



DECISÃO ADMINISTRATIVA

O processo administrativo nº 1670/22, foi instaurado para atender ao pedido de Impugnação ao Edital da Concorrência Pública nº 001/2022 que tem como objeto a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇO DE MANUTENÇÃO DA REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO.**

O requerimento da impugnante foi embasado no art. 41, §1º e §2º, da Lei Federal nº 8666/93. Transcreve-se:

“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)”

Antes de adentrar ao mérito da impugnação em foco, é necessário enfrentar a questão relacionada à tempestividade da interposição do questionamento da impugnante à luz da legislação especializada a fim de ser verificada e comprovada a admissibilidade do recurso administrativo em apreciação.

Como se depreende do atento exame do mencionado artigo e dos parágrafos em comento, é imprescindível a apreciação e confrontação das datas da realização do certame e da interposição da impugnação ao edital.

- Data da realização do certame: 19/09/2022.
- Data da interposição da impugnação: 14/09/2022.
- Prazo impugnação qualquer cidadão: até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação.
- Prazo impugnação licitante: até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação.

É possível identificar que a empresa representante não utilizou os prazos procedimentais do *iter* licitatório em foco para levantar questionamentos técnicos relacionados aos termos do edital e do projeto básico.

A regra para a contagem dos prazos nos procedimentos licitatórios é peculiar:

- Data do certame: 19/09/2022 – segunda-feira.
- Prazo limite para a interposição da impugnação ao edital: 09/09/2022 (até cinco dias úteis antes da realização do certame – cidadão comum).
- Prazo limite para a interposição da impugnação ao edital: 15/09/2022 (até o segundo dia útil antes da realização do certame – licitantes).
- Data da interposição da impugnação: 14/09/2022.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Há de ser observado que não há distinção na regra de contagem de prazos para frente com relação à contagem regressiva na Lei de licitações, nem no Código Civil, cuja regra é idêntica à adotada nos certames licitatórios.

Deste modo, independe se a contagem dos prazos será para frente ou para trás, nesta hipótese, exclui-se o primeiro, que é dia do evento, publicação ou ato de origem da contagem e inclui-se o último que é o dia em que pode ser executado o objeto da contagem do prazo.

A principal dúvida quanto ao prazo para a interposição de impugnação ao edital reside na interpretação do comando do § 2º, do art. 41, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ou seja, a que se aplica aos licitantes.

Entende a doutrina da seguinte forma:

(...) se o parágrafo segundo do artigo 41 da Lei nº 8666/93 determina de modo expresso que o licitante deve protocolar sua impugnação ATÉ o segundo dia útil que anteceder a abertura do certame, isso significa que o documento pode ser apresentado inclusive durante o transcorrer do segundo dia útil anterior ao início da licitação. A utilização do termo “até” nos comandos normativos em referência traz, evidentemente, o entendimento de que no segundo dia anterior à abertura do certame ainda se mostra possível apresentar o pedido de impugnação ao edital eventualmente contestado. (...)¹

No mesmo sentido é o entendimento expresso pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1/2007 (processo TC 014.506/2006-2), em que o TCU entendeu ser tempestiva uma impugnação apresentada em 22/11/2005 (terça-feira) em face de um pregão que teria abertura em 24/11/2005 (quinta-feira).

¹ NEVES, Ricardo Silva das. Impugnação ao edital: tempestividade. **Jus.com.br**, [s. l.], ano 2010, 26 maio 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14918/impugnacao-ao-edital-tempestividade>. Acesso em: 19 set. 2022.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Restando superada a questão relativa às datas limites dos prazos para interposição de impugnação ao edital de concorrência pública, imprescindível frisar que a empresa impugnante **sequer se habilitou** para participar do pleito licitatório em questão, conforme se verifica pelo exame da ata em anexo, causando espécie o interesse inusitado em questionar um procedimento especializado sem ter demonstrado qualquer tipo de interesse em participar do certame, muito embora não exista vedação legal para tal posicionamento e tal questionamento, tendo estes restado inócuos tendo em vista a manifesta e inequívoca intempestividade na interposição do instrumento recursal em análise.

Ultrapassada a análise preliminar de admissibilidade do recurso, restando o mesmo intempestivo, por respeito ao princípio da transparência dos atos públicos e ao princípio da motivação das decisões administrativas, passa a ser enfrentado o mérito do pedido da impugnação ao certame licitatório.

O primeiro questionamento, item "A", levantado pela impugnante é relativo ao tipo de licitação adotado no edital.

A licitação tem requisitos e características básicas que são: modalidade, tipo e procedimento.

A análise deve se ater especificamente aos tipos de licitação:

- 1) Menor preço;
- 2) Melhor técnica;
- 3) Técnica e preço.

As formas de contratação por execução indireta previstas no inciso VIII, alíneas "a" a "e", do art. 6º, da Lei Federal nº 8666/93 são:

VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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)~~

c) (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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;

A Comissão Permanente de Licitação definiu em despacho fundamentado, fls. 03, forma escolhida pela Administração Pública Autárquica para ser aplicada no edital em combate que foi: 1) modalidade licitatória: concorrência pública, 2) tipo de licitação: menor preço global; e 3) sistema: registro de preços. Verifica-se o cumprimento dos alicerces basilares para a constituição de um procedimento licitatório lícito à luz da legislação em vigor, do entendimento doutrinário e jurisprudencial. **Não procede o argumento sustentado pela impugnante no pedido de impugnação ao edital em foco.**

Por óbvio que o regime de execução foi cumprido, sendo de forma indireta, e que a forma é da empreitada por preço global. Não existe necessidade de explicitar tal especificidade, tendo em vista o apontamento de forma inequívoca do tipo de licitação que é o MENOR PREÇO GLOBAL. O tipo de licitação MENOR PREÇO GLOBAL remete a qual tipo de empreitada? Só tem um tipo de empreitada que se adequa, não havendo qualquer sombra de dúvida ou questionamento que é a empreitada por menor preço global, devidamente adequada a hipótese remetida ao sistema de registro de preços, que é o sistema adotado para a licitação em comento. Não obstante a tais argumentos que soterram a pretensão impugnativa, as características fundamentais para a realização de um procedimento licitatório foram satisfeitas, conforme devidamente esclarecido no parágrafo anterior.

Para reforçar tal entendimento reporta-se a decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, que expediu orientação às suas unidades técnicas para, em fiscalizações de obras e serviços de engenharia executados sob o regime de empreitada por preço global, observarem que:

“nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, (...) se preferir a utilização da empreitada por preço global, deve ser justificada, no bojo do processo licitatório, a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular – e, conseqüentemente, maiores preços ofertados em termos técnicos, econômicos ou outro objetivamente motivado, bem assim como os impactos decorrentes desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas”. Acórdão 1977/2013-Plenário, TC 044.312/2012-1, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013. Informativo de Jurisprudência do TCU - Número 162 - Sessões: 30 e 31 de julho de 2013.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Neste diapasão, verifica-se de modo incontestado a possibilidade de realização de procedimento licitatório de registro de preços pelo tipo menor preço global, observadas as cautelas definidas pela legislação em vigor.

Os itens “B” e “C” da impugnação contestam no edital as garantias de execução técnica do serviço e a qualificação operacional de licitante junto ao órgão que regulamenta e fiscaliza os profissionais e empresas que prestarão o serviço técnico especializado objeto da licitação.

Reportando-se aos esclarecimentos técnicos do setor de engenharia desta Autarquia.

A administração deve ter as garantias necessárias de que a empresa possui as condições técnicas para a boa execução dos serviços. O objetivo, portanto, de se exigir em editais de licitações públicas atestados de qualificação técnica profissional e/ou operacional, é comprovar que a empresa está apta a cumprir as obrigações assumidas com a Administração Pública e, dessa forma, garantir que o serviço seja executado com a devida qualidade.

Para que se obtenha a proposta mais vantajosa é necessária a especificação do produto ou serviço adequados às reais necessidades da Administração e a formulação de exigências de qualificação técnica e econômico-financeira que não restrinjam a competição e propiciem a obtenção de preços compatíveis com os de mercado, mas que afastem empresas desqualificadas do certame. Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário. Uma vez que os serviços de manutenção preventiva e corretiva do parque luminotécnico da cidade de Cabo Frio é considerado um serviço de alta complexidade, por se tratar de serviços em rede de baixa tensão, onde os profissionais precisam realizar manutenção com a rede viva, ou seja, sem interromper o fluxo da corrente elétrica, é indispensável que este serviço seja realizado por profissional habilitado com curso específico e que este esteja filiado ao seu respectivo conselho técnico.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Outro ponto a ser esclarecido, é que a empresa deve possuir em seu quadro de funcionários, engenheiro eletricista que possua acervo técnico que comprove que o mesmo já prestou serviço semelhante ao exigido no edital, esta exigência é de suma importância para que seja comprovado que a empresa possua pessoal capacitado e experiência anterior no serviço prestado.

Os atestados de capacidade técnica também são de relevante importância para comprovação de que a empresa já possui experiência anterior no serviço exigido no edital, mesmo que possua o funcionário em seu quadro técnico, a empresa é composta por diversos outros fatores técnicos que são importantes para a realização do serviço. Conforme Marçal Justen Filho:

“A qualificação técnica operacional consiste em qualidade pertinente às empresas que participam da licitação. Envolve a comprovação de que a empresa, como unidade jurídica e econômica, participara anteriormente de contrato cujo objeto era similar ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública.”

Já a interpretação legal das exigências de qualificação técnica e econômica se limita àquelas que são indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Confira-se o disposto na Constituição Federal:

“Art. 37, inciso 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.”

Ademais, o Tribunal de Contas da União proferiu a seguinte súmula:

“SÚMULA TCU 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.”

Por fim, a qualificação técnica é uma das etapas que compõe a habilitação das empresas nas licitações públicas. Ela se divide em qualificação técnico-operacional e qualificação técnico-profissional.

A qualificação técnico-operacional corresponde à capacidade da empresa, referindo-se a aspectos típicos da estrutura organizacional da empresa licitante, como instalações, equipamentos e equipes.

Já a qualificação técnico-profissional relaciona-se ao profissional que atua naquela empresa licitante, referenciando especificamente o profissional detentor do respectivo atestado.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

A qualificação técnica abrange tanto a experiência empresarial quanto a experiência pros profissionais que irão executar o serviço. A primeira seria a capacidade técnico-operacional, abrangendo atributos próprios da empresa, desenvolvidos a partir do desempenho da atividade empresarial com a conjugação de diferentes fatores econômicos e de uma pluralidade de pessoas. A segunda é denominada capacidade técnico-profissional, referindo-se à existência de profissionais com acervo técnico com a obra ou serviço de engenharia a ser licitado. Acórdão 1332/2006-TCU-Plenário.

O item “D” da impugnação ao edital questiona a falta de previsão de possibilidade e estipulação de prazo para esclarecimentos do licitante, com escopo no inciso VIII, do art. 40, da Lei 8666/93, *verbis*:

“Art. 40. (...)

(...)

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;”

Não merece melhor sorte a tentativa de impugnação ao edital também neste parâmetro.

A Autarquia Municipal Companhia de Serviços de Cabo Frio – COMSERCAF, possui o Portal da Transparência e site institucional em que todas as informações relativas a toda e qualquer licitação ou compra direta, decisões administrativas, contratos celebrados, e outras informações relacionadas a aquisições ou a serviços contratados pela Companhia, e outras informações correlatas. Quanto a prazos para esclarecimentos, estes são fixados pela Lei Federal nº 8666/93, não tendo a Autarquia Municipal qualquer ingerência em relação a estes.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

O item “E” da impugnação questiona a falta de previsão de visita/vistoria/técnica.

Não é crível que tal item tenha relevância para a realização do certame ou venha a comprometer a futura prestação do serviço.

Como já mencionado pela própria impugnante no texto do recurso interposto, a realização de visita/vistoria/técnica não é obrigatória e sim facultativa. As licitantes não estão impedidas de realizar visita/vistoria/técnica, cabendo as mesmas a responsabilidade, especialmente a vencedora do certame, de executar o serviço na forma contratada sob pena dos impositivos sancionatórios legais.

O item “F” argumenta a ausência de menção expressa do comando normativo expresso no art. 57, II, da Lei Federal nº 8666/93.

A sustentação da impugnada não merece prosperar, conforme se depreende pela mera leitura da cláusula sétima da minuta do contrato publicado no Portal da Transparência da COMSERCAF, transcreve-se:

“CLÁUSULA SÉTIMA – DO PRAZO A vigência deste instrumento contratual para cobrir as necessidades da Autarquia será de XX (XXXXX) meses, com início para o cumprimento a partir da assinatura do contrato, podendo ser prorrogado conforme a Lei Federal 8666/1993.”

Seguindo o mesmo curso, nada a prover.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

O item "G" tem questionamentos de ordem do interesse público.

A Administração Pública Autárquica, no uso das suas atribuições legais, *ex vi* do uso do poder discricionário, observou não ser viável, pela não oportunização de uso pela Administração Municipal Direta, e dada a complexidade dos objetos licitados, em face dos riscos de controle de demanda, a concessão de possibilidade de adesão.

Não existe fundamento legal ou fático que inviabilize o edital quanto a esse parâmetro questionado.

O item "H" da impugnação ao edital, questiona divergência de itens da planilha orçamentária.

Conforme esclarecimento do setor técnico da COMSERCAF, para o cálculo de horas do item 03.01.04 – caminhão carroceria fixa, capacidade de 3,5T, equipado com cesto aéreo, isolado para 69Kv, foram utilizados os itens da tabela SCO-RJ, de horas produtivas e improdutivo, sendo estes os itens EQ 05.10.00.20 e o item EQ 05.10.00.23, respectivamente.

A utilização do item que considera as horas improdutivo do caminhão deve considerar o período de deslocamento, e a hora que o caminhão fica a inteira disposição da prestação de serviço da Autarquia. De acordo com o MANUAL DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS RODOVIÁRIOS DO DNER – 1972, para a estimativa de custo:

“Normalmente existe a necessidade de se atribuir ao custo horário dos equipamentos, sua utilização em operação normal, denominado custo produtivo, e ainda, o tempo de espera para entrar em operação na equipe, de motor ligado, que representa o custo improdutivo.”

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

COMSERCAF

Processo nº _____

Data: _____ Fls. _____

Rubrica: _____

Portanto, a utilização do custo de horário improdutivo com o caminhão ligado é pertinente para a composição da planilha orçamentária. Assim, considerando que a forma de prestação do serviço vem a ser itinerante e constante, é fundamental que o veículo permaneça ligado e em funcionamento.

Vale ressaltar que os mesmos itens foram utilizados em outros Projetos Básicos de Edital de Iluminação Pública, como por exemplo da Prefeitura Municipal de São Gonçalo, que foi homologado no dia 12/08/2022, conforme consta gráfico que integra a resposta elaborada pelo setor técnico desta Autarquia Municipal, fls. 33/44.

Os itens “a” e “b” propostos, tem relação ao questionamento das multiplicações da planilha orçamentária. Foi utilizada como parâmetro a fórmula TRUNCAR;6 que considera 6 casas decimais conforme o gráfico apostado no gráfico que integra a mencionada resposta elaborada pelo setor técnico desta Autarquia Municipal, fls. 33/44.

Os valores apontados de diferença além de irrisórios e não promovem impacto no procedimento licitatório por não estarem acima dos limites e não provocarem a possibilidade de dano ao erário público municipal, conforme também demonstra o gráfico utilizado na supracitada resposta do órgão técnico desta Companhia.

De acordo com o item “c”, os 3% de ferramental e EPI não estão sendo considerados na multiplicação dos itens 02.01.02 e 02.01.04, sendo este um erro material da planilha que não gera nenhum tipo de prejuízo ao edital pois esta mão de obra não requer ferramental e EPI específicos para a execução de suas funções.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

COMSERCAF

Processo nº _____

Data: _____ Fls. _____

Rubrica: _____

Por fim, o questionamento em relação aos itens 01.01.04.01, 01.01.04.02, 01.01.07.02, 01.01.07.03, 01.01.08.01 e 01.01.08.02, todos estes, como pode ser verificado nos recortes que consta na resposta técnica, estão com os valores corretos de preço onerado na planilha SCO-RJ de 05/2022, exceto pelo item 01.01.08.02, sendo o valor não superior ao informado na planilha SCO-RJ.

A resposta do setor técnica COMSERCAF usa como parâmetro a METODOLOGIA DE CÁLCULO DO CUSTO DE VEÍCULOS que está contida no MANUAL DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS RODOVIÁRIOS DO DNER – 1972, mencionado por Paulo Roberto Vilela Dias em Engenharia de Custos – Uma Metodologia de Orçamentação para Obras Civas.

Diante de tais ponderações, não merece reparo a técnica utilizada para a elaboração do edital quanto a estes itens específicos por não ser identificado montante vultoso ou considerável que venha trazer dano ao erário público ou mesmo aos licitantes de modo que venham a inviabilizar o procedimento licitatório ou mesmo a execução dos serviços objetos da licitação em exame, não procedendo, deste modo, a pretensão da impugnante de obter a impugnação do edital através das razões levantadas e exaustiva e exauridamente combatidas nesta decisão administrativa.

O enfrentamento dos questionamentos levantados na impugnação em julgamento não tem ingerência no trâmite processual licitatório em curso, tendo em vista a estrutura processual estar bem motivada, fundamentada e em consonância com os ditames da legislação especializada, tendo a Administração Pública a obrigação de finalizar o processo licitatório para que não acarrete dano ao planejamento desta Autarquia Municipal pela primazia do interesse público.



GABINETE DA PRESIDÊNCIA

COMSERCAF

Processo nº _____

Data: _____ Fls. _____

Rubrica: _____

Deste modo, considerando a **PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO** e a observância do **PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DOS ATOS LICITATÓRIOS**, inclusive quanto a análise do requisito da **TEMPESTIVIDADE DO RECURSO**, que restou não observada pela impugnante, decido pela **IMPROCEDÊNCIA** do requerimento inaugural, **em sede preliminar**, pela **intempestividade na interposição do instrumento recursal**, e, **no mérito**, por **insuficiência técnica dos argumentos elencados no pedido de impugnação ao edital do certame da concorrência pública nº 001/2022 da Companhia de Serviços de Cabo Frio – COMSERCAF**.

Isto posto, **determino**:

- 1) Publique-se a íntegra desta decisão administrativa;
- 2) Cumprida a determinação supra, a CPL para dar seguimento ao procedimento licitatório promovendo a audiência da licitação da concorrência pública;

Cabo Frio, 19 de setembro de 2022.

HEITOR P. DA FONSECA JUNIOR
Presidente – COMSERCAF
Portaria PMCF 1368/2021