

DECISÃO SOBRE PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 026/2021-EMAP, APRESENTADO PELA EMPRESA GLOBALTECH BRASIL LTDA

Trata-se de pedido de impugnação ao Edital, encaminhado pela empresa **GLOBALTECH BRASIL**, referente ao Pregão Eletrônico nº 026/2021 - EMAP, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de gerenciamento de resíduo sólido classe II, com fornecimento de materiais, abrangendo limpeza, asseio, conservação, segregação, acondicionamento, roço, capina, armazenamento, controle, manuseio, coleta seletiva, transporte e destinação final dos resíduos sólidos não perigosos, alocados em 2 (dois) lotes distintos: **LOTE 1: EDIFICAÇÃO**; e **LOTE 2: INFRAESTRUTURA E VEGETAÇÃO**. Sobre a matéria prestam-se as seguintes informações e decisão:

I – DAS ALEGAÇÕES

Em suma, a Impugnante fundamenta suas argumentações com base na Lei nº 8.666/1993, súmula 247 do Tribunal de Contas da União e em alguns doutrinadores, pleiteando o que segue:

- a) Que se promova a contratação segregada de empresas que prestem os serviços limpeza e conservação, bem assim os de coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos gerados pelo órgão.

Ao final, solicita a alteração do edital relativo ao ponto indicado e a publicação da versão alterada, constando a nova data para abertura do certame.

II – DA ANÁLISE

Inicialmente, cabe analisar o requisito de admissibilidade da referida peça impugnatória, ou seja, apreciar se a mesma foi interposta dentro do prazo estabelecido para tal.

Cumprido esclarecer que a presente licitação reger-se-á pelas disposições do Regulamento de Licitações e Contratos da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP e pela Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

De acordo com os termos do edital, a Impugnação do Ato Convocatório deve ser apresentada no seguinte prazo:

“2.1. Qualquer cidadão ou interessado poderá solicitar esclarecimentos ou impugnar o ato convocatório da licitação, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a ocorrência do certame, devendo a impugnação ser julgada e respondida em até 3 (três) dias úteis, nos termos do art. 94 do Regulamento de Licitações e Contratos da EMAP.

2.2. O pedido de impugnação deverá ser protocolizado no Setor de Protocolo da EMAP, localizado no Prédio sede da EMAP, na Avenida dos Portugueses, s/n, Itaqui, São Luís-MA, ou encaminhado para o e-mail da CSL/EMAP (csl@emap.ma.gov.br), dentro do horário de expediente da EMAP, das 08:00 às 12:00 e das 13:00 às 17:00 horas.

2.3. Se procedente e acolhida a impugnação do edital, seus vícios serão sanados e nova data será designada para a realização do certame, observado o Parágrafo Único do Art. 39 da Lei Federal 13.303/16.

2.4. A entrega da proposta, sem que tenha sido tempestivamente impugnado o presente Edital, implicará na plena aceitação, por parte dos interessados, das condições nele estabelecidas.”

Dessa forma, considerando que o pedido de alteração foi encaminhado por e-mail no dia 10/12/2021, às 17:23h (dezesesseis horas e vinte e três minutos), conclui-se que a impugnação foi apresentada de forma **tempestiva**.

- **Quanto ao pedido de que seja promovida contratação segregada de empresas que prestem os serviços limpeza e conservação em separado, bem assim os de coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos gerados pelo órgão.**

Submetidas as alegações ao exame da unidade requisitante, o Coordenador de Serviços Gerais - (COSEG) informou que a contratação segregada de empresas que prestem serviços de limpeza e conservação em separado dos serviços de coleta, de transporte e de destinação final dos resíduos sólidos traria prejuízo para a gestão contratual devido à especificidade da área do Porto do Itaqui, a qual requer uma coordenação dinâmica das etapas de limpeza das infraestruturas e vegetação nas áreas administradas pela EMAP com os serviços de coleta, transporte e destinação final. A segregação de tais atividades em parcelas ainda menores do que aquelas já previstas no edital poderia ocasionar prejuízos operacionais, conduzindo a resultados indesejados para a Administração Pública.

Corroborando com a explicação dada, o Coordenador de Serviços Gerais relata que a experiência prática com contratos anteriores demonstra essa necessidade de alinhamento e de sincronismo dos serviços de limpeza de vias e passeios com os de roçagem de vegetação e os de coleta e transporte, demandando a interação harmônica entre as equipes ao longo da execução, sob pena de que resíduos sejam deixados em vias públicas da área portuária (notadamente em razão do transporte de grãos), representando risco em termos de segurança do trabalho e de segurança ambiental. Portanto, todo o aparato logístico, isto é, a movimentação de caçambas e o acondicionamento temporário de resíduos, deve ser operado de forma conjunta e harmônica com as frentes de trabalho das equipes e máquinas que executam a limpeza efetiva da infraestrutura e da vegetação, para o melhor desempenho dos serviços e para a garantia da segurança e do asseio aos transeuntes.

Portanto, separar o transporte e destinação do restante dos serviços acarretará, de modo inequívoco, falhas operacionais pelo desalinhamento entre profissionais e equipes de trabalho, provocado também pela falta de uma única linha de comando.

Dito isso, tem-se que a Impugnação acerca do fracionamento do objeto é calcada no art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 e a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, segundo os quais a divisão do objeto licitatório em itens ou lotes é tratada como regra, em decorrência da presunção de que, com a divisão em parcelas menores, restaria aumentada a competitividade e, conseqüentemente, as chances de alcançar as propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Contudo, a regra comporta exceções, a demandar a ponderação de quem a examina. Nesse sentido, é válido destacar que a Lei nº 8.666/1993 preconiza o parcelamento do objeto quando esse parcelamento se revelar técnica e economicamente viável:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 1º 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. **(Grifo nossos)**

Na mesma esteira, a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União alerta que o parcelamento do objeto não deve ocorrer quando dele decorrer prejuízo para o conjunto ou complexo das atividades a serem executadas ou perda da economia de escala:

SÚMULA Nº 247 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. **(Grifo nossos)**

O ilustre doutrinador Marçal Justen Filho também ressalta que o parcelamento só deve ocorrer quando ele trazer vantagem para a Administração Pública:

“Nos termos do princípio geral considerado no art. 23, §1º, aplica-se a regra da preferência pelo fracionamento da contratação, quando isso for possível e **representar vantagem para a administração**. O fracionamento visa ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que o menor porte das aquisições ampliaria o universo da disputa.” **(Grifo nossos)**

Portanto, o raciocínio acerca da possibilidade de parcelamento requer ponderação cautelosa, visto que o pressuposto da legitimidade do parcelamento é o de que não ocorra prejuízo

ao todo, à técnica, à solução integral esperada, à **gestão das avenças** e, inclusive, à economia de escala. E, no caso, a COSEG chama a atenção para o risco de que a não integração das partes da solução resulte no não atendimento da necessidade pública que originou a contratação, concluindo pela inadequação do parcelamento requerido na Impugnação. Nesse sentido, destaca-se o teor do Acórdão nº 1946/2006-Plenário/TCU:

“5. Como regra geral, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, exige-se o parcelamento do objeto licitado sempre que isso se mostre técnica e economicamente viável. A respeito da matéria, esta Corte de Contas já editou a Súmula n. 247/2004, verbis: ‘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...’

.6. Depreende-se do dispositivo legal que a divisão do objeto deverá ser implementada sempre que houver viabilidade técnica e econômica para a sua adoção. 7. **Desta feita, é mister considerar dois os aspectos básicos acima suscitados, quais sejam, o técnico e o econômico.** Sob o primeiro, o parcelamento dependerá da divisibilidade do objeto licitado. **No que concerne ao segundo quesito, o fracionamento deve ser balizado pelas vantagens econômicas que proporciona à Administração Pública, com a redução de custos ou despesas, de modo a proporcionar a obtenção de uma contratação mais vantajosa para a Administração.** (...)11. Em síntese, o SSCP consiste numa central de operação e supervisão dos diferentes sistemas e subsistemas interligados e interdependentes, o qual permite o acompanhamento e monitoramento das manutenções preventivas e corretivas de modo gerencial, sem solução de continuidade do funcionamento daquele Tribunal. 12. **Desse modo, a fragmentação do objeto em vários, ocasionado diversas contratações, poderá comprometer o funcionamento, à guisa concatenada, do serviço que se vislumbra obter, revelando risco de impossibilidade de execução satisfatória do serviço.**13. Ainda sob a perspectiva técnica, impende lançar luzes sobre a centralização da responsabilidade em uma única empresa contratada, a qual considero adequada não apenas em vista do acompanhamento de problemas e soluções, mas mormente em termos de facilitar a verificação das suas causas e atribuição de responsabilidade, de modo a aumentar o controle sobre a execução do objeto licitado. 14. **Por outras palavras, em vista das razões técnicas, a execução do serviço de manutenção predial, de forma integralizada, por um só particular se mostra mais satisfatória do que a se fosse efetuada por vários particulares, no presente caso.**

Outro ponto a ser analisado, conforme o Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário/TCU, é que o Tribunal de Contas da União sustenta que deve ser evitado o parcelamento de serviços não especializados:

“O parcelamento do objeto deve ser adotado **apenas** na contratação de serviços de maior especialização técnica, uma vez que, como regra, ele não propicia ampliação de competitividade na contratação de serviços de menor especialização.”

Sobre o tema, é possível identificar uma interpretação da Corte de Contas favorável a segregação do objeto **desde que não onere a Administração e seja economicamente viável**. Tem-se, conforme posicionamento da COSEG, a manutenção da não segregação do objeto impera pelos os motivos aqui relatados, estando o Edital do certame em perfeita consonância com a jurisprudência mais recente do TCU.

Dessa maneira, no que tange ao tema abordado, não merece guarida o pedido de impugnação.

III – DA DECISÃO FINAL

Diante do exposto e pelas razões aqui apresentadas, **SE CONHECE**, em razão da tempestividade, para no mérito julgar **IMPROCEDENTE** a impugnação interposta pela empresa **GLOBALTECH BRASIL LTDA**, não havendo necessidade, nos pontos aqui apresentados, de reformulação do Edital.

São Luís/MA, 26 de janeiro de 2022.

Maria de Fátima Chaves Bezerra
Pregoeira da EMAP