da sucumbência. (Grifamos.) (TJ/DF, AC nº 20140110869478, Rel. Mario-zam Belmiro, j. em 05.08.2015).

Superada a perquirição acerca do somatório de atestados em períodos diversos por empresas reunidas em consórcio, colaciono a tabela apresentada pela UPL, no documento 17200800:

EPP0 SANEAMENTO AMBIENTAL E OBRAS LTDA						
ÓRGÃO	PERÍODO	MESES	ATENDE 12 MESES	TONELADAS MENSAL	TONELADAS ANUAL	
PM ITAPIRA	16/12/2013 16/12/2018	60	SIM	1.350	16.200	
PM LORENA	30/03/2012 30/06/2018	75	SIM	1.300	15.600	
PM ITU	20/04/2011 10/09/2021	124	SIM	5.150	61.800	
PM SÃO ROQUE	16/01/2014 22/12/2016	35	SIM	1.850,00	22.200,00	
PM CAPIVARI	11/09/2015 06/12/2016	14	SIM	981	11.772	

PLURAL SERVIÇOS TÉCNICOS EIRELI						
ÓRGÃO	PERÍODO	MESES	ATENDE 12 MESES	TONELADAS MENSAL	TONELADAS ANUAL	
PM ITAGUAÍ	10/06/2019 10/06/2020	12	SIM	2.900,06	34.800,72	

O somatório dos atestados das consorciadas EPP0 e PLURAL, que atendem as exigências estabelecidas no Edital são:

Licitante	ÓRGÃO	PERÍODO	MESES	ATENDE 12 MESES	TONELADAS MENSAL	TONELADAS ANUAL
EPP0 SANEAMENTO AMB E OBRAS LTDA	PM ITAPIRA	16/12/2013 16/12/2018	60	SIM	1.350	16.200
EPP0 SANEAMENTO AMB E OBRAS LTDA	PM LORENA	30/03/2012 30/06/2018	75	SIM	1.300	15.600
EPP0 SANEAMENTO AMB E OBRAS LTDA	PM ITU	20/04/2011 10/09/2021	124	SIM	5.150	61.800
EPP0 SANEAMENTO AMB E OBRAS LTDA	PM SÃO ROQUE	16/01/2014 22/12/2016	35	SIM	1.850,00	22.200,00
EPP0 SANEAMENTO AMB E OBRAS LTDA	PM CAPIVARI	11/09/2015 06/12/2016	14	SIM	981	11.772
PLURAL SERVIÇOS TÉCNICOS EIRELI	PM ITAGUAÍ	10/06/2019 10/06/2020	12	SIM	2.900,06	34.800,72
					13.531,06	162.372,72

Evidente, portanto, que o recorrente atende a alínea “a” do item 5.3.2 do Edital, pois apresenta a comprovação de 162.372,72 toneladas, quando ao mínimo exigido no Edital é de **155.417,34 toneladas de execução de serviços de coleta de resíduos sólidos**.

Diante do acima exposto, **DEFIRO** o recurso interposto pelo **CONSÓRCIO POA+LIMPA**, alterando a condição do concorrente **CONSÓRCIO POA+LIMPA** para **HABILITADO**.



Documento assinado eletronicamente por **Leticia Novello Cezarotto, Diretor(a)**, em 23/03/2022, às 10:39, conforme o art. 1º, III, “b”, da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **17815256** e o código CRC **0BC727FE**.