



ILMO. SR. PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO DOURADO – BA

Ref.: Pregão Eletrônico nº 012/2021

STERICYCLE GESTÃO AMBIENTAL LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 01.568.077/0011-05, com endereço na Via da Penetração - A, Lote 04/Cia Sul – Centro Industrial Aratu, Simões Filho - BA, CEP: 43.700-000, por intermédio de seu representante legal in fine assinado, vem, respeitosamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO** aos termos do edital referenciado.

1. DA TEMPESTIVIDADE

De início, insta esclarecer tempestividade desta impugnação ao edital.

Sendo a data da sessão pública em 24/11/2021 (quarta-feira), o término do prazo para a licitante impugnar, nos termos do edital, será em 19/11/2021 (sexta-feira).

Portanto, oferecida na presente data, resta cabalmente comprovada a tempestividade da presente impugnação.

2. DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

2.1 Da necessária possibilidade de subcontratação de parte do objeto licitado

Inicialmente, é necessário trazer o que é a subcontratação, que, conforme material disponibilizado pelo TCU, “*consiste na entrega de parte de fornecimento de bem, execução de obra ou prestação de serviço a terceiro, estranho ao contrato, para que execute em nome do contratado, item, etapa ou parcela do objeto avençado*”.



A possibilidade de subcontratação no âmbito dos contratos administrativos é viabilizada, *a priori*, pelo artigo 72 e 79, inciso VI, da Lei n. 8.666/93, que claramente permitem a subcontratação parcial em licitação, veja-se:

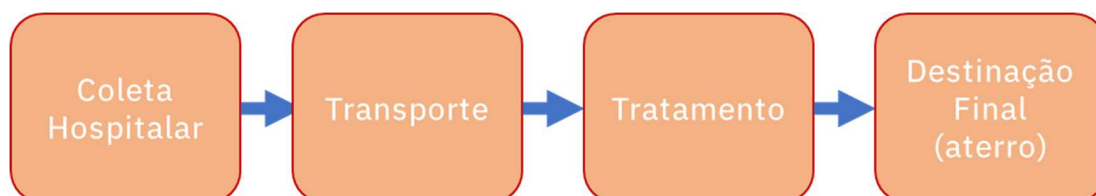
Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;

Uma vez sendo permitida por lei, vale explicar o seu pleno cabimento (da subcontratação parcial) no presente caso, visto que o parágrafo primeiro da cláusula primeira da Minuta do Contrato veda a subcontratação, o que deve revisto para que a **permissão deve ser expressa, especialmente pela prática frequente na iniciativa privada, a qual deve, à luz do entendimento doutrinário e jurisprudencial (TCU), ser necessariamente considerada para as contratações com a administração.** Explica-se:

A licitação em comento tem por objeto a “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, ACONDICIONAMENTO, TRANSPORTE, TRATAMENTO, DESCARACTERIZAÇÃO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS OU QUÍMICOS (GRUPOS "A", "B" E "E") ORIUNDOS DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE JOÃO DOURADO/BA”



Ocorre que, no atual cenário nacional, são ínfimas as empresas que prestam todas as etapas dos serviços acima, exurgindo daí a necessidade de subcontratação, como faticamente acontece na iniciativa privada.



Nesse sentido, Marçal Justen Filho assim trata sobre a questão (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 9ª ed., São Paulo: Dialética, 2002, pp. 517-518):

Não se admite a natureza personalíssima do contrato administrativo. Ao menos, não na acepção tradicional de Direito Privado. A atividade administrativa do Estado se rege pelo princípio da impessoalidade, o que significa que as características pessoais do particular contratado não se configuram como fator relevante para a contratação. A licitação é procedimento desvestido de qualquer preferência subjetiva. Os particulares são examinados sob critérios objetivos, mesmo na fase de habilitação. Ultrapassada esta, seleciona-se a melhor proposta e o julgamento não se relaciona com qualquer elemento subjetivo. Daí deriva que o contrato administrativo não apresenta vínculo psicológico entre as partes. A Administração pretende receber a prestação a que se obrigou o particular. A execução da prestação pelo próprio contratado não se impõe como exigência meramente subjetiva da Administração. Decorre logicamente do procedimento seletivo. Portanto e em tese, o que interessa à Administração é o recebimento da prestação ofertada na proposta vencedora. A identidade do executante da prestação até pode ser irrelevante, desde que o contratado se responsabilize pela perfeição do adimplemento.

Há, porém, duas questões a considerar. A primeira se relaciona com os riscos de receber uma prestação mal executada. Estes riscos conduzem a Administração a exigir que o próprio licitante desempenhe as tarefas necessárias ao cumprimento contratual. A segunda tem a ver com a própria licitação. Se o particular não dispunha de condições para executar a prestação, não poderia ter sido habilitado. Aliás, apurada a inidoneidade após a habilitação, a Administração deve promover a rescisão do contrato.

Daí surge a regra da impossibilidade de o contratado transferir ou ceder a terceiros a execução das prestações que lhe incumbiriam. A lei autoriza, porém, que a Administração, em cada caso, avalie a conveniência de permitir a subcontratação, respeitados limites predeterminados.

A hipótese toma-se cabível, por exemplo, quando o objeto licitado comporta uma execução complexa, em que algumas fases, etapas ou aspectos apresentam grande simplicidade e possam ser desempenhados por terceiros sem que isso acarrete prejuízo. A evolução dos princípios organizacionais produziu o fenômeno denominado de "terceirização", que deriva dos princípios da especialização e da concentração de atividades. Em vez de desempenhar integralmente todos os ângulos de uma atividade, as empresas tornam-se especialistas em certos setores.

A escolha da Administração deve ser orientada pelos princípios que regem a atividade privada. Se, na iniciativa privada, prevalece a subcontratação na execução de certas prestações, o ato convocatório deverá albergar permissão



para que idênticos procedimentos sejam adotados na execução do contrato administrativo. Assim se impõe porque, estabelecendo regras diversas das práticas entre os particulares, a Administração reduziria a competitividade do certame. É óbvio que se pressupõe, em todas as hipóteses, que a Administração comprove se as práticas usuais adotadas pela iniciativa privada são adequadas para satisfazer o interesse público. (grifou-se)

Assim, para que não haja prejuízo à Administração Pública, decorrente do pequeno número de participantes em processos licitatórios cujo objeto, como o presente, é complexo e, pelo baixo número, os licitantes que consigam, por sua vez, participar aumentem o preço do serviço de maneira deliberada, exatamente em virtude da falta de concorrentes, é necessário que a licitação se adapte à iniciativa privada, permitindo a subcontratação.

Isso posto, a subcontratação parcial é especialmente importante no presente caso.

Além do fato de a complexidade do objeto licitatório, à luz da iniciativa privada, demandar a subcontratação, esta não acarretará prejuízo à contratação.

É que inúmeras são as atividades abarcadas, algumas das quais, caso desempenhadas por outras empresas, subcontratadas, não interfeririam, tampouco prejudicariam a segurança da contratação, **tal como: a hipótese da destinação final dos resíduos, cuja execução não demanda maiores cuidados e que se faz necessária para o cumprimento da contratação.**

Em verdade, a permissão para subcontratar parcialmente o objeto licitado, tal como aqui exposto, em relação ao tratamento por incineração e à destinação final dos resíduos, visa acima de tudo atender o próprio interesse público, na seleção da proposta mais vantajosa que concatene a prestação dos melhores serviços pelo menor preço.

E mais, repita-se, atualmente, no cenário nacional, são pouquíssimas as empresas que possuem todo o escopo do objeto licitado. Ou seja, são ínfimas as empresas que prestam isoladamente, elas mesmas, sem a participação de qualquer subcontratada, os serviços de coleta, transporte, tratamento e disponibilizam os aterros industrial e/ou sanitário.



Fato este que, dada a situação peculiar no mercado, permite-lhes encarecer o preço dos seus serviços (das que prestam isoladamente).

Nessa esteira, a permissão de parcial subcontratação do objeto licitado não apenas consiste em expediente legal, autorizado por lei, como trata-se do único meio de obter a proposta efetivamente mais vantajosa, em certame que se revele competitivo.

Não é demais mencionar que em estrita consonância à Lei n. 8.666/1993, o Colendo STJ se manifestou pela plena legalidade da subcontratação parcial em contratos administrativos de objeto complexo, *in verbis*:

[...] 2 - *A parcial cessão do objeto contratado, pela vencedora da licitação, é ato jurídico previsto no art. 72, da Lei nº. 8.666/93, não constituindo tal procedimento, por si só, desrespeito à natureza intuitu personae dos contratos.*

3 - **Na espécie, embora o Município busque a anulação de contrato de cessão praticado entre a original vencedora da licitação e a empresa recorrida, bem como de todos os atos dali decorrentes, não há qualquer ofensa à legislação federal, razão suficiente para a denegação do pedido**¹. (grifou-se)

Inclusive, sendo a ampliação da competitividade uma das diretrizes e princípios dos certames licitatórios, sua aplicação mediante a permissão de subcontratação parcial se revela cabível sempre que não comprometa o interesse da Administração, a finalidade e segurança da contratação, como bem destacado pelo TCU:

As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação. (TCU – TC 002.251/2008-5)

Isso posto, uma vez comprovada a perfeita admissibilidade da subcontratação parcial, especificamente de serviços secundários do objeto licitado – **como é o caso da destinação final** -, cuja execução por terceiro não implica em qualquer risco à contratante, é indispensável a inclusão de expressa disposição, no edital, da autorização para a subcontratação parcial ora exposta.

¹ STJ – REsp nº. 468.189/SP. 1ª.T., rel. Min. José Delgado, j. 18.03.03.



2.2 Da ausência de requisição da devida qualificação técnica das licitantes

Com efeito, em relação aos requisitos para habilitação em certames licitatórios, estipula a Lei nº 8.666/93, em seu art. 27, que exigir-se-á dos interessados documentação relativa à qualificação técnica.

Significa dizer que, como forma de atestar que a empresa licitante está capacitada à execução contratual exige-se, dentre outras comprovações, que a mesma demonstre sua **qualificação técnica**.

Por sua vez, no que se refere aos pressupostos destinados à demonstração da qualificação técnica das licitantes, preceitua aquele mesmo diploma legal:

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.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos

(...)

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.



§ 3º *Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.*

§ 4º *Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.*

§ 5º *É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.*

§ 6º *As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.*

(...)

§ 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.*

§ 9º *Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva 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.*

§ 10. *Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.*

Por qualificação técnica entende-se “o domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para a execução do objeto a ser contratado”, a qual, consoante escólio de Marçal Justen Filho, “abrange, inclusive, a situação de regularidade em face de organismos encarregados de regular determinada profissão”² (destaca-se).

Não obstante a Administração tenha certa margem de discricionariedade para formular no ato convocatório exigências de qualificação técnica que considere como

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Dialética, p. 405.



necessárias para a atividade a ser executada, podendo deixar de requerer aquelas que não se afigurarem, a princípio, relevantes, **em função dos princípios da eficiência e do dever de bem administrar o patrimônio e interesse público, em todas as contratações deve o administrador efetivamente impor exigências compatíveis com o mínimo de segurança da Administração Pública.**

Embora a qualificação técnica da licitante seja indispensável para assegurar a regular execução do objeto licitado, nota-se que o instrumento convocatório deixou de solicitar documentos essenciais desta natureza, o que permitirá a contratação de empresa incapaz de honrar o contrato.

Assim, a fim de evitar isso, passa-se a explanar requisitos fundamentais à demonstração da qualificação técnica das licitantes, que devem ser incluídos no edital:

2.2.1 Da necessidade de registro da licitante junto à entidade profissional competente

O edital, **em momento algum**, exigiu que os licitantes apresentem registro junto ao conselho ou entidade de classe competente, que, considerando os serviços, é o CREA.

Tal ausência desobedece a legislação específica referente a profissionais que detêm competência e capacidade para desempenhar o serviço principal objeto da licitação, bem como a própria lei geral que rege qualquer processo licitatório.

Nessa toada, veja-se que o art. 30, inciso IV e § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993:

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

[...]

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;

[...]

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.



§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Ainda, é indispensável que seja expressamente prescrito pelo edital que a licitante deve apresentar seu registro junto ao CREA e o responsável técnico deve consistir necessariamente em **engenheiro ambiental, civil, sanitarista ou químico**, consoante se extrai da Resolução n. 218 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, que especifica suas competências:

Art. 7º - Compete ao ENGENHEIRO CIVIL ou ao ENGENHEIRO DE FORTIFICAÇÃO e CONSTRUÇÃO:

I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a edificações, estradas, pistas de rolamentos e aeroportos; sistema de transportes, de abastecimento de água e de saneamento; portos, rios, canais, barragens e diques; drenagem e irrigação; pontes e grandes estruturas; seus serviços afins e correlatos.

Art. 17 - Compete ao ENGENHEIRO QUÍMICO ou ao ENGENHEIRO INDUSTRIAL MODALIDADE QUÍMICA:

I - desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes à indústria química e petroquímica e de alimentos; produtos químicos; tratamento de água e instalações de tratamento de água industrial e de rejeitos industriais; seus serviços afins e correlatos.

Art. 18 - Compete ao ENGENHEIRO SANITARISTA:



I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a controle sanitário do ambiente; captação e distribuição de água; tratamento de água, esgoto e resíduos; controle de poluição; drenagem; higiene e conforto de ambiente; seus serviços afins e correlatos.

Isso posto, tendo o edital se omitido quanto às perquirições de natureza técnica da licitante, e como forma de assegurar a mínima capacidade da licitante em cumprir o objeto licitado, imperiosa se faz sua retificação, para fazer constar dos documentos de habilitação:

- (i) **a exigência de apresentação de prova de inscrição perante o CREA**, dadas as atividades envolvidas na execução contratual;

2.2.2 Da necessidade de comprovação de capacidade técnica compatível como objeto licitado

Para que qualquer licitante seja contratado pela Administração, seja para fornecer produto ou prestar serviço, ele deve demonstrar que tem aptidão.

In casu, as licitantes devem ser aptas a prestar os serviços de “coleta, transporte, tratamento e destinação final” de resíduos sólidos de saúde, o que, obrigatoriamente, deve ser demonstrado por **documentação hábil que ateste que sua capacidade técnica é compatível em quantidade, prazos e características com o objeto licitado.**

Contudo, é necessário relembrar que apenas um atestado não é suficiente para demonstrar a capacidade técnica da licitante, na verdade, é fundamental que a compatibilidade dos serviços por ele(s) demonstrado(s) seja exigida em, no mínimo, 50% do total da licitação.

Nesse sentido é o previsto no art. 30 e seus dispositivos, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 30 (...)

*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;
(...)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do 'caput' deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (...)

*§ 2º **As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.***

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. (grifos acrescidos)

Ao apreciar esse assunto, o TCU (Tribunal de Contas da União) firmou sua jurisprudência no sentido de que, para que o licitante ateste que possui aptidão para executar o objeto da licitação, é necessário que o(s) atestado(s) demonstre(m) que a compatibilidade do que já executou com relação ao objeto a executar **é de 50% (cinquenta por cento)** em quantidade, prazo e características:

VOTO

Conforme consignado no relatório precedente, o processo de auditoria em tela retorna a este colegiado após terem sido analisadas pela Secex-1 as razões de justificativa relacionadas às seguintes questões:

a) inclusão das exigências restritivas à competitividade do certame constantes nos subitens 8.7, 8.8, 8.9 e 8.13 do edital do pregão eletrônico 21/2008-MC e nos subitens 8.7 e 8.13 do edital do pregão eletrônico 22/2008-MC, irregularidade atribuída à Srª Eliane Maravalhas;

b) indeferimento dos recursos impetrados contra o edital do pregão eletrônico 22/2008-MC, questionando o caráter restritivo de seus subitens 8.8 e 8.9, não obstante o conhecimento prévio da Nota MC/CONJUR/APC 1521-2.14/2008 que



considerou tais cláusulas restritivas, irregularidade também atribuída exclusivamente à Sr^a Eliane Maravalhas; e

c) inclusão das exigências restritivas à competitividade do certame constantes nos subitens 8.8 e 8.9 do edital do pregão eletrônico 22/2008-MC, irregularidade atribuída aos Sres Adailton de Brito Góis, Gildásio Franco Cançado, José Luiz Martins Durço e Paulo Araújo de Oliveira.

(...)

16. Nesse sentido é a jurisprudência desta corte de contas, podendo ser citados como exemplo os acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 2.656/2007 e 2.215/2008, todos de Plenário, havendo neste último determinação que limita **'as exigências de capacidade técnico-operacional aos mínimos necessários que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução de cada contrato do empreendimento, devendo [a unidade jurisdicionada] abster-se de estabelecer exigências excessivas, que possam restringir indevidamente a competitividade dos certames, a exemplo da comprovação de experiência em percentual superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos a executar'.**

(TCU, Acórdão nº. 1.390/2010 – Plenário, Rel. Minitro Aroldo Cedraz)

9.5. determinar à Prefeitura Municipal de Rondonópolis e ao SANEAR - Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis que, nas próximas licitações que efetuarem com recursos do Orçamento Geral da União:

(...)

9.5.3. **limitem as exigências de capacidade técnico-operacional aos mínimos necessários que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução de cada contrato do empreendimento, devendo abster-se de estabelecer exigências excessivas, que possam restringir indevidamente a competitividade dos certames, a exemplo da comprovação de experiência em percentual superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos a executar (conforme jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.284/2003-Plenário; 2.088/2004-Plenário; 2656/2007-Plenário; 608/2008-Plenário), cumprindo o que prescreve o art. 37 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei 8.666/93;**

(TCU, Acórdão nº. 2.215/2008 – Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler)

Disso, depreende-se que não basta a existência no edital de exigência de apresentação de atestado(s) de capacidade técnica, é fundamental que a compatibilidade dos serviços por ele(s) demonstrado(s) seja exigida em, no mínimo, 50%, eis que tal percentual representa o conceito de *compatibilidade*, à luz da interpretação pacífica do TCU acerca do tema.



Dessa forma, deve ser incluído no edital item que exija a apresentação de atestado(s) técnico(s) que comprove(m) a capacidade técnica das licitantes em, no mínimo, 50% da quantidade, dos prazos e das características do objeto total desta licitação.

2.3 Da insubsistência do item 19.3 do edital. Inexistência de distinção entre matriz e filial, bem como entre filial e filial de uma mesma pessoa jurídica. Entendimento pacificado pelo Tribunal de Contas da União

Extrai-se do item 19.3 do edital que os documentos de habilitação a serem apresentados não poderão estar com indicação de CNPJ/CPF diferentes, senão veja-se:

19.3. Se a licitante for a matriz, todos os documentos deverão estar em nome da matriz, e se a licitante for a filial, todos os documentos deverão estar em nome da filial, exceto aqueles documentos que, pela própria natureza, comprovadamente, forem emitidos somente em nome da matriz.

Considerando que, para a qualificação técnica dos licitantes, é necessária a apresentação de atestados de fornecimento anterior, a previsão contida no item acima impede que tais atestados contenham CNPJ diferente do da licitante credenciada.

Ocorre que tal disposição **não** tem respaldo quando se trata, exatamente e por exemplo, de atestados de capacidade técnica, sendo contrária ao conceito legal de **pessoa jurídica**, o qual, há muito, já foi adotado pelo TCU e pelo STJ (este, aliás, em sede de recurso repetitivo, expondo clara e expressamente que a matriz e suas filiais integram uma mesma pessoa jurídica, servindo a distinção da parte final do CNPJ apenas para a fiscalização da Administração Tributária). Nesse sentido, leia-se:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS DA MATRIZ. PENHORA, PELO SISTEMA BACEN-JUD, DE VALORES DEPOSITADOS EM NOME DAS FILIAIS. POSSIBILIDADE. ESTABELECIMENTO EMPRESARIAL COMO OBJETO DE DIREITOS E NÃO COMO SUJEITO DE DIREITOS. CNPJ PRÓPRIO DAS FILIAIS. IRRELEVÂNCIA NO QUE DIZ RESPEITO À UNIDADE PATRIMONIAL DA DEVEDORA. 1. No âmbito do direito privado, cujos princípios gerais, à luz do art. 109 do CTN, são informadores para a definição dos institutos de direito tributário, a filial é uma espécie de estabelecimento empresarial, fazendo parte do acervo patrimonial de uma única



pessoa jurídica, partilhando dos mesmos sócios, contrato social e firma ou denominação da matriz. Nessa condição, consiste, conforme doutrina majoritária, em uma universalidade de fato, não ostentando personalidade jurídica própria, não sendo sujeito de direitos, tampouco uma pessoa distinta da sociedade empresária. Cuida-se de um instrumento de que se utiliza o empresário ou sócio para exercer suas atividades. (...) 4. A obrigação de que cada estabelecimento se inscreva com número próprio no CNPJ tem especial relevância para a atividade fiscalizatória da administração tributária, não afastando a unidade patrimonial da empresa, cabendo ressaltar que a inscrição da filial no CNPJ é derivada do CNPJ da matriz. (...) 6. Recurso especial conhecido e provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ n. 8/08.

(STJ - REsp: 1355812 RS 2012/0249096-3, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 22/05/2013, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 31/05/2013)

Nesse mesmo sentido, o TCU se pronunciou, afirmando que tanto a matriz quanto a filial podem participar, em conjunto, de uma licitação, "haja vista tratar-se da mesma pessoa jurídica", inclusive podendo juntas prestarem, ou fornecerem o objeto licitatório:

14. Acrescente-se que, se a matriz participa da licitação, todos os documentos de regularidade fiscal devem ser apresentados em seu nome e de acordo com o seu CNPJ. Ao contrário, se a filial é que participa da licitação, todos os documentos de regularidade fiscal devem ser apresentados em seu nome e de acordo com o seu próprio CNPJ.

15. Destaca-se, ainda, que há certos tributos, especialmente em relação ao INSS e ao FGTS, cuja arrecadação pode ser feita de forma centralizada, abrangendo, portanto, matriz e filiais. Se assim o for, tais certidões, mesmo as apresentadas pelas filiais, são expedidas em nome da matriz, sem que nisto haja qualquer ilegalidade.

[...]

20. Pelo exposto, tanto a matriz, quanto à filial, podem participar de licitação e uma ou outra pode realizar o fornecimento, haja vista tratar-se da mesma pessoa jurídica. Atente-se, todavia, para a regularidade fiscal da empresa que fornecerá o objeto do contrato, a fim de verificar a cumprimento dos requisitos de habilitação.

21. Caso comum, por força da necessidade de comprovação da regularidade fiscal, prevista no inciso IV do art. 27 da Lei n.º 8.666/93, é o de diversas empresas (filiais) apresentarem, para esse fim, documentos emitidos sob o CNPJ de suas matrizes, em razão de suas certidões estarem vencidas. Desse modo, alegam serem válidas tais certidões, uma vez que o recolhimento dos tributos e das contribuições federais é



realizado de forma centralizada pela matriz, abrangendo, portanto, suas filiais. (grifos apostos)

(TCU. Acórdão nº 3056/2008 – Plenário. Min. Rel. Benjamin Zymler. Julgado em 10/12/2008)

“Conceitua-se matriz aquele estabelecimento chamado sede ou principal que tem a primazia na direção e ao qual estão subordinados todos os demais, chamados de filiais, sucursais ou agências.

Como filial conceitua-se aquele estabelecimento que representa a direção principal, contudo, sem alçada de poder deliberativo e/ou executivo. A filial pratica atos que tem validade no campo jurídico e obrigam a organização como um todo, porque este estabelecimento possui poder de representação ou mandato da matriz; por esta razão, a filial deve adotar a mesma firma ou denominação do estabelecimento principal. Sua criação e extinção somente são realizadas e efetivadas através de alteração contratual ou estatutária, registradas no Órgão competente.

Deste modo, matriz e filial não são pessoas jurídicas distintas. A matriz e filial representam estabelecimentos diferentes pertencentes à mesma pessoa jurídica, fato corroborado, inclusive, pelo art. 10, § 1º, da Instrução Normativa RFB 748, 28/06/2007, in verbis:

‘Art. 10. As Entidades domiciliadas no Brasil, inclusive as pessoas jurídicas por equiparação, estão obrigadas a inscreverem no CNPJ, antes de iniciarem suas atividades, todos os seus estabelecimentos localizados no Brasil ou no exterior.’

‘§1º - Para efeitos de CNPJ, estabelecimento é o local, privado ou público, edificado ou não, móvel ou imóvel, próprio ou de terceiro, em que a Entidade exerça, em caráter temporário ou permanente, suas atividades, inclusive as Unidades auxiliares constantes do Anexo V, bem como onde se encontrem armazenadas mercadorias.’

Conclui-se que o CNPJ específico para a filial decorre somente da obrigatoriedade da citada Instrução Normativa, que impõe à todas as empresas a inscrição do CNPJ de seus estabelecimentos. O número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ é composto de oito algarismos, separado por uma barra do número de ordem do estabelecimento e, por fim, após o hífen, dois dígitos de controle. Desta maneira, o número do CNPJ da matriz e da filial são iguais até a barra separadora. Em seguida, faz-se a diferenciação entre os estabelecimentos: /0001 é sempre para a matriz; /0002 para a primeira filial; /0003 para a segunda filial e assim por diante. Os demais dígitos são os chamados de dígitos verificadores, específico para cada estabelecimento.

(...)”.



9.2.4.4. Portanto, não há qualquer confusão ou problema no uso das informações da matriz para a comprovação dos indicadores contábeis, como requerido no item 9.5.5 do referido edital (letra “d” do item 9.2.4 desta).

9.2.4.5. Também não há problema na utilização de atestado de capacidade técnica com CNPJ da matriz, pois, como deixou claro a Administração em sua resposta ao recurso administrativo da Representante, “a capacitação técnico-profissional e técnico-operacional está ligada ao organismo da empresa que são transmitidas da matriz a todas as filiais ou vice-versa” (peça7, p. 3, item 27).”

(TCU. Acórdão nº 1277/2015 – Plenário. Min. Rel. Vital do Rêgo. Julgado em 27/05/2015)

Isso ratifica o fato de que matriz e filiais, assim como as filiais entre si **são a mesma pessoa jurídica.**

A clareza disso é importante para que se compreenda, primeiro, que a matriz e a filial, ou as filiais de uma mesma pessoa jurídica nunca concorrerão entre si numa licitação. Isso é impossível! E segundo, por comporem a mesma pessoa jurídica, há documentos que, ainda que sejam expedidos em nome e CNPJ de uma ou outra, possuem validade para ambas; afinal, por serem apenas estabelecimentos de **uma mesma/única** pessoa jurídica, um estabelecimento poderá ficar responsável pela execução de um serviço, eis que, por exemplo, situado no mesmo local do tomador ou mais próximo dele do que o outro estabelecimento (da licitante credenciada).

Um exemplo de documentação que aproveita tanto à matriz como à filial, independente do CNPJ que dela conste (já que, afinal, trata-se de uma única **pessoa jurídica**) são, exatamente, os atestados de capacidade técnica. Nessa toada, a Corte de Contas já se pronunciou:

Deve o ato convocatório disciplinar a forma de apresentar a documentação. Exige-se usualmente quanto aos documentos que:

estejam em nome do licitante, preferencialmente com o número do CNPJ (MF) e endereço respectivos, observado o seguinte:

- a) se o licitante for a matriz, todos os documentos devem estar em nome da matriz;*
- b) se o licitante for filial, todos os documentos devem estar em nome da filial;*
- c) na hipótese de filial, podem ser apresentados documentos que, pela própria natureza, comprovadamente são emitidos em nome da matriz;*



d) atestados de capacidade técnica ou de responsabilidade técnica possam ser apresentados em nome e com o número do CNPJ (MF) da matriz ou da filial da empresa licitante.

(Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 461)

Esse entendimento decorre, inclusive, da realidade de inúmeras das empresas que possuem atuação em nível nacional, constituindo uma gama de filiais que atuam de maneira conjunta, haja vista se tratar da mesma pessoa jurídica.

Assim, como aqui demonstrado, não há qualquer impedimento à apresentação de atestados de capacidade técnica com o CNPJ da filial, enquanto a matriz é a credenciada e vice-versa, ou atestados com o CNPJ de filial, enquanto outra filial é a licitante credenciada.

E entender de modo diverso não só vai no caminho contrário ao entendimento pacífico do TCU e do STJ, como também aos princípios da ampla competitividade e vantajosidade.

Isso posto, **deve o edital ser retificado para que seja excluído a exigência presente no item 19.3 do Edital, ou, subsidiariamente, seja nele incluída uma ressalva no sentido de que a diferenciação se resume aos documentos de regularidade fiscal.**

2.3 Da necessidade de que os documentos indicados no Termo de Referência sejam requeridos como requisitos técnicos essenciais a serem apresentados na fase de habilitação

No tocante aos pressupostos de qualificação técnica, é de se notar que o edital não exigiu, na fase de habilitação, documentos específicos que se fazem necessários para a comprovação específica de estar a licitante capacitada a regularmente executar o objeto licitado, o qual sofre intensa regulação e fiscalização por parte dos órgãos ambientais competentes.

Lembre-se que o presente procedimento licitatório visa à contratação de empresa para prestação de serviços especializados em coleta, transporte e destinação final de resíduos de saúde.



Contudo, documentos específicos capazes de demonstrar a capacidade técnica das licitantes deverão ser apresentados apenas para a assinatura do contrato, é o que determina o item 2.2.1., letra f) do edital:

f) Para assinatura do contrato a empresa deverá apresentar:

- 1. Licença de Transporte para Resíduos de Serviços de Saúde, dos Grupos A, B e E, conforme Resolução CONAMA 358/05 emitida pelo INEMA;*
- 2. Licença de Operação para Tratamento Térmico de Serviços da Saúde, dos Grupos A, B e E, e descaracterização de acordo com a Resolução CONAMA 358/05 emitida pelo INEMA;*
- 3. Certificado(s) de curso(s) MOPP do(s) motorista(s);*
- 4. Comprovação de disposição final dos resíduos tratados, em aterros licenciados pelo INEMA, através de contrato com o mesmo.*
- 5. Declaração indicando responsável técnico com registro no órgão de classe específico.*

Observe, II. Pregoeiro, que o item acima é essencial para a execução do objeto, devendo ser exigidos na própria fase de habilitação, não apenas para a assinatura do contrato.

No presente caso, à luz do artigo 3º da Resolução RDC nº 222/2018, os resíduos sólidos de saúde são considerados potencialmente infectantes ou que apresentam risco biológico (infectantes), eis que apresentam possibilidade de estarem contaminados com agentes biológicos, tais como: bactérias, fungos, vírus, microplasma, príons, parasitas, linhagens celulares e toxinas; ou sua composição, por si só, apresenta características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade e/ou toxicidade – como é o caso dos resíduos integrantes do grupo B.

Ora, uma vez sendo potencialmente causadores de infecção, senão efetivamente causadores, o que pode ocasionar e ocasiona risco à saúde ambiental e pública, enquadram-se, assim, no inciso LII abaixo (“resíduo perigoso”), *verbis*:

LII. resíduo perigoso: aquele que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresenta significativo



risco à saúde pública ou à qualidade ambiental ou à saúde do trabalhador, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica;

Tal fato torna imprescindível que para qualificação técnica dos licitantes, estes demonstrem que possuem o documento acima destacado.

A requisição de tais documentos na fase de habilitação do certame encontra amparo no art. 30, da Lei nº 8.666/93, o qual autoriza, em seu inciso IV, e § 6º., que seja requerida a comprovação dos demais requisitos previstos em lei especial para demonstração da qualificação técnica:

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

(...)

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

(...)

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

Não obstante tais documentos sejam de suma importância para demonstrar a capacidade da empresa de regularmente executar o objeto licitado, **sua apresentação não foi requerida como pressuposto de habilitação das licitantes.**

E isso é, igualmente, contrário à seguinte legislação: Lei 12.300/2006 do Estado de São Paulo, cc. Decreto 54.645/2009 do Estado de São Paulo.

A falta, portanto, de exigência desses documentos é prejudicial à Administração, pois, nos moldes já mencionados, por se tratar de licitação que abarca resíduos infecciosos e/ou químicos, potencialmente danosos e danosos (respectivamente) ao meio ambiente e à saúde pública, as atividades licitadas sofrem intensa regulação e fiscalização pelos órgãos ambientais e sanitários, sendo imperativo à contratação que se exija a licitante estar **devidamente qualificada, ou seja, licenciada** a executar os serviços.

Significa dizer que os **documentos técnicos específicos à execução do objeto licitado são essenciais para a adequada seleção da vencedora.** E sua requisição na fase



de habilitação também atende aos princípios da isonomia e publicidade, por permitir que as demais licitantes examinem e verifiquem o efetivo atendimento (ou não) dos pressupostos técnicos pelas licitantes concorrentes.

Neste sentido, inclusive já decidiu a egrégia Corte de Contas paulista:

(...) entende-se que podem ser exigidas para fins de habilitação as licenças e/ou autorizações que se demonstrem essenciais para o funcionamento regular da atividade empresarial da licitante, conforme a jurisprudência desta C. Corte de Contas (TC's 3416.989.14-3, 3433.989.14- 2, 3455.989.14-5, 3457.989.14-3, 1302.989.12-4, 1297.989.13-9, entre outros).

Assim, analisando o caso concreto, nos moldes acima destacados, para que reste comprovada a plena aptidão/qualificação técnica da licitante de regularmente executar os serviços em comento, verifica-se ser imprescindível a retificação do edital para que seja determinada a apresentação dos itens acima destacados na fase de habilitação.

2.4 Da necessária retificação da legislação aplicável ao certame.

Os itens 3.1 e 9.1 do Termo de Referência dispõe que a contratação para a prestação dos serviços objeto do certame será regida, dentre outras legislações, pela Resolução RDC Anvisa nº 306/2004. Vide:

3. JUSTIFICATIVA

3.1. A abertura do processo faz-se necessária: O Resíduo de Serviço de Saúde – RSS, infectante ou não, é um problema de difícil solução para muitas cidades brasileiras. Esse tipo de resíduo deve receber atenção especial, desde a sua geração até a destinação final, de acordo com as legislações em vigor. Dessa forma, considerando a necessidade de atender as determinações da Lei nº 12305/2010 - “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.” faz-se necessária a contratação para prestação de serviço de coleta, transporte e tratamento por destruição térmica (incineração) e destinação final de resíduos contaminantes químicos e biológicos gerados pelas unidades de saúde descritas em anexo. Somado ao fato que os resíduos contaminantes gerados contem a presença de agentes biológicos e químicos que podem ser nocivos ao meio ambiente e a saúde humana. O serviço será atendido nestas unidades, pois é de responsabilidade do município todo resíduo



produzido nele. No que se refere à quantidade de resíduos o mesmo foi calculado conforme o último ano decorrido. As unidades a serem atendidas estão listadas conforme as diversas atividades assistenciais médicas, odontológicas e conseqüentemente atender às legislações vigentes de acordo com a resolução 358/2005 CONAMA e RDC 306/2004 ANVISA.

9. ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS

9.1. A presente ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA DOS SERVIÇOS tem por objetivo estabelecer diretrizes e condições para a perfeita execução dos serviços segundo normas fixadas pela ABNT, Resolução CONAMA nº. 358/2005 e Resolução de Diretoria Colegiada RDC nº. 306/2004, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA.

Ocorre, Ilmo. Pregoeiro, que a referida legislação fora revogada pela Resolução RDC Anvisa nº 222/2018, consoante se extrai da redação do artigo 92 desta, senão, vejamos:

Art. 92 Fica revogada a Resolução da Diretoria Colegiada RDC Anvisa nº 306, de 7 de dezembro de 2004, a partir da entrada em vigor desta Resolução.

Ora, consabido que o edital é a lei interna da licitação, de modo que vincula, nos seus termos, tanto os licitantes quanto a Administração que o expede, sendo certo que é a partir dos seus termos, isto é, exigências, normas e condições, que as propostas serão realizadas. Nesse sentido, Maria Sylvania Di Pietro:

Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos;³

Dito isto, é mister que a Administração Pública observe as legislações em plena vigência, possibilitando que os licitantes se guiem por normas válidas, sob pena de invalidade dos seus atos, o que, por certo, não guarda compatibilidade com o princípio da eficiência.

Assim é que, uma vez comprovada que a RESOLUÇÃO RDC ANVISA Nº 306/2004 não está mais em vigor, torna-se indispensável a retificação do edital, fazendo-se excluir a

³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 307.



legislação não mais em vigor, para constar expressamente a legislação em vigência, qual seja, a **RESOLUÇÃO RDC ANVISA N° 222/2018**.

3. DOS REQUERIMENTOS

Diante de todo o explanado, requer-se que a Sr. Pregoeiro se digne a receber esta impugnação e, ao julgá-la, acate-a integralmente **para que o edital seja modificado nos pontos apresentados acima**, haja vista os fundamentos neles expostos.

Termos em que pede e espera deferimento.

Recife-PE, 18 de novembro de 2021.

DocuSigned by:
Eliany Walter Coriolano
6F5D696CEF2E4B6...

STERICYCLE GESTÃO AMBIENTAL LTDA.