

IMPUGNANTE: URBAN SERVIÇOS E TRANSPORTES LTDA.

EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 059/2023 (CONTRATAÇÃO DE EMPRESA OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA DO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL)

OBJETO: Aglutinação de serviços e respectiva quarteirização, ora adotada em sede do destino final e que onera sobremaneira a Administração.

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação ao Edital nº 59/2023 apresentada pela empresa Urban Serviços e Transportes Ltda, inscrita no CNPJ sob nº 12.964.775/0001-66, por meio de seu representante legal, no uso do direito previsto no art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1998 e art. 41, §2º da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

O instrumento impugnado é o Edital da Concorrência Pública nº 059/2023, que tem por objeto a contratação de empresa ou consórcio de empresas especializadas para execução dos serviços públicos de limpeza urbana do município de Jaraguá do Sul - SC.

1. DA ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, é de ser conhecida a presente impugnação, visto que interposta, na data de 3 de maio de 2023, dentro do prazo previsto no art. 41, §2º, da Lei Federal nº 8.666, de 1993:

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.

2. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

Em apertada síntese, a impugnante alega que a aglutinação de serviços de coleta e destinação de resíduos em um lote macula a legalidade do processo em tela, em face da possível ocorrência de “quarteirização” dos serviços, resultando em ônus substancial à administração, com a bitributação observada na subcontratação do destino final, em desacordo com o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União - TCU (Súmula nº 247). A impugnante destacou que a aglutinação do serviço de coleta com a destinação de resíduos foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC, em caso análogo, que determinou a suspensão do processo licitatório no município de Araranguá (REP 21/00512808).

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

A licitação pública é processo seletivo mediante o qual a administração pública oferece igualdade de oportunidades a todos os que com ela queiram contratar, preservando a equidade no trato do interesse público, tudo a fim de cotejar propostas para escolher uma ou algumas delas que lhe sejam as mais vantajosas.

Insta salientar, que todo o processo deve estar condicionado aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade

administrativa. Igualmente, aplica-se de forma subsidiária os preceitos da Lei Federal nº 8.666, de 1993, principalmente no que concerne aos seus princípios moralizadores.

Vale dizer que ao licitante é conferido o direito de participar da Concorrência Pública, mas essa participação resulta em obrigações que o vinculam, gera comprometimentos com a Municipalidade, seus cidadãos e, conseqüentemente, com a administração pública.

Quanto ao mérito da impugnação, destaca-se que a empresa impugnante cita a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União - TCU, cujo enunciado se destaca:

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 que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade (sem destaque no original).

Observa-se que o parcelamento do objeto está condicionado à comprovação da viabilidade técnica e econômica à administração pública e, não havendo, será adotada a forma de contratação que melhor atenda às necessidades do município.

A impugnante cita suposta aglutinação indevida do objeto, alegando prejuízo à competitividade da licitação. No entanto, não prospera a alegação.

Como é de conhecimento, nos termos do art. 23, §1º da lei de licitações, as obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se a licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.




Ressalte-se que o edital em comento oferece a condição de participação de empresas em consórcio, uma vez que não é tecnicamente viável a divisibilidade do objeto, de acordo com o explicado a seguir. Já no tocante à viabilidade econômica, a participação de empresas em consórcio não resulta na bitributação, isso porque são várias empresas atuando como uma só, sendo o pagamento destinado diretamente ao consórcio ou ao ente participante, sem alegada incidência em “cascata” de tributos.

Outro ponto importante na impugnação apresentada que deve ser combatido, é quanto à alegação equivocada da impugnante sobre a subcontratação da destinação final, não prevista no Edital. Na verdade, o que está **facultado** às licitantes é a **subcontratação** dos serviços de **transbordo e transporte**, caso entendam técnica e economicamente vantajoso.

No presente caso, salienta-se que a administração pública visou, quando da construção do referido edital, as melhores condições para o atendimento ao interesse público, pois entendeu que a aglutinação de itens **interdependentes** (Coleta de Resíduos e sua Disposição Final em Aterro) em um mesmo lote proporcionará maior qualidade e economicidade na execução do objeto, tal como descrito na justificativa, item 2.5 do Anexo VIII, do referido edital, que torna clara a necessidade de aglutinação dos itens num mesmo lote, como se pode observar:

Os serviços compreendidos no objeto estão detalhados no item 3.4 deste Termo de Referência e estão aglutinados em lote único, pois sua divisão compromete o exercício continuado essencial aos serviços. Houve no ano de 2022 e 2023 vários momentos de interdição total das rodovias de acesso entre o município de Jaraguá do Sul e o aterro sanitário de destinação final. A solução foi destinar para outro aterro, de responsabilidade da contratada. **Por conseguinte, é tecnicamente inviável a divisão dos serviços.** Para que a competitividade seja mais ampla é permitida a participação de empresas em consórcio e até mesmo a subcontratação das parcelas de menor relevância, quais sejam: transbordo e transporte, itens 4 e 5 da tabela do item 3.4, deste termo de referência (sem destaque no original).

A fim de ilustrar a argumentação, indica-se que conforme o atual contrato vigente (Contrato nº 206/2017), o aterro sanitário de destinação final está localizado em Mafra/SC

(município distante aproximadamente 105 km), tendo acessos principais pela BR-280 (via município de Corupá/SC) ou pela Serra Dona Francisca/SC - SC 418 (via Joinville/SC).

Cumpre informar que houve, em vários momentos, durante a execução do atual contrato, a interdição dessas rodovias, principalmente por fatos imprevisíveis, como desastres naturais, que apesar de não se poder indicar o momento exato de seu acontecimento, pode-se afirmar que esses têm ocorrido com certa frequência na região.

A exemplo, apresentam-se as figuras 1,2,3 e 6 (que indicam a interdição total da BR-280), e as figuras 4, 5 e 6 (que demonstram a interdição da SC - 418).

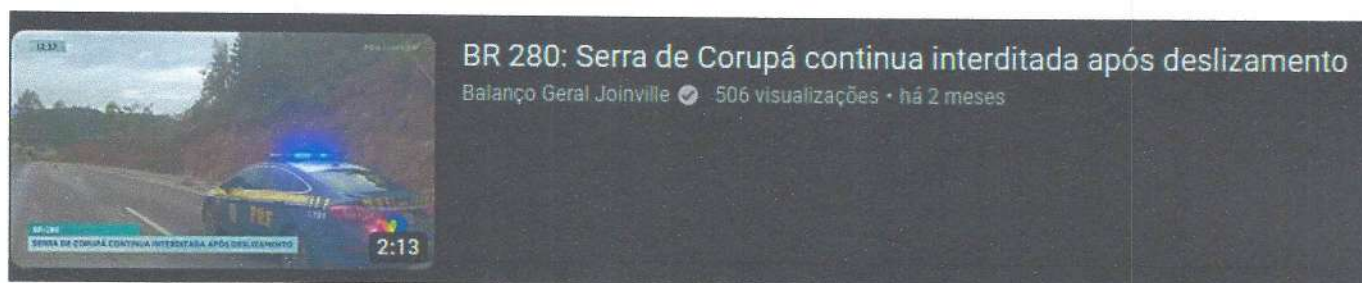


Figura 1 - Interdição total BR-280 em março/2023 (Corupá/SC).

Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=StQWf0oPA5Y&t=3s>>. Acesso em: 6 mai. 2023

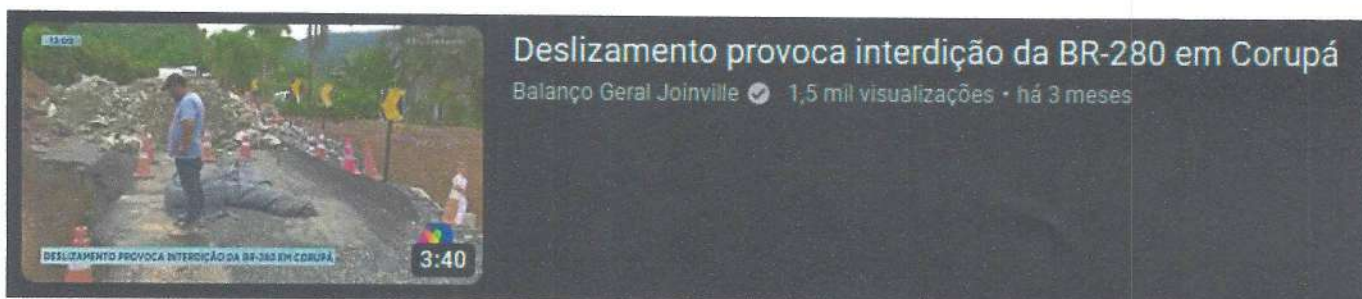


Figura 2 - Interdição BR-280, em fevereiro/2023 (Corupá/SC)

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pFGN_IJfbk0&t=1s>. Acesso em: 6 mai. 2023

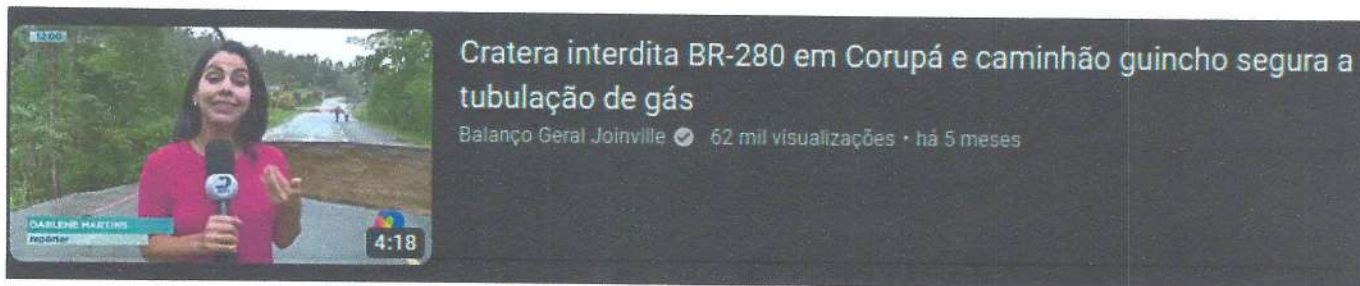


Figura 3 - Interdição BR-280, em dezembro/2022 (Corupá/SC).

Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DwxdjwYB11s&t=1s>>. Acesso em: 6 mai. 2023

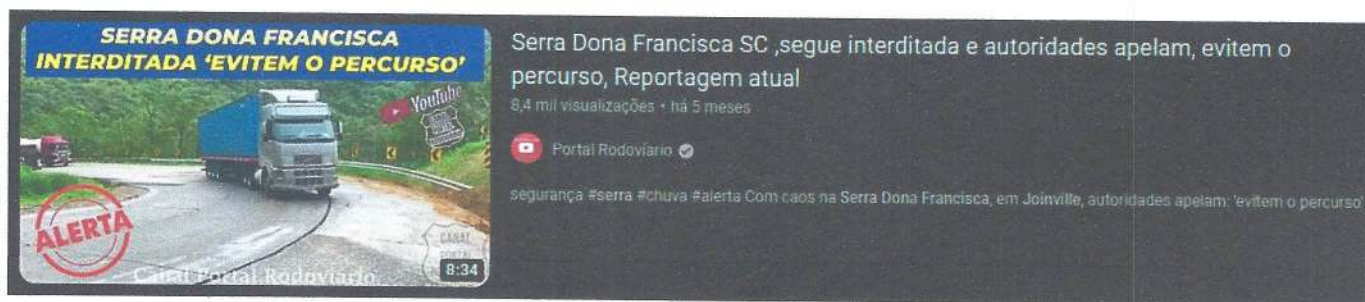


Figura 4 - Interdição SC-418 (Joinville/SC).

Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=szinGgVGLIs&t=1s>>. Acesso em: 6 mai. 2023

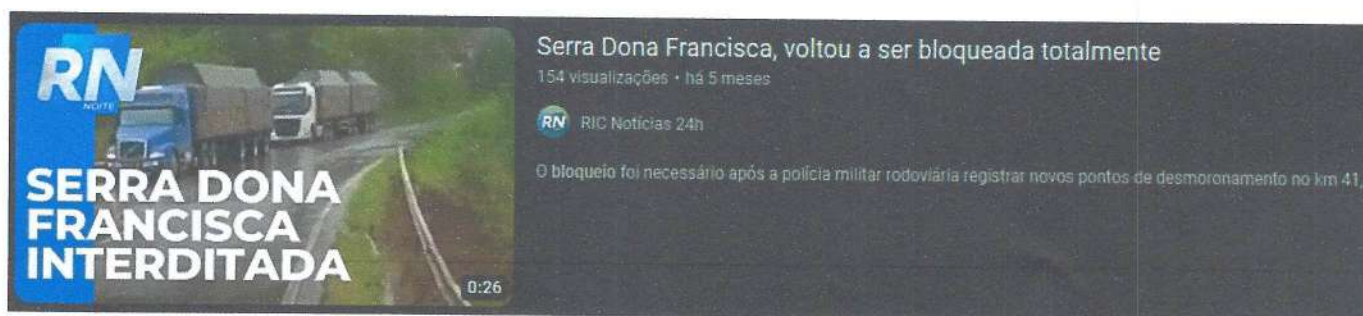


Figura 5 - Interdição SC-418 (Joinville/SC).

Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0lptT1s8xh8&t=3s>>. Acesso em: 6 mai. 2023

[Handwritten signature]

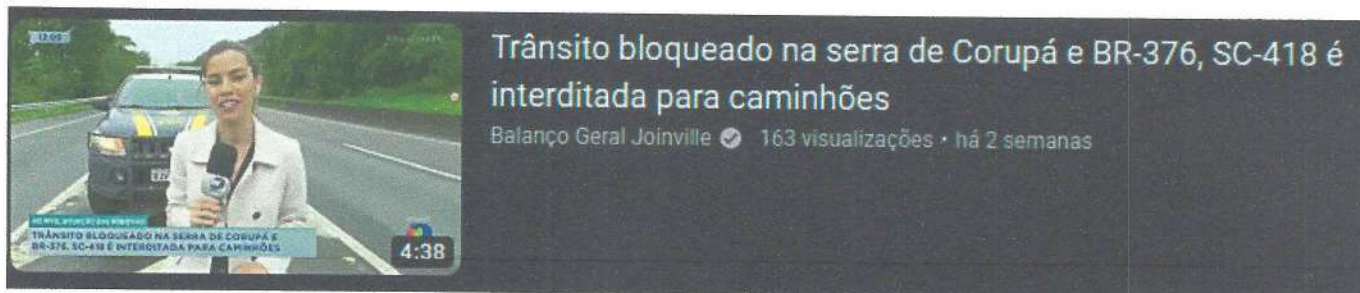


Figura 6 - Interdição SC-418 e BR-280, no mês de abril/2023.

Disponível em:

<https://ndmais.com.br/noticias/transito-bloqueado-na-serra-de-corupa-e-br-376-sc-418-e-interditada-para-caminhoes/>. Acesso em: 7 mai. 2023

Esses eventos, desastres naturais, resultaram na necessidade imediata de redirecionar a destinação dos resíduos para outro aterro, devidamente licenciado, de responsabilidade da contratada e com o mesmo custo unitário.

Isso demonstra a inviabilidade técnica de dividir o objeto, pois caso os serviços de coleta, transbordo e destinação fossem licitados em lotes apartados, a administração pública seria obrigada, no caso de impedimento das rodovias, a providenciar, emergencialmente, e em vários momentos, a contratação de novo serviço de destinação final, bem como para o transporte, uma vez que as soluções alternativas apresentam distâncias diferentes e poderiam resultar em incapacidade de logística (pois a frota e recursos humanos teriam que ser maiores), bem como poderia inviabilizar ou retardar prejudicialmente a execução da atividade, essencial, de saneamento.

No tocante à subcontratação, e diversamente do que indicou a impugnante, registra-se que os serviços de transbordo e transporte dos resíduos são facultativos à execução do objeto, conforme previsto no Edital nº 59/2023: "17.9.54. *Somente* será admitida a subcontratação conforme previsto no item 20, para os serviços de Transbordo e Transporte dos resíduos do transbordo até o destino final".



Destaca-se que tal possibilidade encontra amparo no art. 72, da Lei Federal nº 8.666, de 1993:

Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

Frisa-se que o presente edital cita com clareza, conforme os itens 4.1.3, 4.1.4, 4.1.25 e 4.2.17 do termo de referência (Anexo VIII), que o **transbordo é opcional**, ou seja, pode ou não ser considerado pela licitante, no momento da elaboração de sua proposta.

Diga-se, o transporte entre transbordo e aterro está condicionado à existência do transbordo, dessa forma, se não houver transbordo, não haverá transporte entre esse e o aterro de destinação final, pois o resíduo será levado da coleta diretamente ao aterro:

4.1.3. A Proponente que **optar** pelo uso de Estação de Transbordo fora do Município de Jaraguá do Sul deverá considerar a distância entre o ponto do término de cada setor de coleta e o local da Estação de Transbordo, no dimensionamento dos veículos, equipamentos e mão-de-obra a serem utilizados, necessários à continuidade do atendimento do roteiro de coleta, além da frota mínima indicada neste Termo de Referência (sem destaque no original).

4.1.4. A Proponente que **optar** pela descarga diretamente em Aterro Sanitário fora do município de Jaraguá do Sul, sem utilizar Estação de Transbordo, deverá considerar a distância entre o ponto do término de cada setor de coleta e o local do Aterro Sanitário, no dimensionamento dos veículos, equipamentos e mão-de-obra a serem utilizados, necessários à continuidade do atendimento do roteiro de coleta, além da frota mínima indicada neste Termo de Referência (sem destaque no original).

Item 4.1.25 do Anexo VIII - Todos os resíduos coletados deverão ser transportados pela CONTRATADA à Estação de Transbordo **ou** ao destino final (sem destaque no original).

4.2.17. Todos os resíduos coletados deverão ser transportados pela CONTRATADA à Estação de Transbordo **ou** ao destino final (sem destaque no original).

Por conseguinte, inviável a contratação por item, pois os itens 4 (transbordo) e 5 (transporte) do item 3.4 do Anexo VIII, podem não existir, eis que dependem da logística a



ser adotada pela(s) empresa(s) que estaria(m) responsável(is) pelas coletas e a subcontratação amplia a possibilidade de concorrência.

Caso a proponente não queira fazer uso de transbordo, poderá participar do processo utilizando frota própria de caminhões de coleta. Não havendo impedimento, para que futuramente realize a alteração do modo de execução, utilizando-se do serviço de transbordo, caso lhe seja conveniente, após vencidas as etapas de instalação e licença de operação, sem alteração no valor pago pela administração pública, ampliando a concorrência.

Assim, a contratação por lote abrangendo coleta, transbordo, transporte e destinação proporcionará maior efetividade na execução do objeto. Ressalta-se que os itens contratados devem observar a logística que lhe é peculiar, de forma que não haja um descompasso entre o objeto licitado e a posterior satisfação do serviço.

Nesse sentido, a divisibilidade do lote, como pretende a impugnante, pode acarretar não apenas na falta de padronização do serviço, como também trazer prejuízo na sua execução, afetando a continuidade do serviço essencial de saneamento.

Cabe salientar que por se tratar de itens relacionados ao mesmo segmento de mercado, não há restrição à competitividade, mas sim, a criação de ambiente favorável à competição entre os participantes, propiciando condições para apresentação de propostas mais vantajosas devido a maior quantidade de itens de mesma natureza.

O não parcelamento do objeto em itens, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666, de 1993, neste caso, se demonstra técnica e economicamente viável, e não tem a finalidade de reduzir o caráter competitivo da licitação, visa tão somente assegurar a gerência segura da contratação, e principalmente assegurar, não só a mais ampla competição necessária em um processo licitatório, mas também atingir a sua finalidade e efetividade, que é atender a contento as necessidades da Administração Pública.




Concorda-se que a divisão do objeto é a regra, mas o presente processo é um exemplo perfeito de exceção, sendo tecnicamente inviável o seu fracionamento.

4. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, delibero por conhecer a impugnação apresentada pela empresa URBAN SERVIÇOS E TRANSPORTES LTDA, e, no mérito, julgar improcedentes os pedidos para anulação do Edital de Concorrência Pública nº 59/2023 e posterior republicação com reabertura de prazo para apresentação de propostas.

Jaraguá do Sul-SC, 08 de maio de 2023.



ONÉSIMO JOSÉ SELL

Diretor Presidente



Deverson Simioni

Gerente de Resíduos Sólidos