



LICITAÇÃO: Concorrência Pública nº PMF-21.06.09.01-CP

OBJETO DA LICITAÇÃO: Contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza urbana, coleta e transporte de resíduos sólidos e coleta e transporte de resíduos sólidos da saúde, para atender as necessidades das unidades administrativas do Município de Forquilha/CE.

ASSUNTO: Análise de Impugnação ao Edital.

IMPUGNANTE: Empresa URBANA LIMPEZA E MANUTENÇÃO VIÁRIA EIRELI, inscrita no CNPJ nº 13.259.179/0001-48.

IMPUGNADA: Prefeitura Municipal de Forquilha/CE

I – DAS CONDIÇÕES DE ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, destaca-se o atendimento às condições de admissibilidade da impugnação interposta pela empresa requerente, nos autos do presente processo licitatório.

O parágrafo primeiro e segundo do art. 41 da Lei nº 8.666/93 trata do prazo de impugnação ao edital de licitação. Vejamos:

Art. 41.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

§ 2º 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.

No mesmo sentido, o subitem 21.1 do instrumento convocatório em epígrafe define os prazos a serem seguidos pelos licitantes nas impugnações e pedidos de esclarecimento. Vejamos:

21.1 – Qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório desta Concorrência Pública, dentro dos prazos legais e condições estabelecidas na Lei 8.666/93.

Compulsando os autos do presente processo, constata-se que foi permitida a interposição de impugnação até o dia 20 de agosto de 2021, considerando que o certame está marcado para o dia 25 de agosto de 2021.

Assim, em virtude de a empresa impugnante ter protocolizado a peça impugnatória ao edital em comento no dia 16 de agosto de 2021, opinamos pela TEMPESTIVIDADE desta, momento em que passa à análise das razões expostas pela mesma.



II – DO RELATÓRIO

Cuida-se de impugnação interposta pela empresa **impugnante**, considerando os seguintes pontos:

EMPRESA RECORRENTE	RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO
URBANA LIMPEZA E MANUTENÇÃO VIÁRIA EIRELI - CNPJ nº 13.259.179/0001-48	Sustenta, em síntese, que: - A exigência de Plano de Metodologia de Execução nitidamente restringe a participação de possíveis interessados em descumprimento aos princípios licitatórios e a jurisprudência pacífica do TCU

É o que basta para relatar. Passa-se à análise.

III – DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO INTERPOSTA PELO LICITANTE

Ab initio, importa destacar que a Administração Pública rege-se pelos princípios expressos na Constituição Federal e na Legislação infraconstitucional correlata, figurando estes como diretrizes fundamentais que norteiam toda a conduta da Administração Pública.

Em vista disso, a Constituição Federal estabeleceu, em homenagem aos princípios suso referenciados, a obrigatoriedade de realização de licitação pelos órgãos e entidades do Poder Público, conforme previsão contida no inciso XXI, art. 37, da nossa Carta Magna, senão vejamos:

Art. 37. *omissis*.

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifos nossos)

Nesta senda, a Lei nº 8.666/93, também conhecida como o Estatuto das Licitações e Contratos Públicos, elenca em seu art. 3º, os princípios norteadores das licitações, tais como isonomia, seleção da proposta mais vantajosa, igualdade, legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, dentre outros.

Tais princípios visam garantir que a administração não sobreporá sua vontade pessoal em detrimento do interesse público, impondo que molde sua conduta nos ditames legais e editalícios.

Dessa feita, surge para a Administração, pelo princípio da legalidade, a obrigatoriedade da fiel observância do procedimento estabelecido pela Lei de Licitações, pelo princípio da isonomia, a imputação



de tratamento isonômico e igualdade de oportunidade na disputa a quaisquer interessados, bem como, pelo princípio da probidade administrativa, uma atuação honesta com todos os licitantes.

Imperioso destacar, ainda, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo, porquanto estabelecem que as regras traçadas para o procedimento licitatório devem ser fielmente observadas por todos, evitando-se alterações de critérios de julgamento, bem como impõe à administração a obrigação de respeitar estritamente as regras que tenha previamente estabelecido para disciplinar o certame licitatório, nos termos do Art. 41 da Lei n° 8.666/93.

Com isso, vejamos abaixo o julgamento dos pontos impugnados do instrumento convocatório:

a) Da exigência de Plano de Metodologia de Execução:

O questionamento da impugnante centra-se em afirmar que a metodologia exigida no edital regedor não guarda critérios objetivos para avaliação, que discordamos e comprovaremos a legalidade e razoabilidade da exigência quanto ao objeto da licitação.

A exigência em comento tem base legal no Art. 30, parágrafos oitavo e nono, que transcrevemos.

§ 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.

Notemos que a exigência é cabível ao objeto licitado pois se faz cabível para serviços de grande vulto e alta complexidade, quando se envolve alta especialização, mormente quando se possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

Além disso, "serviço essencial", tem conceito com precisão pela Lei n.º 7.783/89 que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais e regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

O art. 10 da referida lei relaciona os serviços ou atividades consideradas essenciais, tanto públicos quanto privados:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

- I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;*
- II - assistência médica e hospitalar;*
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;*



- IV - funerários;
- V - transporte coletivo;
- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII - telecomunicações;
- VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea;
- XI - compensação bancária.
- XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social;
- XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015
- XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade
- XV - atividades portuárias

A metodologia é plenamente aceitável e Marcai Justen Filho assim se posiciona:

Destaque-se que proposta de metodologia não se confunde com proposta técnica. (...) É perfeitamente possível proposta de metodologia em licitação de menor preço. E que o julgamento da licitação de melhor técnica ou de técnica e preço faz-se através de avaliação qualitativa de proposta técnica. Quanto melhor a proposta técnica, maior a sua pontuação. Já a proposta de metodologia não será objeto de pontuação para fins de definição do vencedor. Apenas se avalia se a metodologia proposta é aceitável. Todas as metodologias aceitáveis são tratadas igualmente e se escolhe a proposta vencedora apenas pelo critério de menor preço. (Justen Filho, Marcai. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010, pág. 465.)

Tratando do assunto o voto da conselheira Marli Vinhadeli, do Tribunal de Contas-DF, proferido no Processo nº 1630/039 : (Sessão Ordinária nº 3860, de 19/08/04):

21. Nesse particular, o § 8º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, prescreve os limites referentes à documentação relativa à qualificação técnica, facultando à Administração, no caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, [...] 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.

É possível a exigência de metodologia de execução em licitações para contratação da prestação de serviços públicos de limpeza urbana, tipo menor preço, conforme se depreende do julgado da Denúncia 838601, na sessão da Segunda Câmara do Tribunal de Contas de Minas Gerais, do dia 05/07/2012, Conselheiro Relator Sebastião Helvécio:

A.1 -Da exigência da metodologia da execução nas licitações do tipo menor preço. A metodologia de execução está expressamente prevista no art. 30, §8º, da Lei nº 8.666/93, o qual determina que - nos casos de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica - poderá a Administração exigir-la dos licitantes e que sua avaliação, para efeito de aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos. Destarte, apesar de a denunciante aduzir que tal exigência é incompatível com a "modalidade de Concorrência Tipo Menor Preço Global", entendo que a argumentação não se impõe. A metodologia de execução poderá ser adotada independentemente do tipo de licitação, seja menor preço, melhor técnica ou técnica e preço, mas desde que a obra, o serviço ou a compra envolva alta complexidade técnica. Importa salientar que as licitações de alta complexidade técnica - como a do caso em análise - são definidas como aquelas cujo objeto abranja alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais, nos termos do §9º do art. 30 da Lei n. 8.666/93. Entretanto, essa metodologia não pode servir de critério de classificação dos licitantes, mas apenas deve ser avaliada como aceitável ou não. Digase, se a licitação for do tipo menor preço, seu exame definirá se o preço será ou não conhecido.

Desta forma, concluímos que as exigências retro-mencionadas, encontram-se dentro pela legislação vigente, não havendo que se questionar, dada sua legalidade.

Por sua vez, pondera Carlos Pinto Coelho Motta, in Eficácia nas Licitações e Contratos, 1994, p. 149, citando António Carlos Cintra do Amaral:

"2. A Lei nº 8.666/93 não estabelece limites para exigências quanto à capacitação técnico-operacional de empresas licitantes, devendo tais limites, portanto, ser estabelecidos em cada caso, levando-se em conta a pertinência e compatibilidade a que se refere o inc, II do



art. 30, bem como a noção de indispensabilidade, contida no inc. XXI do art 37 da Constituição Federal".

Essa, inclusive, é a inteligência do Superior Tribunal de Justiça, in verbis:

"Administrativo. Licitação. Interpretação do art 30, II e §1º, da Lei 8.666/93.

1.

2. 'O exame do disposto no art 37, XXI da Constituição Federal, e sua parte final, referente a 'exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações', revela que o propósito aí objetivado é oferecer iguais oportunidades de contratação com o Poder Público, não a todo e qualquer interessado, indiscriminadamente, mas sim, apenas a quem possa evidenciar que efetivamente dispõe de condições para executar aquilo a que se propõe' (Adilson Dallari).

A mais que não é novidade alguma que a administração pública se depara com frequência com aventureiros que acabam ganhando licitações vultuosas e não honram os compromissos, expondo a Administração a frustrações por contratar com empresas incapazes de tocar o contrato, quando não se detecta isso na fase de licitação ainda, constatando-se pura má fé de licitantes descompromissados com a legislação vigente.

Notadamente que a lei de licitações "não proíbe o estabelecimento de requisitos de qualificação técnica, mas, sim, deixando que a decisão quanto a essa questão fique a critério da autoridade licitante, que deve decidir quanto ao que for pertinente, diante de cada caso concreto, nos termos da legislação vigente.

Novamente invocando a Corte Superior de Justiça, citamos o seguinte julgado que corrobora o alegado:

"Administrativo. Procedimento Licitatório. Atestado Técnico. Comprovação.

Autoria. Empresa. Legalidade.

Quando, em procedimento licitatório, exige-se comprovação, em nome da empresa, não está sendo violado o art. 30, §1º, II, caput, da Lei nº 8.666/93. É de vital importância, no trato da coisa pública, a permanente perseguição ao binômio qualidade e eficiência, objetivando não só a garantir a segurança jurídica do contrato, mas também a consideração de certos fatores que integram a finalidade das licitações, máxime em se tratando daquelas de grande complexidade e de vulto financeiro tamanho que imponha ao administrador a elaboração de dispositivos, sempre em atenção à pedra de toque do ato administrativo - a lei - mas com dispositivos que busquem resguardar a Administração de aventureiros



ou de licitantes de competência estrutural, administrativa e organizacional duvidosa.
Recurso provido (Resp. nº 44.750-SP, rei. Ministro Francisco Falcão, 1º T., unânime, DJ de 25.9.00)"

A lei de licitações deverá ser aplicada em sua amplitude, principalmente com as demais normas vigentes e originárias, as constitucionais, portanto, em relação à legitimidade da referida exigência e, a respeito da sua legalidade, analisemos a luz da indispensabilidade contida no Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifamos).

Este é o comando legal, esta é a interpretação da melhor doutrina administrativista pátria acima arrolada, este é o entendimento da jurisprudência, inclusive administrativa, caso do Tribunal de Contas da União, como se apontou, que deve ser observada por imperativos indeclináveis para o administrador público e que são, exatamente, seu dever de preservar o interesse público e, isto, porque, como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

"À Administração não convém atirar-se em negócios aleatórios. Não pode envolver-se em riscos que tragam incertezas quanto ao efetivo cumprimento dos encargos que poderão incidir sobre a parte vencedora. O interesse público, a continuidade do serviço, não se compadecem com álea que deriva de avença travada com que pudesse comprometer, por insuficiência econômica ou técnica, a satisfação dos superiores interesses curados pelo Poder Público."

Jessé Torres Pereira Júnior, na obra **COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, 6ª edição, pag. 345, comenta:

"A prova de haver o habilitante tomado conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação servirá a segundo propósito, qual seja o de vincular o licitante a tais condições locais, por mais adversas que possam revelar-se durante a execução, desde que corretamente indicadas na fase de habilitação. Sendo que esta a hipótese, não se admitirá escusa para inexecução, fundada em alegadas dificuldades imprevistas no local em que se deva realizar obra ou serviço."



A administração no zelo pela coisa pública e em prol do interesse público deverá sempre que a licitação ensejar o dispêndio de vultuosas quantias, exigir e certificar-se que o futuro contratado possui condições de tocar o pretense contrato.

A nosso ver, poderia até ser considerada desídia dessa Administração deixar de exigir tais condições das empresas licitantes, face à complexidade do objeto envolvido, sob pena de, não raro, restar prejudicada a execução do objeto a contento, em prejuízo ao interesse público, do qual não se pode descurar.

Sequer poder-se-ia afirmar, neste caso, que as exigências editalícias seriam restritivas da competição, nos termos do art. 3º, §1º, inc. I da Lei 8.666/93.

Com efeito, proclama o mencionado artigo:

"§1º do art. 3º. É vedado aos agentes públicos:

l-admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas e condições que comprometam, restrinjam ou frustem o seu caráter competitivo e estabelecem preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede, ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato" (grifo nosso).

Assim sendo, não se pode, por amor à competição, deixar de prever requisitos que sejam *legais, pertinentes e relevantes* ao atendimento do objeto perseguido, à luz do interesse público, porque não é essa a *ratio legis*.

O renomado Marçal Justen Filho, diz em relação ao art. 3º, §1º da Lei em tela:

*"O dispositivo não significa, porém, vedação à cláusulas restritivas da participação. Não impede a previsão de exigências rigorosas. Nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas. **Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada**, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares. Se a restrição for necessária para atender ao interesse público, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão. Terão de ser analisados conjuntamente a cláusula restritiva e o objeto da licitação. A inviabilidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação. Aliás, essa interpretação é ratificada pelo previsto no art. 37, inc. XXI, da CF (... o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações)".*

Um pouco mais adiante diz:

"O ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta vantajosa. Se essas exigências serão ou não rigorosas, isso dependerá do tipo de prestação que o particular deverá assumir"

Ademais, as exigências ora contestadas, nada mais objetivam, que o zelo desta Administração é contratar somente com fornecedores que tenham condição **técnica e econômico-**



financeira, comprovadas ainda na licitação, de atenderem na íntegra a contratação que derivará de tal procedimento.

Tais objetivos, aliás, estão muito bem delineados por Verri Jr., Luiz Tavolaro e Teresa Arruda Alvim Wambier, quando afirmam:

"(...) o processo licitatório deve servir para verificação das 'qualificações técnica e econômica'"(dentre outras) "do licitante. Não é difícil entender o porquê dessa previsão. Basta lembrar que os contratos administrativos envolvem o dispêndio de recursos públicos e destinam-se a obter prestações de interesse público - recursos e interesses estes que não podem ser colocados em risco. Logo, ao escolher seu parceiro contratual, a quem vai entregar dinheiro público e confiar a persecução do bem público, o Poder Público pode - e deve - formular exigências destinadas a obter excelente garantia de que o contratado está apto, tanto técnica como economicamente, a cumprir o avençado. Deixar de fazê-lo seria violar a Constituição, colocando em risco valores por ela especialmente protegidos. Assim, no contrato administrativo justifica-se uma cautela redobrada, um rigor especial, na escolha do contratado. Não é possível celebrar contrato com pessoa incapaz de oferecer, já durante a licitação, garantias de que terá capacidade econômica de tocar o empreendimento, bem como capacidade técnica para fazê-lo com competência. A formulação, nos editais de licitação, de exigência a serem atendidas pelo licitante, a fim de comprovar sua qualificação técnica e econômica, tem base constitucional;...trata-se simplesmente de fazer prevalecer o interesse público (qual seja: o de não correr o risco de contratar com empresas desqualificadas) sobre o interesse privado (a saber: o de obter o máximo possível de negócios)."(grifou-se) In Licitações e Contratos Administrativos; São Paulo : RT, 1999, p. 100.

Desta forma, concluímos que a exigência retro-mencionada, encontram-se dentro do exigido pela lei, não havendo que se questionar, dada sua razoabilidade.

IV - DA CONCLUSÃO

Dessa forma, diante de todo o exposto, decido **CONHECER** a presente impugnação, para, no mérito, **INDEFERIR** o pedido constante na exordial, tendo em vista justificadas à margem dos enunciados acima, as alegativas da mesma para o caso em comento, que tem como objeto a "Contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza urbana, coleta e transporte de resíduos sólidos e coleta e transporte de resíduos sólidos da saúde, para atender as necessidades das unidades administrativas do Município de Forquilha/CE".

Forquilha (CE), 23 de agosto de 2021.


Gabriel Janio Rodrigues Albuquerque

Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Forquilha