



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador que esta subscreve, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº. 451/2008, oferecer

REPRESENTAÇÃO
com pedido de provimento liminar cautelar
inaudita altera parte

Em face de **ANA EMÍLIA GAZEL JORGE** – Secretária de Governo, **JOSÉ ELIOMAR ROSA BRIZOLINHA** - Secretário Municipal de Serviços Urbanos da Prefeitura de Vila Velha e **SCHEYLA ARMANI GONÇALVES** - Presidente da Comissão Permanente de Licitação, em razão de **graves ilegalidades** perpetradas no procedimento administrativo licitatório, modalidade Concorrência Pública, n.º 010/2016, conduzido pela referida secretaria, cujo objeto é a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS DE ENGENHARIA OBJETIVANDO A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS INTEGRANTES DO SISTEMA DE LIMPEZA PÚBLICA, IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE ÁREAS VERDES PÚBLICAS INSERIDAS NO MUNICÍPIO DE VILA VELHA (ES)**, conforme adiante aduzido.

I – DOS FATOS

Este *Parquet* de Contas tomou conhecimento do referido edital através do sítio da Prefeitura de Vila Velha. Ao realizar a devida leitura, encontrou sérios indícios de irregularidades conforme se passa a expor.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Cuida-se de procedimento licitatório, modalidade concorrência pública, tipo menor preço, cujo objeto é a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS DE ENGENHARIA OBJETIVANDO A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS INTEGRANTES DO SISTEMA DE LIMPEZA PÚBLICA, IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE ÁREAS VERDES PÚBLICAS INSERIDAS NO MUNICÍPIO DE VILA VELHA (ES).**

Da leitura do instrumento editalício de Concorrência Pública n. 010/2016, verificam-se indícios graves de ilegalidades por ofensa às normas de licitação – em especial, a junção de objetos distintos de coleta de lixo, e implantação e manutenção de área verdes – e àquelas que resguardam a lisura do certame, do qual resulta restrição à competitividade e veementes indícios de direcionamento do certame.

Cumprir registrar que, consoante a cláusula 12.1, o valor global estimado da contratação pretendida é de **R\$ 312.203.912,46 (trezentos e doze milhões, duzentos e três mil, novecentos e doze reais e quarenta e seis centavos)**, para o período de 60 (sessenta) meses, conforme Proposta de Preços constante do **ANEXO VIII**.

II – DO DIREITO

II.1 – CLÁUSULA CONDICIONANTE QUE DEVISSA O SIGILO DOS PARTICIPANTES, RESTRINGE E FRUSTRA O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. OFENSA AO ART. 37, XXI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTS. 3º, § 1º, INCISO I E 43, INCISO I E § 1º DA LEI FEDERAL N.º 8.666/93, E AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA COMPETITIVIDADE.

Estabelecem os itens abaixo:

1. DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES
--



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

1.2. Deverão ser entregues 02 (dois) envelopes, referentes à: **1) DOCUMENTAÇÃO HABILITATÓRIA e 2) PROPOSTA DE PREÇOS**, no Pavimento TÉRREO da PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA, situada à Avenida Santa Leopoldina, 840, Coqueiral de Itaparica, CEP 29.102-915, Vila Velha/ES, **DIRETAMENTE NO SETOR DE PROTOCOLO GERAL**, no horário das **12h00min às 19h00min até o dia 03/06/2016**.

1.3. A Sessão de disputa terá início com a abertura dos envelopes de Habilitação, observada as seguintes datas e horários:

Início da Sessão Pública	Dia 06/06/2016 às 13h00min
--------------------------	----------------------------

Após, de forma surpreendente, verifica-se como se dará a apresentação dos documentos, senão vejamos:

7. DA APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO E DA PROPOSTA COMERCIAL

7.1. Os documentos **de habilitação, de proposta técnica e de proposta comercial** deverão ser apresentados em 02 (dois) envelopes separados, opacos, lacrados e indevassáveis, os quais deverão conter na parte externa os seguintes dizeres:

ENVELOPE Nº 01 – DOCUMENTAÇÃO

PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

***RAZÃO/DENOMINAÇÃO SOCIAL DA EMPRESA**

DATA E HORÁRIO DA ABERTURA
CONCORRÊNCIA PÚBLICA N.º 010/2016 –

ENVELOPE Nº 02 – PROPOSTA COMERCIAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

***RAZÃO/DENOMINAÇÃO SOCIAL DA EMPRESA**

DATA E HORÁRIO DA ABERTURA



CONCORRÊNCIA PÚBLICA N.º 010/2016 –

De plano, o edital deve ser inexoravelmente suspenso.

A exigência prévia de recebimento remanescente da documentação relativa à fase habilitatória ofende o art. 37, XXI da Constituição Federal, bem como os arts. 3º, § 1º, inciso I e 43, inciso I da Lei Federal n.º 8.666/93, e aos princípios da legalidade e da competitividade, uma vez que permite que os responsáveis conheçam antecipadamente as empresas interessadas em participar da licitação, comprometendo, assim, insofismavelmente, a lisura e sigiliosidade do certame. O item é absurdo, teratológico.

Há, de forma incontroversa, devassa em se conhecer, antecipadamente, as empresas que participarão do certame. Mais ainda, há incontroverso risco de ajuste entre os participantes, pois já se sabe quem serão as empresas que participarão do procedimento licitatório.

O sigilo dos pretensos licitantes é princípio fundamental da licitação e corolário dos princípios constitucionais da impessoalidade, da igualdade e da eficiência.

A lição é clara: o município, ao fazer conhecer os nomes dos licitantes antes da entrega das propostas, viola flagrantemente a impessoalidade do processo, eivando-o de vício insanável. A antecipação de entrega dos envelopes com os nomes das empresas traz prejuízo ao caráter competitivo da licitação, uma vez que o conhecimento prematuro da identidade dos participantes possibilita entabulação entre os interessados.

É como bem observou o Desembargador e doutrinador paulista Ruy Stoco, no julgamento do Agravo de Instrumento n.º 92.762-5/3, 3ª Câmara do TJSP, j. 06.04.1999, ao decidir sobre cautelar de sequestro de bens, requerida em ação de improbidade administrativa:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

[...] dos agentes públicos se exige fiel obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhes são afetos. Como não se olvida, dos órgãos de poder, do agente público ou do servidor público se exige postura e comportamento público sem jaça. **A estes não basta a honestidade. Impõe-se, ainda, que ostentem a aparência de honestidade; comportamento ilibado e sem sombras.** (grifo nosso – RT 764/113-121)

O caso se apresenta de modo idêntico ao de apresentar, antecipadamente, a garantia de propostas, cujo ato é repudiado e rechaçado pelo Poder Judiciário, citando aqui o seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE GARANTIA ANTES DA HABILITAÇÃO EM TOMADA DE PREÇO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Tem-se aqui caso em que edital de licitação exigia a apresentação de garantia em até cinco dias da data da abertura da licitação.
2. De acordo com o art. 31, inc. III, da Lei n. 8.666/93, a apresentação de garantia é requisito para que o licitante seja considerado qualificado no aspecto financeiro-econômico. Como se sabe, a apresentação das qualificações insere-se na fase de habilitação, na esteira do art. 27 daquele mesmo diploma normativo, motivo pelo qual a exigência de garantia antes do referido período é ilegal.
3. Não ajuda à Administração sustentar que o edital é lei entre as partes e que a decisão que aplica os dispositivos antes mencionados viola o art. 41 da Lei n. 8.666/93, pois, se é verdade que o edital vincula o Poder Público, não é menos verdade que a lei também o faz, em grau ainda mais elevado.
4. Recurso especial não provido.

(REsp 1018107 / DF. Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, DJ 26.05.2009)

Na mesma, assim vem se manifestando o egrégio TCU sobre o tema:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Abstenha-se de exigir a apresentação de garantia de proposta em data anterior a fixada como limite para a entrega da documentação de habilitação econômico-financeira, sob pena de infringência ao disposto nos arts. 4o, 21, § 2o; 31, inciso III; 40, inciso VI, e 43, inciso I, todos da Lei no 8.666/1993. **Acórdão 2993/2009 Plenário**

Por fim, relativamente a exigência de as licitantes apresentarem a comprovação de garantia antes da sessão de recebimento e abertura dos envelopes, não encontra amparo legal e configura ofensa ao princípio da moralidade, por possibilitar o conhecimento prévio dos participantes do certame. **Acórdão 2864/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)**

Também foi identificado no edital da licitação em comento outra irregularidade, a saber: exigência da apresentação da garantia de que trata o art. 31 da Lei nº 8.666/93 até o 3º dia útil anterior à data prevista de entrega dos documentos de habilitação e proposta de preços (subitem 1.3.1 do Anexo I do edital). Essa garantia financeira para a execução da obra é um dos requisitos de habilitação do certame e é parte integrante da documentação relativa à qualificação econômico-financeira das licitantes enumerada no citado artigo da Lei nº 8.666/93. Portanto, deve acompanhar o restante da documentação relativa à fase de habilitação. Exigi-la previamente à data marcada para o recebimento restante da documentação relativa a essa fase contraria o art. 43, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, e permitiria à Prefeitura de Embu das Artes conhecer de antemão as empresas interessadas na licitação, o que poderia, em certas circunstâncias, comprometer a lisura do certame, consoante apontou a unidade técnica. **Acórdão 2074/2012 Plenário (Voto do Ministro Relator)**

Abstenha-se de exigir a entrega da garantia de participação, de que trata o art. 31, inciso III, da Lei no 8.666/1993, antes da abertura dos envelopes de documentação, e não fixe condições de participação em certames licitatórios não previstas na Lei no 8.666/1993.

Acórdão 2095/2005 Plenário

Ora, apresentar antecipadamente a garantia de proposta é a mesma coisa que apresentar os documentos habilitatórios e as propostas, mesmo lacrados, contudo, **constando em seu exterior o nome da empresa que participará do certame. Quebra o sigilo que norteia o certame.**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Desse modo, a manutenção de tal capítulo viola os dispositivos constitucional e infraconstitucionais mencionados no enunciado.

ALÉM DE ILEGAL, DE PLANO É DE SE SUSPENDER O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO POR INFRAÇÃO AO MAIS IMPORTANTE PRINCÍPIO ADMINISTRATIVO, QUAL SEJA, O DA MORALIDADE PÚBLICA.

A MANUTENÇÃO, DE PER SÍ, DO CERTAME, JÁ FRUSTRA O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME, SUBSUMINDO EM EVIDENTE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVO.

II.2 – OBJETO DISTINTOS NUM ÚNICO LOTE. AGLUTINAÇÃO IRREGULAR DO OBJETO. AUSÊNCIA DE FRAGMENTARIEDADE. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO. CONTRARIEDADE À NORMA DO ARTIGO 23, §1º, DA LEI FEDERAL N.º 8.666/93.

Como se sabe, a Constituição Federal estabelece que a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos **princípios da legalidade** (o qual estabelece que na lei está o fundamento e o limite das ações da administração), **impessoalidade** (segundo o qual devem ser evitados quaisquer favoritismos ou discriminações impertinentes), **moralidade** (que exige do administrador comportamento escorreito e honesto), **publicidade** (impondo que os atos e termos emanados do Poder Público sejam efetivamente expostos ao conhecimento de quaisquer interessados) e **eficiência** (o qual obriga a Administração Pública a realizar todos os seus atos com o objetivo de promover o bem comum, de maneira eficaz e qualitativa, evitando esbanjamento e prejuízos ao erário e garantindo maior e melhor rentabilidade social).

A Constituição Federal, erigindo o instituto da licitação em preceito constitucional, dispõe que:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

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

Este dispositivo açula obediência aos princípios da isonomia e impessoalidade, que por si só obrigam a Administração a deflagrar uma prévia disputa entre possíveis contratantes, tratando-os em **igualdade** de condições.

A finalidade da licitação é alcançar a realização de negócios mais vantajosos para a Administração e assegurar obediência ao princípio da isonomia. Sucede, pois, que a mesma é um instituto que se funda na ideia de disputa, competição e dos proveitos daí decorrentes, pois iniciado o certame, os participantes terão que se esmerar em apresentar as melhores propostas ao seu alcance, para que possam concorrer com possibilidade de sucesso.

É exatamente o que estabelece o art. 3º da Lei Federal n.º 8.666/93:

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 lhe são correlatos.

No que concerne ao **princípio da igualdade**, verifica-se que no procedimento licitatório todos que dele participam devem ser tratados isonomicamente. Por isso, o § 1º, do art. 3º, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, proíbe que o ato convocatório da licitação admita, preveja, inclua ou tolere cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

Nos termos do objeto editalício, é inexorável **a existência de centenas de empresas que prestam serviços só de IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE ÁREAS VERDES PÚBLICAS.**

Lado outro, também **existem dezenas de empresas que prestam só os serviços de EXECUÇÃO DE SERVIÇOS INTEGRANTES DO SISTEMA DE LIMPEZA PÚBLICA.**

Contudo, a par do enorme quantitativo de empresas que podem prestar os serviços de modo isolado ou individualizado – até por que a complexidade demanda a especialização do objeto dado os serviços serem prestados a um município – no edital em andamento **somente um único licitante conseguirá essa proeza de assumir dois objetos tão distintos, cumprindo as cláusulas editalícias. Tanto que só uma empresa encontra-se habilitada para tal fim.**

De fato, a verificação mais aprofundada das parcelas que compõem cada um dos serviços constantes no edital revelam a inserção de serviços dotados de complexidade, dimensões técnicas e extensão econômico-financeira que não se compatibilizam com o escopo central da contratação, demandando contratação distinta.

Os objetos são tão díspares que se traça um paralelo entre eles:

ANEXO I - A – ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS GERAIS DOS SERVIÇOS SISTEMA DE LIMPEZA PÚBLICA, IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE ÁREAS VERDES PÚBLICAS INSERIDAS NO MUNICÍPIO DE VILA VELHA (ES).	
1. SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS	3. ÁREAS VERDES
1.1. Coleta de Resíduos Sólidos do Tipo Domiciliar 1.1.1. A coleta de resíduos sólidos domiciliares será realizada com utilização de caminhões	Os serviços de conservação de áreas verdes se darão com o fornecimento de toda a mão de obra e ferramentas necessárias à execução dos serviços de paisagismo, poda de gramado,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

conforme especificado no item “1.1.17 – Equipamentos e Veículos”;

1.1.2. As equipes de coleta serão compostas por 1 (um) motorista e 4 (quatro) coletores para cada veículo;

1.1.3. Os serviços de coleta deverão ser executados, obedecendo aos circuitos planejados, adequados ao sistema viário e a sua legislação, de forma a conferir uma constância de horários de atendimento em cada domicílio e garantir confiabilidade na completa abrangência dos mesmos;

1.1.4. A não possibilidade de atendimento aos serviços propostos neste Projeto Básico, seja por obras nas vias públicas, alterações no trânsito, ou qualquer outra razão, deverá ser comunicada à fiscalização da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos no momento da constatação da ocorrência, de forma que essa fiscalização possa orientar a Contratada quanto à alternativa a ser seguida;

1.1.5. Em qualquer circunstância a coleta de resíduos deverá ser assegurada;

1.1.6. Na execução dos serviços de coleta, os veículos coletores deverão deslocar-se nos circuitos em marcha reduzida, realizando paradas sempre que necessário, no sentido de evitar correrias que gerem descuidos com a qualidade do serviço e/ou a segurança da equipe e de terceiros;

1.1.7. O circuito deve ser completamente executado pelo veículo coletor dentro do horário estabelecido para o turno, completando quantas cargas forem necessárias para tal;

1.1.8. Nas vias de grande fluxo de veículos ou com canteiros centrais, a coleta deverá ser feita em etapas distintas para cada lado das mesmas, de forma a evitar a travessia pelos coletores a todo o momento;

[...]

1.1.15. Estrutura de Pessoal:

Além do mínimo de 112 (cento e doze) coletores e 28 (vinte e oito) motoristas necessários à execução diária dos serviços de coleta, a Contratada deverá, necessariamente, garantir funcionários necessários à cobertura de férias, faltas e outros afastamentos de integrantes da equipe.

1.1.16. Parâmetros:

a. FREQUÊNCIA DIÁRIA: Quando os serviços

manutenção e reforma das áreas ajardinadas públicas, assim entendidos seus respectivos canteiros ornamentais e de forração, gramados, arbustos, árvores isoladas e bosques.

Compreende, portanto, a execução de todos os serviços de jardinagem necessários à conservação dessas áreas, exclusive o corte de grama, tais como: extermínio e remoção eventual de cupins e formigueiros, despraguejamento, tratamento fitossanitário de pequena monta, poda, refilamento, coroamento, abertura de aceiros, subsolagem, calagem, adubação, revolvimento do solo, reposição de mudas, reforma, plantio, irrigação, compostagem de restos vegetais, pequenos acertos de terreno para desvio de águas pluviais e outros serviços correlatos, sendo todos eles executados com instrumental de trabalho adequado e estritamente de acordo com os preceitos da boa técnica e com o apoio e orientação da fiscalização da Prefeitura.

Jornada de Trabalho:

- Número de dias trabalhados ao mês:
(365 dias no ano – 52 domingos no ano – 13 feriados)/12 meses = 25 dias/mês

- Turno normal de trabalho:

7:00 horas às 15:20 horas (com 1 hora de intervalo)

OBS: Poderá ser convencionada, junto ao Sindicato, e após autorização desta Municipalidade, a possibilidade de acordo visando à compensação dos sábados, no período de segunda à sexta feira, conforme o horário atualmente praticado:

7:00 às 17:00 horas de segunda a quinta feira (com 1 hora de intervalo)

7:00 às 16:00 horas na sexta feira (com 1 hora de intervalo)

3.1 – Manutenção e Paisagismo

3.1.1. Estes serviços deverão ser executados diariamente, de segunda a sábado (exceto feriados), pela Contratada, podendo, em situações extraordinárias e a critério da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, serem executados em domingos e feriados, por meio de uma equipe devidamente dimensionada para fazer frente ao volume de trabalho requerido cotidianamente pela frente de serviço, atuando em jornada regular de 44 (quarenta e quatro) horas semanais.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

são executados de segunda a sábado, nos períodos diurnos e noturnos, inclusive feriados.

b. FREQUENCIA ALTERNADA: Quando os serviços são executados em dias alternados da semana, segundas, quartas e sextas, ou terças, quintas e sábados, nos períodos diurnos e noturnos, inclusive nos feriados.

c. FREQUENCIA AOS DOMINGOS: Quando nos domingos são executadas a coleta de RSU da orla, feiras livres, bares e restaurantes de grande fluxo de pessoas.

d. Os serviços de coleta de RSU ocorrerão em dois turnos:
- NOTURNO: de 19h00m as 3h20m (incluindo uma hora de intervalo para refeição); e
- DIURNO: de 7h00m as 15h20m (incluindo uma hora de intervalo para refeição).

e. Número de dias trabalhados ao mês:
(365 dias no ano – 52 domingos no ano)/12meses = 26,08 dias/mês

f. Número médio de horas extras a 100% do valor da hora normal trabalháveis ao mês (por funcionário):
(13 feriados oficiais x 7,33 horas) / 12meses = 7,94 horas/mês.

g. Número médio de horas extras a 50% do valor da hora normal trabalháveis ao mês (por funcionário): 16 horas/mês caso necessário.

3.1.2. Os serviços de paisagismo a serem executados pela Contratada se comporão de plantio de mudas de plantas ornamentais em canteiros públicos, praças e jardins públicos. O paisagismo do Município de Vila Velha privilegiará o emprego de espécies vegetais rústicas, resistentes a condições ambientais de uma cidade praiana.

3.1.3. O planejamento do paisagismo a ser elaborado em conjunto pelos técnicos da contratada e da Prefeitura privilegiarão as espécies produzidas no Viveiro Municipal pertencente a Prefeitura Municipal de Vila Velha, não obstante, podendo ser adquiridas no mercado pela Contratada conforme item da composição de custo e Anexo I – F.

3.1.4. Haverá uma equipe multidisciplinar que contará com a participação de técnicos da contratada e da Prefeitura que em conjunto elaborarão projetos que serão implantados em praças, parques e canteiros públicos.

3.1.5. Resumidamente, os serviços de paisagismo compreenderão as seguintes atividades principais:

- Escarificação do solo com o objetivo de melhorar a drenagem e infiltração da água;
- Adubação orgânica com esterco de boi e/ou composto orgânico e substrato para plantio (3kg/m²);
- Adubação química;
- Abertura de covas e valetas;
- Plantio de mudas;
- Irrigação dos jardins;
- Retirada de plantas invasoras dos canteiros e do pavimento das praças e parques;
- Poda manual;
- Retirada e reposição de mudas velhas, mortas e doentes (quando não for possível o tratamento fitossanitário);
- Transplântio;
- Ornamentação de vasos;
- Transporte de terra;
- Transporte de mudas;
- Preparação de mudas em sacos plásticos de 10x18cm, média de 5.000/mês;
- Retirada de papéis, plásticos, pedras, entulhos e fezes nos canteiros.

Insumos mínimos: adubo orgânico, adubo químico, sacolas plásticas 10x18 cm para preparo de mudas e mudas, conforme Anexo I -



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

	<p>F.</p> <p>3.1.6. Estrutura de Pessoal e Equipamentos</p> <p>3.1.6.1. Os serviços serão executados por 20 (vinte) jardineiros, 02 (dois) supervisores e 03 (três) motoristas sempre no período diurno.</p> <p>3.1.6.2. A Contratada deverá transportar as equipes de forma a garantir os deslocamentos necessários à perfeita execução dos serviços, respeitando as legislações vigentes. O caminhão deverá ter uma cabine para transporte dos trabalhadores, além do transporte de mudas para plantio, equipamentos e ferramentas de trabalho. Para execução dos serviços, a Contratada deverá utilizar 2 (dois) caminhões leve com carroceria $\frac{3}{4}$ cabinado e um caminhão trucado 12m³.</p> <p>Os caminhões deverão, encontrar-se em perfeito estado de funcionamento, atendendo as normas e legislações vigentes, durante o período de vigência do Contrato e com no máximo 03 (três) anos de fabricação.</p> <p>3.1.7. Estrutura a ser fornecida: A contratada deverá fornecer mão de obra diária de 20 (vinte) jardineiros e 02 (dois) supervisores, 03 (três) motoristas; 03 (três) caminhões, e demais ferramentas listadas no item 3.1.8 como segue:</p> <p>[...]</p>
--	--

Do quadro acima, a disparidade é manifesta. Não há como fiscalizar e regular um contrato dessa envergadura alinhado a objetos que não possuem similitude.

Visando unificar os procedimentos e certame em relação à limpeza pública, foi promulgada a Lei Federal n.º 11.445/2007 que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para política federal de saneamento básico.

Referida Lei é um marco na legislação, pois dispõe sobre os serviços de saneamento básico, indicando quais serviços são considerados como de limpeza pública.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Sob esta ótica, assim dispõe o art. 7º da Lei Federal n.º 11.445/2007 prescrevendo o que se deve entender como serviços de limpeza pública, *verbis*:

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

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

II – de triagem para fins de reúso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

III – de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Aí vem o edital e insere o seguinte:

Unidade de medição: Tonelada (t) x mês

1.4. Remoção de Resíduos Especiais

1.4.1. É a coleta destinada a remover resíduos especiais, ou seja, aqueles que não são removidos pela coleta regular, em virtude de suas características próprias, origem e quantidade.

Enquadram-se nesta categoria:

- Restos de limpeza e **podação de praças e jardins, de capina e raspagem;** (grifo nosso)

Unidade de medição: homem x hora

[...]

2.3.2. Equipes de Operações Especiais – Multirões:

O serviço de pintura de guia consiste na preparação de guias e postes, até a altura de 2 metros, e aplicação de solução de água e cal hidratada, em no mínimo 1(uma) de mão, na proporção de 1 (um) kg de cal hidratada para 1,5 litros de água. **(grifo nosso)**

O meio fio devera ter sua pintura na cor branca conforme orientação da fiscalização e legislação vigente de trânsito. **(grifo nosso)**



Ora, em que os itens retromencionados de **podação de praças e jardins, de capina e raspagem e pintura de guia** relacionam-se às quatro atividades fundamentais prescritas na Lei Federal n.º 11.445/2007? Nada!!!

Esses itens são exemplificativos em face de tantos outros que devem ser analisados e instruídos pela área técnica dessa Corte que, *prima facie*, devem ser imediatamente retirados do edital.

Vale trazer o trabalho realizado pelo Núcleo de Engenharia e Obras Públicas no Levantamento dos Serviços de Limpeza Pública RLE 2/2015, de todos os municípios do estado, onde aponta as modalidades de contratação para tais serviços e, em nenhum momento, foi ventilado ou verificado que o objeto foi aglutinado com outro. Não existe lógica para a junção. Não há como fiscalizar e regular um contrato como o município se pôs a licitar, senão vejamos:

2.7 MODALIDADES/FORMAS DE CONTRATAÇÃO (APENDICE 4)

O Quadro 2 relaciona os contratos realizados por jurisdicionado com as empresas terceirizadas e o ano de contratação. Verificamos que dos 171 contratos realizados pelas administrações municipais com empresas terceirizadas para prestação dos serviços de Limpeza Pública 87 se deram pela modalidade de licitação Pregão Presencial, 37 pela Concorrência Pública, 20 por Dispensa de Licitação, 8 por Tomada de Preços e 19 por outras formas.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Quadro 2 – Mostra as modalidades de licitação as formas de contratação dos serviços de Limpeza pública dos contratos vigentes em 2015.

MUNICÍPIOS	MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO	FORMA DE CONTRATAÇÃO	ANO DO CONTRATO	INSERIDO NO GEO-OBRAS
AFONSO CLÁUDIO	Concorrência Pública	Preço global	2015	não
	Concorrência Pública	Preço global	2015	não
	Tomada de Preços	Preço global	2014	não
ÁGUA DOCE DO NORTE	Pregão Presencial	Preço global	2013	não
ÁGUA BRANCA	Ata Registro preços	OS	2015	sim
ALEGRE	Pregão	Preço global	2014	sim
	Dispensa	Preço unitário	2014	sim
	Ata Registro preços	OS	2014	sim
ALFREDO CHAVES	Pregão Presencial	Preço global	2012	sim
	Pregão Presencial	Preço global	2012	sim
ALTO RIO NOVO	Tomada de preços	Preço unitário	2013	não
ANCHIETA	Concorrência Pública	Preço unitário	2014	não
	Concorrência Pública	Preço unitário	2014	não
	Concorrência Pública	Preço unitário	2014	não
APIACÁ	Concorrência Pública	Preço unitário	2013	sim
	Pregão Presencial	Preço unitário	2015	não
ARACRUZ	Dispensa	Preço global	2015	não
ATÍLIO VIVACQUA	Pregão Presencial	Preço global	2015	sim
	Pregão Presencial	Preço unitário	2014	sim
	Pregão Presencial	Preço unitário	2015	sim
BAIXO GUANDÚ	Pregão Presencial	Preço global	2014	não
BARRA DE SÃO FRANCISCO	Concorrência Pública	Preço global	2011	sim
	Concorrência Pública	Preço global	2011	sim
BOA ESPERANÇA	não tem	não tem	não	não
BOM JESUS DO NORTE	Não informado	Não informado	Não informado	não
	Não informado	Não informado	Não informado	não
	Não informado	Não informado	Não informado	não
BREJETUBA	Pregão presencial	Preço global	2014	não
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	Concorrência Pública	Preço global	2011	sim
CARIACICA	Concorrência Pública	Preço unitário	2011	não
	Concorrência Pública	Preço global	Não informado	não
	Concorrência Pública	Preço global	Não informado	não
CASTELO CASTELO	Concorrência pública	Preço unitário	2014	não
	Pregão Presencial	Preço unitário	2013	não



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 1ª Procuradoria de Contas

MUNICÍPIOS	MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO	FORMA DE CONTRATAÇÃO	ANO DO CONTRATO	INSERIDO NO GEO-OBRAS
	Pregão Presencial	Preço unitário	2013	não
COLATINA	Pregão Presencial	Não informado	Não informado	não
	Pregão Presencial	Não informado	Não informado	não
	Pregão Presencial	Não informado	Não informado	não
	Pregão Presencial	Não informado	Não informado	não
	Concorrência pública	Preço global	2012	não
	Concorrência pública	Preço global	2013	não
	Pregão Presencial	Não informado	Não informado	não
	Pregão Presencial	Não informado	Não informado	não
	Pregão Presencial	Não informado	Não informado	não
CONCEIÇÃO DA BARRA	não tem	não tem	não	não
CONCEIÇÃO DO CASTELO	Pregão Presencial	Preço unitário	2012	sim
DIVINO SÃO LOURENÇO	Dispensa	Preço global	2014	não
DOMINGOS MARTINS	Pregão Presencial	Preço unitário	2011	sim
	Pregão Presencial	Preço unitário	2011	sim
	Pregão Presencial	Preço unitário	2012	sim
DORES DO RIO PRETO	Pregão Presencial	Preço global	2014	não
ECOPORANGA	Concorrência pública	Preço global	2012	não
FUNDÃO	Concorrência pública	Preço unitário	2013	sim
GOVERNADOR LINDEMBERG	Pregão Presencial	Preço unitário	2015	não
	Pregão Presencial	Preço unitário	2015	não
	Pregão Presencial	Preço unitário	2015	não
GUAÇUÍ	Pregão Presencial	Preço unitário	2015	não
	Pregão Presencial	Preço unitário	2014	não
GUARAPARI	Concorrência Pública	Preço unitário	2014	não
	Concorrência Pública	Preço unitário	2015	não
	Concorrência Pública	Preço unitário	2015	não
	Concorrência Pública	Preço unitário	2015	não
	Concorrência Pública	Preço unitário	2015	não
IBATIBA	Dispensa	Não informado	2015	sim
	Dispensa	Não informado	2014	não
	Tomada de preços	Não informado	2014	não



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 1ª Procuradoria de Contas

IBIRAÇU	Tomada de preços	Preço unitário	2015	não
IBITIRAMA	Pregão Eletrônico	Preço global	2014	sim
	Pregão Eletrônico	Preço global	2014	sim
ICONHA	Pregão Presencial	Preço global	2013	sim

MUNICÍPIOS	MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO	FORMA DE CONTRATAÇÃO	ANO DO CONTRATO	INSERIDO NO GEO-OBRA
	Dispensa		2015	sim
IRUPI	Não informado	Não informado	2014	não
	Ata Registro preços	Não informado	2015	não
	Ata Registro preços	Não informado	2015	não
ITAGUAÇU	Dispensa	Não informado	2015	não
	Não informado	Não informado	2015	não
	Convênio		2013	não
ITAPEMIRIM	Pregão Presencial	Preço global	2013	não
	Pregão Presencial	Preço global	2013	não
	Pregão Presencial	Preço global	2015	não
	Pregão Presencial	Preço global	2015	não
	Pregão Presencial	Preço global	2015	não
ITARANA	Dispensa	Preço unitário	2015	sim
IUNA	Pregão Presencial	Não informado	2011	não
JAGUARÉ	Concorrência Pública	Preço global	2014	não
	Concorrência Pública	Preço global	2013	não
JERÔNIMO MONTEIRO	Pregão Presencial	Preço global	2013	sim
	Pregão Presencial	Preço global	2015	não
JOÃO NEIVA	Concorrência Pública	Preço unitário	2012	sim
LARANJA DA TERRA	não tem	não tem	não	não
LINHARES	Concorrência Pública	Preço unitário	2011	sim
MANTENÓPOLIS	Concorrência Pública	Não informado	2012	não
MARATAÍZES	Concorrência Pública	Preço global	2013	não
	Pregão Presencial	Preço unitário	2014	não
	Pregão Presencial	Preço unitário	2015	não
	Pregão Presencial	Preço unitário	2015	não
	Pregão Presencial	Preço global	2015	não



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 1ª Procuradoria de Contas

MARECHAL FLORIANO	Pregão Presencial	Preço global	2014	sim
	Pregão Presencial	Preço global	2013	sim
	Pregão Presencial	Preço global	2013	não
MARILÂNDIA	Dispensa	Preço global	2014	sim
	Dispensa	Preço global	2015	não
MIMOSO DO SUL	Pregão Presencial	Preço unitário	2013	sim
	Pregão Presencial	Preço unitário	2013	sim
MONTANHA	Pregão Presencial	Preço global	2013	não
MUCURICI	Dispensa	Preço global	2015	sim
	Convite	Preço global	2014	sim
	Convite	Preço global	2015	sim

MUNICÍPIOS	MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO	FORMA DE CONTRATAÇÃO	ANO DO CONTRATO	INSERIDO NO GEO-OBRAS
MUNIZ FREIRE	Pregão Presencial	Preço global	2014	não
MUQUI	Pregão Presencial	Preço unitário	2013	sim
NOVA VENÉCIA	Pregão Presencial	Não informado	2013	sim
	Pregão Presencial	Não informado	2013	sim
NOVA VENEZIA	Pregão Presencial	Não informado	2014	sim
	Dispensa	Preço unitário	2015	sim
PANCAS	Concorrência Pública	Preço global	2014	sim
	Convênio	Não informado	2015	não
PEDRO CANÁRIO	Não informado	Não informado	Não informado	não
PINHEIROS	Concorrência Pública	Preço unitário	2014	sim
	Concorrência Pública	Preço unitário	2014	sim
PIÚMA	Pregão Presencial	Não informado	2012	sim
	Tomada de preços	Não informado	2013	sim
	Pregão Presencial	Não informado	2014	sim
	Pregão Presencial	Não informado	2014	sim
	Pregão Presencial	Não informado	2014	sim
	Pregão Presencial	Não informado	2014	sim
PONTO BELO	não tem	não tem	não	não
PRESIDENTE KENNEDY	Pregão Presencial	Preço global	2013	sim
	Tomada de preços	Preço unitário	2013	sim
	Tomada de preços	Não informado	2013	não
	Concorrência Pública	Não informado	2014	não



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 1ª Procuradoria de Contas

RIO BANANAL	Pregão Presencial	Preço unitário	2013	não
	Pregão Presencial	Preço unitário	2014	não
RIO NOVO DO SUL	Pregão Presencial	Preço unitário	2013	sim
	Pregão Presencial	Preço unitário	2014	sim
SANTA LEOPOLDINA	Pregão Presencial	Preço unitário	2011	sim
	Pregão Presencial	Preço unitário	2011	sim
	Pregão Presencial	Preço unitário	2011	sim
SANTA MARIA DE JETIBÁ	Pregão Presencial	Preço global	2014	sim
	Dispensa	Preço unitário	2015	sim
	Dispensa	Não informado	2015	sim
SANTA TERESA	Tomada de preços	Preço global	2014	sim
SÃO DOMINGOS DO NORTE	Dispensa	Preço global	2015	não
	Dispensa	Preço global	2015	não
SÃO GABRIEL DA PALHA	Pregão Presencial	Preço global	2011	sim
	Concorrência Pública	Preço global	2015	sim
	Não informado	Preço global	2014	não

MUNICÍPIOS	MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO	FORMA DE CONTRATAÇÃO	ANO DO CONTRATO	INSERIDO NO GEO-OBRAS
	Não informado	Preço global	2014	não
SÃO JOSÉ DO CALÇADO	Pregão Presencial	Preço global	2014	sim
	Pregão Presencial	Preço global	2014	sim
SÃO JOSÉ DO CALÇADO	Pregão Presencial	Preço global	2014	sim
	Pregão Presencial	Preço global	2015	sim
SÃO MATEUS	Dispensa	Preço global	2014	sim
SÃO ROQUE DO CANAÃ	Dispensa	Preço unitário	2015	sim
SERRA	Concorrência Pública	Preço global	1992	não
	Concorrência Pública	Preço global	2015	sim
	Concorrência Pública	Preço global	2015	sim
SOORETAMA	Pregão Presencial	Preço unitário	2013	não
	Pregão Presencial	Preço unitário	2013	não
VARGEM ALTA	Pregão Presencial	Preço global	2014	sim
	Pregão Presencial	Preço global	2014	sim
	Pregão Presencial	Preço global	2015	sim
	Pregão Presencial	Preço global	2015	sim
VENDA NOVA DO IMIGRANTE	Pregão Presencial	Preço global	2015	não
	Pregão Presencial	Preço global	2015	não
VIANA	Pregão Presencial	Preço global	2011	não



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

VILA PAVÃO	não tem	não tem	não	não
VILA VALÉRIO	Pregão Presencial	Preço global	2014	sim
VILA VELHA	Dispensa	Preço unitário	2015	sim
	Dispensa	Preço unitário	2015	sim
	Pregão Presencial	Preço unitário	2011	sim
VITÓRIA	Concorrência Pública	Preço unitário	2014	sim
	Pregão Eletrônico	Preço unitário	2014	sim
	Pregão Eletrônico	Preço unitário	2014	sim

Na essência, não há como aglutinar tais objetos, fazendo com que seja licitado de forma única. Há, de forma incontroversa, ampla restrição no certame, desencadeando violação à busca pela administração da melhor proposta.

II.3 – LIMPEZA PÚBLICA - SERVIÇO ESSENCIAL E CONTÍNUO

Os serviços públicos são atividades estatais que têm como finalidade satisfazer determinados objetivos de interesse público. Destacam-se, pois, duas características fundamentais nesses serviços: a titularidade pública; isto é, o serviço pertence ao Estado; e o interesse público, uma vez que o objetivo do serviço está associado à necessidade e ao direito de uma coletividade.

Quanto à execução desses serviços, a Lei Maior estabelece, em seu art. 175, a possibilidade de serem prestados diretamente pelo Estado ou pela iniciativa privada, mediante concessão ou permissão, precedida de procedimento licitatório.

Na espécie, contratar uma empresa para executar serviços integrantes de limpeza pública impõe-se a caracterização de suprema essencialidade, atribuindo-lhe caráter de imprescindibilidade no que tange a manutenção de patamares mínimos de subsistência. Assim, referido serviço reveste-se de essencialidade estável e realizado de forma contínua, pois possui caráter de manutenção do interesse público.

Dessa forma, o princípio da continuidade incidirá de forma efetiva sobre o serviço de limpeza pública, pois há a observação do caráter de urgência de sua prestação.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Entende-se, pois, que existem serviços públicos os quais resguardam em si a manutenção da qualidade de vida e saúde do cidadão, portanto, deverão ser prestados ininterruptamente. Tal entendimento insere-se em uma perspectiva real e concreta de urgência, isto é, necessidade concreta e efetiva de sua prestação.

Com o intuito de definir potencialmente quais serviços resguardam a essencialidade de sua prestação, extrai-se da Lei Federal n.º 7.783, de 28 de junho de 1989, a chamada Lei de Greve, quais são os serviços considerados pelo ordenamento jurídico brasileiro como essenciais.

No artigo 10 da mencionada Lei, verifica-se a enunciação de atividades que devem ser prestadas de forma contínua; assim, ainda que haja greve, os sindicatos dos trabalhadores grevistas deverão se organizar de maneira a não provocar a interrupção do serviço, senão vejamos:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

[...]

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

A incidência desse artigo no que diz respeito às relações de consumo, as quais envolvam a prestação de um serviço público, seja fornecido diretamente pelo Estado, ou indiretamente por empresa concessionária, faz com que a atividade ora em debate seja alvo do princípio da continuidade.

Deste modo, ao caracterizar determinado serviço como essencial e relacioná-lo com o princípio da continuidade, o qual diz respeito à prestação efetiva e contínua do serviço, não pode haver a interrupção deste, sob pena de se infringir a qualidade de vida do cidadão, depreciando-o e o submetendo a situações de impossibilidade de manutenção de seu bem-estar.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Pelas considerações acima produzidas, mais uma vez sobreleva enfatizar a impossibilidade de aglutinar lixo com áreas verdes, pois esta não se enquadra como serviço contínuo, contrapondo-se à prestação de serviços de limpeza pública. Não pode haver a paralisação destes serviços, ao contrário da implantação e execução de serviços de áreas verdes.

Ora, o contrato de limpeza pública possui uma intangibilidade indiscutível, comparável apenas aos outros serviços contínuos prescritos nos incisos do art. 10 da Lei de Greve.

Desse modo, mais um elemento se demonstra acerca da impossibilidade de aglutinar os objetos.

Outro ponto a ser levantado é no tocante aos trabalhadores da empresa, considerando a possibilidade de confusão no tocante a possíveis paralisações por reivindicações. Haverá, certamente, conflitos entre sindicatos de trabalhadores de limpeza pública e, de outro lado, trabalhadores de jardinagens, de áreas verdes e similares, havendo ainda confusão em paralisações de atividades sob argumento de paralisação dos trabalhadores de áreas verdes e vice versa. É teratológica, sérias e nefastas a irregular aglutinação dos objetos orquestrada pelos responsáveis.

Mais uma vez se demonstra a inviabilidade de aglutinação dos objetos. O contrato de limpeza pública deve ser único, de per sí, e não aglutinado com outro objeto.

II.4 - DA ILUSÓRIA ECONOMIA DE ESCALA

De forma a afastar qualquer manifestação nesse sentido, antecipa-se a concluir que não prospera qualquer alegação sob esta ótica. Qualquer apoio em uma eventual economia de escala não demonstra em amparar na admissibilidade da participação de empresas reunidas em consórcio, pois não se mostra capaz de promover a necessária conformação da matéria ao comando da norma do § 1º do art. 23 da Lei Federal n.º 8.666/93.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Nestas condições, o presente caso demonstra merecer o mesmo tratamento atribuído pelo egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quando do julgamento do processo TC-1211/989/12, cabendo a transcrição do seguinte trecho do voto condutor do v. Acórdão publicado no D.O.E. em 22/02/2013:

“Neste contexto, a admissão, no instrumento convocatório, da participação de empresas reunidas em consórcio, bem como da subcontratação para alguns dos serviços ora pretendidos, argumentos defendidos ferrenhamente pela Municipalidade de Campinas, não é suficiente para amenizar a situação aqui delineada, pois, embora facilite a execução do ajuste tecnicamente, não produz qualquer efeito positivo no âmbito econômico-financeiro, que, nesta hipótese, é o fator preponderantemente restritivo.”

“Referidas circunstâncias podem ser abrandadas, tão somente, com a segregação adequada do objeto e a realização de licitações distintas ou, ainda, mediante sua subdivisão em lotes separados em certame único, de modo a torná-lo mais viável economicamente e atender o preceito do disposto no artigo 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, com prestígio à ampliação da competitividade e melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado.”

De acordo com os ensinamentos de Marçal Justen Filho, “o art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pactuação de contratação única”¹.

¹ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14 ed. São Paulo: Dialético, 2010. p. 276.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

O parcelamento do objeto subordina-se especialmente aos princípios da economicidade e da ampliação da competitividade. Deve o gestor atentar-se para que o parcelamento seja realizado somente em benefício da Administração.

Como regra geral, exige-se o parcelamento do objeto licitado sempre que isso se mostre técnica e economicamente viável, havendo o Tribunal de Contas da União editado a Súmula nº. 247 a respeito da matéria, segundo a qual **“é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes...”**

No caso em análise, é crível a não realização do fracionamento do objeto da licitação, impondo-se reconhecer a frustração da competitividade; conseqüentemente, a proposta vencedora não será a mais vantajosa para a Administração.

Sobre o assunto, é oportuno citar a recomendação constante do item 2, do tópico “Aspectos Materiais”, do Termo Anexo à Portaria–conjunta n.º 02/2012, expedida pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e pelo Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, publicada no Diário Oficial do Estado em 13/09/2012 (cópia em anexo), *in verbis*:

“2) Segregação da Destinação Final dos Resíduos dos demais serviços de limpeza urbana a serem licitados/contratados:

Desvincular a destinação final dos resíduos sólidos, considerado item de serviço de baixa concorrência, dos demais itens de serviços que podem compor a limpeza urbana (coleta e transporte de resíduos sólidos; varrição e limpeza de logradouros públicos; limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais; limpeza de canais e córregos; poda, capina, raspagem e roçada), conforme previsto no artigo 23, §1º da Lei 8.666/1993.”



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Verifica-se, assim, que o próprio Tribunal de Contas, com razão, determina que os itens de **limpeza pública**, **transbordo** e **destinação final** sejam licitados de forma desvinculada, ou seja, parcelada e não conjunta, ainda que se imagine que sejam similares. Assim, nesses termos, com mais razão ainda se afirma que limpeza pública e áreas verdes não devem ser licitadas de forma aglutinada, por não possuírem nenhuma conexão entre eles.

Nessa direção, o Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no exame de licitação promovida pela Prefeitura de Campinas², acolheu voto do eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho e determinou sua anulação, tendo em vista o potencial restritivo identificado na aglutinação dos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos, sistemas complementares de limpeza urbana, implantação e operação de unidade de segregação, beneficiamento e trituração, operação e monitoramento de aterros sanitários municipais.

Vale ressaltar ainda, que, a pretexto em declarar economia de escala, a administração sabe o valor que corresponde cada objeto, podendo, assim, parcelá-lo, informando o valor máximo a ser pago e buscando, assim, entre as dezenas e centenas de prestadores dos serviços, a proposta mais vantajosa.

De fato, a alegação de que há uma economia de escala na união de objetos distintos merece ser rechaçada de plano pelo simples fato de que, se a municipalidade consegue quantificar o ganho econômico com tal logística, bastaria refletir o ganho no edital, permitindo a formação de consórcios o que em tese levaria o grupo formado a vencer os dois certames distintos. É o fator eminentemente jurídico, legal e que alargaria a competição do certame.

² No âmbito dos Exames Prévios de Edital nº. 01211/989/12-4, 1219.989.12-6, 1220.989.12-3, 1221.989.12-2, 1224.989.12-9 e 1229.989.12-4. Sessão de 06/02/2013.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Ora, não prospera a pecha de economia de escala. É de sabença geral que a divisão do objeto em editais distintos gera muito mais economia e otimiza a fiscalização e regulação dos contratos, até por que o dever de parcelar consta até em entendimento sumulado do egrégio TCU.

Assim sendo, a divisão do objeto é medida que se faz imperiosa, com vistas a proporcionar mais ampla competição e o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, em prestígio ao disposto no § 1º, do artigo 23, da Lei nº 8.666/93.

II.5 – EXIGÊNCIAS DE APRESENTAÇÃO DE ATESTADOS PARA ITENS IRRELEVANTES PARA EXECUÇÃO DO CONTRATO;

Consoante se observa dos itens 10.3.1 e 10.3.2 do Edital de Concorrência n. 010/2016, exige-se comprovação da capacidade técnico-profissional da empresa licitante quanto aos serviços abaixo mencionados:

DA EMPRESA LICITANTE:

10.3.1 Comprovante de Registro ou inscrição da **empresa licitante** no CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, de sua sede, com validade prevista em Lei.

10.3.2 Atestado(s) de capacidade técnico-operacional, expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no conselho de classe CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, que demonstre ter a **EMPRESA LICITANTE** executado serviços compatíveis em características, quantidades e prazos aos serviços objeto desta licitação, sendo consideradas parcelas de maior relevância:

- a)** Coleta de resíduos sólidos do tipo domiciliar com o emprego de caminhões compactadores adaptados com dispositivos para carregamento de caixas estacionárias metálicas e de contêineres plásticos (lifter), com quantitativo aceitável de 6.100 (seis mil e cem) toneladas por mês em diante, correspondente a 50% (cinquenta por cento) do total estimado mensal;
- b)** Varrição manual de vias públicas, com quantitativo aceitável de 3.131 (três mil, cento e trinta e um) quilômetros de sarjetas por mês em diante, correspondente a 50% (cinquenta por cento) do total estimado mensal;
- c)** Limpeza mecanizada de praias com o emprego de limpadora rebocável por trator de pneus, com quantitativo aceitável de 340 (trezentos e quarenta) km/mês de limpeza mecanizada em diante, correspondente a 50% (cinquenta por cento) do total estimado mensal;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

d) Serviços de Áreas Verdes:

e1) Plantio de árvores, com o quantitativo aceitável de 30 (trinta) unidades por mês em diante;

f) Coleta e transporte de Resíduos de Serviços de Saúde com o emprego de caminhões compactadores, com quantitativo aceitável de 55 (cinquenta e cinco) toneladas por mês em diante, correspondente a 50% (cinquenta por cento) do total estimado mensal.

A Lei de Licitações, no seu art. 30, § 1º, inciso I³, dispõe que as exigências relativas ao inciso II do art. 30⁴ se restringem às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, garantindo-se, assim, pertinência entre o objeto licitado e o que é necessário comprovar.

Nas palavras de Marçal Justen Filho⁵:

O que se exige [...] é que a identificação das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo sejam explicitamente indicadas pela Administração, **de modo motivado. Essa motivação, tal como exposto, comporta pleno controle externo, especialmente para verificar os efeitos nocivos à competição.**

No que tange aos requisitos a serem observados, os de subitens “b” e “c” do item 10.3.2 foram considerados de relevância técnica e econômica, expressando o valor significativo de 50% (cinquenta por cento) do total estimado mensal, o que corresponderia, em tese, algo aproximado a R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e meio de reais).

Inimaginável considerar a **b) Varrição manual de vias públicas, com quantitativo aceitável de 3.131 (três mil, cento e trinta e um) quilômetros de sarjetas por mês em diante, correspondente a 50% (cinquenta por cento) do total estimado**

³ § 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

⁴ Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

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

⁵ Ibid., p. 504.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

mensal, c) Limpeza mecanizada de praias com o emprego de limpadora rebocável por trator de pneus, com quantitativo aceitável de 340 (trezentos e quarenta) km/mês de limpeza mecanizada em diante, correspondente a 50% (cinquenta por cento) do total estimado mensal e e1) Plantio de árvores, com o quantitativo aceitável de 30 (trinta) unidades por mês em diante como critérios de relevância técnica e econômica.

É extremamente restritiva a manutenção dos itens por preverem quantitativos que impedem, sobremaneira, a mais ampla participação de pretensos licitantes com vistas a aferir a melhor proposta para a administração.

Ora, serviço de varrição é de relevância técnica?! O licitante deve ter técnica em varrição com quantitativo mínimo em 3.131 km de sarjeta por mês?! É teratológico.

Esses apontamentos mínimos e máximos de serviços prestados devem ser analisados com cuidado, devidamente fundamentados e expostos no projeto básico de modo a demonstrar os reais motivos que levam à Administração a exigí-los, o que não ocorre no caso do procedimento licitatório em questão.

Ademais, registra-se que a legislação e a jurisprudência estabelecem que a comprovação da capacitação técnica deverá ser feita limitando as exigências às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, que devem estar definidas no edital, de acordo com o § 2º do art. 30 da Lei n. 8.666/93.

Neste sentido, necessário transcrever julgados do Tribunal de Contas da União: **Com efeito, esta Corte tem firmado o entendimento de que a exigência de comprovação de capacitação técnico-operacional por meio de atestados que demonstrem experiência na execução dos serviços deve referir-se às parcelas de maior relevância técnica e corresponder a percentuais razoáveis, sob pena de restringir a competitividade do certame, em afronta ao artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.**

Acórdão 585/2009 Plenário (grifo nosso)

A exigência de qualificação técnica para habilitação de empresas licitantes deve sopesar dois aspectos: o de garantir que a empresa a ser contratada encontra-se apta a executar o objeto e o de evitar que se fruste a competitividade do certame licitatório em decorrência da constrição do universo de licitantes.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

O art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, estabelece que, no caso das licitações referentes a obras e serviços, a comprovação da capacitação técnico-profissional será feita por meio de atestados de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado e devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação. Tais parcelas devem estar definidas no edital, de acordo com o § 2º do mesmo artigo.

No tocante à capacitação técnico-operacional, a jurisprudência deste TCU, consolidada na Súmula 263/2011, considera legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. Acórdão 2.992/2011 Plenário (grifo nosso)

Nesse mesmo passo, essa Corte de Contas, nos processos **TC-2135/2013** e **TC-2524/2012**, manifestou-se pela irregularidade de tal exigência; senão vejamos:

ACÓRDÃO TC-142/2013

PROCESSO - TC-2135/2013

INTERESSADO - CER PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA-ME

ASSUNTO - REPRESENTAÇÃO

EMENTA: REPRESENTAÇÃO - CERTAME LICITATÓRIO - CONCORRÊNCIA PÚBLICA - INABILITAÇÃO DO REPRESENTANTE - DETERMINAÇÃO DE REPUBLICAÇÃO DO EDITAL REMOVENDO EXIGÊNCIAS DOCUMENTAIS RESTRITIVAS AO COMPETITÓRIO.

[...]

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2135/2013, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia vinte e três de abril de dois mil e treze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto:

1. Julgar **procedente** a presente Representação em face da Prefeitura Municipal de Colatina, referente ao Edital de Concorrência Pública nº 001/2013, sob a responsabilidade dos Srs. Leonardo Deptulski, Prefeito Municipal, e Victor Araújo Venturi, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Colatina;

2. **Determinar** à Prefeitura Municipal de Colatina:

2.1 Que a autoridade competente republique o edital em análise removendo a exigência de atestados de capacidade técnico-operacional;

2.2 Caso não sejam efetuadas as mudanças apontadas, devido às impropriedades apontadas na Instrução de Engenharia Conclusiva nº 6/2013, que seja declarada a nulidade do procedimento licitatório;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

2.3 Que em futuros certames análogos, ou seja, na contratação para obras de baixa complexidade, os responsáveis abstenham-se de exigir atestados de capacidade técnico-operacional como requisitos de habilitação técnica.

ACÓRDÃO TC-174/2013

PROCESSO - TC-2524/2012

INTERESSADO - TRACOMAL TERRAPLANAGEM E CONSTRUÇÕES MACHADO
LTDA

ASSUNTO - REPRESENTAÇÃO EM FACE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA

EMENTA: REPRESENTAÇÃO - EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA - OBRAS DE ENGENHARIA - CERTIDÃO NEGATIVA DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL - ESTABELECIMENTO DE ITEM DE MAIOR RELEVÂNCIA TÉCNICA E VALOR SIGNIFICATIVO - EXIGÊNCIA DE QUANTIDADE MÍNIMA - CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 37, CAPUT. LEI 8666/93, ART. 3º CAPUT E INCISO I, ART. 30, § 1º, INCISO I, ART. 40, INCISO III, ART. 43 INCISO IV. LEI COMPLEMENTAR Nº 621/2012, ART. 1º, INCISO XXXVI, ART. 2º, ART. 87, INCISO VI E ART. 99, § 2º - 1) PROCEDÊNCIA - 2) DETERMINAÇÕES - 3) RECOMENDAÇÕES.

[...]

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC-2524/2012, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia dezois de maio de dois e treze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto:

1. Conhecer da presente representação em face da Prefeitura Municipal de Serra, para, no mérito, considerá-la **procedente**, sob a responsabilidade dos Srs. Antônio Sérgio Alves Vidigal, Diocles Bahiense Moreira, Eduardo Ramos Loureiro, Audifax Charles Pimentel Barcelos, Evilásio de Ângelo e Eduardo Bergantini Castiglione, ordenadores de despesas da Prefeitura Municipal de Serra;

De per sí, referidos valores são irrealis como significativos, uma vez que não exercem qualquer critério de proporcionalidade e razoabilidade e nem ao menos consta motivação para tal. **Ora, exige-se que metade do valor mensal seja indicado como serviço de varrição manual de rua.** E, ainda assim, é difícil imaginar o serviço de varrição de rua como de relevância técnica. É um ultraje aos pretensos licitantes.

Identifica-se, isto sim, excesso e atecnia na fixação das parcelas de maior relevância e valor significativo, na medida em que os serviços eleitos para fins de comprovação de qualificação técnica correspondem, praticamente, à totalidade do objeto.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Denota-se, assim, infringência à lei geral de licitações, mediante excessiva exigência para habilitação técnica, ao prever itens não materialmente relevantes, tampouco econômicos nos critérios estabelecidos no edital de licitação. Nesse sentido, não prevê a observância concomitante de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação como critério atinente à habilitação técnica, de modo a compatibilizá-lo com o disposto no art. 30 da Lei n. 8.666/93.

Deste modo, a exigência de atestado de capacidade técnico-profissional, referente aos itens **“b”**, **“c”** e **e1** do item 10.3.2 – Qualificação técnica, revelam o comprometimento do caráter competitivo da licitação, fugindo da razoabilidade exposta no regramento **em total afronta aos arts. 3º, § 1º, inciso I e 30, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações.**

III - DA MEDIDA CAUTELAR

A Secretaria Municipal de Governo, que realizará o certame por intermédio da Comissão Permanente de Licitação, marcou a abertura dos envelopes do Edital de Pregão Eletrônico n.º 010/2016 para a data de 06 de junho de 2016, a partir das 13h.

Consoante demonstrado nesta representação, o certame encontra-se maculado por vícios graves que frustram o seu caráter competitivo, incorrendo em contratação onerosa para a administração pública, sobretudo ante a possibilidade de restrição e direcionamento do certame.

A ilegalidade evidente do edital indica a robustez dos indícios de violação da Lei Federal de Licitações e dos princípios da legalidade, moralidade, igualdade e eficiência, assim como o da economicidade, capazes de comprometer a lisura do procedimento **(relevância do fundamento da demanda - “fumus boni juris”)**.

Por outro lado, a fim de evitar a exclusão de potenciais interessados e a possível escolha de proposta menos vantajosa para a Administração, gerando situação fática de difícil irreversibilidade, é de rigor, assim, que tal providência processual seja adotada



imediatamente (justificado receio de ineficácia do provimento final - “periculum in mora”).

A presente representação trata de uma licitação eivada de ilegalidades, com um custo no patamar de aproximadamente R\$ 313.000.000,00 (trezentos e treze milhões de reais), que serão pagos pelos cofres do município de Vila Velha. A manutenção do procedimento será uma mácula sem precedentes.

Assim, ante as irregularidades apresentadas bem como outras que possam surgir pela análise do corpo técnico dessa Corte de Contas, impõe-se reconhecer que o edital viola os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da proposta mais vantajosa para a administração e dos que lhes são correlatos⁶.

IV - DO ENQUADRAMENTO LEGAL E DA INDICAÇÃO DOS SUJEITOS ATIVOS EM ATOS DE IMPROBIDADE

Nada obstante a clareza solar dos dispositivos constitucionais e legais, e a relevância dos valores que se pretende tutelar, os responsáveis qualificados na exordial atuam de maneira ilícita, lesando o patrimônio do município de Vila Velha/ES.

Isso significa que, por meio da ilegal contratação que se efetuará, burlam-se as normas constitucionais e legais que preveem a licitação como regra geral para unificar objetos distintos com o nítido propósito de restringir, asfixiar a competitividade e direcionar o certame.

Como alhures gizado, não é o caso de junção, aglutinação de objetos, *ex vi* dos **ARTS. 3º, § 1º, INCISO I E 43, INCISO I DA LEI FEDERAL N.º 8.666/93, E AOS PRINCÍPIOS DA**

⁶ Art. 3º da Lei Federal n.º 8.666/93



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

LEGALIDADE E DA COMPETITIVIDADE, mas, sim, de parcelamento do objeto, buscando-se o *i)* universo de empresas que prestam serviços de limpeza pública e o *ii)* universo de empresas que realização implantação e manutenção de áreas verdes. Deve-se dar primazia à competição e não à mera conveniência de escolher esse ou aquele contratante.

Deste modo, tem-se frustrada a possibilidade de competição, que era plena, consideradas as inúmeras empresas que participariam do certame acaso os objetos não fossem aglutinados.

A título de exemplo, demonstra-se o município de Vitória, capital do estado, que deflagrou o Edital de Pregão Eletrônico n.º 0202/2014, empreitada por preço unitário, cujo objeto é a **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE ÁREAS VERDES** no município, sagrando-se vencedora a empresa Corpus, após a devida competição.

O que se extrai do acervo probatório que acompanha a presente peça representativa é que, à independência da obrigatoriedade de licitação para a contratação em tela, um objetivo já restava traçado: direcionar o certame.

IV.1 – DO ENQUADRAMENTO LEGAL DAS CONDUTAS DE JOSÉ ELIOMAR ROSA BRIZOLINHA - Secretário Municipal de Serviços Urbanos da Prefeitura de Vila Velha e SCHEYLA ARMANI GONÇALVES - Presidente da Comissão Permanente de Licitação

Extreme de dúvidas é a responsabilidade dos responsáveis **JOSÉ ELIOMAR ROSA BRIZOLINHA E SCHEYLA ARMANI GONÇALVES**.

Os atores **JOSÉ ELIOMAR ROSA BRIZOLINHA** e **SCHEYLA GONÇALVES** são, de modo claro, quem dão impulso ao certame por meio de seus atos ímprobos, de forma a ocasionar prejuízo milionário ao município de Vila Velha/ES.

Nesse passo, conforme esmiuçado ao longo desta peça, os autos do processo administrativo oferecem, de per sí, elementos bastantes para que se possa constatar que **OS** responsáveis elaboraram o edital, publicaram e, com todos os indícios já demonstrados,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

pactuaram a avença lesiva na ordem de aproximados **R\$ 313.000.000,00 (trezentos e treze milhões de reais)**, fatos que se encontram provados pela farta documentação que instrui as peças de informação em que se ampara esta representação.

A Lei Federal n.º 8429/92, em seu art. 4º, assim estabelece:

Art. 4º “Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade** no trato dos assuntos que lhes são afetos” (grifamos)

Em complementação ao art. 4º, prescreve o art. 11, *caput*, também da Lei n. 8.429/92, que:

“**Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições ...**” (mais uma vez grifamos).

Logo, ao manterem a conduta e efetuarem a contratação da única empresa que, em consórcio, em tese, obedece o ilegal objeto, contribuirão, decisivamente, para tal resultado, (tão quanto fizeram os membros da CPL e pareceristas jurídicos), agredindo, outrossim, os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

Os procedimentos realizados durante a tramitação do processo administrativo são plenamente atendidos por centenas de empresas, acaso o objeto editalício fosse disjuntivo, parcelado. Além do que no ano de 2014 a própria Prefeitura de Vitória deflagrou edital cujo objeto único é o em testilha.

Tais fatos **evidenciam a falta de parcialidade com que agem os representados e, por conseguinte, deixa patente o ferimento imposto ao princípio constitucional da impessoalidade**, na medida em que, assim agindo, **referidos agentes públicos impedem que outros potenciais interessados possam participar de processo licitatório por meio do qual, já se demonstrou poderiam ser contratados por outras empresas.**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Imprescindível se faz afirmar, todavia, que a conduta de **JOSÉ ELIOMAR ROCHA BRIZOLINHA** e **SCHEYLA GONÇALVES** encontram tipificação não apenas no art. 11, *caput*, da Lei n. 8.429/92, mas também no **art. 10, *caput*, e inciso VIII, do mencionado diploma legal**, que reza:

“Art. 10. **Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e **notadamente**:

VIII- frustrar a licitude de processo licitatório ou **dispensá-lo indevidamente**; (grifo nosso)

V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Prima facie, o procedimento deve ser imediatamente suspenso, uma vez que a Administração Pública Municipal já sabe quem participará do certame.

A exigência prévia de recebimento remanescente da documentação relativa à fase habilitatória ofende o art. 37, XXI da Constituição Federal, bem como os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 43, inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93, e aos princípios da legalidade e da competitividade, uma vez que permite que os responsáveis conheçam antecipadamente as empresas interessadas em participar da licitação, comprometendo, assim, inofismavelmente, a lisura e sigilosidade do certame. O item é absurdo, teratológico.

Como demonstrado nos autos, os serviços de implantação e manutenção de áreas verdes cumulado com execução de serviços integrantes de limpeza pública não possuem cognoscibilidade a ponto de aglutinação em um único contrato.

A manutenção do edital afronta a Lei Federal n.º 8.666/93 no tocante aos seus normativos apresentados, em especial, a busca da proposta mais vantajosa da



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

administração, a imparcialidade, moralidade e restringe, corrompe, frustra o caráter competitivo do certame.

O contrato, vale acrescentar, torna-se ambíguo, pois junta-se serviço essencial – limpeza pública, cujo objeto é contínuo, com manutenção de áreas verdes, cujo caráter é não essencial, tornando-se obstáculo para uma plena fiscalização e regulação do mesmo, confundindo, inúmeras vezes, o que é limpeza pública e o que é manutenção de áreas verdes. Há, como destacado, serviços que não são de limpeza pública inseridos em seu objeto, como pinturas de meio fio.

Noutro ponto, é demasiadamente pequeno o argumento de economia de escala, uma vez que a administração sabe o valor que corresponde cada objeto, podendo, assim, parcelá-lo, informando o valor máximo a ser pago, buscando, assim, entre as dezenas e centenas de prestadores dos serviços, a proposta mais vantajosa para a administração. Ora, quanto mais licitantes, melhor é a disputa, incorrendo, de fato, na melhor proposta.

Ora, não prospera a pecha de economia de escala. É de sabença geral que a divisão do objeto em editais distintos gera muito mais economia e impõe uma ótima fiscalização do contrato.

Vale salientar, outrossim, os inimagináveis critérios de relevância técnica e econômica dispostos no edital, tal como **b) Varrição manual de vias públicas, com quantitativo aceitável de 3.131 (três mil, cento e trinta e um) quilômetros de sarjetas por mês em diante, correspondente a 50% (cinquenta por cento) do total estimado mensal, c) Limpeza mecanizada de praias com o emprego de limpadora rebocável por trator de pneus, com quantitativo aceitável de 340 (trezentos e quarenta) km/mês de limpeza mecanizada em diante, correspondente a 50% (cinquenta por cento) do total estimado mensal e e1) Plantio de árvores, com o quantitativo aceitável de 30 (trinta) unidades por mês em diante.**

São extremamente restritivas a manutenção dos itens por preverem quantitativos que impedem, sobremaneira, a mais ampla participação de pretensos licitantes com vistas a aferir a melhor proposta para a administração.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Ainda, é oportuno citar a recomendação constante do item 2, do tópico “Aspectos Materiais”, do Termo Anexo à Portaria–conjunta n.º 02/2012, expedida pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e pelo Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, publicada no Diário Oficial do Estado em 13/09/2012 (cópia em anexo), *in verbis*:

“2) Segregação da Destinação Final dos Resíduos dos demais serviços de limpeza urbana a serem licitados/contratados:

Desvincular a destinação final dos resíduos sólidos, considerado item de serviço de baixa concorrência, dos demais itens de serviços que podem compor a limpeza urbana (coleta e transporte de resíduos sólidos; varrição e limpeza de logradouros públicos; limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais; limpeza de canais e córregos; poda, capina, raspagem e roçada), conforme previsto no artigo 23, §1º da Lei 8.666/1993.”

Verifica-se, assim, que o próprio Tribunal de Contas, com razão, determina que os itens de **limpeza pública, transbordo e destinação final** sejam desvinculados, ou seja, parcelados e não conjuntos, ainda que se imagine similares. **Assim, nesses termos, com mais razão ainda se impõe a afirmar que limpeza pública e áreas verdes não devem ser licitadas de forma aglutinada, ou seja, que também sejam desvinculados por não possuírem nenhuma conexão entre os objetos.**

Na forma da Portaria n.º 02/2012, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo atuará em conflito com sua própria norma se manter o certame como se encontra.

VI - DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer o **Ministério Público de Contas**:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

1 – o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do artigo 99, § 1º, VI, da LC nº. 621/12 c/c artigos 176, § 1º, e 264, inciso IV, da Resolução TC nº. 261/13;

2 – **LIMINARMENTE**, com espeque nos arts. 1º, XV e XVII, 108 e 125, II e III, da LC nº. 621/12, seja **determinado**, *inaudita altera pars*, a **SECRETÁRIA MUNICIPAL DE GOVERNO, SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SERVIÇOS URBANOS e A PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO** para que promovam a imediata **SUSPENSÃO DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA N.º 010/2016** e, caso não haja tempo hábil, para que se abstenha de homologá-la até decisão final de mérito;

3 – a notificação dos representados para apresentar justificativas e esclarecimentos nos termos dos arts. 109 e 125, § 4º, da LC nº. 621/12;

4 – o encaminhamento dos autos ao Núcleo de Engenharia e Obras – NEO - dessa egrégia Corte de Contas para análise exaustiva do edital;

5 – elaborada a Instrução Técnica Inicial, sejam os responsáveis citados com vistas a observar o contraditório e a ampla defesa;

6 – **NO MÉRITO**, seja provida a presente representação para:

6.1 – que seja reconhecida a ilegalidade dos itens e subitens do Edital de Concorrência Pública n.º 010/2016 ora objurgados, **determinando-se**⁷, nos termos do art. 71, IX, da Constituição Federal c/c art. 1º, XVI, da Lei Complementar nº. 621/12, aos responsáveis, que adotem as medidas necessárias à anulação ou retificação do Edital em testilha, bem como todos os atos dele decorrente;

⁷ O Tribunal de Contas da União, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência, conforme o art. 71, IX, para **determinar** à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou". (MS 23.550, Rel. p/ o ac. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 31-10-2001.) (grifo nosso)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

6.2 – não cumprida a determinação no prazo fixado, seja susgado o ato, nos termos do art. 71, X, da Constituição Federal c/c art. 1º, XVII e 110 da Lei Complementar nº. 621/12, sem prejuízo de **comunicar** o fato à Câmara de Vereadores e **aplicar** multa aos responsáveis, na forma do artigo 71, VIII, da Constituição Federal c/c arts. 1º, XIV e XXXII, 110 e 135, II, do indigitado estatuto legal;

6.3 – Determino que a Secretaria do Ministério Público de Contas faça a extração de cópias da presente representação, e seus documentos, e encaminhem à Promotoria Cível e Criminal de Vila Velha/ES para adoção das medidas que entender cabíveis.

Vitória, 22 de junho de 2016.