

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO/CHEFE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO
DO MUNICÍPIO DE PAPANDUVA – ESTADO DE SANTA CATARINA**

Processo Licitatório Modalidade de **Pregão Eletrônico nº 112/2022**

Recorrente: CETRILIFE - Tratamento de Resíduos de Serviços de Saúde Ltda

CETRILIFE - TRATAMENTO DE RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA., pessoa jurídica com sede na Rod. EMC 365, Linha Água Amarela, em Chapecó, Santa Catarina, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 26.522.047/0001-09, neste ato representada pelo seu representante legal, vem respeitosamente perante Vossa Senhoria, tempestivamente apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** veiculado no âmbito da Licitação Pregão Eletrônico N°112/2022, Processo Administrativo N° 102/2022, o que faz segundo os termos e fundamentos a seguir expostos:

1. DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

No presente caso, o edital impugnado nº 112/2022 possui como legislação aplicável a Lei nº 8.666/93.

Toma-se público, para conhecimento dos interessados, que o Município de Papanduva, realizará licitação, para registro de preços, na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, com critério de julgamento menor preço por LOTE, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, do Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da Instrução Normativa SEGES/MP nº 03, de 26 de abril, de 2018, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, do Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015, aplicando-se, subsidiariamente, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e as exigências estabelecidas neste Edital.

2. TEMPESTIVIDADE E LEGITIMIDADE

Conforme se infere do edital da presente licitação em análise, aos licitantes e a todos os cidadãos é conferida a possibilidade de insurgência quanto aos atos, normas e decisões proferidas no âmbito do processo licitatório.

De acordo com o edital no item 20.1, o prazo para impugnar o edital é até 03 (três) dias úteis da data designada para o pregão.

20.1. Até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital.

Logo é imprescindível o conhecimento do presente recurso para o fim de acolher o pedido nele contido, conforme será demonstrado.

3. DOS FATOS

A impugnante possui interesse em participar do processo licitatório nº 112/2022 na modalidade de Pregão Eletrônico que possui como objeto o seguinte:

DO OBJETO

- 1.1 O objeto da presente licitação é a **contratação de empresa especializada para realizar serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos hospitalares, gerados pelos serviços de saúde, dos grupos A, B e E**, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde e seus departamentos, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital com as características descritas abaixo:
- 1.2 A licitação será dividida em lotes, conforme tabela constante do Termo de Referência, facultando-se ao licitante a participação em quantos itens forem de seu interesse.
- 1.3 O critério de julgamento adotado será o menor preço do lote, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.

No caso em tela a impugnante possui todas as ferramentas capazes para participar do certame e desenvolver os trabalhos perseguidos pelo ente municipal.

- Ocorre que ao verificar as condições para participação na licitação citada, constatou-se no item 9.9.4, acerca da descrição dos serviços com referência a empresa possui o licenciamento para a atividade (não podendo subcontratar):

9.9.4. Comprovação de que a empresa possui licenciamento ambiental específico não apenas para a atividade, mas em especial para tratamento em autoclave e destinação final dos resíduos;

- No Anexo I do Objeto / Justificativa nos pede a licença ambiental de **incineração**:

Obrigações da Contratada:

- Apresentar Licenciamento do veículo de coleta, Licença Ambiental do local de **incineração**, Licença do IMA da empresa contratada para coleta, tratamento e destinação final dos RSS, indispensáveis para a assinatura do contrato.

- Anexo I – Minuta do Contrato: Em que se diz vedada a **subcontratação mesmo que parcialmente do Edital**:

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA: DA RESCISÃO

11.1 - O não cumprimento ou o cumprimento irregular das cláusulas e condições estabelecidas neste Edital e no Contrato, por parte da licitante vencedora, assegurará ao Município o direito de rescindir o Contrato, mediante notificação através de ofício, entregue diretamente ou por via postal, com prova de recebimento, sem ônus de qualquer espécie para a Administração e sem prejuízo do disposto na Cláusula Décima Primeira.

11.2 - O Contrato poderá ser rescindido, ainda, nas seguintes modalidades, sem prejuízo do disposto no art. 78 da Lei n. 8.666/93 e alterações posteriores:

a) Unilateralmente, a critério exclusivo da Administração Municipal, mediante formalização, assegurado o contraditório e a ampla defesa, nos seguintes casos:

I - o atraso injustificado, a juízo da Administração, na entrega do material licitado;

II - entrega de material fora das especificações constantes no Objeto deste edital;

III - a subcontratação total ou parcial do objeto deste Edital, a associação da licitante

vencedora com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão,

cisão

Dessa forma, conforme será demonstrado as restrições apontadas no edital acaba por dificultar a possibilidade de participação no certame.

4. DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

Consta no Anexo I – Obrigações da Contratada, apresentar o licenciamento contemple o tratamento através de incineração, de resíduos.

A empresa Recorrente, no intuito de participar do Pregão Eletrônico nº 112/2022, cujo objeto consiste na **“O objeto da presente licitação é a contratação de empresa especializada para realizar serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos hospitalares, gerados pelos serviços de saúde, dos grupos A, B e E, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde e seus departamentos, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital com as características descritas”**, tem em si todas as ferramentas capazes para desenvolver os trabalhos perseguidos pelo ente municipal.

Em análise a atual legislação, à RDC nº 222 da Anvisa **não se verifica qualquer exigência acerca da obrigatoriedade e/ou benefícios de se utilizar como tratamento a todos os grupos de Resíduos à incineração.**

Deste modo resta totalmente equivocada a exigência de um documento cuja Resolução específica sequer faz menção.

Os resíduos de serviços de saúde são constituídos de materiais diversos provenientes de atividades de natureza médico-assistencial humana e/ou animal, que em função de suas características físicas, químicas ou biológicas, podem apresentar risco ao meio ambiente e à saúde pública.

O município de Papanduvas está licitando a contratação de empresa para a coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos de serviços de saúde, GRUPOS A, B e E provenientes das Unidades de Saúde do Município.

O gerenciamento dos resíduos, objeto da licitação em questão, são gerados, conforme o Termo de Referência, do referido edital, nas Unidades Básicas de Saúde, ou seja, trata-se de estabelecimentos cujos os procedimentos não geram resíduos do Sub-grupo A3 (peças anatômicas humanas), o qual tem indicação de incineração pela RDC 222/2018; os demais subgrupos, A1 e A4 o tratamento previsto na RDC 222/2018 é inativação microbiana.

Assim como a RDC nº 222 não prevê a necessidade de incineração dos RSS relativos a todas as classes de resíduos, também não faz qualquer referência a respeito da obrigatoriedade de licença de todas as etapas estejam em nome da empresa vencedora do certame.

Com referência ao tratamento e a destinação final dos resíduos, a RDC 222/2018, assim como as demais normas técnicas e legais sobre o assunto, prevê que o tratamento tem o objetivo de modificar/eliminar as características que tornam o resíduo perigoso, para o caso do resíduos A1, A4 e E, essa característica refere-se à risco de contaminação patogênica, ou seja, esses resíduos devem passar por tratamento que elimine a patogenicidade dos mesmo. Atualmente a tecnologia mais utilizada, considerando custo x benefícios e segurança na operação é inativação microbiana através de autoclave, e posteriormente a disposição dos resíduos já inertes em Aterro Sanitário ou Aterro para Resíduos Classe II.

Repete-se: exigir a apresentação dos referidos documentos apenas infringe à essência da licitação, que é encontrar a proposta mais satisfatória financeiramente acerca do proposto no edital, de modo que nem todas as empresas interessadas no certame terão condições de apresentar tais documentos, até porque não se há sequer previsão da obrigatoriedade dos mesmos em Resolução específica.

A condição de habilitação no certame com base nos referidos documentos abre margem, igualmente, para os princípios basilares da licitação, como por exemplo, o da legalidade, onde se verifica que tal exigência não estará buscando a melhor proposta à administração pública, e da celeridade, de modo que não serão simplificados os termos do certame em vista de uma pavorosa documentação requisitada.

A RDC ANVISA 222/2018, Art. 46 § 1º prevê ainda, que os resíduos do subgrupo A1 devem ser submetidos a tratamento, utilizando processos que vierem a ser validados para a obtenção de redução ou eliminação da carga microbiana, em equipamento compatível com Nível III de inativação microbiana, já para os resíduos do subgrupo A4 a mesma norma prevê que os mesmos não necessitam de tratamento prévio, devem ser encaminhados diretamente para a disposição final em aterro sanitário e/ou aterro para resíduos classe II (RDC ANVISA 222/2018, Art. 53);

Para os RSS do grupo B o tratamento deverá atender e destinação final deverá ser de acordo com as características do produto ou substância. Sendo que os resíduos classificados como perigosos por apresentarem características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, mutagenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade, em estado sólido deverão ser encaminhados para disposição em Aterro de resíduos perigosos Classe I

Os resíduos do grupo B no estado líquido, considerados como perigosos em função de apresentarem características conforme descrito anteriormente, deverão ser submetidos a tratamento antes da disposição final, podendo ser o processo de solidificação. E posteriormente destinados em aterro para resíduos classe I – Perigosos.

Os resíduos do grupo E – perfurocortantes, quando Art. 89, “As seringas e agulhas, inclusive as usadas na coleta laboratorial de amostra de doadores e de pacientes, e os demais materiais perfurocortantes que não apresentem risco químico, biológico ou radiológico não necessitam de tratamento prévio à disposição final ambientalmente adequada”(RDC ANVISA 222/2018).

Entendemos que estes resíduos estarão contidos em recipientes seguros, sem contato com pacientes ou profissionais de saúde, minimizando os riscos de contaminação ou infecção. Portanto, justifica-se a não necessidade de um tratamento prévio, diminuindo os custos do serviço gerador no seu gerenciamento de resíduos (ANVISA, 2018).

Diante da breve análise é possível assegurar que o processo de incineração não se faz necessário para o tratamento dos resíduos em questão (subgrupos A1 e A4, e, grupos B e E), especialmente considerando os riscos ao meio ambiente e à saúde humana.

A incineração é um processo de tratamento de resíduos que através de fenômenos químicos e físicos que ocorrem em alta temperatura promove a destruição de compostos perigosos, decompondo-os em substâncias de baixo potencial, “tais como CO₂ e H₂O, resultando da oxidação completa de hidrocarbonetos e sendo assim, resíduos orgânicos são os grandes candidatos a incineração térmica” (BIZZO, 1997)

De acordo com Bizzo (1997) a redução do volume é uma das principais vantagens da incineração, porém, além das cinzas podem ser produzidas emissões atmosféricas indesejáveis, “tais como ácidos ou não inertes (HCL, HBr< SO_x, Nox) material particulado e produtos de combustão incompleta”.

Os principais riscos à saúde e ao meio ambiente decorrentes da incineração de resíduos são principalmente referentes às emissões atmosféricas, as quais podem causar danos ao meio ambiente e severos danos à saúde humana, estes que vão desde irritações ao trato respiratório, doenças pulmonares, até alguns tipos de câncer. A grande diversidade de materiais utilizados no atendimento à saúde, dentre eles diversos tipos de plásticos, incluindo o pvc (policloreto de vinila) cuja a decomposição térmica gera o HCl (Cloro de hidrogênio), substância que é essencial para a formação de dioxinas, “organoclorados pertencentes ao grupo de poluentes orgânicos persistentes” carcinogênico para humanos (LUNA et al, 2017). De acordo com Caixeta (2005, apud MACHADO, 2015) as principais emissões proveniente da queima de resíduos são constituídas por:

[...] gás carbônico (CO₂), óxidos de enxofre (SO_x), óxidos de nitrogênio (NO_x), nitrogênio (N₂) e material particulado. Em menores concentrações, pode também ocorrer a emissão de gases ácidos clorídrico (HCl) e fluorídrico (HF). Associados à combustão incompleta, há ainda a produção de monóxido de carbono (CO), hidrocarbonetos, dioxinas, e furanos; e associados ao material particulado, a emissão de metais pesados. [...] Micropoluentes orgânicos, tais como Hidrocarbonetos Policiclos Aromáticos (HPAs), formaldeídos e bifenil poli-clorados (PCBs)[...].

Além do exposto, a incineração é processo que tem alto custo financeiro tendo em vista a necessidade da tecnologia atrelada ao proceso; trata-se de um processo que demanda de extremo controle de temperatura, insuflação adequada de oxigênio para promover a combustão completa, visto que a diversidade dos resíduos, a diversidade na umidade, assim

como a variação de materiais na composição podem interferir processo de combustão, e, principalmente no controle de temperatura, tempo de permanência e a turbulência necessários na segunda câmara onde ocorre a degradação dos gases, posteriormente, a necessidade do rápido resfriamento dos gases e ainda um sistema de filtragem na saída da chaminé.

Para Gouveia & Prado (2010) o para que processo de incineração seja eficiente na degradação dos gases os principais parâmetros são: temperatura da câmara secundária entre 800 e 1.400 °C, tempo de residência médio dos gases de 1 a 4 segundos e teor de oxigênio de 100 % - excesso de ar. Para garantir a segurança do processo o monitoramento das emissões atmosféricas deveria ser de maneira contínua em tempo real, visto que qualquer falha no sistema, entupimentos de bicos injetores de oxigênio, por exemplo, podem interferir na eficiência da queima, no entanto, devido a grande diversidade de substâncias e compostos a serem monitoradas, atualmente só é possível fazê-lo de maneira programada e pontual. Para tal, são utilizados métodos de amostragem na chaminé através de adsorção e absorção e posterior análise em laboratório (GOUVEIA & PRADO, 2010).

O monitoramento exposto tem um custo extremamente elevado, considerando que não há muita oferta desse tipo de serviço, sendo assim, é comum que as empresas que possuem incineradores não executem esse monitoramento com frequência, geralmente no momento da renovação do processo de licenciamento ambiental, que de maneira geral ocorre a cada 4 anos.

A RDC 222/2018 faz referência à utilização de incineração apenas como alternativa para os resíduos dos subgrupos A3 que trata de peças anatômicas humanas, podendo ainda tratadas e/ou destinadas através de cremação, sepultamento, ou outra destinação licenciada; para o subgrupo A5 a RDC 222/2018 prevê tratamento por incineração, no entanto trata-se de resíduos com suspeita ou confirmação de contaminação por *prions*, não objeto da presente licitação. Ainda para os resíduos do grupo B, a RDC 222/2018 não menciona em nenhum caso ou classe de resíduos a necessidade e/ou obrigatoriedade de incineração, sempre que possível no caso de produtos químicos o ideal é recuperação, a exemplo dos metais, neutralização, reciclagem, através da utilização em outro processo, dentre outros.

Assim conclui-se que a exigência de incineração dos resíduos ora licitados pela prefeitura de Papanduvas/SC se faz desnecessária tendo em vista as exigências legais, assim como também, ao optar por exigir a incineração para o tratamento dos resíduos esta optando

por um processo que oferece maior insegurança nas questões relacionadas com o meio ambiente e a saúde humana.

Já em relação ao Item 9.9.4, acerca da descrição dos serviços com referência a empresa possui o licenciamento para a atividade (não podendo subcontratar):

9.9.4. Comprovação de que a empresa possui licenciamento ambiental específico não apenas para a atividade, mas em especial para tratamento em autoclave e destinação final dos resíduos;

O fato acima não se diz respeito a apresentação das licenças, mas delas estarem em nome da proponente. E o Item Anexo I – Minuta do Contrato: Em que se diz vedada a **subcontratação mesmo que parcialmente do Edital:**

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA: DA RESCISÃO

11.1 - O não cumprimento ou o cumprimento irregular das cláusulas e condições estabelecidas neste Edital e no Contrato, por parte da licitante vencedora, assegurará ao Município o direito de rescindir o Contrato, mediante notificação através de ofício, entregue diretamente ou por via postal, com prova de recebimento, sem ônus de qualquer espécie para a Administração e sem prejuízo do disposto na Cláusula Décima Primeira.

11.2 - O Contrato poderá ser rescindido, ainda, nas seguintes modalidades, sem prejuízo do disposto no art. 78 da Lei n. 8.666/93 e alterações posteriores:

a) Unilateralmente, a critério exclusivo da Administração Municipal, mediante formalização, assegurado o contraditório e a ampla defesa, nos seguintes casos:

I - o atraso injustificado, a juízo da Administração, na entrega do material licitado;

II - entrega de material fora das especificações constantes no Objeto deste edital;

III - a subcontratação total ou parcial do objeto deste Edital, a associação da licitante

vencedora com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão,

cisão

Também fato é que são inúmeras atividades abarcadas no certame em discussão, algumas das quais caso desempenhadas por outras empresas subcontratadas não irão interferir, tampouco prejudicarão a segurança da contratação, tal como: a hipótese de terceirizar, quando este se fizer necessário, cuja execução sequer demanda maiores cuidados e que se faz necessário ao cumprimento da contratação.

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.

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.

A subcontratação, de acordo com 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*”.¹

O direito brasileiro é bastante incisivo, permitindo de acordo com artigo 72 da Lei 8.666/93, a possibilidade da subcontratação, vejamos:

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..

A possibilidade de subcontratação decorre diretamente do princípio da isonomia (art. 37, inc. XXI, da CR/88), consubstanciado na possibilidade de ampla competição entre as empresas existentes no mercado e na igualdade de condições de acesso às contratações realizadas com recursos públicos.

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).

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. - 4. ed. rev., atual. e ampl. - Brasília: TCU, Secretária-geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, pág.: 791.

Ou seja, a possibilidade da subcontratação existe e 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 razão da falta de concorrentes, é necessário que a licitação se adapte à realidade costumeira da iniciativa privada, permitindo a subcontratação.

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):

“A hipótese torna-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 34 evolução dos princípios organizacionais produziu o fenômeno denominado de ‘terceirização’, que deriva dos princípios da especialização e da concentração das atividades. Em vez de desempenhar integralmente todos os ângulos de uma atividade, as empresas tornam-se especialistas em certos setores.” [Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 12ª edição, p.757] (grifamos)

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 para o devido e perfeito cumprimento do objeto.

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

A possibilidade de subcontratar parcialmente, busca acima de tudo atender o próprio interesse público, na seleção da proposta mais vantajosa para a prestação dos melhores serviços pelo menor preço, visto que, no presente caso, além da complexidade do objeto licitatório demandar a subcontratação, não acarretará prejuízo à contratação.

A solicitação leva em conta que, no atual cenário, são poucas as empresas que prestam todas as etapas dos serviços acima, exurgindo daí a necessidade de subcontratação de parte do objeto, como já acontece em outros entes.

Diante do exposto, a licitante requer a alteração do certame, para que fique expressa a permissão à subcontratação parcial dos serviços, nos termos do art. 72 da Lei n.º 8.666/93, garantindo assim ao ente público os benefícios reais da concorrência.

5. DOS REQUERIMENTOS

Requer-se assim o conhecimento da presente impugnação para que o edital lançado e já veiculado para que:

- a. Requer a alteração do Item 9.9.4 para “Comprovação de que a empresa possui licenciamento ambiental específico não apenas para a atividade, mas em especial para tratamento em autoclave e destinação final dos resíduos, **em nome da proponente ou empresa terceirizada, conforme RDC – ANVISA nº222/2018**”, nos termos do art. 122 da Lei n.º 14.133/21, garantindo assim ao ente público os benefícios reais da concorrência.
- b. Requer a alteração do Item Anexo I – Obrigações da Contratada para “Apresentar Licenciamento do veículo de coleta, Licença do IMA para coleta, transporte, tratamento e destinação final dos RSS **em nome da empresa ou apresentar juntamente o contrato com a empresa terceirizada**, indispensáveis para a assinatura do contrato.”
- c. Requer a alteração do Item da Minuta do Contrato – Clausula Decima – Item III para “Não é permitido a subcontratação total, a associação da licitante vencedora com outrem, a cessão ou transferência, total bem como a fusão, cisão – porém é permitido a subcontratação parcial”