TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	822230/24
ASSUNTO:	RECURSO DE AGRAVO
ENTIDADE:	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ
INTERESSADO:	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ, PRODUSERV SERVICOS LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	RODRIGO VIEIRA ROCHA
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 822/25 - Tribunal Pleno

Recurso de Agravo. Representação da Lei de Licitações não recebida por decisão monocrática. Pretensão de inclusão de regras ao Edital que estabeleça a obrigatoriedade de que a contratada possua o registro de profissional capacitado no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA/PR) ou órgão equivalente, bem como de Certidão de Acervo Técnico (CAT) devidamente registrada no mesmo Conselho. Contratação de serviços de limpeza, varrição e separação dos resíduos sólidos a serem prestados na areia da orla dos Municípios de Guaratuba, Matinhos, Pontal do Paraná, Guaraqueçaba (Ilha das Peças e Superagui) e Morretes - Verão 2024/2025. Objeto licitado que se constitui de simples execução e, ainda que prestados na areia da orla, não exigiria o conhecimento técnico e especializado tal como pretende a Representante. Manutenção da decisão monocrática. Desprovimento do Recurso de Agravo.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Agravo interposto por Produserv Serviços Eireli contra o Despacho 1508/24-GCDA, que deixou de receber a Representação apresentada em face do edital de Pregão Eletrônico n.° 1574/2024 - realizado pela Companhia de Saneamento do Paraná-SANEPAR, que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de limpeza, varrição e separação de resíduos sólidos urbanos na areia da orla dos Municípios de Guaratuba,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.DFLH

Matinhos, Pontal do Paraná, Guaraqueçaba (Ilha das Peças e Superagui) e Morretes - Verão 2024/2025, por entender que os aspectos mencionados não encontraram amparo legal.

Em suas razões, a Representante busca a inclusão de exigências a serem cumpridas pela empresa a ser contratada, reputando necessária a inserção da obrigatoriedade de registro de profissional capacitado no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA/PR) ou órgão equivalente, bem como de Certidão de Acervo Técnico (CAT) devidamente registrada no CREA, comprovando que a empresa proponente já tenha executado, com êxito, serviços semelhantes ao objeto licitado, requisitos que, segundo ela, minimizariam os riscos de execução inadequada e com atividades dentro de padrões técnicos e ambientais compatíveis com a contratação.

Nesse contexto, argumenta que o serviço engloba a execução de atividades em áreas litorâneas e ecossistemas ambientalmente sensíveis, tal como a orla de municípios costeiros e que a ausência de profissionais habilitados e de comprovação técnica poderá acarretar danos irreversíveis ao ecossistema, dada a área de vulnerabilidade em que os serviços serão prestados, com possibilidade de contaminação do solo, das águas subterrâneas e dos oceanos.

Aduz que a contratação inclui o transporte, separação e acondicionamento de resíduos sólidos que demandam conhecimentos técnico e especializado e observância às normas ambientais e sanitárias vigentes. Menciona a Lei n.° 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, assim como o contido no seu art. 7° quanto aos objetivos de proteção da saúde pública e de redução de impactos ambientais, os quais somente seriam alcançadas mediante a execução qualificada das atividades relacionadas ao gerenciamento de resíduos.

Afirma que a inclusão das exigências no Edital se alinha ao princípio da precaução (art. 225 da Constituição Federal) e cita o art. 67 da Lei n.° 14.133/2021 que prevê que as contratações públicas devem observar critérios de qualificação técnica compatível com a complexidade do objeto licitado.

Alega que a inclusão de critérios mais rigorosos no edital beneficia diretamente a Administração Pública e a coletividade, garantindo a qualidade, segurança e a sustentabilidade na execução do contrato.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.DFLH

Argumenta que o treinamento prévio previsto no Edital não elimina a necessidade de comprovação mínima de qualificação técnica e experiência técnica das empresas participantes do certame, dada a complexidade e a especificidade do objeto licitado, afirmando que os serviços a serem contratados não podem ser integralmente transmitidos ou absorvidos em um treinamento prévio, sendo essencial que a empresa possua histórico de execução de serviços semelhantes para assegurar a qualidade e eficiência do contrato.

No que tange à decisão proferida na Representação 785488/19, utilizada para fundamentar o despacho recorrido, sustenta que se diferencia do que se discute nos autos, por abranger a execução de atividades em áreas litorâneas e de preservação ambiental, e que administração incorreria em risco de comprometer não apenas a integridade ambiental, como também o interesse público, violando o princípio da eficiência administrativa.

Assevera que a manutenção da decisão permitiria a participação de empresas sem a devida comprovação de capacidade técnica, comprometendo a qualidade dos serviços contratados e expondo a Administração Pública a riscos operacionais e financeiros, não configurando restrição à competição a inclusão no Edital das regras por ele postuladas.

Requer a concessão de cautelar para a suspensão imediata do Pregão Eletrônico n.° 1574/2024, até o julgamento final de mérito do Recurso de Agravo, o qual pugna seja no sentido de reforma da decisão monocrática, com determinação de recebimento da Representação.

O Recurso foi admitido e a decisão foi mantida em sede de juízo de retratação (Despacho 1601/24, peça 23).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO.

Consoante relatado, a Representação deixou de ser recebida ao entendimento de que ausentes fundamentos legais que amparassem o pedido, tampouco a concessão de liminar.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.DFLH

Nos autos, a Representante busca a inclusão em Edital de exigências de ordem técnica aos licitantes sob a alegação de que o objeto que seria contratado demandaria que a empresa possuísse responsável técnico inscrito no CREA, assim como que a qualificação técnica fosse demonstrada mediante CAT, ou seja, um histórico oficial e formal no CREA de que a empresa possui expertise e já prestou serviços a contento.

Ao analisar o objeto da contratação, verificou-se a seguinte descrição:

> *Constitui o objeto do presente procedimento a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de* ***limpeza, varrição e separação de resíduos sólidos urbanos na areia da orla*** *dos Municípios de Guaratuba, Matinhos, Pontal do Paraná, Guaraqueçaba (Ilha das Peças e Superagui) e Morretes - Verão 2024/2025, conforme especificado neste Edital e seus anexos.* (Informação extr,aída do site da SANEPAR – Comunicado 03, de 04/11/2024, sem realce no original0.
>
> No Termo de Referência, consta:
>
> 4.1.1. A CONTRATADA prestará os serviços de limpeza, varrição e separação de resíduos diariamente na areia da Orla dos Municípios de Guaratuba, Matinhos, Pontal do Paraná, Guaraqueçaba (Ilha das Peças e Superagui) e Morretes. [...]
>
> 4.1.6. É de responsabilidade da CONTRATADA transporte rodoviário e hidroviário necessário para o deslocamento até os postos de serviços em Morretes e Guaraqueçaba (Ilhas das Peças e Superagui).
>
> 4.1.7. Todo transporte realizado deve estar regularizado, com toda a documentação vigente e atendendo a legislação.
>
> 4.1.8. Os resíduos oriundos da coleta realizada na areia da orla da praia e margem de rios deverão ser acondicionados em sacos de lixo de 50 e 100 litros, em cores distintas, a fim de identificar resíduos orgânicos e recicláveis e **dispostos em pontos que permitam a coleta e destinação final, que será realizada pelas respectivas Prefeituras Municipais**. – realcei.

Ou seja, a contração em questão se limita **à limpeza, varrição e separação dos resíduos sólidos urbanos na areia da orla dos Municípios** já mencionados para a Operação Verão 2024/2025, os quais reputei de simples

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.DFLH

execução e, ainda que prestados na areia da orla, não exigiriam o conhecimento técnico e especializado tal como pretende a Representante.

Volto a destacar que na Representação n.° 584.230/21, **proposta pela empresa ora Representante**, referente ao processo licitatório visando à contratação de idêntico objeto para o Verão 2021/2022, pela mesma Companhia, **em que a empresa formulou pedido oposto ao deduzido na presente Representação**, este colegiado homologou a cautelar deferida pelo então Relator para o fim de excluir as exigências restritivas da competição e que agora a Representante busca sejam novamente impostas. Constou na aludida decisão:

> *Relativamente à 'necessidade de observação de protocolos em situações envolvendo a preservação da fauna e da vegetação', em que pese a aparente louvável preocupação com o meio ambiente, entende-se, salvo máxima vênia, constituir finalidade absolutamente impossível de se atingir com o atestado de capacidade técnica imposto. Afinal, a simples prévia execução de serviços de varrição em área de orla não é documento apto a demonstrar que os colaboradores da empresa estão aptos a lidar com situações que envolvam a preservação da fauna e da vegetação. [...]*
>
> *Chegamos, então, aos três itens que se entende efetivamente constituírem diferenciais de trabalhos de varrição realizados em areia, quais sejam: a superfície (que envolve locais alagados) influencia a velocidade e a produtividade dos colaboradores; o trabalho em areia apresenta riscos de lesões no tornozelo e lombalgias; utilização de equipamentos, uniformes e veículos diferentes dos utilizados em serviços de limpeza urbana.*
>
> *Ocorre, porém, que a simples alegação de tais fatores não é suficiente para, per si, suscitarem a apresentação de atestado da qualificação técnica diferenciado. Existem casos em que a particularidade do objeto envolve óbvia necessidade de expertise diferenciada (imagine-se , por exemplo, serviços de limpeza em áreas de difícil acesso e que requeiram a utilização de equipamentos de escalada), porém, no caso em exame, tais particularidades não são evidentes e, por isso, demandam comprovação. Não se nega que existam efetivas e substanciais diferenças nos serviços, mas se deve comprovar que elas são suficientes para ensejar a imposição de comprovação de qualificação específica, o que, salvo máxima vênia, a SANEPAR passou ao largo de fazer. [...]* (Acórdão 2606/21-STP).

Como se percebe, ainda que em sede de decisão cautelar, este Tribunal realizou a análise do serviço de limpeza, varrição e separação de resíduos sólidos **no mesmo local especificado no Edital**, para o qual, ainda que tenha reconhecido peculiaridades, **não reputou adequado o estabelecimento de**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.DFLH

requisitos de ordem técnica que teriam o condão de restringir desnecessariamente a competição.

Fato é que a tentativa de adjetivar o objeto da contratação com o fim de legitimar o pleito de inclusão de regras se mostra indevido. Afinal, qualquer serviço licitado deve respeitar a legislação correlata e o Edital não se eximiu dessa previsão.

Destaca-se que o Edital é claro ao prever o serviço de limpeza, varrição e seleção, e o Termo de Referência menciona que a coleta do material ficará a cargo das Prefeituras Municipais.

A propósito, na Representação 785488/19, este Tribunal julgou inadequado a obrigatoriedade de ART para serviços de limpeza, varrição de vias públicas. Embora o recorrente tenha combatido a utilização do aludido precedente, o *discrímen* foi destacado e o entendimento então adotado há que ser mantido.

Ressalta-se que em referido precedente, a instrução processual contou com manifestação do próprio CREA quanto à facultatividade de profissional com as responsabilidades então exigidas no certame que outrora se discutia. Vejamos:

> (i) De acordo com resposta do CREA/PR (folha 04, da peça 03) a questionamento efetuado pela ora Representante:
>
> (...) a Câmara Especializada de Agronomia entende que a varrição de ruas não é uma atividade técnica que necessite de responsável técnico habilitado por esta atividade apenas, porém, a destinação final dos resíduos originados da variação necessita de responsável técnico habilitado. Para tanto, é facultado ao profissional emitir a ART desta atividade de varrição, que poderá ser desempenhado tanto pelos Engenheiros Agrônomos quanto pelos Engenheiros Civis.
>
> A partir de tal manifestação, originada do órgão responsável pela orientação e fiscalização do exercício das profissões de engenheiro e agrônomo, depreende-se haver duas possíveis impropriedades no texto editalício:
>
> - A variação de ruas não é atividade que necessite de responsável habilitado no CREA, apenas observando-se tal imposição para a destinação final dos resíduos recolhidos. Ocorre, porém, que o Edital em exame tem como objeto apenas os serviços de varrição, nada tratando acerca da destinação dos resíduos. Assim, a princípio, ainda que venha a ser estendida a possibilidade de responsabilidade

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.DFLH

> a engenheiros agrônomos, tem-se por irregular a condição. Nesta hipótese, a imposição editalícia está provocando grave potencial redução na competitividade da licitação, bem como potencial aumento nas propostas por parte das empresas eventualmente interessadas;
>
> - Caso embora não expressamente previsto no Edital, esteja sendo buscada também a destinação dos resíduos da varrição, deverá haver profunda modificação do regulamento do certame, bem como ampliação dos possíveis responsáveis técnicos, incluindo-se engenheiros agrônomos. Nesta hipótese, ainda que não tão grave como no item anterior, a imposição editalícia também está provocando potencial redução na competitividade da licitação; Em qualquer situação, para se ter uma noção mais adequada da questão, interessante seria a realização de consulta direta ao CREA e ao CAU questionando todos os profissionais aptos ao mister desejado. [...]
>
> Porém, considerando que serviços de variação, em si, não podem ser considerados complexos, mostra-se cabível que a Municipalidade apresente justificativas para a imposição de atestado de experiência anterior em relação à atividade objeto da licitação. (Acordão 3722/19 -STP).

Assim, ainda que haja a diferença quanto ao local da prestação de serviços, nas oportunidades em que tratou do assunto, este Tribunal depurou que a imposição de restrições para os licitantes contrariaria o interesse público.

Pondere-se também que o objeto da licitação em exame não compreende a destinação final dos resíduos sólidos, para o qual seria exigível outras qualificações da empresa contratada. **A hipótese se reduz à limpeza, à varrição e à separação dos resíduos sólidos**, para os quais a inclusão de normas restritivas desnecessariamente contrariaria o interesse público, de modo que, corroborando as manifestações anteriores sobre o tema nesta Corte, compreendo que o pedido formulado não encontra amparo na legislação correlata.

Reitero também o argumento de que ainda que os serviços não exijam conhecimento técnico e especializado, o Edital e Termo de Referência exigem prévio treinamento dos profissionais que o prestarão, não estando a execução relegada à conveniência da empresa, como pretendeu fazer crer a Representante, como forma de reforçar a desnecessidade das exigências pretendidas pelo recorrente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.DFLH

Assim, por entender que permanecem hígidos os argumentos que levaram ao não recebimento da Representação, mantenho a decisão recorrida e VOTO por negar provimento ao Recurso de Agravo.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RECURSO DE AGRAVO

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

Conhecer do Recurso de Agravo interposto por Produserv Serviços Eireli contra o Despacho 1508/24-GCDA, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pelo não provimento, mantendo integralmente a decisão recorrida.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 10 de abril de 2025 – Sessão Virtual nº 6.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.DFLH