



## RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

**Processo Licitatório nº 005/2022**

**Pregão Presencial nº 003/2022**

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA COLETA SELETIVA E REGULAR E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES RECICLÁVEIS E COMPACTÁVEIS

### SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se, em síntese, de impugnações apresentadas no processo licitatório em epígrafe pelas empresas Meio Oeste Ambiental LTDA e Scheila Mara Weiller Antunes de Lima EIRELI, através dos protocolos nº 3.538/2022, 3.898/2022 e 8.223/2022 frente a possíveis irregularidades no instrumento convocatório que compreendem prejudiciais ao regular andamento do certame.

É o breve relato.

### ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

A Lei nº 10.520/2002, que instituiu o pregão, não disciplinou prazos para apresentação de pedidos de esclarecimento e impugnações aos editais. Regra geral, essa disciplina foi fixada pelo do art. 12 do Decreto nº 3.555/2000, que regulamenta a forma do pregão disciplinando que ***"Até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do pregão."***

Por seu turno, o art. 110 da Lei nº 8.666/1993 reza que na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.

Para assegurar a garantia constitucional do contraditório criou-se a impugnação ao edital como um instrumento administrativo de contestação da ilegalidade de cláusulas do ato convocatório, cujo exercício é atribuído ao licitante ou por qualquer cidadão (§§ 1º e 2º do art. 41 da Lei nº. 8.666/1993). Ou seja, deve ser entendido como uma forma de provocação da Administração à verificação da legalidade do ato convocatório.



Respalhada nas disposições legais que regem os atos do Poder Público, a Administração não apreciará o mérito da impugnação ao edital quando esta for intempestiva ou quando se faça em momento diverso daquele previsto legalmente, pois a lei fixou prazo para os interessados apontarem as eventuais ilegalidades e o não-exercício do direito significaria que o interessado aceitou as condições do edital.

Assim, para entender o computo do prazo legal para impugnações e esclarecimento, busca-se no escólio do Prof. Jacoby Fernandes que não se computa o dia de início e conta-se o prazo sucessivamente, *in verbis*:

*"o dia 19 foi fixado para realização da sessão e, na forma da contagem geral dos prazos, não se computa o dia de início. O primeiro dia na contagem regressiva é o dia 18; o segundo, o dia 17. Portanto, até o dia 16, **último minuto do encerramento do expediente no órgão**, poderá o licitante e qualquer cidadão impugnar o edital ou requerer esclarecimentos"<sup>1</sup> (grifei)*

Portanto, tendo por base o retromencionado dispositivo legal e considerando que a data para recebimento foi dia 04/04/2022, **o prazo fatal para impugnação é dia 30/03/2022 às 19h**, horário que o Município encerra o expediente.

Nota-se que as apresentações das impugnações foram realizadas pelos impugnantes em **10/02/2022, 14/02/2022 e 28/03/2022** frente ao lançamento do primeiro edital e sua última retificação.

Assim, considerando que os encaminhamentos das impugnações ocorreram dentro do prazo legal, **as impugnações apresentadas são tempestivas.**

## **MÉRITO**

### **APONTAMENTOS REALIZADOS PELA EMPRESA MEIO OESTE AMBIENTAL LTDA.**

A Empresa aduziu que em Fevereiro de 2022 se manifestou através de impugnação ao regramento do primeiro edital lançado pela Prefeitura de Caçador-SC e que não houve qualquer resposta do órgão público, quando o edital foi retificado e nem

<sup>1</sup> JACOBY, J. U. Sistema de Registro de Preços e Pregão. 6 ed. Belo Horizonte, Fórum. 2015, p. 471/472.



todos os aspectos levantados naquela impugnação foram analisados pelo Pregoeiro, razão pela qual apresenta nova impugnação frente ao edital retificado.

Dito isso, o que se percebe da irresignação central da Impugnante é que a seu entender as disposições da necessidade pública não refletem a realidade quantitativa e qualitativa atual da prestação de serviço executada pela Impugnante em Contrato Administrativo Precário e Emergencial.

Para tanto, é forçoso informar à Impugnante que a Administração Pública com base no interesse público e princípio de economicidade considerou, ao elaborar o presente edital, a realidade atual dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos compactáveis e recicláveis, da qual o Município é titular, bem como baseou-se na literatura especializada sobre o tema, conforme indicado nos anexos II e III do edital, para estabelecer a quantidade de equipamentos, veículos, pessoas e utensílios, buscando a imparcialidade do processo e garantindo a seleção competitiva do prestador do serviço.

**Compreende-se, a princípio, as alegações da atual Contratada, ora Impugnante, no sentido de buscar fazer com que o presente Edital se alinhe às características dos serviços por ela prestados. PORÉM, CABE À ADMINISTRAÇÃO, EM DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO ESTABELECECR CRITÉRIOS ISONÔMICOS PARA CONTRATAÇÃO, OFERECENDO CONDIÇÕES IGUAIS ÀS CONCORRENTES.**

Ademais, ressalta-se que a forma com que a atual Contratada realiza os serviços não exclui a existência de outras estratégias de execução dos serviços capazes de atenderem aos princípios de economicidade e eficiência.

Evidencia-se, ainda, que o Termo de Referência leva em consideração diversas estratégias para a realização dos serviços, estabelecendo roteiros, equipes e frequência de coleta para atender às demandas da atividade. **Assim, faz-se necessário entender o Termo de Referência como um todo, pois, presumir que somente um número maior de pessoas, veículos, utensílios e equipamentos é capaz de garantir a realização eficiente dos serviços é DESCONSIDERAR A TOTALIDADE DO PROJETO PROPOSTO.**



Na verdade, o que se verifica no presente caso é que a Impugnante se encontra em condição confortável em um contrato Emergencial que se compulsa diante de diversas suspensões cautelares no procedimento licitatório, caracterizando-se o caráter protelatório com as alegações postuladas em sede de impugnações.

Noutra esteira, recai os argumentos da Impugnante no aspecto da inadequação de aplicação da modalidade do pregão para o presente objeto, colacionando em seus argumentos manifestação do Ministério Público do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, frisa-se, manifestação e não decisão do julgado em específico.

Ademais, mesmo que o julgado lhe favorecesse, não haveria plausibilidade trazê-lo com efeito vinculante, pois a imposição da **decisão de um Tribunal de Contas Estadual distinto do Estado de Santa Catarina** que detêm independência e autonomia funcional, seria dar esvaziamento aos seus julgados consolidados e que vinculam os entes públicos de seu controle.

Assim, ou a Impugnante desconhece as decisões do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ou se faz de divergida para tentar ladear a decisão deste Pregoeiro e buscar afastar uma das modalidades de licitação mais vantajosas e céleres positivadas no Brasil.

Neste sentido, o prejulgado nº 2129 do TCE/SC traz em seu bojo a possibilidade de aplicação da modalidade do Pregão para contratação do presente objeto:

*"é possível, em tese, a Administração Pública lançar **licitação na modalidade de pregão para a contratação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, incluindo-se os compactáveis residenciais, comerciais, hospitalares e coleta seletiva**, desde que o edital descreva objetivamente os padrões de desempenho e de qualidade, por meio de especificações usuais no mercado, nos termos da Lei n. 10.520/2002, ou utilizar-se da modalidade de concorrência, nos termos da Lei n. 8.666/93, cabendo a escolha à autoridade pública competente."*

Veja-se que as especificações do objeto estão pormenorizadamente definidas no Termo de Referência com padrões de desempenho e de qualidade usuais no mercado, conforme delineado na Lei nº 10.520/2002 e diretrizes do prejulgado citado do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.



Assim, o ato administrativo pela melhor escolha da modalidade licitatória é discricionário, cabendo a Autoridade Competente a escolha entre o Pregão ou a Concorrência Pública. **No presente caso, sabemos que a indicação pela Autoridade Competente foi a modalidade do Pregão Presencial, não havendo maiores discussões sobre este tópico.**

Já quanto a alegação referente a simplificação do edital, a Impugnante aduz que atualmente presta o serviço utilizando-se para tanto de 06 (seis) caminhões operados por 26 (vinte e seis) pessoas, que utiliza de 14 (quatorze) caixas de "bota-fora" dispostas em diversos locais e que utiliza o montante de 114 (cento e quatorze) contentores, alguns com capacidade de 2.500 (dois mil e quinhentos) litros, bem como disponibiliza um número maior de funcionários para atender à coleta seletiva.

**Com efeito, a Impugnante novamente pressupõe que o instrumento convocatório deve vincular-se à realidade descrita através do presente contrato administrativo gerenciado por ela, entretanto, A EQUIPE TÉCNICA AO ELABORAR O TERMO DE REFERÊNCIA DO PRESENTE EDITAL ESTABELECEU CRITÉRIOS PARA UMA NOVA CONTRATAÇÃO, EM UM PROJETO NOVO, PREVENDO UMA SITUAÇÃO FUTURA QUE ESTÁ RELACIONADA À ADOÇÃO DE NOVAS POLÍTICAS DE GESTÃO PARA A ATIVIDADE, VISANDO SOLUÇÕES PARA OS ASPECTOS CRÍTICOS, COM NOVAS IDEIAS REFERENDADAS PELO INTERESSE PÚBLICO, BUSCANDO INOVAÇÕES E MELHORIA CONTÍNUA.**

Em leitura do Termo de Referência, é possível notar que não haverá na situação da contratação futura caixas "bota-fora", o mesmo quantitativo de veículos, de equipe e de contentores do que a atual contratação, pois almejou-se no novo projeto a redução de equipamentos com otimização de roteiros e frequências de coleta, buscando economicidade e eficiência.

Ainda, a Impugnante aduz, em suma, que as exigências do instrumento convocatório quanto a qualificação técnica não se aprofundam em suas especificidades técnicas, pontuando que as exigências solicitadas estão muito aquém do necessário para a realização do serviço. A empresa propõe que o edital solicite exigências mais restritivas, afirmando que a empresa a ser contratada já deverá ter executado esse serviço



anteriormente e em diversos municípios em quantitativos semelhantes aos praticados por ela neste município.

Nesse sentido, afirma-se que as exigências mais restritivas lesam o caráter competitivo da licitação, conforme Decisão TCU nº 1.090/2001. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem admitido como razoável, em geral, a exigência de comprovação de experiência em **percentual de até cinquenta por cento dos quantitativos a executar. (Acórdãos TCU nº 1.432/2010, 717/2010, 2099/2009, 2088/2004, 1284/2003, todos do Plenário).**

Exemplificativamente, cita-se o Processo Licitatório nº 17/2015 deste município, que versou também sobre contratação de empresa para prestação de serviços na área de saneamento (água e esgoto), edital o qual ratificado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que chega a um valor muito superior ao do presente certame, se aproximando da quantia de 1 bilhão de reais, não chegou a exigir atestados de experiência, em capacidade técnica-operacional, próximos aos cinquenta por cento dos quantitativos a executar, citados nos acórdãos.

Deste modo, considerando o apresentado e em consonância com a Súmula nº 263 do TCU<sup>2</sup>, a administração entendeu que os quantitativos mínimos solicitados são suficientes para promover a competição e examinar a capacidade que a licitante possui de disponibilizar mão-de-obra, equipamentos e materiais para a perfeita execução do objeto licitado, na quantidade, qualidade e prazo exigidos.

Já em referência ao apresentado do valor global pela Impugnante que em edital anterior que foi anulado, ante vícios detectados no edital, os valores dos objetos eram superiores ao do presente certame. Ocorre que no presente edital foi utilizado uma metodologia diferente da anterior para elaboração da composição do custo do conjunto dos serviços prestados, todas as informações referenciais acerca dos valores estão apresentadas nos anexos, correspondem à realidade, e estão em conformidade com a legislação e as normas vigentes.

---

<sup>2</sup> Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, **devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.**



Por fim, quanto aos custos referentes aos 04 (quatro) coletores que não foram incluídos na planilha de composição de preços, **salienta-se que os custos serão retificados para republicação do edital.**

**APONTAMENTOS REALIZADOS PELA EMPRESA SCHEILA MARA WEILLER ANTUNES DE LIMA EIRELLI.**

Prefacialmente, indica-se que o surgindo de novo regramento editalício lançado em Março de 2022 pela Prefeitura de Caçador-SC e a análise das impugnações devem ser ulteriores ao lançamento do novo edital, operando-se a preclusão das discussões do regramento anterior lançado em Fevereiro de 2022. Para tanto, de acordo com o **princípio da auto tutela**, a Administração Pública deve exercer controle sobre seus próprios atos quando estes possam macular o certame ou revogá-los quando inoportunos.

Assim, apesar de retificado o presente procedimento licitatório em Março de 2022, registra-se que não há novo questionamento ao instrumento convocatório pela Impugnante. Assim, a Equipe Técnica ao analisar os apontamentos realizados pelo protocolo nº 3.898/2022 em Fevereiro do corrente exercício, solicitaram a retificação do edital para alterar o item 3.1.3 do Termo de Referência (ANEXO I), passando a constar a seguinte redação: **"constituirá obrigação contratual a limpeza e a manutenção da caçamba compactadora ou carroceria"**.

Também, solicitaram a remoção dos itens 3.1.3 w e 3.2.2.1 t do Termo de Referência (ANEXO I), sendo que os demais quesitos levantados em impugnação pela Licitante foram retificados com a errata do atual processo licitatório publicado em Março de 2022, exceto os quesitos que serão julgados improcedentes pelas razões adiante expostas.

Noutra Esteira, a Impugnante requer que os custos do responsável técnico sejam inclusos no valor de referência para que o valor máximo do objeto da licitação seja alterado.

Esclarece-se que a exigência de responsável técnico não compõe a planilha, **pois não se trata de um custo direto**. Os custos administrativos rateados entre diversos contratos da Impugnante deverão constar nas parcelas da Administração Central do BDI.



Já quanto a ausência da composição de custos na execução de coleta de resíduos recicláveis por 04 (quatro) coletores, o edital será retificado para que esses custos passem a abranger os valores a serem repassados pela Administração Pública à futura Contratada.

Ainda, a Impugnante solicita que caso os custos para pesagem dos veículos no aterro sanitário sejam arcados pela Contratada, requer que estes também estejam abrangidos na composição da planilha de custos da Administração. Ocorre que a pesagem será de responsabilidade da empresa operadora do aterro, **que não se configura como objeto deste edital.**

Referente aos tributos de PIS e COFINS abrangidos na composição indireta questionada pela Impugnante, friso que o valor estabelecido não é impeditivo para a Impugnante concorrer, pois o percentual estabelecido está de acordo com o preconizado em diferentes manuais de vários Tribunais de Contas consultados e que recomendam que, *"quando o valor anual estimado do contrato for inferior ao limite para a tributação pelo regime de incidência não cumulativa, utilizar as alíquotas do regime cumulativo (0,65% PIS e 3% COFINS)"*

Para entender melhor e simplificada, o **imposto cumulativo se refere ao lucro presumido**, enquanto o **não-cumulativo refere-se ao lucro real**. Além disso, como mencionado pela Impugnante, a tributação do PIS e COFINS muda conforme o regime tributário da empresa. Se está no Lucro Presumido, eles são cumulativos; se está no Lucro Real, eles são não-cumulativos.

Porém, como nos casos em que o valor do contrato não supera o limite da tributação pelo regime de incidência não cumulativa previsto no art. 14 da Lei nº 9.718/1998, alterada pela Lei nº 12.814/2013, optou-se por fazer constar na planilha os valores de PIS e COFINS de 3,65% (três vírgula sessenta e cinco por cento), devendo as licitantes adotarem as alíquotas condizentes com seus regimes tributários no momento da composição da planilha de custos.

Ademais, a Impugnante alega que não estão inseridos valores referentes a utilização de veículo reserva. Neste aspecto, entende-se que o caminhão não é necessário, pois seu uso será esporádico e não há como prever a sua utilização. Assim, esse custo faz parte dos riscos do contrato, situações que poderão ocorrer.



Portanto, não foi considerado no projeto básico a dedicação exclusiva de um veículo reserva, considerando as características da coleta realizada no município. Além disso, foram considerados na planilha o custo de depreciação e remuneração de capital dos equipamentos. Essa remuneração contempla eventual necessidade de substituição de equipamentos coletores, sempre que estiverem fora de operação, seja por necessidade de manutenção ou qualquer outro motivo.

Ademais, a Impugnante insiste na inclusão de custos diretos no presente procedimento licitatório, quando muitos dos seus apontamentos estão relacionados a custos indiretos e que devem estar abrangidos no BDI, como é o caso da indicação de contratação de 01 (um) auxiliar/assistente administrativo para atendimento ao telefone quando o edital exige que *"os veículos deverão apresentar, em local visível, o número do telefone da central de atendimento ao usuário."*

Ora, convenhamos, a Administração Pública não está disposta a pagar despesas com encargos salariais exclusivos para execução do presente contrato, pois um auxiliar/assistente administrativo poderá exercer suas atribuições a diversos contratos da Impugnante, razão pela qual não é razoável que esse "custo indireto" seja abrangido na composição direta a ser paga pela Administração.

Novamente, com o intento de aumentar o valor global da prestação do serviço licitado, a Impugnante questiona as questões de pinturas padronizadas dos veículos em serviço, requerendo modificações na planilha de custos. Em momento algum foi estabelecida pela Administração a forma de padronização dos veículos, mas sim que estes sejam padronizados para identificação oficial dos veículos utilizados na prestação do serviço, bem como facilitando essa identificação por parte dos munícipes. **Assim, a pintura poderá ser estipulada pelo padrão já utilizado pela empresa.**

Por fim, a Impugnante alega a necessidade de inclusão de encarregado para supervisionar a execução dos serviços. Frisa-se que para o desempenho das funções do encarregado, a carga horária de trabalho é de 44h semanais, não sendo necessário que o funcionário esteja a serviço durante todo o período da coleta. Entende-se que esse profissional fará o gerenciamento das equipes dentro deste período de trabalho, não significando que este deva estar presente em todas o roteiro de coleta.



## CONCLUSÃO

Por todas as razões expostas, o Pregoeiro decide conhecer das impugnações por estarem tempestivas e, no mérito, sejam as mesmas julgadas parcialmente procedentes nos seguintes quesitos:

**a)** Alterar a planilha de composição de custos para inclusão dos custos diretos de 04 (quatro) coletores que não foram incluídos na planilha de composição de preços, conforme manifestação da entidade requisitante através do protocolo nº 29.713/2021;

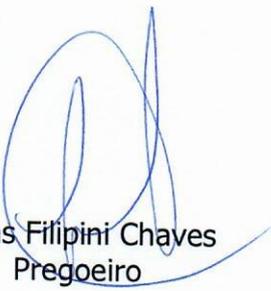
**b)** Retificar o item 3.1.3, "p" do Termo de Referência (ANEXO I) para constar a seguinte redação: "*constituirá obrigação contratual a limpeza e a manutenção da caçamba compactadora ou carroceria*"; e

**c)** Suprimir as exigências dos itens 3.1.3, "w" e 3.2.2.1 "t" do Termo de Referência (ANEXO I)

Sugere-se que as demais condições do edital sejam mantidas e o edital retificado com reabertura do prazo para recepção das propostas.

Publique-se. Intime-se.

Caçador, SC, 26 de maio de 2022.

  
Lucas Filipini Chaves  
Pregoeiro