

À ILUSTRÍSSIMA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAÍPOCA/CE

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

**CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 21.23.08/CP**

**URBANA LIMPEZA E MANUTENÇÃO VIÁRIA EIRELI**, pessoa jurídica de direito privado, regularmente inscrita no CNPJ sob nº 13.259.179/0001-48, com sede na Rodovia Presidente Juscelino Kubitschek, BR 020, Km 84, S/N, Dorinha Cidrão, Tauá/CE, CEP: 63.660-000, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fulcro no art. 41, §2º, da Lei nº 8.666/1993, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 21.23.08/CP**, em face da **ILEGALIDADE** das exigências aclaradas nos subitens 4.2.3, alínea “b”, itens “F”, “G” e “H” e 4.2.7 do Edital supra, pelas razões de fato e direito abaixo aduzidas.

**I. TEMPESTIVIDADE**

1. A Concorrência é modalidade de licitação regida pela Lei nº 8.666/1993, a qual estabelece em seu art. 41, §2º, que *“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”*.
2. Desse modo, considerando que o Edital de Concorrência Pública nº 05.001/2021-CP delineou a data da sessão de abertura como sendo o dia 30 de novembro de 2021 (terça-feira), às 10h, o prazo findar-se-á na data de 26 de novembro de 2021 (sexta-feira).
3. Por conseguinte, considerando a data de protocolo da presente impugnação, tem-se por satisfeito o prazo delimitado.

**II. DO CABIMENTO**

4. Consoante o art. 41, § 2º da Lei nº 8.666/1993, tem-se a previsão normativa de que a licitante poderá impugnar os termos do edital até o segundo dia útil que anteceder a abertura do certame. Senão vejamos o que diz os dispositivos da lei supra:

Art. 41. [...]

§ 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. (Grifo nosso)

5. Desse modo, considerando que as condições legais e editalícias para o cabimento da presente impugnação restaram cabalmente demonstradas, roga-se pelo seu regular conhecimento e processamento.

### III. DA SÍNTESE FÁTICA

6. Trata-se de certame publicado pela Prefeitura Municipal de Itapipoca/CE, cujo edital convocatório prevê como objeto licitado a contratação dos serviços de coleta e transporte de resíduos domiciliares e comercial, coleta e transporte de resíduos de limpeza urbana, coleta e transporte dos resíduos de praia na sede, distritos e zona rural do Município de Itapipoca/CE.

7. A ora Impugnante, por conta de seu espectro de atuação, qual seja, prestação de serviços relacionados à manutenção da limpeza urbanizada, deseja participar do referido certame.

8. O edital em comento dispõe de alguns itens evidentemente arbitrários e abusivos, quais sejam, subitens 4.2.3, alínea "b", itens "F", "G" e "H" e 4.2.7, incorrendo em restrição à competitividade do certame, desfigurando por completo o instituto da licitação, bem como violando flagrantemente o princípio da legalidade, em evidente prejuízo à própria natureza do procedimento, conforme será melhor abordado a seguir.

9. Ante o exposto, uma vez que a Administração Pública está adstrita aos princípios norteadores do próprio procedimento licitatório, bem como às disposições legais e regulamentares aplicáveis, destaca-se a nítida ILEGALIDADE das exigências ora discriminadas, razão pela qual devem ser suprimidos os itens editalícios que tratam da matéria já relatada brevemente e pormenorizada a seguir.

### IV. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**IV.I. DAS ARBITRARIEDADES DOS ITENS “F”, “G” E “H” DO SUBITEM 4.2.3 DO EDITAL. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, DA LEGALIDADE E DA COMPETITIVIDADE.**

10. Conforme brevemente exposto, o subitem 4.2.3, alínea “b” do edital em comento estabelece como exigência para habilitação técnica a apresentação de comprovação de execução dos serviços de determinadas características técnicas, com parcela de maior relevância técnica e valor significativos nos seguintes termos:

ITEM	SERVIÇOS	50% DO TOTAL PRODUZIDO			
		m³ =>	Ton	m³ =>	Km²
A	COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIAR E COMERCIAL	3.037,49	874,25		
B	COLETA MECANIZADA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS ESPECIAIS URBANOS (ENTULHO E LIMP. DE CANAIS)	2.303,38	982,02		
C	COLETA E TRANSPORTE DOS RESÍDUOS DE PODA ARBÓREA	981,54	418,47		
D	VARRIÇÃO MANUAL, LAVAÇÃO E HIGIENIZAÇÃO DE VIAS E ÁREAS PÚBLICAS			412.081,38	412,08
E	PODA ARBÓREA, LIMPEZA, REBAIXAMENTO E CONFORMAÇÃO				
F	ELABORAÇÃO DE PROJETO DE COLETA SELETIVA E PROJETO DE GALPÃO DE TRIAGEM DE RESÍDUOS SÓLIDOS				
G	EDUCAÇÃO AMBIENTAL				
H	ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE PLANO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS				

Obs.: Os itens de maior relevância são entendidos como aqueles que constem do objeto licitado em valor igual ou superior a 4% (quatro por cento), ou de maior complexidade, respeitando o limite máximo de 2 (dois) parcelas, conforme previsto na Portaria DNIT n° 106 de 01/02/2008 e Acórdão n° 3.070/2013, Plenário TCU.

Fig. I – Trecho do subitem 4.2.3 extraído do Edital.

11. A observação faz um adendo que são entendidos como itens de maior relevância o objeto em valor igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor licitado. Ocorre que os serviços constantes nos itens “F” e “G” representam menos de 1% do valor do objeto:

Serviço	Custo Anual	Porcentagem sobre o valor do objeto
F) ELABORAÇÃO DE PROJETO DE COLETA SELETIVA E PROJETO DE GALPÃO DE TRIAGEM DE RESÍDUOS SÓLIDOS	R\$ 134.559,80	0,90%
G) EDUCAÇÃO AMBIENTAL	96.796,00	0,40%

12. Ora, os procedimentos licitatórios devem atender aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da legalidade, da competitividade e da proposta mais vantajosa à

Administração, dentre outros, como condição fundamental para garantir a supremacia do interesse público e a observância das normas regentes dos certames públicos.

13. Cita-se a previsão normativa do art. 41, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

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

14. Nesse sentido, debruçando-se sobre o tema, a doutrinadora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>1</sup> afirma que *“se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes”*.

15. Não se pode olvidar que, de acordo com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, as regras fixadas no edital devem ser respeitadas de forma estrita pela Administração Pública e pelas licitantes, uma vez que todas as exigências e os requisitos necessários para a participação no certame estarão definidos em seu texto.

16. Nesse sentido, a FERNANDA MARINELA<sup>2</sup> assevera acerca do princípio supramencionado:

Como princípio específico da licitação, tem-se a vinculação ao instrumento convocatório. **O instrumento, em regra, é o edital que deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele.** Por essa razão, é que a doutrina diz que **o edital é lei interna da licitação, ficando a ele estritamente vinculada, conforme previsto no art. 41 da lei.** (Grifou-se)

17. O instrumento convocatório se caracteriza por ser a norma interna do processo licitatório, devendo ser obedecidos pelas partes envolvidas, ou seja, tanto Administração como empresas participantes, em consonância com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Nota-se, portanto, que todos os preceitos que regem o certame, bem como as condições a serem atendidas para participação devem constar no edital. É como ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO<sup>3</sup>:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense. 33ª ed. 2020.

<sup>2</sup> MARINELA DE SOUSA SANTOS, Fernanda. Direito administrativo. Salvador Juspodivm. 2006.

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

administrativa ou judicial.

18. Outrossim, no caso em análise, verifica-se que o edital de Concorrência Pública nº 21.23.08/CP incorre em violação clara ao princípio da legalidade, visto que exige uma determinação à qual os próprios itens editalícios não se vinculam, quais sejam, o subitem 4.2.3, itens “F” e “G”. Sobre o tema, ensina HELY LOPES MEIRELLES<sup>4</sup>:

**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.**  
(Grifou-se)

19. Ressalta-se, portanto, que tal obrigatoriedade resulta na atuação da Administração em conformidade com as legislações e normativas pertinentes ao caso concreto, pois a análise objetiva destina-se a preservar a necessária e indispensável legalidade dos atos praticados por esta, impedindo o surgimento de situações que, em descompasso com o regime jurídico vigente, não esteja amoldada ao padrão de conduta imposto ao gestor da coisa pública, e que possam causar prejuízos à Administração ou a particulares, fato ocorrido no presente caso.

20. Trata-se, portanto, de uma **garantia ao indivíduo de que o Poder Público não agirá ao arrepio do arcabouço jurídico**, ou seja, é uma verdadeira garantia aos administrados que podem exigir a consonância dos atos administrativos com a lei, sob pena de sua invalidação, evitando surpresas indesejáveis e garantindo segurança jurídica aos atos e nas relações com o Poder Público.

21. O Poder Público tem a prerrogativa de exigir qualificações mínimas, dentre as quais, a técnica, com intuito de garantir o futuro cumprimento das obrigações contratuais. Todavia, conforme dito, essas exigências fixadas no edital devem estar devidamente vinculadas ao teor do instrumento convocatório, não podendo incorrer em contradições entre si, e à pertinência relativa ao objeto licitado, o que não ocorreu no presente caso, caracterizando nítida violação ao princípio da legalidade.

22. Importa inferir que o item “H” do subitem 4.3.2, qual seja, “elaboração e implantação de plano de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos” apesar de ser exigido para fins de habilitação, **não se encontra previsto no projeto do edital**, ou seja, é desnecessário para execução do objeto. Portanto, configura-se arbitrária a exigência em deslinde e restritiva da competitividade do certame.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

23. Nesta senda, mencione-se os enunciados do Tribunal de Contas da União no que concerne à restrição ao caráter do certame ocasionado por exigências, nos seguintes termos:

Enunciado: **As exigências relativas à qualificação técnica devem ser motivadas e se ater ao mínimo necessário à execução do objeto, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame.** (Acórdão 450/2008-Plenário. Data da sessão: 19/03/2008. Relator: RAIMUNDO CARREIRO).

Enunciado: A inserção nos editais de licitação de exigência de comprovação de capacidade técnica, seja sob o aspecto técnico-profissional ou técnico-operacional, exige motivação e demonstração, tecnicamente, que os parâmetros fixados são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, **assegurando-se de que a exigência não implica restrição do ao caráter competitivo do certame.** (Acórdão 32/2003-Primeira Câmara. Data da sessão: 28/01/2003. Relator: MARCOS BEMQUERER).

24. No caso em deslinde, sem fundamentar a razão pela qual exigências de capacitação são relevantes para a licitação em questão, resta demonstrado que a condição apresentada pelo Impugnado é desarrazoada, além de direcionar o certame a empresa que já possuem a Declaração, comprometendo o caráter competitivo do processo licitatório.

25. Os subitens trazidos à discussão demonstram clara violação a determinação constitucional. Nesse sentido, rememore-se que o legislador constituinte inscreveu, no art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, *ipsis litteris*:

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.**

26. O procedimento deve possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, a fim de que a seleção final da licitação ocorra da melhor forma possível, sob pena de

comprometimento reflexo ao princípio constitucional da igualdade, manifestado por meio da competição nos procedimentos licitatórios.

27. Com efeito, tem-se, verdadeiramente, impedimentos desnecessários que afetam diretamente a competitividade do certame e a isonomia entre das empresas participantes, assim como o princípio da seleção da proposta mais vantajosa, em especial, tratando-se do tipo de licitação em análise, qual seja, menor preço global, o que é vedado por lei, de acordo com o inciso I, § 1º do artigo 3º da Lei 8666/93. Vejamos:

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.

**§ 1º É vedado aos agentes públicos:**

**I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo** e estabeleçam 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.

28. Salienta-se que se aplica aos procedimentos licitatórios o princípio da competitividade, por meio do qual não pode a Administração Pública adotar medidas ou criar regras que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.

29. É nesse sentido o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União em suas decisões que abordam a restrição à competitividade nos procedimentos licitatórios:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. IMPROPRIÉDADES NA CONDUÇÃO DO CERTAME. DETERMINAÇÕES. (...) 2. **É inconstitucional e ilegal o estabelecimento de exigências que restrinjam o caráter competitivo dos certames.** (...) (Processo n. 009.786/2006-3 – Acórdão n. 539/2007/Plenário – Relator: Marcos Bemquerer – Data da sessão: 04/04/2007). (Grifo nosso)

---

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.3. com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à Agência Nacional de Aviação Civil que, em futuras licitações destinadas à contratação de serviços de agenciamento de viagens: (...) 9.3.3. atente para que as exigências de habilitação sejam **indispensáveis à garantia do**

**cumprimento das obrigações**, de modo a atender o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal c/c os arts. 27 a 31 da Lei n.º 8.666/93 (...). (Processo n. 027.446/2006-0 – Acórdão n. 112/2007/Plenário – Relator: Ubiratan Aguiar – Data da sessão: 07/02/2007). (Grifo nosso)

30. O princípio da competitividade direciona o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados em participar do certame. É justamente nesta perspectiva que art. 5º da referida Lei veda todo e qualquer ato que restrinja ou frustre o caráter competitivo da licitação.

31. Assim, **qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante** para o objetivo do contrato não pode ser incluída no Edital, sob pena de odiosa restrição à competição. Por isso, deve o procedimento possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, a fim de que a seleção final da licitação ocorra da melhor forma possível, sob pena de comprometimento reflexo ao princípio constitucional da igualdade, manifestado por meio da competição nos procedimentos licitatórios.

32. A doutrinadora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>5</sup> pontua que exigências “*que não são indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, contribuem para tornar o procedimento da licitação ainda mais formalista e burocrático, desvirtuando os objetivos da licitação e infringindo o inciso XXI do artigo 37 da Constituição*”.

33. Resta indubitavelmente claro, portanto, que a administração pública deve conduzir a licitação de modo a possibilitar a ampla participação de empresas competidoras, visto que essa competição irá propiciar ao ente público a obtenção da proposta mais vantajosa. Desse modo, é imperioso que se reconheça que os subitens impugnados são indevidos, visto que violam previsões infralegais e constitucional.

#### **IV.II. DA VEDAÇÃO À INCLUSÃO DE EXIGÊNCIA DE HABILITAÇÃO QUE ENSEJA CUSTOS AO LICITANTE EM MOMENTO ANTERIOR À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO. SÚMULA Nº 272 DO TCU.**

34. Em face das informações apresentadas brevemente, é possível verificar que o subitem 4.2.7 impõe condição relativa à habilitação que enseja custos desnecessários a fase de habilitação, sem que exista qualquer justificativa plausível:

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014, pág. 425-433.



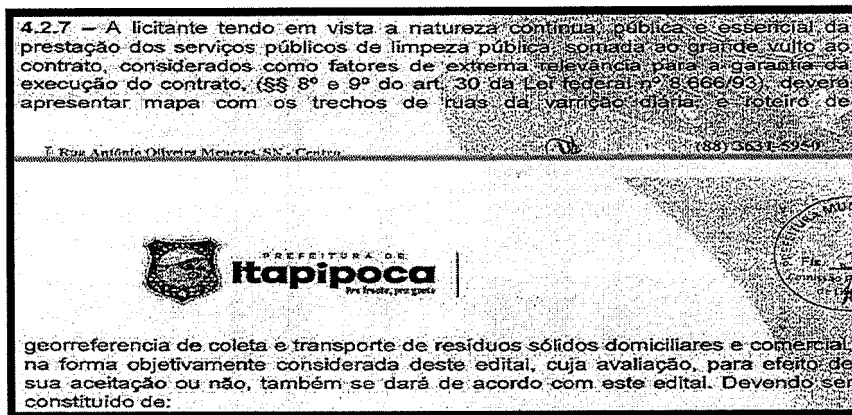


Fig. II – Trecho do subitem 4.2.7 extraído do Edital.

35. Infere-se que o art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 não prevê a comprovação de capacitação técnica nos termos exigido no edital, confira-se:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:  
II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

36. Neste sentido, cita-se ainda o teor da Súmula nº 272 do Tribunal de Contas da União<sup>6</sup>, que trata especificamente da matéria, reforçando tal entendimento, que está amparado na legislação constitucional e infraconstitucional, *in verbis*:

No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

37. Desse modo, é imperioso que se reconheça que o subitem impugnado é indevido, visto que restringe o caráter competitivo da licitação conduzida pelo Poder Público, bem como viola a Súmula nº 272 do TCU. Isso porque, a exigência prevista no certame para comprovação de habilitação de qualidade técnica deve ser solicitada apenas à empresa contratada.

<sup>6</sup> UNIÃO, Tribunal de Contas da. Súmulas Nº 001 a 289. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>. Acesso em: 25 ago. 2020.

38. Sendo assim, é necessária a retificação do subitem 4.2.7 para que seja afastada a exigência de apresentação de mapa de georreferência pelas licitantes.

**V. DO PEDIDO**

39. Ante o exposto, requer-se o conhecimento e provimento da presente Impugnação, de modo que seja **RETIFICADO** o edital em análise, para que sejam suprimidos os subitens 4.2.3, alínea "b", itens "G", "F", "H" e 4.2.7 do Edital, eliminando ainda do respectivo Edital quaisquer itens ou cláusulas neste sentido, com vistas a sua adequação aos preceitos da Carta Magna, da Lei nº 8.666/1993, bem como da farta jurisprudência.

Nesses Termos,  
Pede e Espera Deferimento.

Fortaleza/CE, 23 de novembro de 2021.

ROBERTO  
GONCALVES  
MOREIRA:04861386900  
386900

Assinado de forma  
digital por ROBERTO  
GONCALVES  
MOREIRA:04861386900  
Dados: 2021.11.23  
10:07:57 -03'00'

**URBANA LIMPEZA E MANUTENÇÃO VIÁRIA EIRELI**

CNPJ sob nº 13.259.179/0001-48

Roberto Gonçalves Moreira

Sócio Administrador

CPF nº 048.613.869-00