LICITAÇÃO Nº 001/2021 – URBANA

PROCESSO Nº 20210285787

OBJETO: Contratação de empresa(s) para execução de serviços pertencentes ao sistema de manejo e transporte de resíduos sólidos urbanos do Município de Natal.

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Trata-se de análise e julgamento da impugnação ao Edital em epígrafe, apresentada tempestivamente pela Sra. Fernanda Westphol Luiz.

I. BREVE SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES

Sustenta a impugnante que o Edital de Licitação nº 001/2021-URBANA estaria eivado de vícios, os quais não teriam sido superados após o julgamento da primeira versão do instrumento convocatório pelo TCE/RN.

Em linhas gerais, invoca as seguintes supostas ilegalidades:

a) A vida útil dos veículos prevista no Edital de Licitação estaria em desacordo com o referencial do SICRO;
b) Não teriam sido observadas as Normas de Segurança do Trabalho;
c) Seria irregular o item 15.11.3.2.2, alínea "b", do Edital, ao permitir que o sócio da licitante demonstre a capacidade técnica-profissional e figure como futuro responsável pelos serviços contratados;
d) Estariam ausentes algumas informações essenciais para a elaboração da proposta de preços; e
e) Seria ilegal a exigência de apresentação de Metodologia de Execução como critério de qualificação técnica.

Assim, pugna, ao final, pela retificação do instrumento convocatório, para que sejam sanadas as irregularidades apontadas ao longo da impugnação.

II. ANÁLISE E JULGAMENTO

Passando-se à análise do mérito das alegações da impugnante, o presente capítulo será divido em tópicos, dedicando-se, cada um, a analisar, uma a uma, as supostas irregularidades apontadas.

a) Da vida útil dos veículos

Em primeiro lugar, insurge-se a impugnante contra o tempo de vida útil previsto para alguns veículos na Planilha de Composição de Preços, uma vez que os tempos de vida útil estimados seriam inferiores àqueles recomendados pelo SICRO.

Primeiramente, devem ser feitas algumas considerações a respeito do SICRO.

Trata-se de Sistema estruturado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, tendo por objetivo definir e mensurar custos referenciais de obras de infraestrutura de transportes, especificamente, o que, por si só, já demonstra a sua incompatibilidade com o presente Edital, pela evidente dissonância entre as áreas tratadas por cada documento.

Além disso, trata-se de um Sistema que contempla meras estimativas referenciais, não sendo, portanto, de utilização obrigatória.

Assim, no caso em tela, é necessário que a definição da vida útil dos equipamentos e demais insumos necessários para a prestação dos serviços observe as peculiaridades próprias do serviço, o que inclui, ainda, a atenção à localidade de prestação dos serviços, considerando que o Município de Natal sofre grande influência dos efeitos adversos da operação constante de veículos em área litorânea.

Além disso, deve-se levar em conta, por fim, a exposição dos veículos a materiais corrosivos, próprios da natureza dos serviços que serão prestados, o que compromete ainda mais a sua vida útil.

Diante de todas essas peculiaridades, a URBANA optou por adotar parâmetro diverso, com fundamento na Instrução Normativa RFB nº 1.700, de 14 de março de 2017 ("IN").

E referida IN prevê, em seu art. 124, que a taxa de depreciação a ser adotada, inclusive para fins de dedução de IRPJ e CSLL, deve levar em consideração o "*prazo durante o qual se possa esperar a utilização do bem pelo contribuinte*", estipulando, ainda, que o prazo de vida útil admissível é aquele estabelecido no Anexo III, o qual, para veículos semelhantes aos previstos no Edital ora impugnado, estipula o seguinte:

Ref. NCM	Bens	Vida Útil (anos)	Taxa anual de depreciação
8705	VEÍCULOS AUTOMÓVEIS PARA USOS ESPECIAIS (POR EXEMPLO: AUTO-SOCORROS, CAMINHÕES-GUINDASTES, VEÍCULOS DE COMBATE A INCÊNDIOS, CAMINHÕES BETONEIRAS, VEÍCULOS PARA VARRER, VEÍCULOS PARA ESPALHAR, VEÍCULOS-OFICINAS, VEÍCULOS RADIOLÓGICOS), EXCETO OS CONCEBIDOS PRINCIPLAMENTE PARA TRANSPORTE DE PESSOAS OU DE MERCADORIAS	4	25%

Assim, o prazo de 04 (quatro) anos de vida útil para os veículos é aquele que melhor se adequa às especificidades impostas ao futuro prestador do serviço.

No entanto, considerando o prazo de vigência estimado para a contratação, de 05 (cinco) anos, nada impede que, ao final do período de vida útil previsto, haja verificação, em conjunto pelas Partes, quanto à possibilidade de manutenção dos mesmos veículos até o fim da vigência contratual, prolongando-se assim, a vida útil prevista.

Este arranjo afasta eventuais riscos decorrentes da operação de veículos deteriorados, em evidente prejuízo ao interesse público, ao mesmo tempo que garante flexibilidade caso se verifique que os veículos se encontram em condições de continuar sendo utilizados mesmo depois de encerrado o prazo previsto de vida útil.

Por fim, é válido mencionar que a utilização de prazos de vida útil superiores àqueles previstos na IN nº 1.700/2017, especialmente levando em consideração que a modelagem que lastreia o Edital ora impugnado considerou o regime tributário de lucro real, apenas oneraria a contratação, haja vista que os valores a serem pagos a título de tributos não corresponderia ao valor projetado para amortização dos respectivos bens.

Por essas razões, não merecem prosperar as alegações da impugnante, de modo que se nega provimento à impugnação quanto a este ponto.

b) Do suposto não atendimento às Normas de Segurança do Trabalho

Seguindo-se adiante, a impugnante questiona o item 4 do Projeto Básico do Edital (Anexo I), no que diz respeito ao deslocamento dos agentes de limpeza dos veículos compactadores, considerando que o mencionado documento prevê o deslocamento desses agentes no estribo traseiro dos veículos.

Assim, alega a impugnante que esta previsão iria de encontro às Normas de Segurança do Trabalho, o que poderia ensejar a responsabilização do Município, por culpa *in vigilando*, uma vez que estaria sendo conivente com a forma de transporte dos agentes, considerada irregular pela peça impugnatória.

Ocorre, contudo, que não há qualquer irregularidade. Pelo contrário, o Edital e seus Anexos estão em perfeita consonância com as normas regulamentadoras expedidas pelo Ministério do Trabalho, especialmente a Norma Regulamentadora nº 38, aprovada pela Portaria MTP nº 4.101, de 16 de dezembro de 2022, a qual dispõe sobre "*segurança e saúde no trabalho nas atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.*"

E referida Norma Regulamentadora, em seu item 38.6.1, prevê o seguinte:

> *"38.6. Coleta de resíduos sólidos*
>
> *38.6.1. É vedado o transporte dos trabalhadores nas partes externas dos veículos utilizados na coleta de resíduos sólidos no deslocamento entre a organização e as áreas de coleta e vice-versa, entre setores de coleta não adjacentes, bem como para o transbordo e a destinação final."*

Veja-se, portanto, que a Norma Regulamentadora que disciplina o transporte de trabalhadores nos serviços de coleta de resíduos sólidos veda, tão somente, o deslocamento nas partes externas dos veículos entre a organização e as áreas de coleta e vice-versa.

É dizer, não há qualquer vedação ao deslocamento dos trabalhadores no estribo traseiro dos veículos quando o serviço de coleta estiver sendo realizado. E nem sequer poderia ser diferente, considerando a logística inerente a este tipo de serviço, que demanda uma celeridade na coleta dos resíduos, a justificar o transporte dos agentes no estribo traseiro enquanto estiverem prestando os serviços.

De toda forma, o Projeto Básico questionado pela impugnante observa estritamente as disposições mencionadas, estabelecendo, em seu item 2.5, o seguinte (grifamos):

> *"Os motoristas e os agentes de limpeza deverão apresentar-se ao trabalho devidamente uniformizados e munidos de todos os equipamentos necessários, inclusive os equipamentos de proteção individual – EPI's.* ***A contratada deverá disponibilizar veículos como vans como apoio logístico, para atendimento às normas de segurança do trabalho pertinentes ao transporte dos agentes de limpeza.***"

Observa-se, então, que o Projeto Básico previu expressamente a obrigação da futura contratada de disponibilizar veículos para apoio logístico quanto ao deslocamento dos agentes de limpeza quando estes não estiverem realizando os serviços de coleta dos resíduos sólidos, o que, à toda evidência, atende ao normativo previsto na Norma Regulamentadora nº 38.

Desta forma, não há qualquer ilegalidade ou irregularidade a ser invocada, motivo pelo qual se nega procedência à impugnação também quanto a este ponto.

c) Da demonstração da capacidade técnica-profissional por meio do acervo técnico dos sócios da empresa

Em terceiro lugar, a impugnante questiona o item 15.11.3.2.2, alínea "*b*" do instrumento convocatório, que assim dispõe:

> "*15.11.3. Quanto à capacitação técnico-profissional:*
> *(...)*
> *15.11.3.2. Declaração indicando o nome, CPF e número de registro do CREA do responsável técnico que acompanhará a execução dos serviços de que trata o objeto, de acordo com o modelo Anexo VI.*
>
> *15.11.3.2.1. O nome do responsável técnico indicado deverá constar dos atestados de responsabilidade técnica apresentada para qualificação técnica da licitante.*
>
> ***15.11.3.2.2. A comprovação de vínculo profissional se fará, alternativamente, com a apresentação de:***
> *a) Cópia da carteira de trabalho (CTPS) em que conste a licitante como contratante;*
> ***b) Cópia do contrato social da licitante em que conste o profissional como sócio;***
> *c) Cópia de contrato devidamente registrado no CREA da região competente, em que conste o profissional como responsável técnico; ou*
> *d) Cópia de contrato de prestação de serviços entre profissional autônomo e a licitante, ou de compromisso de prestação de serviços caso o interessado seja vencedor da licitação e assine o contrato.*

Nas palavras da impugnante, o item editalício representaria uma possível fragilidade à contratação, uma vez que, "*na prática, os sócios e/ou proprietários das empresas licitantes (...) não assumem funções operacionais, além da sede das empresas comumente situar-se em outros Estados da federação, assumindo posições de comando e gerenciamento da pessoa jurídica, não atuando na parte operacional (...).*"

Assim, prossegue, a operação dos serviços ficaria a cargo de outros profissionais, sobre os quais não haveria como garantir a sua capacidade técnico-operacional para atuar em um contrato de tamanha magnitude.

Quanto aos argumentos trazidos, esclarece-se que estes pontos foram objeto de discussão junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, no bojo do Processo nº 2489/2021.

Naqueles autos, a Inspetoria de Controle Externo da Corte de Contas ("ICE") apresentou as exatas mesmas preocupações invocadas agora pela impugnante. Vejamos:

> "*(...) a permissibilidade do edital em se admitir o profissional societário, portanto, proprietário (...), pode não atender ao interesse público, posto que experiências na última contratação mostram que os donatários, especialmente de empresas do porte médio a grande, não integram a administração local, mas comandam a empresa a partir da sede da administração geral.*"

Assim, levando-se essas preocupações em consideração, a ICE recomendou que fossem incluídas previsões no sentido de que caso fosse comprovado o vínculo profissional por meio do sócio da empresa, este deveria ser "*residente e acompanhar diariamente os serviços rotineiros demandados*."

Daí é que, de modo a endereçar de forma satisfatória tais apontamentos, a URBANA, na versão publicada do Edital – a que ora se impugna, portanto –, incluiu os itens 15.11.3.2.2.1 e 15.11.3.2.2.2, justamente para garantir a necessária segurança jurídica à contratação e afastar os riscos colocados. Vejamos tais dispositivos editalícios:

> "*15.11.3.2.2.1. Para fins de comprovação de que trata a alínea 'b' acima, o profissional detentor do acervo técnico utilizado para comprovar a qualificação técnico-profissional* ***deverá ser responsável pela execução dos serviços, ressalvada a possibilidade de substituição deste por profissional que comprovadamente possua qualificação técnica-profissional igual ou superior à aceita na habilitação da licitante.***
>
> *15.11.3.2.2.2.* ***O profissional de que trata a alínea 'b' acima deve ter sede profissional na administração local da empresa.***"

Ante o exposto, portanto, verifica-se que a impugnante se volta contra assunto já superado, de modo que a impugnação, também quanto a este ponto, não comporta provimento.

d) Da suposta ausência de informações essenciais para a elaboração da proposta de preços

Ademais, alega-se que o Edital e seu Projeto Básico (Anexo I) não forneceriam as informações necessárias em relação aos tratores com roçadeira hidráulica. Nas palavras da impugnante:

> *"Ocorre que não se verifica no Edital, tampouco no Projeto Básico, a definição dos locais onde esse equipamento será empregado, bem como, roteiros, frequências, produtividade e dimensionamento; informações essas imprescindíveis para elaboração da proposta de preços."*

Trata-se, novamente, de ponto que foi exaustivamente debatido no âmbito do Processo nº 2489/2021, que tramitou junto ao TCE/RN.

A impugnante se utiliza de argumentos invocados pela ICE na instrução processual, os quais, no entanto, foram rechaçados pelo Acórdão que julgou parcialmente procedente o recurso interposto pela URBANA. *In verbis*:

> *"Os fundamentos trazidos pelo Corpo Técnico da ICE e lançados no Acórdão recorrido não subsistem diante dos argumentos e documentos complementares apresentados pela recorrente, razão pela qual* ***merece reforma o*** **decisum** ***colegiado guerreado*** *quanto a considerar irregular a previsão no projeto básico, do* ***uso de tratores equipados com roçadeiras*** *na limpeza urbana de Natal.*
>
> *A planilha e demais documentos anexados à peça recursal, cujo conteúdo não é refutado de maneira suficiente pelo Corpo Técnico da ICE – já que esta confunde os serviços a serem prestados e desconsidera que há áreas verdes pela cidade do Natal, fato este notório –,* ***demonstram as razões*** *para que, no projeto básico que lastreia a Concorrência nº 01/2021-URBANA, haja previsão da* ***contratação do uso de tratores equipados com roçadeiras*** *na limpeza urbana de Natal."*

Verifica-se do Acórdão, portanto, que foram refutadas, diante das alterações promovidas no Projeto Básico (versão publicada, que ora se impugna), as alegações da ICE de que estariam ausentes as informações necessárias quanto à disponibilização dos tratores equipados com roçadeiras.

Assim, considerando se tratar de matéria já superada no âmbito do TCE/RN, as alegações da impugnante não merecem prosperar.

e) Da suposta ilegalidade de exigência de Metodologia de Execução como critério de qualificação técnica

Por fim, a impugnante alega que seria ilegal a exigência de apresentação, pelas licitantes, de Metodologia de Execução como critério de qualificação técnica, o que é previsto no item 16 e no Anexo II do instrumento convocatório.

Segundo a impugnação, a ilegalidade residiria no fato de inexistir, na Lei Federal nº 13.303/2016 e no Regimento Interno de Licitações e Contratos da URBANA, autorização para a referida exigência.

Mais do que isso, aduz que mesmo que se entendesse pela aplicação subsidiária da Lei Federal nº 14.133/2021, ainda assim a exigência não seria cabível, já que a Nova Lei de Licitações admite a atribuição de notas técnicas apenas em casos de adoção de técnica e preço como critério de julgamento, o que não se verifica no presente caso. Além disso, argumenta, finalmente, que teria sido desrespeitado o art. 37, inciso II, da mesma Lei nº 14.133/2021, uma vez que o Anexo II não teria definido critérios objetivos para a análise da Metodologia de Execução.

Pois bem.

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer a confusão feita pela impugnante quanto à exigência de apresentação de Metodologia de Execução e o julgamento de propostas técnicas. O doutrinador Marçal Justen Filho já se debruçou sobre o assunto, esclarecendo o seguinte (grifamos):

> "*Destaque-se que **proposta de metodologia não se confunde com proposta técnica**. (...) **É perfeitamente possível proposta de metodologia em licitação de menor preço**. É que o julgamento da licitação de melhor técnica ou de técnica e preço faz-se através de avaliação qualitativa de proposta técnica. Quanto melhor a proposta técnica, maior a sua pontuação. Já **a proposta de metodologia não será objeto de pontuação para fins de definição do vencedor. Apenas se avalia se a metodologia proposta é aceitável**. Todas as metodologias aceitáveis são tratadas igualmente e se escolhe a proposta vencedora apenas pelo critério de menor preço.*
> ***Isso não significa impossibilidade de pontuação para a proposta de metodologia**. Muito ao contrário, é até desejável a solução da pontuação. É que a avaliação da aceitabilidade da tecnologia deve fazer-se por critérios objetivos. Assim, é usual estabelecer-se critério de pontuação. Somente serão consideradas aceitáveis as propostas de tecnologia que superarem certa pontuação mínima. Todas as que ultrapassarem o mínimo serão consideradas igualmente aceitáveis, sem que a pontuação maior ou menor produza algum efeito no julgamento da licitação – que se fará apenas pelo critério de menor preço.*"[1]

No mesmo sentido são as lições de Carlos Ari Sundfeld e Rodrigo Pinto de Campos:

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, pág. 738

> *"A metodologia de execução pode ser encarada, em linhas gerais, como a descrição, com o nível de detalhamento requerido pelo edital em cada caso, das soluções construtivas a serem adotadas pelo licitante quando da execução do contrato. Embora nada impeça que a Administração institua pontuação específica para a proposta de metodologia (...), importa sublinhar, desde logo, que ela não é elemento de definição do objeto contratual, razão pela qual se distingue da proposta técnica e, portanto, pode ser prevista mesmo em licitações do tipo 'menor preço'.*
> *Trata-se, então, de mecanismo de avaliação por meio do qual o Poder Público afere se o licitante tem condições subjetivas para ser contratado, demonstrando conhecimento específico e familiaridade com as alternativas técnicas disponíveis no mercado para a realização da obra ou serviço em causa. Em outros termos, a exigência de metodologia de execução serve exclusivamente para que a Administração avalie se aqueles que com ela pretendem contratar são tecnicamente qualificados. Seu resultado é binário: ou se atesta que a metodologia apresentada pelo particular é adequada, tornando-o habilitado a fornecer sua proposta de preço; ou, ao contrário, verifica-se que a metodologia é insatisfatória, e, em consequência, procede-se à inabilitação do licitante."*[2]

Como visto, a posição doutrinária é pacífica no sentido de a metodologia de execução não se confunde com a fase de julgamento das propostas, podendo, portanto, ser exigida também quando o edital adotar o menor preço como critério de julgamento.

Trata-se, na verdade, de etapa anterior, que habilita ou não o licitante a apresentar sua proposta de preço, revelando-se como verdadeira etapa eliminatória, e não classificatória como faz parecer a impugnação.

Superado este ponto, também não há qualquer irregularidade na exigência adotada pela URBANA.

Isto porque, como visto, a metodologia de execução se encontra enquanto parte da qualificação técnica dos licitantes, enquanto fase eliminatória, tendo o condão de inabilitar os licitantes que não atingirem a nota estipulada. E todo esse regramento encontra previsão no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da URBANA (RILC):

> *"Art. 36. As licitações para aquisição/contratação de bens e serviços que não se enquadrem na definição de bens e serviços comuns, quando realizadas no modo fechado e presencial, observarão o seguinte procedimento:*
> *(...)*
> *V – no local, data e hora estabelecidos para a sessão pública, os interessados deverão entregar à CPL, além do credenciamento, os envelopes na forma exigida*

---

[2] SUNDFELD; Carlos Ari; DE CAMPOS, Rodrigo Pinto. Contratos administrativos de obras e o problema de sua alteração. *In:* Revista Brasileira de Direito Público - RBDP. Fórum: Belo Horizonte, ano 8, n. 28, jan./mar. 2010.

> *pelo edital, devidamente lacrados, rubricados no fecho e identificados no anverso, bem como quaisquer outros documentos exigidos;*
> *VI – aberta a sessão pública, serão analisados os documentos de habilitação com classificação da empresas em habilitada ou inabilitada, cabendo recurso;"*

Veja-se que a fase de habilitação, em casos como o presente, antecede a fase de apresentação e julgamento das propostas de preço. Trata-se de situação excepcional, que encontra guarida no § 1º do artigo 51 da Lei Federal nº 13.303/2016.

E ora, o que justifica a inversão de fases é, justamente, a necessidade de uma apuração mais detalhada da habilitação dos licitantes, de modo a garantir que os proponentes de fato possuem condições para efetuar os serviços.

A lógica é semelhante àquela adotada pela Lei Federal nº 8.666/93, cujo § 8º do artigo 30 prevê que "*no caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica,* ***poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços*** *e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.*"

Vera Monteiro discorre a respeito do dispositivo:

> "*Assim,* ***toda licitação deixará de ser comum, e compatível com o pregão, quando seu objeto for especial – pode-se dizer, complexo – por demandar análise mais detida, sofisticada, portanto, da proposta apresentada****. Esta definição é feita pela Administração Pública, antes da abertura da licitação, ao definir o objeto do certame, de modo que se a licitação for do tipo menor preço e o edital solicitar a apresentação de metodologia de execução, então o objeto é daqueles que requerem verificação detalhada entre o fixado no instrumento convocatório e na proposta a ser apresentada.*
> *Tal conclusão só é possível porque* ***a metodologia de execução é o único mecanismo previsto na Lei de Licitações que altera o procedimento da licitação de menor preço****. (...) Neste caso, a licitação não se inicia com a abertura das propostas financeiras, mas com a análise da metodologia de execução, que antecederá sempre a fase dos preços."*

Ou seja, o que justifica a inversão das fases previstas na Lei Federal nº 13.303/2016 é a necessidade de uma análise sofisticada e esmiuçada do objeto. Por essa razão é que o RILC prevê a habilitação antes da apresentação das propostas de preço quando se tratar de bens e serviços que não se enquadram na definição de bens e serviços comuns.

Tratando-se de serviço complexo, poderá a Administração Pública se valer de meios para garantir uma adequada habilitação dos licitantes, o que, naturalmente, pode se dar pela exigência de apresentação de metodologia de execução, ainda que não haja previsão legal ou regimental expressa.

Tanto assim o é que o TCE/RN se debruçou de modo profundo sobre o Edital que ora se impugna, tendo analisado, inclusive, o Anexo II, que trata da Metodologia de Execução, e não apontou qualquer irregularidade, de modo que, pelo exposto no presente tópico, nega-se provimento à impugnação quanto a este ponto.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conheço da impugnação, uma vez tempestiva, para, no mérito, negar-lhe provimento, nos exatos termos das razões acima expostas, mantendo-se inalterado o Edital de Licitação nº 001/2021-URBANA, devendo o certame ocorrer na data e horário divulgados.

Natal/RN, 15 de Julho de 2024

Adson Soares de Azevedo

Presidente da Comissão Especial