

## DECISÃO DE ATO IMPUGNATÓRIO

### RESPOSTA DE PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 01.015/2023-CP

**OBJETO:** Contratação de empresa para a Prestação de Serviços de Coleta, Transporte, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos e de Saúde - RSS do município de Ubajara – CE.

#### 1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Trata-se de Pedido de Impugnação ao Edital referente ao Processo Licitatório na modalidade Concorrência Pública, do tipo menor preço, disparada sob Nº 01.015/2023-CP através da Secretária de Obras, Urbanismo, Transportes e Serviços Públicos da municipalidade epigrafada, impetrado pelas licitantes **URBANA LIMPEZA E MANUTENÇÃO VIÁRIA EIRELI**, pessoa jurídica de direito privado, regularmente inscrita no CNPJ sob nº 13.259.179/0001-48 e **IBERO LUSITANA EMPREENDIMENTO E LOCAÇÕES LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, regularmente inscrita no CNPJ sob nº 06.962.691/0001-90.

#### 2. DA ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO

As Impugnações foram apresentadas via e-mail, recebidas em tempo hábil. Assim, com fulcro no artigo 56 da Lei n.º 9784 de 29 de janeiro de 1999, passa-se a verificação da presença dos pressupostos de admissibilidade da impugnação:

**DA LEGITIMIDADE:** o artigo 58, inciso IV da Lei n.º 9784/1999 afirma que têm legitimidade para interpor recurso administrativo os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos. Desse modo, atesta-se a legitimidade do pedido impugnatório;

**DA COMPETÊNCIA:** constata-se que no bojo da petição de impugnação foi observado o endereçamento para autoridade condutora do certame, conforme promana o artigo 56, § 1º da lei do Processo Administrativo;

**DO INTERESSE:** há o interesse em impugnar o edital, o que constitui o requisito extrínseco da peça;

**DA MOTIVAÇÃO:** foram apresentadas as razões para o pedido.

**DA TEMPESTIVIDADE:** o pedido foi apresentado tempestivamente, nos termos dos Art. 24 do Decreto nº 10.024/2019.

#### 3. DAS ALEGAÇÕES

##### **3.1 URBANA LIMPEZA E MANUTENÇÃO VIÁRIA EIRELI**

O requerente em sua impugnação requer retificação do subitem 7.3.3.12.2 e demais relacionados, do edital convocatório sob análise, a fim de que a Administração se abstenha de exigir a apresentação de Plano de Metodologia de Execução.

Assim, entende a empresa referida que a Administração transferiu para os licitantes a obrigação de elaborar projetos os quais deveriam constar do edital, e que a metodologia de execução exigida está sendo irregularmente utilizada como critério de inabilitação e a mesma só poderia ser exigida para fins de classificação.

Diante dos fatos, apresenta uma série de fundamentações para sustento de seu pedido ao tempo que requer a alteração do julgamento de lote para item para viabilizar sua participação.

### 3.2 IBERO LUSITANA EMPREENDIMENTO E LOCAÇÕES LTDA

O requerente em sua impugnação requer retificação do subitem 7.3.3.12. e seus subitens do edital convocatório sob análise, a fim de que a Administração se abstenha de exigir a apresentação de Plano de Metodologia de Execução.

Assim, entende a empresa referida que a Administração transferiu para os licitantes a obrigação de elaborar projetos os quais deveriam constar do edital, e que a metodologia de execução exigida está sendo irregularmente utilizada como critério de inabilitação e a mesma só poderia ser exigida para fins de classificação.

Diante dos fatos, apresenta uma série de fundamentações para sustento de seu pedido ao tempo que requer a alteração do julgamento de lote para item para viabilizar sua participação.

## 4. DA ANÁLISE

Inicialmente é importante ressaltar da ausência de fundamentação nas afirmativas realizadas pelas licitantes no que tange, segundo eles, aos custos onerosos para a elaboração dos roteiros dos itinerários do transporte das coletas de resíduos e de varrição. Essa falta de pressupostos se dá pelo fato de que, como em qualquer cidade desse país, nas características semelhantes a de Ubajara, tem-se o acesso à plantas georreferenciadas de forma gratuita em plataformas digitais públicas e até particulares como o "Street View", "QGIS", etc. Portanto, é impropriedade falar em avultadas despesas prévias por parte dos licitantes, tão somente, trabalhos técnicos de engenharia de georreferenciamento que vão ajudar os mesmos a obtenção da metodologia de execução de seus serviços, estabelecendo roteiros de coleta de acordo com as características de seus equipamento e veículos, bem como de pessoal.

Esse processo visa, de acordo com o previsto na lei de licitações, garantir a continuidade, qualidade e abrangência dos serviços essenciais, como já descritos, não se admitindo que as licitantes não tenham capacidade técnica de elaboração, sem custo qualquer, na elaboração de seus roteiros de coleta com os itinerários das rotas, haja vista, a importância técnica desses para execução dos serviços.

De outro modo frisa-se que a entidade pública tem a obrigação de zelar pela garantia de ser selecionada a empresa com capacidade técnica operacional. Vale destacar que o plano de metodologia de execução dos serviços estará de pé de igualdade com os demais concorrentes, pois com isso, terá ao alcance todos os modos necessários para os trabalhos necessários, assim como o dimensionamento correto das equipes de trabalho e equipamentos, tempos de viagens, custos com combustíveis, em suma, a exigência do plano de metodologia com as diretrizes e procedimentos necessários descritos, forçará ao licitante demonstrar tão somente sua capacidade técnica e seu planejamento de trabalho de forma didática e segura na contratação e início dos serviços.

A possibilidade da exigência de plano de trabalho, contendo a metodologia de execução do objeto, é prevista no § 8º do art. 30, da Lei 8.666/93:

**Art. 30.** A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;*
- II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*
- III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;*
- IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.*

(...)

**§ 8º** 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.** (grifou-se)

(...)

A finalidade da apresentação da metodologia, nos casos que envolvam objetos complexos, é a avaliação da forma e condições de execução dos trabalhos e sua compatibilidade com a necessidade pública. Apesar de ser anterior às propostas comerciais,

não se confunde com a fase de habilitação, que se restringe à documentação elencada nos incisos I a IV, do artigo acima transcrito.

Como ensina Marçal Justen Filho, na obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos":

*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. Toda 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. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Adminsitrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 338/339).*

Alegam os impugnantes que a Administração transferiu para os licitantes a obrigação de elaborar projetos os quais deveriam constar do edital, e que a metodologia de execução exigida está sendo irregularmente utilizada como critério de inabilitação e esta só poderia ser exigida para fins de classificação. Ao contrário do afirmado pelos impugnantes, a lei determina que a avaliação para efeito de aceitação ou não da metodologia de execução antecederá **SEMPRE** à análise de preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos. Este é o entendimento do §8º do 30 da Lei 8.666/93.

Os critérios de avaliação da metodologia estipulados no edital são cristalinos e os de sua aceitação ou não, também o estão, e todos os dados para sua formulação constam do edital.

O que ocorre na prática é que com a proibição de exigência de visita técnica, que fica a cargo discricionário dos licitantes, os proponentes se limitam a declarar o conhecimento dos locais onde os serviços serão executados.

O Tribunal de Contas do Estado – TCE/MG tem o posicionamento de que é possível a exigência de metodologia de execução em licitações para contratação da prestação de serviços públicos de limpeza urbana, tipo menor preço, conforme se depreende do julgado da Denúncia 838601, na sessão da Segunda Câmara do dia 05/07/2012, Conselheiro Relator Sebastião Helvécio:

*“Da exigência da metodologia da execução nas licitações do tipo menor Preço - A metodologia de execução está expressamente prevista no art. 30, §8º, da Lei n. 8.666/93, o qual determina que – nos casos de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica – poderá a Administração exigí-la dos licitantes e que sua avaliação, para efeito de aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos. Destarte, apesar da denunciante aduzir que tal exigência é incompatível com a “modalidade de Concorrência Tipo Menor Preço Global”, entendo que a argumentação não se impõe. A metodologia de execução poderá ser adotada independentemente do tipo de licitação, seja menor preço, melhor técnica ou técnica e preço, mas desde que a obra, o serviço ou a compra envolva alta complexidade técnica. Importa salientar que as licitações de alta complexidade técnica – como a do caso PREFEITURA DE IBIRITÉ Rua Artur Campos, nº 906, Bairro Alvorada, Ibirité/MG em análise – são definidas como aquelas cujo objeto abranja alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais, nos termos do §9º do art. 30 da Lei n. 8.666/93. Entretanto, essa metodologia não pode servir de critério de classificação dos licitantes, mas apenas deve ser avaliada como aceitável ou não. **Diga-se, se a licitação for do tipo menor preço, seu exame definirá se o preço será ou não conhecido.**”*

Marçal Justen Filho, assim se posiciona:

*“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.”*

Com outras palavras, quanto melhor a proposta técnica, maior a pontuação. Ademais, a proposta de metodologia não será objeto de pontuação para fins de definição do vencedor, apenas se avalia se a metodologia proposta é aceitável. Sendo assim, todas as metodologias aceitáveis são tratadas igualmente e se escolhe a proposta vencedora apenas pelo critério de menor preço. Ora, se a metodologia de execução é pressuposta para definir se o preço será ou não aceito, a sua análise em cima de critérios objetivos obrigatoriamente ocorre na fase habilitatória.

A Instrução Técnica Inicial 588/2016 demonstra que o voto do Relator do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, que decidiu por denegar a segurança pleiteada pela empresa vencedora do Certame, defendeu o seguinte raciocínio:

[...]

*Destarte, considerando a especificidade do objeto do certame, relacionado aos serviços integrantes do sistema de limpeza pública, posso afirmar que a exigência da “metodologia de execução de serviço”, prevista no art. 30, §§ 8º e 9º da Lei 8.666/93, apresenta-se plenamente justificada, até porque as respectivas atividades deverão ser cuidadosamente planejadas e gerenciadas, sendo consideradas de natureza essencial, beneficiando toda a coletividade.*

[...]

*Neste contexto, a metodologia de execução deve ser encarada, em linhas gerais, como a descrição, no nível de detalhamento exigido pelo edital do certame, das diversas soluções construtivas a serem adotadas pelo licitante quando da execução do contrato, podendo ser prevista, nas palavras de MARÇAL JUSTEN FILHO, in COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (10ª ed. São Paulo: Edt. Dialética, 2004. p.332-333), mesmo em licitações do tipo “menor preço”, pois não se propõe, na hipótese em evidência, ser elemento de definição do objeto licitado:*

*[...] O §8º disciplina situação especial, referida a licitações com peculiaridade técnicas, em que a execução do objeto comporta pluralidade de soluções técnicas. **As licitações de alta complexidade técnica versam sobre objeto cuja execução exige alta especialização ou que versam sobre serviços públicos essenciais.** [...] Nessas hipóteses, o edital poderá prever a formulação de uma “proposta de metodologia de execução”. (g.n.)*

*[...] Destaque-se que proposta de metodologia de execução 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. [...]*

*Assinado digitalmente. Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br) Identificador: F2C67-D3389-144CC ACÓRDÃO TC-867/2021 hm/al*

Ao que se vê pelo acima transcrito, cuida a metodologia de execução de um mecanismo de avaliação por meio do qual a Administração afere se o licitante tem condições subjetivas para ser contratado, com conhecimento e familiaridade acerca do objeto licitado, de

modo que, ao contrário do alegado pela impetrante, **não se apresenta desarrazoada a sua exigência, ainda mais quando em exame o serviço público essencial de limpeza urbana**, ex vi do art. 3º, inc. III, do Decreto nº 7.270/2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/2007. (g.n.)

Outrossim, não constitui demasia ressaltar que, mesmo em se tratando da modalidade “menor preço”, outras condições, diversas do preço, podem ser exigidas pelo Poder Público para análise da capacidade operacional das empresas licitantes em cumprir com o contrato, mormente se considerada, repito, de relevância dos serviços em discussão, que não permitem ser caracterizados como de menor relevância.

Dito tudo isso, fica evidente que as afirmativas que foram apresentadas pelas licitantes não demonstram aplicabilidade do que é falado ao contexto do edital convocatório que está sob análise, pelo motivo dos fatos relatados pelos impugnantes não compactuarem com os preceitos legais, doutrinários e habituais que a Administração pública versa como essenciais dentro dos princípios norteadores do Direito Público, portanto, e por tudo o que foi mencionado acima, as impugnações realizadas pelas licitantes não merecem prosperar.

#### 5. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS E DA DECISÃO

Apesar de todo o arcaboço de justificativas presentes, após a avaliação minuciosa dos fatos supostamente impugnáveis junto ao setor requisitante, preservando o princípio da isonomia e estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, e considerando-se esclarecidas as dúvidas levantadas e que em nenhum ponto restou demonstrado na forma do art. 21, §4º, do Lei n. 8.666/93, que tais moivos impugnatórios e seus esclarecimentos levem à necessidade de alteração do edital que ocasione impacto na formulação de propostas por parte dos licitantes, ainda, por último observando a excepcionalidade do processo epigrafado, **DECIDO IMPROCEDENTE OS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO** ora apresentado, mantendo-se o rito processual.

Ubajara - CE, 25 de Abril de 2023.

  
João Paulo Miranda Albuquerque  
Presidente da Comissão Permanente de Licitação