

PARECER JURÍDICO

Administrativo. Licitação. Modalidade Tomada de Preços. Tipo Menor Empreitada por Preço Global. Objeto: Contratação de serviço de limpeza pública urbana. Impugnação apresentada por parte da empresa Evolução Serviços e Soluções Ambientais Ltda. Contratação Integrada dos Serviços de Limpeza Pública urbana. Ofensa a competitividade. Improvimento.

Trata-se neste Parecer Jurídico de análise de impugnação interposta por Evolução Serviços e Soluções Ambientais Ltda. nos autos do Processo Licitatório 003/2022 – Tomada de Preços n.º 001/2022, procedimento licitatório que pretende a contratação de empresa para contratação de serviço de limpeza pública urbana, conforme especificações e quantitativos constantes do Projeto Básico por parte da Prefeitura Municipal de Divino/MG.

Para situar o feito, relatam-se os fatos.

O licitante interpõe Impugnação ao Edital consoante disposto na legislação vigente, alegando estar fundamentado no item I da Seção VI do Edital de Licitação e §1º do artigo 3º de lei de Licitação.

Da Impugnação interposta.

Em apertada síntese são estas as alegações da Impugnante:

O processo licitatório em referência utiliza como critério de julgamento o menor preço global, sendo que todos os serviços licitados estão aglutinados em um único lote, no mínimo estranho, haja vista que são atividades diferentes e que podem ser perfeitamente executadas separadamente.

Ao promover a contratação conjunta dos serviços de coleta de resíduos domiciliares e comerciais, de varrição, capina, roçada, e coleta de resíduos sólidos de saúde, bem como exigir que as empresa vencedora possua uma unidade de tratamento de resíduos de serviços de saúde – os quais, por óbvio, deveriam ser contratados separadamente – a Administração está restringindo o número de empresas que participação do certame, desatendendo ao disposto na Lei 8.666/93 e ao posicionamento dos Tribunais de Contas.

(...)

Conforme se extrai da simples leitura dos dispositivos acima colacionados, a licitação que utiliza como critério de julgamento o menor preço por lote é uma exceção, e deve ocorrer em casos em que não seja possível a divisão do objeto, ou que haja perda de economia em escala para Administração, *data vênia*, o que não condiz com o caso em tela.

A opção da Administração pela aglutinação de todos os serviços em um único grupo deve ser acompanhada de **uma justificativa apropriada** que assegure a ampla competitividade do certame, o que não se verifica no processo licitatório em referência.

Uma aglutinação infundada impede a participação de licitantes incapazes de fornecerem todos os serviços que compõem o objeto do edital, restringindo e frustrando o caráter competitivo do certame, em clara afronta ao art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993.

Estas são as alegações da impugnante que ao final postula pedido genérico sem aprofundar de que forma o não parcelamento do objeto está prejudicando ou como deveria ser parcelado, sobre os quais teceremos nossas considerações.

Como visto, o impugnante apresentou um questionamento sobre o certame, qual seja a falta de parcelamento do objeto, ou seja, questiona os serviços a serem contratados alegando que são diferentes e que deveriam, ser parcelados. Alegando ainda que não teria no edital a justificativa apropriada para a contratação de forma integrada.

01) DA ESCOLHA DA CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL:

Importante destacar que trata-se de uma contratação de serviços de limpeza urbana e destinação dos resíduos sólidos do município de Divino, sistema integrado de:

- a) Varrição manual de avenidas, ruas, praças e logradouros públicos da sede do Município e nos Distritos de Viletas e Bom Jesus;
- b) Coleta e transporte até o destino final de resíduos domiciliares, comerciais e públicos com utilização de caminhões, caçamba e compactador;
- c) Coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos do serviço de saúde em veículo apropriado com motorista e coletor;

d) Fornecimento de equipe e equipamentos, incluído o veículo necessário, para serviços de multitarefa (capina e roçada manual ou mecanizada, poda de árvores, desobstrução de boca de lobo, raspagem de terra e areia, pintura de meio-fio, remoção de carcaças de animais).

Veja-se que nada mais é do que a limpeza da cidade e o recolhimento dos resíduos sólidos seja domiciliar, comercial e da saúde, não havendo repita-se nenhum serviço desconexo. A integração destes serviços visto que a separação dos mesmos pode levar um risco ambiental, é essencial, pois se um desses serviços falha, toda a cadeia de trabalho para, portanto, este é um serviço que deve ser feito de forma continuada.

Um exame atento do tipo do objeto licitatório, evidencia que os serviços de Limpeza, transporte e destinação dos resíduos possuem naturezas distintas, porém interligadas, sendo necessária a consecução dos serviços em harmonia e com reponsabilidade centralizada num único executor.

Ainda que os serviços a serem prestados de limpeza, coleta, transporte e destinação final dos resíduos possam ser licitados em separado, todos eles inserem-se na concepção legal de **saneamento básico** (art. 3º, I, “c”, da Lei Federal 11.445/07), o que demonstra que estão totalmente interligados.

A Lei Federal 12.305/10 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos conceituou gerenciamento de resíduos sólidos da seguinte maneira:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

*X - **gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;**”*

Percebe-se que a legislação federal trata os objetos licitados pela Prefeitura de Divino de maneira absolutamente integrada, sendo impossível realizar uma política adequada de limpeza urbana sem uma política de transporte e destinação final de resíduos sólidos. Isto é, não existe limpeza urbana sem transporte e sem destinação final dos resíduos recolhidos.

Frente ao exposto nesse tópico, fica mais que evidente a presença de justificativa técnica e econômica para o não-parcelamento dos objetos no presente caso, vez que a realização de uma única licitação para limpeza, transporte e destinação final dos resíduos sólidos diminuiu o preço do contrato para a

administração pública, está de acordo com a visão sistêmica e integrada da Política Nacional de Resíduos Sólidos e tem maior eficiência na preservação do meio ambiente.

Para além disso o **Anexo XIII – Nota Técnica** do edital traz justificativa detalhada para o não parcelamento do objeto, a qual se transcreve na integralidade:

I – PARCELAMENTO DO OBJETO

À luz do art. 23, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei n. 8.666/93 tem-se, *a priori*, a falsa ideia de que toda obra ou serviço deveria ser dividido “em tantas parcelas” quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis para, assim, melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade nos certames licitatórios.

Todavia, o aspecto técnico da questão está atrelado mais a natureza do objeto do que propriamente a uma imposição legal.

Após a análise detida sobre o Projeto Básico e demais elementos que integram a caracterização do objeto em questão é que se poderá concluir sobre a inviabilidade da adoção do parcelamento de que trata a Lei.

O entendimento doutrinário e jurisprudencial tem sido de que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser aferido sempre no caso concreto, perquirindo-se essencialmente a viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto.

O TCU, no Acórdão n. 732/2008, se pronunciou no sentido de que *“a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto”*.

Nesse sentido, a decisão do TCU no Acórdão n. 2864/2008 dispõe que:

“(…)se o parcelamento das obras, no caso concreto, mostra-se prejudicial ao gerenciamento dos serviços, é admissível a realização de licitação única para contratação da execução de todas as etapas que compõem o empreendimento.” (Grifos nossos)

A Corte de Contas Mineira, em resposta à Consulta n. 725.044, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, proferida na Sessão de 09/05/2007, decidiu:

(…) “Ressalta-se que o parcelamento pode ser inviável, mesmo se estando diante de objeto divisível, quando restar provado pela Administração que poderá trazer prejuízo financeiro e operacional e inviabilidade técnica e econômica, hipótese em que deve ser realizado um único procedimento licitatório, pela totalidade do objeto.” (Grifos nossos)

No mesmo sentido, o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes manifestou da seguinte forma no Parecer n. 2086/00, elaborado no Processo do TCDF:

*Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma. **Não é, pois, a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação desta norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. (Grifos nossos)***

No caso em tela, o objeto não foi parcelado em homenagem aos normativos citados e, por isso, será contemplado por Lote Único que representam as seguintes atividades:

- a) Varrição manual de avenidas, ruas, praças e logradouros públicos da sede do Município e nos Distritos de Viletes e Bom Jesus;
- b) Coleta e transporte até o destino final de resíduos domiciliares, comerciais e públicos com utilização de caminhões, caçamba e compactador;
- c) Coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos do serviço de saúde em veículo apropriado com motorista e coletor;
- d) Fornecimento de equipe e equipamentos, incluído o veículo necessário, para serviços de multitarefa (capina e roçada manual ou mecanizada, poda de árvores, desobstrução de boca de lobo, raspagem de terra e areia, pintura de meio-fio, remoção de carcaças de animais.

Todavia, o parcelamento das atividades integrantes da Limpeza Urbana do presente Lote (denominemos de “itens”) já não se apresenta viável, tendo em vista que os serviços elencados guardam uma relação de interdependência técnica entre si.

Exemplifique-se tomando como referência as atividades (itens) previstas. A capina das vias e logradouros públicos depende de uma coordenação com a varrição, pois a existência de resíduos nas vias causa impacto direto na possibilidade de execução da capina. Não há como fracionar atividades por absoluta inviabilidade técnica e operacional.

Neste sentido, importante frisar que a Administração Pública ganhará em economia de escala com a adoção da modulação realizada, sem trazer qualquer prejuízo a ampla participação no certame licitatório.

Outrossim, o TCU, no Acórdão n. 1214/2013, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, orienta que:

“III.e – Casos de parcelamento do objeto 168. O art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, fixa orientação no sentido de que “as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala”. 169. Pelo esclarecido anteriormente, as empresas que prestam serviços

terceirizados, em regra, não têm especialidade no serviço propriamente, mas na administração da mão de obra. É uma realidade de mercado à qual a Administração precisa se adaptar e adequar seus contratos. É cada vez mais raro, por exemplo, firmar contratos com empresas especializadas somente em limpeza, ou em condução de veículos, ou em recepção. As contratadas prestam vários tipos de serviço, às Páginas 4 de 4 vezes em um mesmo contrato, de forma que adquirem habilidade na gestão dos funcionários que prestam os serviços, e não na técnica de execução destes. 170. Trata-se, assim, de prática regular do mercado prestar esses serviços de forma concomitante. Desse modo, a divisão do objeto, como previsto na norma transcrita, não implicará em ampliação da competitividade e, em consequência, em ganhos econômicos, pois as mesmas empresas participarão da licitação. 171. Além do mais, quanto maior o objeto desse tipo de contrato, menores serão os custos fixos por posto de trabalho. Em princípio, portanto, é esperada uma redução dos preços ofertados, caso o objeto não seja dividido. 172. Nessa linha de raciocínio, a simples divisão desses serviços implicará apenas em aumento de despesas para a administração, seja para contratá-los, seja para geri-los. 173. Portanto, sob o ponto de vista técnico e econômico, serviços não especializados, como movimentação de móveis, almoxarifado, arquivo, protocolo, garçom, mensageiro, motorista, recepcionista, limpeza, arquivo, não devem ser divididos. (Grifos nossos)

Diante disto, não se mostra descabido o modelo adotado pela Administração ao concentrar todos os serviços atinentes à limpeza urbana em uma única licitação.

Portanto, levando-se em conta a necessidade de contratação de empresa apta a realizar o serviço de limpeza urbana no município de Divino/MG, e considerando que referido serviço apresenta uma série de etapas complexas e com interdependência recíproca, mostra-se **inviável o fracionamento do objeto**.

Necessário, assim, **materializar do modo como aqui se fez a aplicação do disposto no art. 23, §§1º e 2º da Lei n. 8.666/93.**

Portanto, não é pertinente a alegação da empresa impugnante de que não houve justificativa apropriada quanto ao não parcelamento do objeto, pelo contrário, fundamentou-se em detalhes quanto a necessidade da contratação de forma integrada. Assim, seja pelo prisma da legalidade, seja pelas razões técnicas ambientais, seja pela economicidade e centralização da responsabilidade quanto as etapas de limpeza, transporte e destinação final dos resíduos municipais não há como parcelar o objeto. Nessa linha a decisão do TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

DENÚNCIA N. 1013095

Denunciante: AIG Transporte e Serviço de Limpeza - ME
Denunciado: Consórcio Regional de Saneamento Básico – CONSANE
Partes: Antônio Carlos Doorgal de Andrada, Ivan Massimo Pereira Leite
Procuradores: Felipe Bernardo Furtado Soares, OAB/MG 150.814; Lucas Chaves Winter, OAB/MG 150.427; Lucas Emanuel Furtado Soares, OAB/MG 178.721; Lucas Loureiro Tiele, OAB/MG 152.141
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

DENÚNCIA. ÓRGÃO MUNICIPAL. PROCESSO LICITATÓRIO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO DA LICITAÇÃO. PROJETO BÁSICO INSUFICIENTE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA OS ÍNDICES DE REAJUSTE DE PREÇOS. IMPROCEDÊNCIA DOS FATOS DENUNCIADOS. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. Uma vez demonstrado pela Administração que o parcelamento configuraria a opção mais onerosa para o Município, estando devidamente justificado e motivado, é lícita a exceção à regra prevista no §§1º e 2º do artigo 23 da Lei Federal nº 8666/93.

Diante dos argumentos apresentados não há que se falar em alterar, neste ponto, o edital, pois a contratação integrada foi justificada e está em consonância com as regras do saneamento básico e de gerenciamento de resíduos sólidos.

Por fim, cabe esclarecer que a exigência de ter uma Unidade de Tratamento de Resíduos dos Serviços de Saúde pode ser substituída pela Carta de Compromisso delimitada no modelo do Anexo XI, ou seja, a empresa não tendo a Unidade de Tratamento de Resíduos dos Serviços de Saúde pode substituir por um compromisso de que vai destinar corretamente os resíduos. Vejamos o edital:

1.16 - Comprovação de possuir Unidade de Tratamento de Resíduos dos Serviços de Saúde, licenciada pela FEAM/COPAM, em conformidade com a resolução CONAMA 316/2002.

1.16.1 - Caso a empresa Licitante não possua em seu nome Unidade de Tratamento de Resíduos dos Serviços de Saúde, nas condições acima, apresentará Carta de Compromisso, conforme modelo constante no **Anexo XI, afirmando que prestará esse serviço em conformidade com a legislação mencionada. (destacamos)**

Portanto, não se obrigou que a licitante tenha uma Unidade de Tratamento de Resíduos dos Serviços de Saúde e sim a opção de ter ou o compromisso de destinar corretamente os resíduos. Deste modo, também quanto a esse ponto infundada Impugnação.

Conclusão

Sob o peso dessas razões superiores, somos de opinião pelo recebimento da presente impugnação, posto que própria e tempestiva, para que, no mérito pugnaríamos pela sua **improcedência**, nos termos da fundamentação acima.

Dê-se ciência ao impugnante.

Esse é o nosso entendimento acerca do assunto em tela, sem embargo de eventuais posicionamentos em sentido contrário, que respeitamos.



Sebastiana do Carmo Braz de Souza
Consultora Jurídica - OAB/MG 78.985