



PARECER Nº 221/2019

ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO EDITAL DE CONCORRÊNCIA N. 02/2018

REQUERENTE: DIRETORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

A Diretoria de Licitações e Contratos encaminha para parecer pedido de impugnação ao edital de Concorrência n. 02/2018, que tem como objeto a contratação de empresa especializada no serviço de engenharia sanitária para limpeza pública no Município, efetuado pela empresa Meioeste Ltda, a qual insurge em razão da republicação do edital com alterações.

É o sucinto relatório. Passo ao Parecer¹:

DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Dispõe o § 2º do art. 41 da Lei nº 8.666/1993 que decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

Por seu turno, o art. 110 da Lei nº 8.666/1993 reza que na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.

¹ Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrónio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme:LED, 2003, pág.273).



MUNICÍPIO de CAÇADOR
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Para assegurar a garantia constitucional do contraditório criou-se a impugnação ao edital como um instrumento administrativo de contestação da ilegalidade de cláusulas do ato convocatório, cujo exercício é atribuído ao licitante ou por qualquer cidadão (§§ 1º e 2º do art. 41 da Lei nº. 8.666/93). Deve ser entendido como uma forma de provocação da Administração à verificação da legalidade do ato convocatório.

Respalhada nas disposições legais que regem os atos do Poder Público, a Administração não apreciará o mérito da impugnação ao edital quando esta for intempestiva ou quando se faça em momento diverso daquele previsto legalmente, pois a lei fixou prazo para os interessados apontarem as eventuais ilegalidades e o não-exercício do direito significaria que o interessado aceitou as condições do edital.

Portanto, tendo por base o retromencionado dispositivo legal e considerando que a data para recebimento dos envelopes documentos e proposta é 29/10/2019, o prazo fatal para impugnação será 25/10/2019 às 19h, horário que o Município encerra o expediente.

Nota-se que o protocolo efetuado pelo impugnante foi realizado em 16/09/2019. Assim, considerando que o encaminhamento da impugnação ocorreu no prazo legal, a impugnação apresentada é tempestiva.

Passo a análise do mérito.

DO MÉRITO

A impugnante insurge-se quanto as alterações efetuadas no Edital de licitação, alegando acarretar prejuízo a própria licitação, e que tal situação seria contrária a determinação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, nos autos da representação 18/00509585.



MUNICÍPIO de CAÇADOR
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Primeiramente cumpre-nos fazer uma síntese dos atos praticados no processo em discussão, para melhor compreensão.

Em datas de 14 e 18 de junho de 2018, foram efetuadas as publicações do aviso de licitação do Edital de Concorrência Pública n. 02/2018.

O Edital estabeleceu a data de 23 de julho de 2018 para recebimento das propostas. Por tratar-se de licitação sob o regime de empreitada integral, o prazo mínimo da publicação do aviso deverá ser de 45 (quarenta e cinco), nos termos ao art. 21, § 2º, I, "b", da Lei n. 8.666/93.

Em data de 13 de julho fora recebida a primeira impugnação ao Edital, da empresa Ricardo Luis Bonin Eireli, a qual restou indeferida pela Comissão de Licitação, conforme documento constante dos autos, não suspendendo o certame.

Em 17 e 20 de julho 2018, foram protocoladas as impugnações sob protocolos n. 12549/2018, 12.570/2018 e 12.771/2018.

Em virtude do curto espaço de tempo entre o protocolo das impugnações, e a data estabelecida para recebimento das propostas, e possuindo vários pontos a serem analisados pela Comissão de Licitação, em data de 20 de julho de 2018, o Prefeito Municipal determinou a suspensão do processo licitatório, alterando a data para o dia 02 de agosto de 2018.

Ato subsequente, na data de 23 de julho de 2018, o Município foi notificada da decisão do E. TCE, nos autos da representação n. 18/00509585, promovida pela empresa Onze Construtora e Urbanizadora Ltda, que se contrapôs a aglutinação de serviços a serem contratados, alegando afronta a lei de Licitações e ao caráter competitivo da licitação, impedindo inclusive a participação da mesma.



MUNICÍPIO de CAÇADOR
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Em cumprimento da decisão do TCE, o Município publicou em 02 de agosto de 2018 a suspensão do processo, até decisão final.

Importante salientar que antes mesmo de tomar conhecimento da sustação determinada pelo E. TCE, o processo havia sido suspenso para análise das impugnações.

A representação efetuada junto ao TCE/SC, teve seu deslinde em data de 26 de agosto de 2019, quando assim decidiu o E. Tribunal Pleno do TCE/SC:

3.1. Considerar improcedente a representação, formulada nos termos do art. 113, § 1º. da Lei n. 8.666/93, proposta pela empresa Onze Construtora e Urbanizadora Ltda, pessoa jurídica de direito privado, noticiando supostas irregularidades no edital de Concorrência Pública 02/2018 (Processo Licitatório n. 92/2018), da Prefeitura Municipal de Caçador, cujo objeto é a: 1) contratação de empresa para coleta, transporte, disposição final de resíduos sólidos urbanos e compactáveis no Município; 2) coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos recicláveis urbanos (não industriais) e rural; 3) contratação de empresa especializada em engenharia para execução das obras civis de ampliação e operação do aterro sanitário do Município, em razão da inexistência de irregularidades no não-fracionamento do objeto.

3.2 Revogar a medida cautelar que sustou o certame, nos termos do art. 114-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas, acrescido pela Resolução n. TC-136/2016.

3.3 Determinar o arquivamento dos autos.

A análise do TCE/SC referiu-se exclusivamente quanto ao tipo de licitação, ou seja, quanto ao julgamento de forma GLOBAL ou não, com o fracionamento do objeto.

No que tange a esse ponto, não consta qualquer alteração no edital de licitação, permanecendo o mesmo com o julgamento pelo MENOR PREÇO GLOBAL.

Superada a sustação do processo, para o prosseguimento do feito, necessário o julgamento das impugnações pendentes de análise pela Comissão.



MUNICÍPIO de CAÇADOR
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Em decisão a Comissão de Licitação, julgou parcialmente procedente as impugnações apresentadas, o que por si gerou a necessidade de revisão do Edital de Licitação, para providenciar todas as correções necessárias, oriundas das impugnações.

Nesse interim, passamos a análise de cada item apontado pela Impugnante, vejamos:

- **Do objeto licitado:** aponta a impugnante ter ocorrido alteração do objeto da licitação.

Não procede tal alegação vez que o que a comissão fez foi proceder a correção do objeto, adequando-o ao modo de julgamento da licitação, ou seja, a empresa vencedora do certame será responsável por todos os serviços.

A adequação foi necessária em razão da inexistência de cronograma físico-financeiro das obras descritas no objeto, não havendo nos autos do processo a indicação da formação de preço para as referidas obras.

Os "orçamentos analíticos" previstos era contraditórios, vez que não demonstravam os custos com qualquer obra referente ampliação, mas meramente a previsão de custos com manutenção dos serviços, inviabilizando assim a análise apurada e apresentação real dos valores por participantes da licitação.

No que tange a previsão dos contentores, engana-se a ora Impugnante quanto a sua previsão somente no presente Edital, vez que os mesmos já constavam na descrição do Termo de Referência, Anexo I do Edital, item 3, "g", *in verbis*:

g) A contratada deverá dispor, em locais a serem determinados pela municipalidade, de 50 contêineres de 1.500 a 1.700 litros, construídos em PEAD que possuam pedal para abertura de tampa e dentro das normas pertinentes. A coleta nos contêineres de acordo com a sua localização seguindo o itinerário da coleta de Resíduos Sólidos urbanos compactáveis;

Contentor ou Contêiner são sinônimos, vejamos:



MUNICÍPIO de CAÇADOR
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

con·ten·tor |ô|

(latim *contentus*, -a, -um, particípio de *contineo*, -ere, conter + -or)

adjetivo e substantivo masculino

1. Que ou aquilo que contém alguma coisa. = CONTINENTE
2. Recipiente, geralmente de grandes dimensões, usado para transporte de mercadorias, geralmente em navios ou trens.

substantivo masculino

3. Recipiente ou invólucro, geralmente padronizado, destinado ao acondicionamento ou transporte de materiais.
4. Recipiente para recolha de lixo ou de resíduos para reciclagem.

Palavras relacionadas: contêiner,²

Portanto verifica-se que não houve qualquer inovação quanto a previsão dos contentores ou contêineres, tendo a Requisitante apenas reduzindo a quantidade solicitada, para fins de adequar a necessidade, sem exigências demasiadas, que inviabilizem a execução do serviço, portanto não havendo qualquer ilegalidade na referida previsão.

- Qualificação Técnica e Qualificação econômica - Alega a impugnante que referidas alterações "favorece a participação de empresas que não possuem a qualidade técnica que o serviço requer", e a permissão de que "novas empresas se habilitem na licitação em detrimento daquelas que já, efetivamente, cumpriram a disposto no edital do certame anterior, ferindo assim o princípio da isonomia". Ainda quanto a qualificação econômica, passou a "permitir que empresas com índices de liquidez igual a 1 participem da licitação."

Novamente não assiste razão a Impugnante, vez que não há participantes da licitação até o momento, vez que somente ocorreu a retirada do Edital, bem como algumas das pretensas participantes efetuaram a comprovação da garantia da proposta, fatos estes que não inviabilizam a alteração do edital, pois não houve recebimento de envelopes, tampouco qualquer habilitação de empresas no presente processo licitatório.

² "contentor", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://dicionario.priberam.org/contentor> [consultado em 17-09-2019].



MUNICÍPIO de CAÇADOR
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ressalta-se que a suspensão ocorreu anterior ao recebimento dos envelopes, sendo totalmente passível de efetivar-se alterações no edital de licitação, em especial em decorrência de impugnações que apontam falhas e defeitos, procedendo assim a Administração a correções, de acordo com o estabelecido pela Lei n. 8666/93, art. 21, §4º., vejamos:

Art. 21. [...]

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

Ademais, as adequações efetivadas pela Administração Municipal tornam o edital mais competitivo, porém sem deixar de buscar a qualidade nos serviços, atendendo assim ao princípio básico da regra licitatório, disciplinado no art. 3º:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.
(grifou-se)

No que tange ao índice de liquidez, não houve afrouxamento por parte da Administração, o que houve foi adequação da exigência, para fins de atender ao disposto no art. 31, o qual apresenta uma lista de documentos passíveis de serem exigidos, com o objetivo de aferir as condições econômicas do futuro contratado na tentativa de resguardar o correto cumprimento do contrato.

A Súmula nº 289, do TCU consolida entendimento diversas vezes adotado a demonstração da capacidade financeira dos licitantes:



MUNICÍPIO de CAÇADOR
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.

Nesse sentido, desde que devidamente justificado, a Administração pode exigir a comprovação de índices contábeis mínimos como critério de avaliação da capacidade financeira do licitante. Todavia, não pode exigir valores mínimos de faturamento anteriores à adjudicação, bem como índices rentabilidade ou lucratividade, nos termos do art. 31 §§1º e 5º da Lei nº 8.666/93:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

[...]

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

[...]

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Os dispositivos citados e a Súmula-TCU nº 289 decorrem do art. 37, XXI, CF, segundo o qual o processo de licitação pública "**somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**".

Tendo em vista que diferentes índices contábeis podem ser calculados a partir de informações extraídas do Balanço Patrimonial (Índice de Liquidez Geral – ILG, de Liquidez Corrente – ILC, de Liquidez Seca – ILS e de Liquidez Imediata – ILM) e que cada objeto possui suas especificidades, optou o legislador pelo não-estabelecimento de critério



MUNICÍPIO de CAÇADOR
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

rígido de aferição da idoneidade financeira dos licitantes para assumir as responsabilidades do contrato.

A Lei n. 8.666/93 concedeu ao gestor público a possibilidade de eger, caso a caso, os índices mais adequados à contratação. No entanto, conforme estabelecido na Súmula nº 289 do TCU, a exigência dos índices contábeis escolhidos somente se legitimará se houver justificativa no processo de licitação.

O fato de a lei não fixar o limite do índice a ser adotado não afasta a responsabilidade do gestor por sua definição, que não pode ser aleatória, nem depender de simples 'palpite' do administrador público. (TCU. Acórdão n. 932/2013 – Plenário).

Por outro lado, a escolha administrativa não pode comprometer a competitividade do certame. Deve o órgão licitante adotar índice que possa ser considerado confiável e que, ao mesmo tempo, possibilite a participação de um número razoável de empresas integrantes do mercado, no intuito de atingir um grau máximo de certeza junto a um risco mínimo à contratação.

- Da proposta - Alega o impugnante a alteração na descrição geral da forma de apresentação da proposta, porém sem apontar qualquer irregularidade no mesmo, que justifique a impugnação apresentada.

O que se verifica no presente foi a adequação da apresentação da proposta, levando-se em consideração os serviços propostos, não havendo qualquer ilegitimidade na mesma, obedecendo assim as necessidades editalícias, com regras mais claras, e sem exigências desproporcionais, como por exemplo apresentação de cronograma físico-financeiro, inexistente nos anexos do edital, o que inviabilizaria a apresentação de propostas, fato este julgado procedente nos termos das impugnações formuladas outrora.

Portanto, não aponta a Impugnante qualquer irregularidade nas adequações efetuadas pela Administração, apontando apenas o excesso de previsão



MUNICÍPIO de CAÇADOR
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

quando da repetição de item, o que por si não gera qualquer nulidade, apenas um excesso praticado.

- **Julgamento das Propostas** – alega alterações com acréscimos de exigências, o que ao seu ver gera prejuízo a licitantes que já encontravam-se “cadastradas na licitação”, e que “serão prejudicadas na realização deste novo certame”.

Novamente não assiste razão a Impugnante, pois não houve recebimento de envelopes de habilitação, tampouco cadastramento de licitantes no presente processo licitatório, não gerando qualquer prejuízo a quem quer que seja, vez que não há nos autos cadastramento prévio, conforme já mencionado. Ademais conforme já restou demonstrado a Administração antes do recebimento dos envelopes, poderá a qualquer tempo alterar o Edital, desde que de a devida publicidade e obediência aos prazos.

Salienta-se que a Administração adequou a descrição do item, como forma de deixar claro a todos os eventuais participantes da licitação, a desclassificação em razão de preços abusivos ou inexequíveis, tornando assim as regras mais claras a todos os participantes, de acordo com o previsto pela Lei n. 8.666/93, não havendo qualquer ilegitimidade na previsão.

- **Da vigência** – alega incorrer em desrespeito aos participantes da licitação que já haviam retirado o edital, e “cumprido etapas”, o fato da Administração alterar o prazo de vigência do Contrato.

Ressalta-se que tal alteração é proposta antes de qualquer fase relacionada a habilitação e conhecimento de propostas, portanto não gerando qualquer prejuízo a quem quer que seja, tampouco a eventuais participantes, aplicando-se ao presente as manifestações já traçadas nos itens anteriores, tornando-se enfadonha.



MUNICÍPIO de CAÇADOR
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

CONCLUSÃO

Por todas as razões expostas, verifica-se não incorrer a Administração em qualquer ilegalidade no tocante as alterações promovidas no edital de licitação em comento, não perdendo sua essência, tampouco a descrição dos serviços essenciais a contratação, com todas as informações pertinentes ao objeto, não gerando prejuízo a qualquer participante, e primando pelo cumprimento de todos os princípios basilares da licitação, opinando essa Procuradoria pelo conhecimento da impugnação por tempestiva e, no mérito, seja a mesma julgada totalmente improcedente.

Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes à presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possam existir. É o nosso parecer, S.M.J.

Caçador (SC), 17 de Setembro de 2019.


Roselaine de Almeida Périco
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇADOR
PROCESSO DE LICITATÓRIO Nº 92/2018
CONCORRÊNCIA Nº 02/2018

DESPACHO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO
(Decreto n. 7.608/2018)

PROCESSO DE LICITAÇÃO Nº 92/2018
Modalidade: CONCORRÊNCIA nº 02/2018
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DOS
SERVIÇOS DE ENGENHARIA SANITÁRIA DE LIMPEZA PÚBLICA NO PERÍMETRO
URBANO DO MUNICÍPIO DE CAÇADOR /SC
Impugnante: MEIOESTE AMBIENTAL LTDA
Protocolo n. 22.518/2019

Despacho

Acolhemos os argumentos e fundamentos do Parecer Jurídico nº 221/2019 exarado pela Procuradoria Geral do Município em sua totalidade, conhecendo a tempestividade da impugnação apresentada, para no mérito, julgar pela IMPROCEDÊNCIA da presente impugnação.

Publique-se. Intime-se.

Caçador/SC, 23 de setembro de 2019.


Vilmar José Carneiro
Presidente da Comissão


Gustavo Kutcher Furlin
Membro


Andrea Tozzo Marafon
Membro