



PREFEITURA DO
ARACATI

AS PESSOAS EM PRIMEIRO LUGAR



COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – CELOS

PARECER EM IMPUGNAÇÃO DO EDITAL

EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 05/2022-SEINFRA-CELOS

MOTIVO: SUPOSTAS RESTRIÇÃO A COMPETITIVIDADE, LICITAÇÃO POR LOTE ÚNICO E ITENS 03.04.1 E 03.04.2.

RECORRENTE: ECOLIX GESTÃO AMBIENTAL LTDA.

V

Trata-se de impugnação interposta por ECOLIX GESTÃO AMBIENTAL LTDA. buscando retificações no edital da Concorrência Pública 05/2022 – SEINFRA/CELOS, a qual tem como objeto a contratação de empresa para a execução dos serviços de coleta e transporte ao destino final de resíduos sólidos e de conservação e manutenção da limpeza de vias e logradouros públicos do município de Aracati/CE.

I – Condições de admissibilidade:

Preliminarmente, nos reportamos sobre as condições de admissibilidade da impugnação apresentada, sendo qualquer cidadão parte legítima para impugnar o edital, desde que protocolado em tempo hábil:

Edital:

02.08 – Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o presente edital por irregularidade na aplicação da Lei 8.666/93 e alterações posteriores, devendo protocolar o pedido até 05 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 03 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no §1º, do art. 113, da Lei 8.666/93.

b

b



02.09 – Decairá do direito de impugnar os termos do edital, o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

II – Dos fatos apresentados e do pedido:

A ECOLIX GESTÃO AMBIENTAL LTDA. apresenta suas razões de impugnação alegando que:

“Cinge-se a controvérsia sobre a divisão dos itens do edital em epígrafe. A Impugnante, em razão de sua área de atuação, pretende participar do certame, mas vê-se limitada em dar lances aos lotes licitados em razão das exigências dos itens “03.04.1” e “03.04.2”, e pela forma de disposição e divisão dos itens e lotes licitados.

Dentre os lotes previstos para a licitação está consignado a necessidade da licitante de ter, em instalações próprias, incineradora de resíduos que atenda aos requisitos da Resolução CONAMA nº 316/2002.”.

Alega que “poucas empresas no Estado do Ceará possuem em suas instalações incineradora capaz de atender à demanda do Município de Aracati, e as mesmas costumam contratar com a administração pública em serviços desta natureza”.

Acrescenta que “há diversas empresas habilitadas para realizar o serviço de coleta e transporte dos resíduos sólidos infectantes, enquanto apenas algumas possuem incineradores instalados no Estado do Ceará e habilitadas para a realização deste serviço, sendo inviável obter ampla concorrência na licitação para a contratação de ambos os serviços em um único lote.”.

De acordo com a impugnante, “observa-se não haver justificativa suficiente no edital que viabilize a contratação do serviço de coleta e de incineração e destinação final conjuntamente, razão pela qual deve o presente processo licitatório ser imediatamente retificado.”.

Após a exposição, requer “a RETIFICAÇÃO dos itens “03.04.1” e “03.04.2”, bem como da divisão dos itens e lotes do pregão, realizando a adjudicação individual do serviço de coleta e transporte dos resíduos sólidos infectantes e do serviço de incineração e disposição final dos resíduos.”.

III. Da análise:

Passamos a analisar as questões de fato e de direito com base nas diretrizes da Constituição Federal, Lei 8.666/93, Edital da Concorrência, doutrina e jurisprudência.



CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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

Lei 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;



VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XII - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.



PREFEITURA DO
ARACATI

AS PESSOAS EM PRIMEIRO LUGAR

§ 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraído-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

§ 3º Para efeito do disposto nesta Lei, considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.

§ 4º Nas compras para entrega imediata, assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta, poderão ser dispensadas: (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - o disposto no inciso XI deste artigo;

II - a atualização financeira a que se refere a alínea "c" do inciso XIV deste artigo, correspondente ao período compreendido entre as datas do adimplemento e a prevista para o pagamento, desde que não superior a quinze dias.

§ 5º A Administração Pública poderá, nos editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja oriundo ou egresso do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização do reeducando, na forma estabelecida em regulamento.

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

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite,



tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

§ 3º A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.

IV. Dos questionamentos:

Em relação aos argumentos trazidos pela impugnante, tais carecem de substrato jurídico a justificar eventual reforma e republicação do edital, explica-se:

IV.1. Exigências dos itens "03.04.1" e "03.04.2".

A impugnante aduz existir limitação em dar lances aos lotes em razão das exigências dos itens 03.04.1 e 03.04.2, sem, no entanto, expor qualquer fundamentação para tal, entretanto referidos itens referem-se a exigências básicas de qualquer certame.

Tais exigências dispõem acerca da existência de registro ou inscrição no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, na sede da empresa licitante, da licitante e de seus respectivos responsáveis técnicos, com aptidão para desempenho de atividade pertinente ao objeto do certame, bem como trata da existência de alvará de funcionamento, também compatível com o objeto do certame.

Logo, nada há de irregular nas exigências dos citados itens, tratando-se da transcrição quase que literal da previsão inserta no art.30 da Lei 8.666/93:

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

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

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;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Assim, nada há de desproporcional, restritivo, não razoável ou ilegal na previsão do edital, razão pela qual é mantido em seus termos.



IV.2. Unidade de incineração de resíduos. Lote unico. Ausência de prejuízo à Administração e aos licitantes. Permissibilidade de subcontratação.

Inicialmente, importa esclarecer que o edital, em seu item 03.04.1.5, permite a subcontratação dos serviços de tratamento por incineração, tornando desnecessária a discussão acerca da suposta restrição de competitividade pelo fato de a licitante ter, ou não, equipamento de incineração de resíduos em instalações próprias:

03.04.1.5 – No tocante ao tratamento por incineração é permitida a subcontratação desse serviço, conforme art. 72 da Lei 8666/93. Neste caso a licitante deverá apresentar o Contrato de Prestação de Serviços ou um Termo de Compromisso ou uma Carta de Anuência exarados pela empresa subcontratada, como também a Licença de Operação expedida pelo órgão estadual competente e no mínimo 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, ambos em nome da subcontratada, bem como declaração formal emitida pela subcontratada que a sua unidade de incineração de resíduos atente integralmente à Resolução CONAMA nº 316/2002.

Unicamente sob tal ponto já se torna irrelevante possuir ou não a equipamento de incineração de resíduos em instalações próprias, pois, em não possuindo, a licitante tem a faculdade de participar do certame mediante subcontratação do serviço específico de incineração com outras empresas, afastando-se a suposta restrição à competitividade.

Já em relação à separação dos serviços em lotes, sendo um dos lotes pretendidos unicamente o que se refere ao “serviço de incineração e disposição final dos resíduos”, é de se mencionar que, de fato, a súmula 247 do Tribunal de Contas da União – TCU prima pela adjudicação por item, propiciando a ampla participação de licitantes, desde que, em razão da divisão, não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, sendo essa a hipótese a justificar o lote único.

Assim, ao contrário do que tenta fazer crer a impugnante, o parcelamento do objeto licitado não é obrigação insuperável, podendo ser excepcionado caso haja razões que o recomendem, como, por exemplo, quando o parcelamento ocasionar a perda de economia de escala.

Nesse aspecto, a contratação do objeto global do certame teve como estimativa mensal a quantia de R\$1.302.312,92 (um milhão, trezentos e dois mil, trezentos e doze reais e noventa e dois centavos), estando incluso em tal montante a quantia correspondente aos serviços de “coleta manual e transporte ao destino final de resíduos sólidos oriundos da coleta hospitalar”, item do qual faz parte o “serviço de incineração” que a impugnante pretende segregar do todo.

Para melhor compreensão, veja-se que o mencionado item “coleta manual e transporte ao destino final de resíduos sólidos oriundos da coleta hospitalar” possui como valor estimado R\$19.493,44 (dezenove mil, quatrocentos e noventa e três reais e quarenta e quatro



PREFEITURA DO
ARACATI

AS PESSOAS EM PRIMEIRO LUGAR

centavos), o que corresponde a menos de 1,5% (hum vírgula cinco por cento) do valor mensal global do serviço.

Assim, em sendo parte integrante do serviço de "coleta manual e transporte ao destino final de resíduos sólidos oriundos da coleta hospitalar", com representatividade de menos de 1,5% do contrato mensal global, é indiscutível que a incineração em si representa uma representatividade ainda menor, tratando-se de reduzidíssimo valor se comparado ao montante do contrato.

Ora, o serviço que se postula segregar (incineração) é exatamente o de menor representatividade do contrato, sendo plenamente justificável a contratação em lote único, sendo certo que a contratação em lotes separados, como pretendido pela impugnante, acarretaria um custo proporcionalmente mais elevado, contrariando o entendimento do TCU acerca da aplicabilidade da divisão do objeto:

"13. Nesse contexto, não é possível extrair dos autos irregularidade na decisão administrativa que escolheu o critério de adjudicação reunindo os três itens licitados (reforço estrutural, instalação da sala-cofre e manutenção). Além de haver precedentes desse Tribunal que consideraram válida a opção por não parcelar objetos análogos, resta evidente que o TRE/RJ realizou estudos prévios detalhados, bastantes para justificar a escolha pelo não parcelamento do objeto.

Seria temerário, diante do que constou do processo, substituir ao gestor público e determinar escolha diversa daquela por ele eleita a partir de aprofundado estudo, quando ausentes evidências de ofensa à legalidade, à economicidade e à isonomia.

*Ademais, a compreensão da Súmula TCU 247, no sentido da obrigatória adjudicação por item e não por preço global, não exclui a necessidade de afastar eventual prejuízo para o conjunto licitado. **A ampliação da disputa não pode colocar em risco a integridade da contratação e, quando devidamente justificada, a redução do número de licitantes tem por fim realizar o interesse público na seleção de contratado capaz de bem executar o objeto.**" (Acórdão 499/2021-TCU-Plenário).*

*"Licitação. Sistema S. Adjudicação. Licitação por item. Aplica-se aos entes do Sistema S o teor do enunciado de Súmula TCU 247, no sentido de que, **nas licitações cujo objeto seja divisível, a adjudicação deve ocorrer por item e não por preço global, desde que não haja prejuízo para o conjunto da contratação ou perda da economia de escala, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade**". (Acórdão 11516/2016 Segunda Câmara (Representação, Relator Ministro Augusto Nardes)*

"Deve ser efetuado o parcelamento do objeto do certame quando os serviços forem distintos, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e



economicamente viáveis, visando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, respeitando a integridade qualitativa do objeto a ser executado e observando que o fracionamento não deve acarretar risco de aumento no preço a ser pago pela Administração". (Acórdão 1895/2010. – Plenário. Relator Augusto Nardes. 04/08/2010)

Com relação à alegada redução de participantes no certame em razão dos serviços de incineração, tal suposição não existe, visto que o edital prevê a possibilidade/permissibilidade de subcontratação do referido serviço, como já visto.

No que tange aos serviços de coleta e transporte de resíduos, é de se mencionar que a grande maioria das empresas atuantes nesse segmento presta tanto os serviços de coleta de resíduos hospitalares (perigosos) como os de coleta de resíduos comuns (não perigosos).

A discussão pretendida na impugnação resta superada, uma vez que não se pode falar, em hipótese alguma, de restrição ao caráter competitivo da licitação, tanto porque é permitida a terceirização do serviço de incineração, como também porque os serviços de coleta e transporte de resíduos hospitalares (perigosos) como os de coleta de resíduos comuns (não perigosos) são costumeiramente desenvolvidos pelo mesmo tipo de empresa e **não por empresas de ramos distintos**, realidade que se coaduna irrepreensivelmente ao *animus* esboçado pela Corte de Contas no Enunciado abaixo transcrito.

"A inserção, em mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos restringe o caráter competitivo da licitação." (TCU. Acórdão 964/2013-Plenário. Relator Ministro Raimundo Carreiro)

A par dos aspectos aqui já mencionados, deve-se salientar que a contratação em lote único proporciona diversos benefícios, tais como ganho de escala, melhor controle administrativo e aproveitamento dos recursos, vantagens que serão perdidas em caso de contratação por lotes distintos.

É importante salientar que, a grande maioria dos certames com objeto similar a esta licitação, que ocorrem no Estado do Ceará, adota o entendimento de lote único, o que pode ser facilmente verificado no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE (<https://licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/abertas>).

Assim, tratando-se de serviços executados pelo mesmo tipo de empresa, bem como diante da possibilidade de subcontratação e da ínfima representatividade do valor do serviço individualizado de incineração com relação ao valor global do contrato, é possível concluir que a contratação em lote único é a que acarretará maior economia aos cofres municipais, não havendo, portanto, fundamento para reforma do edital.



V – Conclusão:

Por todo o exposto, com respeito aos princípios da LEGALIDADE, ISONOMIA, PUBLICIDADE, IMPESSOALIDADE e VINCULAÇÃO AO ATO CONVOCATÓRIO, esta Comissão Especial de Licitação opina por **CONHECER** e **NÃO PROVER** a impugnação apresentada por ECOLIX GESTÃO AMBIENTAL LTDA., ratificando-se a eficácia e a legalidade dos termos do Edital de Concorrência Pública 05/2022 – SEINFRA – CELOS.

Aracati/CE, 28 de Junho de 2022.

Presidente – Cintia Magalhães Almeida

Membro – Ciara Cristina Lima Maia

Membro – Gabriela Pinto de Menezes