

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES – CPL RESPONSÁVEL PELA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 02/2023 E PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 084/2023 DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE/MG.

**MANOUKIAN COMÉRCIO, TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº. 18.082.715/0001-04, situada à Praça do Rosário, nº 221, Sala 02, bairro Rosário, CEP: 38.440-026, Araguari/MG, neste ato representada por **SÉRGIO MANOUKIAN JUNIOR**, brasileiro, solteiro, portador do RG M. 6.242.259 SSP/MG e CPF 870.185.786-04, residente e domiciliado à Alameda Adélia Dorázio de Jesus, nº 21, bairro Interlagos 1, CEP 38.445-273, Araguari/MG, vem respeitosamente a presença de Vossa Senhoria, com lastro nos imperativos do artigo 41, § 1º da Lei 8.666/93 e no item 1.5 do Instrumento de Convocação ao Certame, apresentar

# IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Regente do procedimento de licitação na modalidade Concorrência Pública nº. 02/2023 promovida pelo **MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE/MG**, com abertura prevista para o dia 20 de junho p.f., às 09:00 horas, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidos.

*Ab initio*, urge declinar que o presente recurso é tempestivo, haja vista o prazo legal – quinquídio para impugnação expresso no item 1.5 instrumento de chamada ao certame.

A Peticionária, tem legitimidade e interesse de agir para apresentar esse pedido impugnativo, a uma porque o próprio edital defere ampla possibilidade de questionamento em sentido *latu sensu* face a primazia do interesse social a “qualquer pessoa” a outra porque o ato constitutivo desta pessoa jurídica tem compatibilidade ainda que parcial ao objeto ofertado na licitação.

Assim sendo, seja a presente impugnação recebida no seu regular efeito jurídico e após analisadas as judiciosas razões recursais, requer a Vossa Senhoria, se digne de rever os termos do Edital a luz dos motivos apresentados neste petitório, para determinar a sua correção

pontual, vez que algumas exigências editalícias encontram-se contrárias às disposições legais e destoantes da jurisprudência e doutrina aplicáveis ao caso telado, o que implica em prejuízo subjetivo para os Concorrentes e, sobretudo para o interesse público.

O edital ou documento também conhecido como instrumento de convocação a licitação deverá prever parâmetros objetivos que sirvam a fomentar a ampla competitividade, mas também assegurar a preservação de direitos difusos e coletivos e a boa técnica operacional, até porque o artigo 5º da Lei 14.133/2021, impõe ao Poder Público em geral, o dever de planejamento e gestão do erário público como forma de obter a eficiência da prestação dos serviços e obras públicas executadas por particulares contratados pela Administração.

Neste aspecto, sem embargo, registre-se por ser oportuno que a presente impugnação a certos pontos do edital, em hipótese alguma visa afrontar a discricionariedade dos atos da Administração Pública Municipal, ao inverso busca aclarar pontos de relevância em homenagem aos princípios da segurança jurídica e ampla competitividade, porquanto sob o prisma de legalidade e impessoalidade o Edital de licitação deve estabelecer de forma objetiva e clara os requisitos operacionais necessários a comprovar a capacidade **sem exceder a razoabilidade e não criar condições para alijar a participação geral** no certame e foi neste aspecto onde diagnosticamos possíveis violações do artigo 30 da Lei 8.666/93.

## **1 – OFENSA A AMPLA CONCORRÊNCIA**

O edital de uma licitação deve ser pautado desde a fase preliminar – habilitação, com máxima razoabilidade e proporcionalidade de modo que as regras para participação elencadas no Ente Público não sejam tiranas e sirvam como porta de favorecimento pessoal (licitação previamente direcionada) a certas e determinadas empresas interessadas em concorrer ao certame.

A Peticionária, Examinando minuciosamente os requisitos de participação delineados no edital verificou *concessa venia*, alguns equívocos técnicos que estão em descompasso com os ditames da Lei nº 8.666/93 e princípios regentes das licitações, as quais serão apontados abaixo nesta IMPUGNAÇÃO.

### **1.2 – AGLUTINAÇÃO DO OBJETO EM LOTE ÚNICO**

Em detida análise do Edital de publicidade da licitação pública a ser realizada pela Prefeitura Municipal de Pouso Alegre, cujo objeto é “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA, INCLUINDO O FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE/MG”.

Com a devida *venia*, ao proceder a aglutinação de serviços de naturezas distintas, em lote único – item 1.2.2 do preâmbulo do

edital culmina-se nefasta restrição da competitividade e, conseqüentemente, prejuízo na seleção da proposta menos vantajosa para o município, visto que a Administração Pública poderia se beneficiar com a ampliação da disputa.

Essa aglutinação em lote único não encontra-se devidamente justificada no edital, mormente quando sopesado o objeto da concorrência pública que comporta o fracionamento sem implicar em prejuízos ao interesse público.

Segundo consta no artigo 21, § 1º da Lei 8.666/93 a regra geral das licitações é o parcelamento do objeto, logo a forma eleita pelo Município de Pouso Alegre é ilegal e ofensiva ao ordenamento jurídico normativo, *in verbis*:

As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

O edital nos termos atuais, também é destoante da Súmula nº. 247 do **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

O mesmo entendimento foi reiterado no **Acórdão 1914/2009** Plenário do TCU.

Acerca da alegada possibilidade de fragmentação do objeto, vale notar que nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, exige-se o parcelamento do objeto licitado sempre que isso se mostre técnica e economicamente viável. A respeito da matéria, esta Corte de Contas já editou a Súmula n. 247/2004, verbis: "É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes..."

Sendo assim, no caso em tela é inadequada e ilícita a aglutinação dos serviços de coleta de resíduos sólidos com os demais serviços de limpeza urbana, porquanto podem ser fracionados em lotes e assim permitir a ampliação da disputa, consoante desejado pela Legislação e princípios aplicáveis as licitações.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP ao realizar a análise do edital em caso análogo, proferiu a decisão abaixo, deixando evidenciado que aglutinação da licitação em lote único deve ser evitada para não alijar a ampla competitividade.

#### EXAME PRÉVIO DE EDITAL

Processo: 103.989.13-3

Assunto: Representação formulada contra o edital da Concorrência Pública nº 004/2012 – Processo nº 3576/2012 – do Município de São Joaquim da Barra, que objetiva a “contratação de uma única empresa especializada em limpeza pública, para a realização simultânea de serviços de significativa relevância para o Município, consubstanciado no seguinte: varrição manual de vias e logradouros públicos; capinação manual, raspagem e pintura de guias de vias e logradouros públicos; limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos; poda, desbaste e arrancada de árvores; locação de máquinas, veículos e equipamentos; e coleta de galhos.”

EMENTA: “Exame Prévio de Edital. Serviços de varrição manual de vias e logradouros públicos, capinação manual, raspagem e pintura de guias de vias e logradouros públicos, limpeza de bocas de lobo, galerias, canais e córregos, poda, desbaste e arrancada de árvores, locação de máquinas, veículos e equipamentos, e coleta de galhos. Aglutinação. Atividades não abrangidas pelo conceito de limpeza urbana: pintura de guias de vias e logradouros públicos e locação de máquinas, veículos e equipamentos. Necessidade de segregação ou adoção de medidas de ampliação da disputa, como divisão do objeto em lotes, permissão para subcontratação ou para participação de empresas reunidas em consórcio. Necessidade de eleição das parcelas de maior relevância ante a nova configuração do objeto. Condições de Qualificação Técnico-Operacional e Técnico-Profissional: Obrigatória observância às Súmulas 23 e 34 do Tribunal de Contas. Exigências de Cédula de Identidade dos Sócios das Proponentes e de Sistema Técnico-Administrativo como condições de habilitação: Falta de Amparo Legal. Representação julgada procedente”.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acorda o E. Tribunal Pleno, em Sessão de 20 de março de 2013, pelo voto da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Relatora, e dos Conselheiros Renato Martins Costa, Edgard Camargo Rodrigues, Robson Marinho, Dimas Eduardo Ramalho e Sidney Estanislau Beraldo, na conformidade das correspondentes notas taquigráficas, julgar procedente a Representação objeto do processo 103.989.13-3.

Presente o Dr. Celso Augusto Matuck Feres Júnior, DD. Representante do Ministério Público de Contas.

Publique-se.

ANTONIO ROQUE CITADINI – Presidente

CRISTIANA DE CASTRO MORAES – Relatora

Esse entendimento de que devem retiradas atividades não condizentes diretamente com os serviços de coleta, transporte, tratamento e deposição do lixo para serem licitadas de forma separada, tal como sustentado nesta impugnação ao edital é corroborado pelas lições doutrinárias do emérito professor administrativista **MARÇAL JUSTEN FILHO:**

“O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 209).

Em resumo, se cotejado as regras e exigências e métodos eleitos pelo edital, verifica-se que não há justificativa plausível para a aglutinação de serviços de coleta de resíduos sólidos com os demais serviços de limpeza urbana, mostrando-se irregular o edital nesse quesito, de modo que o acolhimento da impugnação para reformar o edital é medida imperiosa, pois o aglutinamento dos serviços para contratação de uma única empresa, tal qual levada a cabo no edital em epigrafe restringe indevidamente a ampla competitividade eis que impõe a cotação a um único licitante de todos os serviços licitados, desprestigiando, concomitantemente o princípio da vantajosidade.

Dessume se ainda que o critério do edital impõe prejuízo de ordem financeira a Administração Pública licitante, posto que ao alijar diversos potenciais licitantes, evidentemente implicará na contratação de preços mais elevados para os serviços públicos ante a falta de disputa.

### **1.3 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL ILICITAMENTE RESTRITIVA**

Compulsando o edital no tópico inerente a qualificação técnica operacional – item 3.4.1.9.7 verifica-se que o Município exige a comprovação de expertise inerente a locação e manutenção de contêineres PEAD e contedores soterrados, sendo que tais equipamentos não possuem nexo de causalidade relevante com os serviços de maior relevância ofertados no edital, em patente violação do artigo 30, inciso II da Lei 8.666/93.

A inserção destes requisitos como qualificação técnica operacional, sem adentrar no campo subjetivo, implica em quebra da impessoalidade e moralidade dos atos públicos, porquanto podem acarretar prestígio direcionado a certas e determinadas empresas em detrimento de outras pessoas jurídicas que desejarem participar do certame cujo objeto central é a coleta de resíduos sólidos e limpeza urbana.

É fato inconteste que as exigências do edital, nos itens impugnados mitiga de forma ilícita diversas regras basilares e princípios licitatórios sensíveis, notadamente aqueles que visam atrair o maior número de participantes e por consectário obter a proposta mais vantajosa ao interesse público, ou seja as licitações públicas se destinam a seleção da melhor proposta aos olhos da Administração Pública conforme consagrado pela doutrina, jurisprudência e no artigo

3º da Lei nº 8.666/93, que versa sobre a garantia da observância dos princípios constitucionais aos licitantes:

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.

É vedado ao Poder Público licitante, criar embaraços ou promover interpretações de cunho pessoal, sendo necessário a Administração Pública, julgar e decidir tendo por parâmetro regras objetivas e imparciais. Isso implica dizer que a Administração Pública, resguardadas as devidas proporções legais e morais, deve alcançar um maior número possível de interessados no objeto licitado, fazendo por consectário exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações o que não ocorre no presente edital.

As exigências e requisitos desta licitação devem compatibilizar-se com seu objeto e sempre buscar uma condição de razoabilidade/proporcionalidade para não alijar a ampla concorrência, vez que nas licitações sobrepuja-se o interesse de prestigiar a ampla competitividade, conforme se extrai das lições doutrinárias do emérito professor **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**.

“(…) princípio da competitividade, correlato ao princípio da igualdade. Significa que a Administração não pode adotar medidas ou criar regras que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. Em outras palavras, deve o procedimento possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, para que a seleção se faça da melhor forma possível. Fácil é verificar que, sem a competição, estaria comprometido o próprio princípio da igualdade, já que alguns se beneficiariam à custa do prejuízo de outros. Encontramos o princípio no art. 3º, § 1º, I, do Estatuto.” (In Manual de Direito Administrativo, p. 223, 2007)

Em outras palavras a inclusão no Edital de requisitos de qualificação técnica operacional claramente voltados para atividades não essenciais ao objeto da licitação (locação e manutenção de contêineres) que podem inclusive ser terceirizados sem prejuízo a eficiência, é fruto de uma rigidez excessiva, despropositada e totalmente exorbitante a essência do processo de licitação, porque indubitavelmente alija a ampla participação de empresas idôneas com *expertise* no segmento de coleta de resíduos sólidos e limpeza urbana, mas que por conveniência operacional tenham optado em outros contratos públicos por terceirizar serviços de menor relevância tais como aqueles relacionados a locação, manutenção, reposição e higienização de containeres PEAD e implantação/manutenção de contedores soterrados.

A pretensão de impugnar pontualmente essa exigência de atestados de capacidade técnica para itens de menor importância face o objeto da licitação onde nitidamente existe uma restrição indevida a ampla participação no certame, têm lastro nas inúmeras decisões jurisprudenciais, conforme se vê no aresto colhido no banco de Acórdãos do Tribunal de Contas da União – TCU:

Caracteriza restrição à competitividade da licitação a exigência, como critério de habilitação, de atestado de qualificação técnica comprovando experiência em tipologia específica de serviço, salvo se imprescindível à certeza da boa execução do objeto e desde que devidamente fundamentada no processo licitatório. **Acórdão 1567/2018.** Plenário (Representação, Relator Ministro Augusto Nardes). Sessão do dia 11/07/2018.

Ademais, consoante estatuído pelo artigo 30 da Lei 8.666/93, quaisquer tipos de limitações impostas, sem justo motivo fático e jurídico como critério de habilitação e qualificação técnica, afronta a Legislação e deve ser afastada em razão do interesse público que busca obter a proposta mais vantajosa e possibilitar ampla disputa de interessados a contratar com o Poder Público.

O Tribunal de Contas da União, ao julgar caso análogo, visando preservar a ampla concorrência nas licitações em geral desde longa data, posicionou-se no sentido de reconhecer como sendo ILEGAL a inserção e requisitos no edital, com o intento de restringir a competitividade, conforme acontece neste caso telado.

Acórdão nº 128/2012 – 2ª Câmara TCU: Recomendar à UFRJ que exclua dos editais para contratação de empresa para a execução de obra de engenharia a exigência de registro no CREA dos atestados para comprovação da capacitação técnica operacional das licitantes, tendo em conta a recomendação inserta no subitem 1.3 do Capítulo IV combinado com o subitem 1.5.2 do Capítulo III do Manual de Procedimentos Operacionais para aplicação da Resolução CONFEA nº 1.025/2009, aprovado pela Decisão Normativa CONFEA nº 085/2011." (Destacamos.).

Tal como dito alhures, a Lei Geral regente dos certames públicos, expressamente veda a exigência de requisitos que não sejam extremamente indispensáveis a comprovar a *expertise* necessária a boa execução do objeto ofertado, nos termos do artigo 30 da Lei 8.666/93 e neste caso telado, inexistente relevância em demandar a comprovação de atividades de locação, manutenção, reposição e higienização de contêineres PEAD e soterrados.

Aqui, urge esclarecer que se faz necessário observar os limites estipulados para exigência da documentação relativa à habilitação, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira, definidos nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/93, os quais constituem um inequívoco rol taxativo.

A própria Constituição da República ao referir-se ao processo de licitação, indica que este somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (artigo 37, inciso XXI).

Sob o prisma jurídico normativo e princípios norteadores das licitações, para fins de comprovação da qualificação técnica, bastará a demonstração dos itens de maior relevância conforme previsto no § 1º do artigo 30 inciso I da lei 8.666/93, in verbis:

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; (no original sem grifos)

Nas licitações em geral, deve prevalecer o bom senso e o prestígio a ampla competitividade e razoabilidade conforme restou consignado no acórdão nº 365/2017 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU: é ilícito a fixação de exigências não previstas taxativamente na Lei nº 8.666/1993 que possam inibir a participação de concorrentes no processo licitatório.

A propósitos lúcidos estão a dar arrimo jurídico e confirmar nossa pretensão recursal os ensinamentos do catedrático professor **ADILSON ABREU DALLARI**:

(...) existem claras manifestações doutrinárias e já há jurisprudência no sentido de que, na **fase de habilitação, não deve haver rigidez excessiva**, deve-se procurar a finalidade da fase de habilitação. Se houver um defeito mínimo, irrelevante para essa comprovação, isso não pode ser colocado como excludente do licitante. Deve haver certa elasticidade em função do objetivo, da razão de ser da fase de habilitação: convém ao interesse público que haja o maior número possível de participantes”. (Aspectos Jurídicos da Licitação, 7ª edição, São Paulo 2006, editora Saraiva, pág. 137). (grifos nossos).

No mesmo sentido já decidiu o STJ que as exigências na licitação devem compatibilizar-se com seu objeto e objetivo, haja vista que nas licitações sobrepuja-se a ampla competitividade, conforme se extrai das lições doutrinárias do emérito professor **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**.

“(…) princípio da competitividade, correlato ao princípio da igualdade. Significa que a Administração não pode adotar medidas ou criar regras que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. Em outras palavras, deve o procedimento possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, para que a seleção se faça da melhor forma possível. Fácil é verificar que, sem a competição, estaria comprometido o próprio princípio da igualdade, já que alguns se beneficiariam à custa do prejuízo de outros. Encontramos o princípio no art. 3º, § 1º, I, do Estatuto.” (In Manual de Direito Administrativo, p. 223, 2007).

Em resumo, caracteriza ilícita restrição ao princípio da ampla competitividade da licitação, a exigência prevista no item 3.4.1.9.7 do edital em epígrafe, onde é demandada a comprovação da capacidade técnico-operacional de itens de locação e manutenção de contêineres que não são essenciais ao objeto da concorrência pública nº. 02/2023 tanto que na prática podem ser terceirizados.

Tal princípio é de obrigatória observância, porque diretamente interligado a moralidade dos atos públicos licitatórios, servindo como cláusula garantidora da igualdade de condições a todos os pretendentes participantes. Esse princípio é tão relevante que busca origens jurídicas no artigo 170 da Constituição Federal, onde é estatuído questões inerentes a área econômica e a livre concorrência.

## **2 - REQUERIMENTOS**

Isto posto, requer ao notável Presidente da Comissão Permanente de Licitações - CPL e sua Equipe de Apoio, nos termos do artigo 41, § 1º da Lei 8.666/93 e no item 1.5 do Edital regente da Concorrência Pública nº. 02/2023, sendo relevantes e fundamentadas as razões de impugnação, as quais tem lastro nos princípios licitatórios da legalidade, impessoalidade razoabilidade/proporcionalidade, seja **ACOLHIDA A PRESENTE IMPUGNAÇÃO** para retificar o texto do edital e doravante alterar a forma de licitação para lotes específicos (fracionamento do objeto) e decotar as exigências da capacidade técnico-operacional – item 3.4.1.9.7, dispensando a comprovação de atestados de capacidade técnica para os serviços de locação, manutenção, reposição e higienização de containeres PEAD e implantação/manutenção de contêineres soterrados, tal como delineado em linhas pretéritas.

Julgando procedente o pedido de retificação do Edital supramencionado, requer com lastro no artigo 21, § 4º da Lei Geral das Licitações, seja determinado a republicação contendo as corrigendas pugnadas nesta via recursal.

Por fim, demonstrando lisura comportamental e tendo a certeza jurídica de que o Edital em questão, destoa dos imperativos legais, Jurisprudências e Súmulas do TCU e viola os princípios regentes das licitações, notadamente o princípio da ampla competitividade porquanto as questões impugnadas, alija a concorrência e fere a impessoalidade, informa que não havendo a retificação do instrumento

convocatório a Recorrente irá ingressar com as medidas cabíveis perante o Tribunal de Justiça e representação/denúncia ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

O TCE/MG ao julgar a denúncia de nº 812.442 já pronunciou no sentido de que prestigiar a ampla concorrência e por consectário não admitir a inserção nos editais de exigências de qualificação técnica que não sejam verdadeiramente relevantes e proporcionais ao objeto da licitação, de modo a evitar o favorecimento de certas empresas.

Edital de licitação não pode conter exigência de qualificação técnica que não seja indispensável à garantia do cumprimento das obrigações contratuais e que não esteja prevista em lei. (...) 3. A exigência de experiência anterior na execução de objeto idêntico ao licitado só é possível se houver justificativa razoável e se não ofender o princípio da competitividade, nem prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa”.

Nestes termos pede provimento.

Araguari, 12 de junho de 2023.

MANOUKIAN COMÉRCIO, TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA.