

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 008/2025

PROCESSO Nº 13/2025

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA, PARA A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE ARMAZENAMENTO, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS DOMICILIARES, COM FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS, VEÍCULOS E FUNCIONÁRIOS DE SUA RESPONSABILIDADE, EM ATERRO SANITÁRIO DEVIDAMENTE LICENCIADO PELOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS COMPETENTES

IMPUGNANTE: ESTRE SPI AMBIENTAL S/A., CNPJ: 10.541.0189/0001-57

A empresa ESTRE SPI AMBIENTAL S/A., procede a impugnação ao pregão referenciado requerendo, ao final, por todas as razões explicitadas, seu acolhimento, com a republicação do ato convocatório e restauração de seu prazo para sessão de oferta de propostas.

1. DA AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMATIVO

Sustenta a impugnante tratar-se de ilegalidade e afronta aos princípios da publicidade, moralidade e transparência a ausência de orçamento estimativo e de demonstrativo de cálculo.

Contudo, tais alegações não merecem prosperar.

Isto em razão da possibilidade de a Administração restringir o sigilo de seu orçamento à controladoria interna e externa, em atendimento ao disposto no mesmo artigo 24, objeto da presente impugnação.

O TCU previu esta possibilidade em seu Manual de Licitações e Contratos- Orientações e Jurisprudência (Item 4.5.6), sendo novidade na nova lei de licitações.

A medida visa evitar o ajuste de preços dos fornecedores ao teto previamente conhecido, prejudicando a competitividade do certame. Considerando que se trata de itens com flutuação de preço, de toneladas e distâncias diferentes dos municípios participantes aos possíveis aterros, a exposição dos custos unitários por itens se mostra contrária à eficiência da Administração Pública.

Os valores unitários para cada município devem ser calculados pelas empresas que se interessarem em participar do processo de licitatório, e apresentar uma composição de preço baseada nas tonelagens apresentadas por cada um dos municípios, bem como com a distância dos municípios até a destinação final, resultando em um valor unitário para cada município consorciado.

Conforme entendimento (TC-013312/989/19-7) "não é obrigatório divulgar o orçamento estimado da contratação ...". Referido entendimento se clarifica na leitura a seguir:

O despacho que proferi nos autos do TC 13.303/989/19-8, publicado no DOE em 31/05/2019, assim tratou a questão:

"E no que se refere à falta de valor estimado para contratação e ausência de orçamento detalhado em planilhas, anoto que a jurisprudência deste E. Tribunal é no sentido de que se tratando de pregão não há obrigatoriedade na divulgação do orçamento estimado da contratação, devendo a Administração tornar público o local onde tal informação poderá ser obtida e facilitar o acesso aos interessados."

Ademais, o ordenamento jurídico autoriza que a disponibilização do orçamento estimativo seja apenas ao final da apresentação dos lances no Pregão, visando garantir a busca pela proposta mais vantajosa. Não se olvida do acesso aos custos unitários pela controladoria interna e externa e pelos interessados, mediante requerimento.

Diante disso, resta inviável ao CIVAP e aos municípios consorciados a demonstração pormenorizada do orçamento estimativo e da exposição dos custos unitários por item, em atendimento às peculiaridades locais dos municípios, do mercado e em atendimento ao princípio da eficiência.

2. DO SUPOSTO DESCOMPASSO DO ORÇAMENTO ESTIMADO

Alega a impugnante que a média de tonelagem anexada pelo Consórcio se mostra em descompasso com os preços praticados usualmente no mercado, estando abaixo dos valores praticados.

Entretanto, o item 3.3-A e seguintes do edital, c/c com o artigo 63, parágrafo 1º da lei 14.133, determinam a adequação do licitante e de sua proposta à estimativa de preço prevista no edital.

Assim é a interpretação dada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

Vislumbra-se a clara pretensão de solucionar as notórias discussões e pleitos acerca de reequilíbrios econômicos e financeiros, em razão do cumprimento de convenções e dissídios coletivos, com reflexos nos custos da execução do objeto. Sendo previamente estabelecidas em leis, convenções e dissídios os direitos e garantias dos empregados, **deve o licitante computar adequadamente seus custos, de modo a valorar sua proposta de acordo com a realidade vivenciada.**

Evidente que novas disposições, não previstas ou inovadoras, que causem o desequilíbrio econômico e financeiro do contrato, comportam sua avaliação. Não se desconsidera, ainda, a Súmula TCESP nº 10, que estabelece que "o preço final do produto ofertado pelos proponentes deve incluir os tributos e demais encargos a serem suportados pelo ofertante".

Portanto, a estimativa de preço serve como norte para a elaboração das propostas dos licitantes interessados, englobando todos os custos necessários à fiel execução dos serviços.

Incabível, portanto, o acolhimento da alegação.

3. DA SUPOSTA FALTA DE CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Alega a empresa impugnante que o Atestado de Capacidade Técnica exigido no Item 9.17 do Termo de Referência se mostra insuficiente, ante de inexistência de parâmetros mínimos que demonstrem o serviço, quantidades e prazos que se coadunam com o certame; tal exigência insuficiente comprometeria a impessoalidade, moralidade e eficiência.

Não obstante a argumentação, as alegações não merecem prosperar, em razão de a exigência de um Atestado de Capacidade Técnica ser O MÍNIMO exigido, de forma a comprovar a realização de serviço anterior.

Em respeito ao princípio constitucional da isonomia, o requisito de Atestado de Capacidade Operacional visa atender o maior número de licitantes e às peculiaridades dos municípios consorciados, em conformidade com o art. 9º da Lei nº 14.133/21, de que é vedado a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas.

A nova lei de licitações, em seu artigo 67, §1º e 2º, previu corretamente a opção pela exigência de atestado restrita às parcelas de maior relevância OU valor significativo do objeto da licitação, sendo a de maior relevância correspondente ao mínimo de 50% do objeto.

A súmula 24 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo assim leciona:

"Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado."

Desta forma, cabe ao gestor a decisão de determinar se haverá o quantitativo de exigência de qualificação e seu percentual.

Portanto, com base no poder discricionário e na soberania editalícia, a presente alegação não merece acolhimento.

4. DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA EXIGIDA

Sustenta a impugnante que o edital, em seu Item 9.16, previu de forma genérica o necessário à qualificação econômica das empresas licitantes, limitada à expedição de certidão negativa de falência e concordata. Alega insuficiência de condições que garantam a saúde financeira da empresa contratada, o que comprometeria a fiel execução do contrato.

O edital, entretanto, em consonância com a súmula 50 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, garante a maior participação possível de empresas licitantes, ainda que em recuperação judicial:

"Em procedimento licitatório, não pode a Administração impedir a participação de empresas que estejam em recuperação judicial, das quais poderá ser exigida a apresentação, durante a fase de habilitação, do Plano de Recuperação já homologado pelo juízo competente e em pleno vigor, sem prejuízo do atendimento a todos os requisitos de habilitação econômico-financeira estabelecidos no edital."

Ainda, o STJ no julgamento do recurso especial 1.826.299 previu expressamente a participação de empresas em recuperação judicial em licitações:

"De fato, o acórdão recorrido não destoa da jurisprudência desta Corte de que a exigência de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial deve ser relativizada a fim de possibilitar à empresa em recuperação judicial participar do certame licitatório, desde que demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica.

Nesse sentido, a relativização da exigência de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial, consoante entendimento firmado neste STJ, tem arrazoamento, ainda, na comprovação da prestação da garantia contratual pelo recorrido (fl. 421), exigência essa prevista tanto na Lei 8.666/1993 (art. 56) como no edital licitatório."

A Lei 14.133/2021 não exige a certidão negativa de recuperação judicial^[6], mas cabe à Administração avaliar se o licitante em recuperação atende aos requisitos definidos de habilitação econômico-financeira e demonstra a aptidão necessária para executar o contrato. (Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU- Item 5.5.4, Ed. 2024).

Conclui-se, portanto, pela não procedência da alegação de insuficiência de exigência econômico-financeira, uma vez que se busca garantir a competitividade, a ampla participação e o contraditório, garantindo a oportunidade de a empresa demonstrar a viabilidade de execução, cabendo à Administração Pública a avaliação caso a caso.

5. DA PROIBIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO REUNIDAS EM CONSÓRCIO - ausência de justificativa para a proibição

O objeto, tal qual se acha descrito no Termo de Referência, compreende que: (a) o serviço de armazenamento se fará através da disponibilização, pela contratada, de estrutura física (contêineres e galpões) junto a espaço do município contratante; (b) o transporte e (c) a destinação final do resíduo, obrigatoriamente realizados pela contratada e destinado a aterro sanitário de sua propriedade.

Não se vislumbra nessa exposição a necessidade de justificativa maior à vedação de empresas reunidas em consórcio, visto que as etapas estão claramente demonstradas.

A Súmula 247 do Tribunal de Contas da União ressalta a "escolha" de a licitação ocorrer por "blocos" ou "lotes", destacando a possibilidade de "realizar concorrência única para a contratação de todo o complexo ou conjunto com um só licitante, mas, neste caso, desde que admitida expressamente a participação de empresas em consórcio, como forma de assegurar o parcelamento material do objeto ...". (grifamos)

No caso concreto, o critério de julgamento é o de menor preço por item (município contratante), conforme preâmbulo do edital e itens 1.4 e 9.1 do Termo de Referência.

Ademais, a vedação da participação de empresas em consórcio tem como verdadeiro intuito privilegiar, e não restringir a competitividade. A escolha do critério de julgamento ser por item possibilita que o maior número de concorrentes esteja apto a participar.

Não se vislumbra violação ao princípio da competitividade, uma vez que a discricionariedade administrativa autoriza margem de atuação para a Administração em consonância com o disposto na lei e na Constituição Federal.

No caso em apreço, a vedação também se presta a inibir eventual conluio. O jurista Marçal Justen Filho bem explica a possibilidade:

"A formação de consórcios acarreta risco da dominação do mercado, através de pactos de eliminação de competição entre os empresários. No campo de licitações, a formação de consórcios pode reduzir o universo da disputa. O consórcio pode retratar uma composição entre eventuais interessados: em vez de estabelecerem disputa entre si, formalizariam acordo para eliminar a competição[...]

Trata-se de faculdade da Administração, na busca por redução de riscos de contratações desastrosas, ampla competitividade e pela realização da finalidade pública e ambiental almejada.

6. CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, pelo recebimento da impugnação da empresa ESTRE SPI AMBIENTAL S/A - Em Recuperação Judicial, CNPJ: 10.541.0189/0001-57, posto que tempestiva, mas, no mérito, **JULGO IMPROCEDENTE** as razões invocadas pela impugnante, mantendo-se o edital inalterado.

Assis, 09 de abril de 2025.

Flávia Gonçalves Zuchieri
Pregoeira Oficial