



**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº
001/2016 - REPUBLICAÇÃO
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 19.555/2016**

Impugnante: MM CONSULTORIA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA.

Impugnado: MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA – BA

A Comissão Especial de Licitação, nomeada por meio do Decreto Municipal nº 17.133/2016, no uso de suas atribuições legais, vem apreciar o **PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2016 - REPUBLICAÇÃO**, cujo objeto é Contratação de Empresa para prestação de serviços de conservação, manutenção das vias e logradouros públicos, mediante a execução de coleta de resíduos sólidos domiciliares , comerciais e de feiras livres, inclusive transporte com caminhão compactador com sistema de rastreamento via satélite (GPS) no Município de Vitória da Conquista- Bahia, junto à Secretaria Municipal de Serviços Públicos, proposto pela pessoa jurídica **MM CONSULTORIA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA.**, na forma dos artigos 4º e 41, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93.

I - DA ADMISSIBILIDADE E TEMPESTIVIDADE DO RECURSO:

São pressupostos doutrinários e jurisprudenciais dessa espécie de recurso administrativo:

- tempestividade;
- fundamentação;
- pedido expresso de reforma do instrumento convocatório.



A data prevista em edital para realização da sessão licitatória é o dia 24 de novembro de 2016.

A lei de licitações, assim, dispõe que o prazo máximo para apresentação de impugnação ao instrumento editalício é o segundo dia útil que antecede a data da sessão, conforme o art. 41, §2º, de modo que a presente manifestação, tendo sido protocolada perante a administração no dia 21/11/2016, é tempestiva. Também foram preenchidos os demais requisitos legais, haja vista que a petição de impugnação está devidamente fundamentada e contém ao final pedido de alteração, no edital, dos termos impugnados.

II - DO EXAME DOS ATOS IMPUGNADOS

A Impugnante ingressou com o pedido de impugnação ao edital da Concorrência Pública nº 001/2016, alegando em apertada síntese o seguinte:

1. Alega a necessidade de cumulação de exigências de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional em razão do alto custo e complexidade do objeto a ser licitado, sendo que o edital, a seu ver, somente exigiria a qualificação técnico-operacional;
2. Pontua que as exigências de qualificação econômico-financeira previstas no edital são insuficientes, em especial por não exigir, a seu ver, qualquer garantia aos licitantes, o que não conferiria segurança à futura contratação por não comprovar a boa saúde financeira das empresas;
3. Pede, ao final, a modificação do edital naqueles pontos.

Eis o breve relatório, passemos ao julgamento.



II – DO MÉRITO:

1. DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DAS EMPRESAS LICITANTES:

A lei de licitações, com o fito de promover maior segurança às contratações realizadas pelo poder público, prevê em seu texto uma série de instrumentos que estabelecem obrigações prévias a serem cumpridas por aqueles que pretendam com ela contratar.

Tais obrigações prévias são enumeradas especialmente pelo art. 27 da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
- II - qualificação técnica;
- III - qualificação econômico-financeira;
- IV – regularidade fiscal e trabalhista;
- V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Em seus artigos seguintes, a norma procura delimitar quais são os pontos exigíveis em cada um dos tópicos acima enumerados, de maneira a assegurar que a Administração não institua exigências de habilitação que, por excessivas, impeçam ou dificultem a ampla participação de licitantes no certame.

Ocorre que a demanda ora apresentada pela Impugnante vai na contramão da praxe administrativa, posto que o que a empresa pretende é o endurecimento das exigências de participação no processo licitatório, sob o argumento de que o alto valor e complexidade do objeto que se pretende contratar demandariam maiores comprovações de capacidade de execução por parte da empresa.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral

www.pmvc.ba.gov.br

Acontece que o presente procedimento licitatório é um desdobramento do processo iniciado ainda no ano de 2015, visando à contratação de empresa especializada em coleta de resíduos sólidos no município. Aquele processo de Concorrência Pública nº 001/2015 foi objeto de diversas demandas judiciais e administrativas que motivaram sua republicação e modificação em diversos momentos, resultando no atual processo administrativo licitatório.

Dentre as diversas colocações apresentadas, houve questionamentos anteriores em sentido contrário ao da ora Impugnante, ou seja: empresas que afirmaram que a Administração fazia exigências excessivas no tocante à qualificação técnica dos licitantes.

Pontuamos a esse respeito, antes mesmo de adentrar o mérito, para demonstrar que na seara dos processos licitatórios existe grande margem para questionamentos de todo tipo, vez que a Administração, dentro dos limites impostos pela norma, possui certa margem de discricionariedade para decidir acerca dos requisitos que devem ser atendidos pelos licitantes. Destarte, ante à margem discricionária, abre-se espaço para que as empresas procurem questionar o mérito administrativo da maneira que lhes aprouver. Num momento anterior, as exigências de qualificação técnica eram excessivas do ponto de vista do licitante. Agora, seriam brandas demais.

Voltando ao mérito, em que pese a cuidadosa diferenciação entre qualificação técnico-operacional e capacidade técnico-profissional feita pela Impugnante, veremos que não assiste razão ao argumento de que as exigências editalícias são deveras brandas e que desobedecem aos comandos definidos pelo artigo 30 da Lei de Licitações e Contratos.

A Impugnante justifica sua colocação sob o argumento de que o rol do artigo 30 da lei 8.666 deve ser atendido de forma integral e expressa, e que a ausência de exigência de um dos itens importaria em nulidade do procedimento. Ocorre que o propósito daquele artigo não é estabelecer quais sejam as exigências mínimas que devem ser atendidas no tocante à qualificação dos licitantes, mas sim estabelecer uma **limitação**



às exigências que poderão ser feitas pela Administração quando da elaboração do edital.

Nas palavras sempre sábias de Marçal Justen Filho. “o elenco dos artigos 28 a 31 deve ser reputado como máximo e não como mínimo. Ou seja, não há imposição legislativa de que a Administração, em cada licitação, exija comprovação integral quanto a cada um dos itens contemplados nos referidos dispositivos. O edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos.”¹

O edital da Concorrência Pública nº. 001/2016 – REPUBLICAÇÃO, em seu item 5.4, assim dispõe acerca da exigência de qualificação técnico-operacional:

5.4 - Comprovação da Qualificação Técnica

5.4.1 - Certidão de Registro ou inscrição da pessoa jurídica no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA ou no Conselho Regional de Administração – CRA, dentro do prazo de validade.

5.4.2- Comprovação de capacidade técnico-operacional demonstrada através de atestados, em nome da Licitante, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, com contratos devidamente registrados na entidade profissional competente (CREA da região onde os serviços foram executados), e vinculados à CAT's (certidão de acervos técnicos) do profissional, em que fique demonstrada a execução dos serviços, com quantitativos médios mensais iguais ou superiores aos estabelecidos abaixo:

5.4.2.1- Coleta e transporte de, no mínimo, 2.700 Ton (duas mil e setecentas toneladas) de resíduos sólidos domiciliares

¹ JUSTEN FILHO. Marçal, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, pag 458. 15ª ed.



com caminhão coletor compactador com sistema de rastreamento via satélite (GPS): 2.700 Ton/mês;

5.4.2.2 – Equipe Padrão para Serviços Congêneres: 820 homens/dia/mês ou 30 homens/dia;

5.4.2.3 – Coleta seletiva de resíduos: 5 toneladas/mês;

5.4.3 - Será aceita a seguinte metodologia de conversão para as unidades de medidas das parcelas dos atestados de comprovação solicitada:

1 tonelada equivale a 1.000 kg;

1 mês equivale a 26 dias trabalhados/mês;

1 dia equivale a 8 horas trabalhadas/dia.

5.5 - Relação da equipe técnica especializada, essencial à realização dos serviços, devidamente acompanhada dos respectivos currículos profissionais e autorização expressa de sua inclusão na equipe, de profissionais com atribuições para exercer a função de engenheiro sanitarista, engenheiro civil e administrador de empresa, pelo menos 01 (um) profissional de cada área, com certidão de registro nos conselhos de classe em que figure, com visto nos Conselhos Regionais - CREA e CRA, respectivamente.

5.6 - Todos os documentos expedidos pela empresa deverão ser subscritos por seu representante legal, com identificação clara do seu subscritor e todas as planilhas de composição de preços e a metodologia de trabalho deverão ser assinadas pelo representante técnico.

Como visto, não assiste razão à Impugnante quando a mesma afirma que a ausência de exigência de que as exigências editalícias são insuficientes para assegurar uma contratação sólida, vez que o edital, apesar de exigir a demonstração de qualificação técnica da empresa licitante, demanda que a mesma apresente rol de



profissionais responsáveis pela execução das partes técnicas mais complexas (engenheiro sanitário, engenheiro civil e administrador de empresa) acompanhada dos respectivos currículos e com prova de sua vinculação à empresa. Do mesmo modo, ao exigir a apresentação de comprovação de qualificação técnico-operacional, o edital, em seu item 5.4.2, demanda que os mesmos estejam vinculados à Certidão de Acervo Técnico de Profissional responsável, em que fique demonstrada a execução dos serviços.

Inexiste, assim, qualquer descuido ou omissão da Administração na elaboração dos requisitos técnicos que devem ser atendidos pelos licitantes. Tampouco existe, como visto, obrigação de que o rol previsto pelo artigo 30 da lei de licitações seja cumprido em sua integralidade. Neste sentido, vale transcrever decisão do STJ, que apesar de tratar de requisitos de qualificação econômica, *mutatis mutandis*, aplica-se perfeitamente ao caso em tela, vez que os fundamentos que motivaram a decisão são plenamente aplicáveis ao art. 30:

“não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do art. 31, da Lei 8.666/93” (REsp nº 402.711/SP, rel. Min. José Delgado, julgado em 11/06/2002)

Ainda com o mestre Marçal Justen Filho, temos que:

“A fixação de requisitos de participação numa licitação conduz à redução do universo de potenciais licitantes, ainda que propicie elevação da probabilidade de um contrato bem executado. Quanto maiores as exigências condicionantes da participação, tanto menor o número de licitantes aptos a participar da disputa. Logo, a ampliação dos requisitos de participação configura-se como um fator que contribui para a elevação dos preços obtidos pela Administração. O efeito prático da ampliação da severidade na fixação dos requisitos



de habilitação é a tendência de obtenção de objeto bem executado, mas com preço muito elevado.

Sob outro enfoque, a redução das exigências de participação amplia o risco de contratações desastradas, pois dá oportunidade a que sujeitos destituídos de capacitação se sagrem vencedores do certame. Logo, a redução dos requisitos de participação configura-se como um fator que contribui para elevação do risco de contratos mal executados. O efeito prático na redução da severidade na fixação dos requisitos de habilitação é a tendência à obtenção de objeto com preço reduzido, mas mal executado.

Ora, a Administração necessita tanto de segurança quanto de vantajosidade em suas contratações. A finalidade da licitação é selecionar a proposta com a qualidade adequada, pelo menor preço possível. A conjugação de ambos os valores conduz à necessidade de ponderação nas exigências de habilitação. Não é correto, por isso, estabelecer soluções extremadas. É indispensável estabelecer requisitos de participação, cuja eliminação seria desastrosa. Mas tais requisitos devem ser restritos ao mínimo necessário para assegurar a obtenção de uma prestação adequadamente executada.(grifamos)

Resta de clareza solar que devem haver juízo de ponderação, por parte da Administração, no estabelecimento das exigências de participação no certame. Causa até certa estranheza o posicionamento da Impugnante, visto que o que costuma ocorrer são questionamentos acerca do excesso de exigências de participação, e não da ausência eventual de um deles.

Ademais, como se pode verificar do edital ora impugnado, a Administração tomou o cuidado de não apenas exigir a qualificação técnico-operacional da empresa licitante,



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral

www.pmvc.ba.gov.br

mas de vincular sua atuação a profissionais com histórico de prestação de serviços através de sua CAT – Certidão de Acervo Técnico, bem como de exigir que a empresa licitante apresente relação de profissionais de áreas estratégicas na prestação do serviço, de modo se assegurar de que as empresas participantes possuam não apenas o histórico de prestação de serviços compatíveis em quantidade e natureza com o objeto licitado, mas também que possuam um quadro profissional qualificado para a execução daqueles serviços.

O juízo discricionário utilizado observou a ponderação entre as exigências, a fim de assegurar participação mais ampla de empresas no certame, o que certamente influencia no preço final do serviço a ser contratado, vez que, por se tratar da terceira maior cidade do estado, por si só já demanda dispêndios de relevo, sendo de total interesse da Administração a redução dos valores ao mínimo possível, assegurados os critérios de qualidade do serviço a ser prestado.

Neste ponto, cabe adentrar o mérito do segundo questionamento feito pela Impugnante, que finda por recair no mesmo tema: segurança na contratação. Em sua manifestação, a Impugnante insurge-se ainda contra a suposta falta de exigência de garantias pelo edital, o que, em sua opinião, é insuficiente.

Talvez por haver feito uma leitura apressada do instrumento editalício, a Impugnante não observou que existe, sim, a instituição de garantias pelo edital em relação aos participantes. A Impugnante requer que a Administração institua em edital a garantia inscrita no inciso III do artigo 31 da lei de licitações, sob o argumento de que as exigências de demonstrações contábeis, por si só, não são suficientes para assegurar a sanidade financeira da empresa.

A garantia, como consta na norma descrita pela Impugnante, limita-se a 1% (um por cento) do valor licitado, ou seja, limita-se a cerca de R\$240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais). Contudo, como previsto em lei, aquela modalidade de garantia deve ser apresentada antes do certame, de modo que isto reduziria sobremaneira a ampla participação de empresas no procedimento, vez que muitas delas –



especialmente no cenário de crise financeira que se instalou no país – não estariam dispostas a immobilizar tal quantia durante todo o processo licitatório, até sua decisão final, especialmente considerando o fato de que a Administração vem tentando licitar os serviços de coleta de resíduos sólidos desde o ano de 2015, tendo sido alvo de inúmeros recursos administrativos, impugnações e ações judiciais, atrasando de modo incomum o andamento do processo. Em tal cenário, que empresa arriscaria immobilizar centenas de milhares de reais apenas para concorrer em licitação, sob o risco de o processo se estender por meses a fio?

Assim sendo, a Administração optou por solução tanto mais apta quanto mais segura para garantir que o licitante vencedor possua saúde financeira, bem como assegurar a cobertura de riscos decorrentes de inadimplemento contratual, como segue:

11.3- O adjudicatário será convocado para no prazo de 05 (cinco) dias corridos, após a data da homologação do processo, assinar o contrato atendendo as seguintes exigências:

- a) **Prestar garantia do contrato;**
- b) Indicar o responsável pelo acompanhamento da execução do contrato, e o preposto que a representará no local de execução dos trabalhos.

14 - DAS DISPOSIÇÕES PARA ASSINATURA DO CONTRATO - GARANTIA DO CONTRATO E DECLARAÇÃO CONFORME ANEXO VI

14.1 - A Empresa contratada ficará obrigada a recolher junto ao Departamento do Tesouro do **MUNICIPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA**, a título de garantia de contrato, a quantia correspondente a **5% (cinco por cento)** do valor contratado, que equivale a **R\$ 1.222.352,29 (Um milhão duzentos e**



vinte dois mil trezentos cinquenta e dois reais e vinte nove centavos), numa das modalidades previstas no art. 56, da Lei 8.666/93 pela qual garantirão a fiel observância dos termos do respectivo contrato.

Como visto, a garantia exigida pelo edital **ultrapassa em cinco vezes a garantia pretendida pelo Impugnante, com uma vantagem imensurável: é exigível somente no momento de celebração do contrato administrativo, como condição prévia para sua assinatura.** Cumpre, assim, dupla função: não impede a ampla participação de empresas no certame e assegura que somente aquelas que possuam saúde financeira (sob critério visivelmente mais rígido que a garantia de 1%) possam contratar com a Administração, além de assegurar que todo o período de execução do contrato esteja coberto pela garantia, o que aquela pretendida pelo Impugnante não alcança, vez que os valores exigidos pelo art. 31, III, devem ser devolvidos ao final do certame.

Diminuem-se, assim, os riscos de não-execução do serviço e de participação de empresas aventureiras, vez que as exigências editalícias, se não cumpridas, serão objeto de multas e sanções conforme previsto no próprio instrumento. Sob outra ótica, prestar uma garantia prévia que dura somente pelo período do certame não assegura para a administração que a empresa venha a executar fielmente o objeto licitado, mas certamente iria afugentar eventuais interessados que não estejam dispostos a immobilizar vultoso capital, ao passo que a prestação de garantia contratual pelo período que durar a avença, em valor consideravelmente mais alto, como seguro de que eventual inadimplemento já estará previamente coberto, sendo exigível no momento e como condição de assinatura do contrato administrativo é, inquestionavelmente, medida que se mostra a mais salutar para a licitação.

Entendemos que seja do interesse da empresa ora Impugnante restringir o número de concorrentes que com ela venham disputar. Contudo, o que está em jogo é o interesse da Administração e dos Administrados, sendo que a solução adotada no edital da Concorrência nº 001/2016 – REPUBLICAÇÃO atinge a dupla finalidade de assegurar



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Procuradoria Geral

www.pmvc.ba.gov.br

uma contratação saudável para a Administração, a preços justos e com empresa qualificada para o serviço, e garantir o atendimento aos princípios administrativos da ampla concorrência e da impensoalidade, ao impor menores obstáculos ao certame.

CONCLUSÃO:

Pelas razões de fato e de direito acima aduzidas, esta Comissão Especial de Licitação acolhe a presente, para no mérito decidir por **NEGAR PROVIMENTO** à Impugnação apresentada por **MM CONSULTORIA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA.**, devendo prosseguir regularmente o certame. **Publique-se e intime-se a parte interessada.**

Vitória da Conquista - Bahia, 23 de novembro de 2016.

Neuton Pereira da Rocha
Presidente

Edimário Freitas de Andrade Júnior
1^a Relator

Hilda Vieira Silva
2^a Relatora

Assessoria Jurídica:

Leandro Andrade da Silva
Procurador do Município
OAB/BA 25.064

ORIGINAL ASSINADO

12