

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO
MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM/RN,**

Concorrência n. 002/2023

Processo Administrativo n. 10.676/2023/1DOC

ZILIANE MARQUES DA SILVA, brasileira, solteira, servidora pública, portadora do RG nº 002368625/SSPRN, portadora do CPF nº 069.266.524-22, residente e domiciliado na Rua Antônio Lopes Filho, 307, Nova Parnamirim, Parnamirim/RN CEP: 59.150-530, vem, respeitosamente, por meio de seu advogado, perante Vossa Senhoria, com fulcro no artigo 41, § 1º, da Lei n. 8.666/93, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Da Concorrência n. 002/2023, pelos fatos e fundamentos a seguir aduzidos.

I - TEMPESTIVIDADE

Determina o art. 41, §12 da Lei nº 8.666/93, que ***“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”***.

Sendo assim, considerando que a sessão de abertura do certame e entrega dos envelopes com os documentos de habilitação e propostas está marcada

para o dia **21 de fevereiro 2024**, apresentada a presente Impugnação na data de hoje, tem-se como certamente **tempestiva**.

II – SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de licitação na modalidade Concorrência, tombada sob o n. 002/2023, com critério de julgamento menor preço global, promovida pelo Município de Parnamirim/RN, objetivando a “*contratação da empresa especializada para execução de serviços de limpeza urbana.*”.

Interessada em participar do certame, a licitante obteve cópia do edital e, ao se debruçar sobre a norma editalícia a fim de preparar sua proposta, **deparou-se com uma série de irregularidades, sobretudo, no que toca a escolha do regime de execução e intervalo mínimo entre a divulgação do edital e a realização da sessão.**

Isso porque, o Município adotou como regime de execução a empreitada por preço global, regime esse que não se adequa ao tipo de serviço contratado. Igualmente, impôs o intervalo mínimo de 45 dias para a realização da sessão, prazo esse que não se coaduna ao critério de julgamento escolhido.

Tais inconformidades afrontam o Ordenamento Jurídico Pátrio, em especial, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal n. 8.666/93, além da Jurisprudência erguida pelo Tribunal de Contas da União e Tribunais de justiça.

Nesse sentido, demonstrar-se-á que tais situações devem ser corrigidas do Edital guerreado, diante da patente ilegalidade, uma vez que, afrontam, primordialmente, os princípios Constitucionais da legalidade e da competição, estabelecidos no inciso XXI e caput do artigo 37, da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, impõe-se a retificação do edital atacado, visando à retirada das exigências ilegais do instrumento convocatório, bem como, a divulgação das informações suficientes elaboração da proposta comercial.

Nesse turno, passa-se a discorrer.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

III.1 – Da impossibilidade de utilização do regime de execução empreitada por preço global no serviço de limpeza urbana.

O regime da empreitada, no direito administrativo, tem como objetivo a execução de obra ou serviço de engenharia pelo empreiteiro, mediante a aplicação de seus esforços e recursos, atendendo aos preceitos específicos da Administração, previstos em instrumento convocatório e contrato administrativo, e a normas de execução peculiares do Direito Público. Assim, o empreiteiro, em troca da remuneração, é responsável pela alocação de bens, serviços e/ou pessoal, a depender da natureza do contrato.

A Lei n. 8.666/93 dispôs as seguintes formas de empreitada:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

c) (Vetado).

d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização

em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada.

Em se tratando de obras e serviços de engenharia, mostram-se adequados os regimes de empreitada por *preço global*, por *preço unitário* e *integral*.

A empreitada por preço global ocorre quando se contrata execução de obra ou prestação de serviço por preço certo e total; o valor a ser pago neste regime vem definido de forma fixa, no contrato e deve ser obedecido o cronograma físico financeiro (valor fixo mensal para a prestação de serviços).

Ronny Charles afirma que “*esse regime é adotado em contratações de objetos **mais comuns e de menor complexidade**, quando os quantitativos de materiais empregados são poucos sujeitos a alterações durante a execução do contrato, bem como, podem ser aferidos mais facilmente*”.

Segundo o renomado Autor, *a adoção desse regime pressupõe duas características: projeto básico suficientemente detalhado, para que os licitantes possam formar suas propostas e preços; e critério de medição por etapas, que é diferente de aferição por quantitativos unitários. Assim, a empreitada por preço global só deve ser usada quando os quantitativos forem definidos com mais precisão, enquanto a empreitada por preço unitário deve ser empregada quando existir incerteza sobre os quantitativos.*

Nesse sentido, já decidiu o TCU:

13. Primeiramente, importa frisar que o contrato em tela possui como regime de execução a **empreitada por preço global**, definida pela alínea ‘a’, inciso VIII, art. 6º, da Lei 8.666/93, como aquela em que se contrata a execução da obra ou serviço por **preço certo e total**.

14. Ao adotar tal regime de execução na contratação de uma obra pública, julga-se existirem duas premissas: a primeira, de que o projeto básico está suficientemente detalhado para que as licitantes possam formar suas propostas de preço; e a segunda, que o critério de medição não será o da aferição/apropriação dos quantitativos unitários, mas sim por etapas, claramente definidas no cronograma físico-financeiro da obra. Ou seja, emprega-se a empreitada por preço global quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser definidos

com precisão. Assim, o preço 'certo e total' deve ser entendido como aquele que é imutável, mantidas as condições originalmente pactuadas, que estabeleceram o equilíbrio econômico-financeiro original do contrato.

15. Espera-se, em uma empreitada por preço global, que os licitantes detenham, no seu ramo de atuação, expertise suficiente para identificar eventuais falhas no projeto básico, inclusive no que se refere aos quantitativos da planilha orçamentária. Isso porque, caso a incorreção do projeto se refira a erro que poderia ser detectado pelo licitante, este deverá arcar com as eventuais omissões e vícios encontrados na planilha orçamentária da licitação, ou ainda diferenças entre os quantitativos reais e os de projeto, necessários para a consecução do objeto. (TCU. Acórdão n. 291/2016-Plenário)

Nesse regime, há uma transferência de risco ao licitante, que pode se beneficiar ou arcar com discrepâncias entre os quantitativos previstos e os efetivamente executados.

Já o **regime de empreitada por preço unitário** é aquele utilizado quando se contrata a execução de uma obra ou serviço de unidades determinadas; bem como, nas contratações onde as quantidades do serviço e dos materiais que serão utilizados não possam ser definidos com precisão. Assim, diante desta incerteza o estabelecimento do preço com base certa unidade de medida evita que eventual desacerto entre o quantitativo previsto no planejamento e o efetivamente executado gere prejuízos aos contratantes ou a própria Administração.

Esse entendimento é identificado nos julgados do TCU, veja-se:

Por esse motivo, nesses empreendimentos eivados de imprecisão congênita, é preferível a utilização de empreitadas por preço unitário, pelas características próprias do sistema de medição. Nisso, concordo inteiramente com as conclusões tomadas pela unidade instrutiva. (TCU. Acórdão n. 1978/2013-Plenário)

Por último, a **empreitada integral** é adotada quando se pretende contratar um empreendimento, ou seja, o objeto em sua totalidade, compreendendo todas as etapas da obra, serviços e instalações necessárias. Nesse regime, o contratado assume inteira responsabilidade pela execução do objeto até a respectiva entrega ao órgão ou entidade contratante, em condições de ser utilizado.

A Corte Federal de Contas já decidiu que somente deve ter utilizado o regime de empreitada integral em projetos de grande vulto e complexidade, em que a perfeita integração entre obras, equipamentos e instalações se mostre essencial para o pleno funcionamento do empreendimento, a exemplo de obras em hidrelétricas, uma vez que a adoção desse regime em obra pública fora dessas circunstâncias pode ferir o princípio do parcelamento, ao incluir no escopo a ser executado por empresa de construção civil itens que poderiam ser objeto de contratação à parte, como equipamentos e mobiliário. Veja-se:

Analisando o mérito da Representação, após a realização das oitavas regimentais, anotou a relatora que a adoção do regime de empreitada integral merecera sua reprovação por entender que esse regime “fere o princípio do parcelamento, pois não se justifica a inclusão de equipamentos e mobiliário no objeto a ser executado por empresa de construção civil, o que seria necessário para a entrada em operação do empreendimento”. No caso em análise, a unidade instrutiva já havia destacado que “além dos serviços, equipamentos e instalações comumente executados dentro do escopo de obras públicas de edificações, há alguns itens que, eventualmente, poderiam ter sido objeto de contratação à parte, como, por exemplo, os equipamentos de cozinha industrial”. Sobre o assunto, lembrou a relatora que “a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que o regime de empreitada integral previsto no art. 6º, inciso VIII, alínea ‘e’, da Lei 8.666/1993 deve ser considerado na condução de projetos de vulto e complexos, em que a perfeita integração entre obras, equipamentos e instalações se mostre essencial para pleno funcionamento do empreendimento, a exemplo de obras em hidrelétricas”. (TCU. Acórdão n. 711/2016-Plenário)

In casu, observa-se que essa Comissão de Licitação optou pela contratação empreitada por preço global, regime esse que não se adequa ao serviço de limpeza urbana. Isso porque, conforme já estabelecido, esse modelo de empreitada amolda-se a objetos mais comuns, que são mensuráveis com mais facilidade, desse modo os quantitativos estão pouco sujeitos a alterações; ou ainda, a objetos que unam serviços, equipamentos e obras, o que não é o caso da limpeza urbana.

Acontece que a limpeza urbana não pode ser classificada como um objeto comum, uma vez que encontra-se inserida no ramo do saneamento básico,

conforme preceitua a Lei n. 11.445/2007, além de integrar os serviços de engenharia, de acordo com a Resolução n. 218/1973 do CONFEA¹.

E muito embora o Projeto Básico deva conter todas as informações necessárias a formação da proposta pelo licitante, o serviço de limpeza urbana apresenta diversas particularidades que impedem sua contratação por “preço certo e determinado”.

Primeiro, deve-se levar em consideração que se trata de um serviço que compreende um conjunto de atividades complexas e interdependentes entre si, tais como: coleta domiciliar e de volumosos, capina, varrição, poda de árvores de vias e logradouros públicos, pintura de meio fio etc., além da infraestrutura e instalações operacionais para o transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. Portanto, a alteração nos quantitativos de uma delas, interfere em outra que seja interdependente da primeira e assim por diante. Cite-se por exemplo, a coleta domiciliar; se há um aumento na quantidade de resíduos coletados, conseqüentemente, irá influenciar no número de viagens até o transbordo/destino final, gerando uma variação no preço do serviço, que pode ser para mais (impondo ao contratante que suporte essa variação), ou para menos (que irá acarretar prejuízo à Administração).

Segundo, há outros fatores que impactam diretamente no serviço, como: a geografia e relevo local, pelas condições do trânsito, distâncias percorridas, pelo horário de funcionamento do comércio, período do ano etc. Aqui, pode-se destacar o aumento da população dos distritos de Pirangi do Norte e Cotovelo durante o período do verão/carnaval, uma vez que por ser praias recebem os veranistas de todo Estado e, por conseqüência, há o aumento da produção de resíduos sólidos. Desse modo, se o projeto básico prevê as quantidades com base nos demais meses do ano, o contratado não terá condições de arcar com o serviço durante os meses

¹ Art. 7º - Compete ao ENGENHEIRO CIVIL ou ao ENGENHEIRO DE FORTIFICAÇÃO E CONSTRUÇÃO:
I - O desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a edificações, estradas, pistas de rolamentos e aeroportos; sistema de transportes, de abastecimento de água e de **saneamento**; portos, rios, canais, barragens e diques; drenagem e irrigação; pontes e grandes estruturas; seus serviços afins e correlatos.

de jan./fev. dado aumento na demanda; por outro lado, caso sejam previstas quantidades mensais baseada nesses meses, a Administração terá prejuízo incalculável, dado que nos demais meses do ano a demanda é inferior àquela observada nos dois primeiros meses do ano.

Igualmente, observa-se que município de Parnamirim possui um setor imobiliário pujante e, em decorrência disso, muitas unidades residenciais são construídas e, ocupadas por pessoas que não habitavam no município; assim, aumentando a quantidade de detritos produzidos durante o ano.

Ademais, é importante deixar claro que na empreitada por preço global, a medição ocorre por etapas, e não por aferição dos quantitativos unitários, como é o caso da empreitada por preço unitário. Sendo assim, resta claro que o critério adotado por essa i. Comissão de Licitação não foi o mais adequado, considerando que na limpeza urbana, a medição das quantidades deve ocorrer de forma mensal, considerando cada um dos serviços de forma individualizada.

Por último, também deve-se considerar que ao optar pela empreitada por preço global, além do equívoco técnico, impõe-se o aumento de risco ao licitante, que por conseguinte, comina na apresentação de propostas menos vantajosas para a Administração, uma vez que quanto maior o risco assumido pela empresa, maior o preço ofertado. Desse modo, a manutenção do regime de execução atual atenta contra os princípios da legalidade, da busca pela proposta mais vantajosa e da economicidade, afastando-se do objetivo primordial da licitação.

Assim, vê-se que o serviço objeto da Concorrência n. 002/2023 apresenta diversas peculiaridades que influenciam a execução do contrato – muitas delas não podendo ser quantificadas – de modo que a contratação sob o regime de empreitada por preço global mostra-se inadequado, impondo-se a retificação do edital e consequente adoção do regime de empreitada por preço unitário, uma vez que se amolda a prestação do serviço de limpeza urbana.

Acrescente-se, inclusive, que na licitação anterior realizada pelo município de Parnamirim para o serviço de limpeza urbana, foi utilizado o regime de execução empreitada por preço unitário. Veja-se:



PREFEITURA DE PARNAMIRIM
Secretaria Municipal de Obras Públicas e Saneamento
Comissão Permanente de Licitação
Rua Tenente Pedro Rufino dos Santos, 742, Monte Castelo –
Parnamirim/RN.
(84) 3645-5654 Site: www.parnamirim.rn.gov.br

EDITAL

LICITAÇÃO – CONCORRÊNCIA Nº 006/2017

1. PREÂMBULO:

1.1 De acordo com o que estabelece a Lei Federal Nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas modificações posteriores, a Comissão Permanente de Licitação - SEMOP, designada através das portarias: Nº 0030 de 02 de janeiro de 2017, Nº 0379 de 02 de março de 2017 e Nº 1376 de 24 de julho de 2017, torna público que **realizará no dia 18 de Dezembro de 2017, às 09:00 horas**, na sede da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Saneamento SEMOP, situada na Rua Tenente Pedro Rufino dos Santos, nº 742, Bairro Monte Castelo, licitação na modalidade **Concorrência, tipo menor preço, sob regime de empreitada por preço unitário**, objetivando a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA, QUE SOB O REGIME DE EMPREITADA POR PREÇOS UNITÁRIOS, EXECUTARÁ OS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA NO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM/RN.**

Por fim, considerando a necessidade de retificação do edital e tendo em vista que o regime adequado é a empreitada por preço unitário, o intervalo mínimo entre a publicação do edital e a sessão inaugural do certame deve ser de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 21, §2º, alínea *a* da Lei n. 8.666/93. Veja-se:

§ 2º. O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I- quarenta e cinco dias para:

a) concurso;

b) concorrência, **quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";**

II - trinta dias para:

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior.

Infere-se da regra acima, que o intervalo mínimo será de 45 (quarenta e cinco) dias, **somente**, quando se tratar de licitação na modalidade concurso, ou concorrência tipo *melhor técnica* ou *técnica e preço*, ou sob o regime de execução *empreitada integral*; sendo que para as demais hipóteses de concorrência, o prazo mínimo será de 30 (trinta) dias.

No presente caso, trata-se de concorrência do tipo menor preço, com regime de empreitada por preço global, **logo, o intervalo mínimo entre a divulgação do edital e a sessão inaugural do certame são 30 (trinta) dias.**

Acontece que foi estabelecido o intervalo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias, levando-se a crer que essa i. Comissão de Licitação entendeu – de forma equivocada – que empreitada por preço global e integral seriam a mesma coisa, já que somente nesse último caso (integral) é que o intervalo mínimo seria de 45 dias.

Assim sendo, ante a necessidade de retificação do edital, a fim de definir o regime de execução adequado ao objeto licitado, qual seja, a empreitada por preço unitário, deve-se estabelecer novo intervalo mínimo com o prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 21, §2º, alínea *a* da Lei n. 8.666/93.

Ressalte-se ainda, que o descumprimento das regras estabelecidas pela Lei n. 8.666/93 fere também o princípio da legalidade. Este princípio tem sua origem na Constituição Federal, art. 37, *caput*, e de maneira bem sucinta, significa que o Administrador Público deve conduzir seus atos de maneira estrita ao que prescreve a lei. A respeito do tema, vejamos os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles²:

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 89.

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a Lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

O princípio da legalidade quando analisado no âmbito das contratações públicas, visa verificar a conformação de toda licitação com as normas legais vigentes, vinculando tanto a administração pública às normas legais, não podendo agir na omissão delas, como também, buscando proteger o licitante de possíveis arbitrariedades praticadas pelo Ente Público.

Nesses termos, a atividade do Administrador Público é totalmente vinculada às regras que regem o procedimento licitatório, significando assim, a ausência de liberdade para a autoridade administrativa na condução dos atos serem praticados.

Para Celso Antônio, no âmbito das licitações, o princípio da legalidade está demonstrado de forma clara no art. 4º da Lei de Licitações³:

Explicitação concreta do princípio da legalidade encontra-se no art. 4º da lei, segundo o qual “Todos quantos participem da licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm o direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos”.

Em rigor, podem alegar tal direito não apenas “todos quanto participem da licitação”, mas todos quanto queiram dela participar e aos quais *seja indevidamente negado* acesso, por violação dos princípios e normas que devem presidi-la.

No presente caso, não restam dúvidas que o princípio da legalidade foi desrespeitado, tendo em vista o descumprimento as disposições legais trazidas pela Lei de Licitações quanto a escolha do regime de execução contratual e a obediência do prazo para recebimento dos documentos de habilitação.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª edição – São Paulo: Malheiros, 2011, p. 542.

IV – REQUERIMENTO

Em face do exposto, requer-se que seja a presente Impugnação recebida, nos efeitos devolutivo e suspensivo, para que:

A) Seja julgada **procedente e retificado o instrumento convocatório**, a fim de corrigir as irregularidades apresentadas;

B) Após a retificação do instrumento convocatório, que seja contado o prazo de 30 (trinta) dias, contado da primeira publicação, haja vista que esse prazo atende integralmente os requisitos legais para o regime de empreitada por preço unitário;

C) Que a presente impugnação seja respondida no prazo de 03 (três) dias, nos termos do art. 41, §1º da Lei n. 8.666/93;

D) Que a resposta da presente impugnação seja enviada ao e-mail: ziliane.m@gmail.com;

E) Caso o i. Presidente não entenda pela retratação, que os autos com a presente Impugnação sejam remetidos à Autoridade Superior para que seja exercido o poder de revisão. Igualmente, que seja remetido a Procuradoria Geral do Município para emissão de parecer.

Termos em que pede deferimento.

Parnamirim/RN, 03 de janeiro de 2024.

Ziliane Marques da Silva
OAB/RN 16.258