



PREFEITURA DE  
**Itapipoca**  
Pra frente, pra gesto



## COMISSÃO DE PERMANENTE DE LICITAÇÕES DO MUNICÍPIO DE ITAPIPOCA/CE

**ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL**

**IMPUGNANTE: MOBIT - MOBILIDADE, ILUMINAÇÃO E TECNOLOGIA LTDA**

**CNPJ SOB O Nº 16.383.848/0001-87**

**REFERENTE A CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 23.23.02/SRP**

**OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS VISANDO FUTURA CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA GERENCIAMENTO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, COMPREENDENDO AS ATIVIDADES DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA, CORRETIVA, MELHORIA, AMPLIAÇÃO E EFICIENTIZAÇÃO ENERGÉTICA, NO MUNICÍPIO DE ITAPIPOCA/CE.**

Na condição da Presidente da Comissão Permanente de Licitações do Município de Itapipoca/CE, passa-se ao julgamento da IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, recebido aos dias 17 de abril de 2023, conforme o que se segue.

Diante disso, passa-se à análise da admissibilidade e, por conseguinte, do mérito da exordial impugnatória.

### **DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE**

Com fulcro no art. 56 da Lei n.º 9784 de 29 de janeiro de 1999, passa-se a verificação da presença dos pressupostos de admissibilidade da impugnação:

**Da Legitimidade:** o artigo 58, inciso IV da Lei n.º 9784/1999 afirma que têm legitimidade para interpor recurso administrativo os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos. Desse modo, atesta-se a legitimidade da exordial impugnatória;

**Da Competência:** constata-se que no bojo da petição de impugnação foi observado o endereçamento para autoridade condutora do certame, conforme promana o art. 56, § 1º da lei do processo administrativo;

**Do Interesse:** há o interesse em impugnar o edital, o que constitui o requisito extrínseco da peça inicial;



**Da Motivação:** foram devidamente apresentados as razões e fundamentos para o pedido.

**Da Tempestividade:** cumpre consignar que o pedido foi apresentado tempestivamente e na forma exigida, nos termos dos art. 41 da Lei nº 8.666/1993.

Assim, em sede de admissibilidade, foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação, pedido de provimento à impugnação, reconsideração das exigências e tempestividade, conforme comprovam os documentos acostados ao Processo administrativo da licitação.

#### DA ALEGAÇÃO DO IMPUGNANTE

De forma sucinta, o impugnante alega que observou irregularidades na contradição no regime de execução, falta de clareza no tocante ao prazo para execução do objeto, previsão de sanções em desacordo com a legislação que fundamenta a licitação e vedação de participação de empresas em consórcio, dentre outros no instrumento convocatório.

No caso específico da impugnante, esta alega que:

"Sejam excluídas as exigências destacadas contidas nos itens 5.2.3.3.1.1.4, 5.2.3.3.1.1.5 e 5.2.3.4.2 (alíneas D e E), por se tratarem de itens que se referem à parcelas de menor relevância de acordo com os serviços constantes na planilha orçamentária, bem como, não guardam compatibilidade com o objeto licitado".

Assim, a impugnante solicita que seja suspensa a CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 23.23.02/SRP, marcada para o dia 20 de abril de 2023 às 10h, com fundamento no art. 37, da Constituição Federal de 1988; artigo 3º e art. 40, da Lei 8.666/93, Princípios da Igualdade, Legalidade e Eficiência, como medida da mais lúdima justiça; promover a exclusão ou adequação aos ditames legais dos itens impugnados; promover a republicação do Edital, devolvendo e reabrindo todos os prazos mínimos previstos na Lei e conforme a modalidade da licitação, com todas as adequações necessárias supramencionadas em estrita observância da legislação em vigor; e dar ciência aos demais licitantes do resultado da impugnação.



## DA ANÁLISE

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a Administração procura sempre atender ao interesse público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade.

Tais princípio norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

Aliás, este é o ensinamento da Lei nº 8.666/93, que prescreve, *in verbis*:

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 **juízo objetivo** e dos que lhes são correlatos.

### **Grifos nossos**

Assim, cumprirá ao edital traçar em seu corpo dentre outras diretrizes, aquelas imprescindíveis à aferição da habilitação dos licitantes, de forma que, uma vez preenchidos, presumir-se-á a aptidão do licitante para executar o contrato. Somente desta forma será garantido um julgamento objetivo e isonômico, sem deixar margens a avaliações subjetivas.

No caso que ora se cuida, o impugnante **MOBIT - MOBILIDADE, ILUMINAÇÃO E TECNOLOGIA LTDA**, diante das irrisignações do impugnante, passamos a esclarecer ponto a ponto o posicionamento, vejamos:

- **CONTRADIÇÃO DE REGIME DE EXECUÇÃO, CONTRADIÇÃO SANÇÕES E FALTA DE CLAREZA NO PRAZO DE EXECUÇÃO DO OBJETO.**

A Impugnante alega que o Edital apresenta contradição de regime de execução, contudo, toda a forma que o instrumento convocatório foi concebido foi no regime de empreitada por preço unitário.

Como toda produção redacional, como é o caso de um edital de licitação, uma eventual inconsistência pode ocorrer em qualquer momento. Porém, é importante identificar se a inconsistência observada é caracterizada como formal ou material.

No contexto, a inconsistência é material, que é caracterizado por sua fácil identificação, isto é, perceptível no primeiro instante de sua visualização. Assim, a constatação do equívoco não necessita de uma complexa análise ou da interpretação de doutrinas, conceitos ou estudos; é percebido por qualquer um. É um erro manifesto, notório, indiscutível, mas que não vicia a licitação.

No presente caso, a inconsistência pontual indicada em nada prejudica o desenvolvimento do processo licitatório, a participação dos proponentes e/ou a apresentação de propostas.

Deste modo, a Administração poderá utilizar-se da prerrogativa do §4º do artigo 21 da Lei 8.666/1993, da seguinte forma:

§4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

De pronto, deve ficar claro que este dispositivo legal transcrito, apesar de estar insculpido na Lei 8.666/1993, é aplicável. Pelo teor do dispositivo legal em pauta, a exceção prevista à republicação do edital só pode ser utilizada quando, a alteração não afetar a formulação das propostas, aqui entendendo o termo "proposta" como sendo o conjunto formado pela documentação de habilitação, a proposta técnica (quando houver) e a proposta comercial.

Entretanto, para que nenhuma dúvida paire acerca do tema, decide a Administração em publicar um Informativo alterando a redação do preâmbulo do Edital, que passará a constar nos seguintes termos:

"A Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Itapipoca/CE, designada pela Portaria-G nº. 082, de 10 de janeiro de 2023, torna público para conhecimento de todos os interessados que às **10:00hs**



PREFEITURA DE  
**Itapipoca**  
Frs frente, pra gente



DO DIA 20 DE ABRIL DE 2023, dotado de todos os procedimentos preventivos de combate à COVID-19, na sede da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Itapipoca/CE, localizada à Avenida Anastácio Braga, 195- São Sebastião- Itapipoca/CE, em sessão pública e presencial, dará início aos procedimentos de recebimento dos documentos de identificação e condições de participação, bem como, abertura dos envelopes concernentes aos Documentos de Habilitação e às Propostas de Preços, da licitação modalidade **CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 23.23.02/SRP**, julgamento do tipo **MENOR PREÇO GLOBAL**, e **CONTRATAÇÃO MEDIANTE EXECUÇÃO INDIRETA, NO REGIME EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO** identificada abaixo, mediante as condições estabelecidas no presente Edital, tudo de acordo com a Lei n.º 8.666/93, de 21.06.93, alterada pela Lei n.º 8.883/94 de 08.06.94 e legislação complementar em vigor”.

A Impugnante alega que o Edital apresenta falta de clareza no prazo de execução do objeto, contudo, toda a forma que o instrumento convocatório foi concebido no tocante a prestação de serviços e não fornecimento de objeto.

Como toda produção redacional, como é o caso de um edital de licitação, uma eventual inconsistência pode ocorrer em qualquer momento. Porém, é importante identificar se a inconsistência observada é caracterizada como formal ou material.

No contexto, a inconsistência é material, que é caracterizado por sua fácil identificação, isto é, perceptível no primeiro instante de sua visualização. Assim, a constatação do equívoco não necessita de uma complexa análise ou da interpretação de doutrinas, conceitos ou estudos; é percebido por qualquer um. É um erro manifesto, notório, indiscutível, mas que não vicia a licitação.

No presente caso, a inconsistência pontual indicada em nada prejudica o desenvolvimento do processo licitatório, a participação dos proponentes e/ou a apresentação de propostas.

Deste modo, a Administração poderá utilizar-se da prerrogativa do §4º do artigo 21 da Lei 8.666/1993, da seguinte forma:



§4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

De pronto, deve ficar claro que este dispositivo legal transcrito, apesar de estar insculpido na Lei 8.666/1993, é aplicável. Pelo teor do dispositivo legal em pauta, a exceção prevista à republicação do edital só pode ser utilizada quando, a alteração não afetar a formulação das propostas, aqui entendendo o termo "proposta" como sendo o conjunto formado pela documentação de habilitação, a propostas técnica (quando houver) e a proposta comercial.

Entretanto, para que nenhuma dúvida paire acerca do tema, decide a Administração em publicar um Informativo alterando a redação do item 6 do anexo do Edital chamado de "Termo de Referência", que passará a constar nos seguintes termos:

**"6 – DA ENTREGA DO OBJETO**

O prazo máximo para início da prestação dos serviços fica fixado em 10 (dez) dias contados a partir da data da assinatura da ordem de serviço".

A Impugnante alega que o Edital apresenta contradições atinentes às sanções no "Termo de Referência (Item 8) e cláusula 7 da Minuta do Contrato, contudo, toda a forma que o instrumento convocatório foi concebido é a luz da Lei nº 8.666/93.

Como toda produção redacional, como é o caso de um edital de licitação, uma eventual inconsistência pode ocorrer em qualquer momento. Porém, é importante identificar se a inconsistência observada é caracterizada como formal ou material.

No contexto, a inconsistência é material, que é caracterizado por sua fácil identificação, isto é, perceptível no primeiro instante de sua visualização. Assim, a constatação do equívoco não necessita de uma complexa análise ou da interpretação de doutrinas, conceitos ou estudos; é percebido por qualquer um. É um erro manifesto, notório, indiscutível, mas que não vicia a licitação.

No presente caso, a inconsistência pontual indicada em nada prejudica o desenvolvimento do processo licitatório, a participação dos proponentes e/ou a apresentação de propostas.



Deste modo, a Administração poderá utilizar-se da prerrogativa do §4º do artigo 21 da Lei 8.666/1993, da seguinte forma:

§4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

De pronto, deve ficar claro que este dispositivo legal transcrito, apesar de estar insculpido na Lei 8.666/1993, é aplicável. Pelo teor do dispositivo legal em pauta, a exceção prevista à republicação do edital só pode ser utilizada quando, a alteração não afetar a formulação das propostas, aqui entendendo o termo "proposta" como sendo o conjunto formado pela documentação de habilitação, a proposta técnica (quando houver) e a proposta comercial.

Entretanto, para que nenhuma dúvida pairasse acerca do tema, decide a Administração em publicar um Informativo alterando a redação do item 8 do anexo do Edital chamado de "Termo de Referência", que passará a constar nos seguintes termos:

#### "8 – DAS SANÇÕES

8.1. A Contratada sujeitar-se-á, em caso de inadimplemento de suas obrigações, sem prejuízo de outras sanções legais e da responsabilidade civil e criminal, às seguintes multas, que serão aplicadas de modo cumulativo, independente de seu número, com base nas violações praticadas durante a execução desse contrato:

- 0,05% (cinco centésimos por cento) sobre o valor dos serviços, por dia de atraso na execução dos serviços, caso seja inferior a 30 (trinta) dias;
- 10% (dez por cento) sobre o valor dos serviços, por atraso na execução dos serviços superior a 30 (trinta) dias;
- 10% (dez por cento) do valor total do Contrato, na hipótese de rescisão do Contrato por culpa da Contratada, sem prejuízos de outras penalidades previstas em lei;
- 10% (dez por cento) do valor global do Contrato, se a Contratada transferir a execução dos serviços a terceiros, no todo ou em parte, sem prévia autorização escrita da Contratante;



- 5% (cinco por cento) sobre o valor do Contrato, se a Contratada deixar de atender às recomendações de ordem técnica emitidas pela ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.

8.2. A contratada sujeitar-se-á, ainda, no caso de inexecução total ou parcial do Contrato:

- advertência;
- multa de 10% (dez por cento) na forma prevista no edital;
- suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Municipal por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurar os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação da Contratada, que será concedida sempre que esta ressarcir a Contratante pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no item anterior."

Carece, evidenciar, que todos estão suscetíveis a inconsistência, que é caracterizado por sua fácil identificação, isto é, perceptível no primeiro instante de sua visualização. Vejamos parte do pedido de impugnação da **MOBIT - MOBILIDADE, ILUMINAÇÃO E TECNOLOGIA LTDA**:

Destarte, diante das ilegalidades evidenciadas acima, com a falta de clareza e definição precisa sobre todos os itens já elencados, bem como alteração do edital sem a devida publicação e reabertura dos prazos, impugna-se o Pregão Eletrônico 24.018/2021, sob pena de incorrerem os licitantes, em proposta diversamente da exigida e restarem prejudicados/desclassificados, impedidos de concorrerem.

A impugnante transcreveu no pedido de impugnação uma referência de instrumento convocatório diferente do certame em questão (CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 23.23.02/SRP).

Ante o exposto, decido por conhecer o tópico impugnado e, no mérito, ACATAR, para fins de adequação do preâmbulo do Edital, item 06 e o 08 do anexo chamado de "Termo de





Referência", já realizadas as pertinentes adequações ao Edital, através do competente Informativo, ao qual será dada a devida publicidade, **sendo de se ressaltar que nenhuma delas tem o condão de influenciar na elaboração das propostas, pelo que deve a licitação CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 23.23.02/SRP ter seu regular prosseguimento, consoante as disposições do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/1993.**

- **DA ILEGAL VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS.**

Aduz a Impugnante que o Edital, supostamente ao arripio da lei e dos princípios norteadores das contratações pública, veda a participação de empresas em consórcio.

As alegações apresentadas, contudo, não prosperam.

Quanto a esse ponto não há qualquer sombra de dúvida da relevância da vedação da participação de empresas presente no edital.

Desse modo, antes que, precipitadamente, possa se afirmar inexistir dúvidas quanto à questão discricionária evidenciada no caput do artigo 33.

O Dr. Marçal Justen Filho, sobre a competência discricionária sobre o tema, in verbis:

**O ato convocatório admitirá ou não a participação de empresas em consórcio. Trata-se de escolha discricionária da Administração Pública,** o que evidentemente não significa autorização para decisões arbitrárias ou imotivadas. **Admitir ou negar a participação de consórcios é o resultado de um processo de avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto.** Como toda a decisão exercitada em virtude de competência discricionária, admite-se controle relativamente à compatibilidade entre os motivos e a realidade e no tocante à adequação proporcional entre os meios e os resultados pretendidos.

**Grifo nosso**

Ocorre que nem sempre a participação de empresas, dos mais diversos ramos, reunidas em consórcio trará benefícios para a administração pública, pois muitas vezes o objeto licitado possui peculiaridades que limitam o número de empresas aptas a participar do certame. É o



caso, por exemplo, de obras ou **serviços de grande complexidade técnica**, nas quais poucas empresas demonstram ter experiência anterior **compatível com o seu vulto e dimensão**.

Neste viés, da jurisprudência pacificada, observamos que temos que considerar este outro ponto na espécie. Por isso, colecionamos dois dos muitos julgados sobre o tema dessa linha, a título de exemplo. Ilustrativos dessa tendência jurisprudencial são os seguintes julgados:

"A respeito da participação de consórcios, a **jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei 8.666/1993, deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresas organizadas em consórcio no certame**, devendo o designio ser verificado caso a caso.

(TCU, Acórdão 1946/2006, Plenário)

**Grifo nosso**

O teor do Acórdão TCU 22/2003 - Plenário, *in verbis*: "**A formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto**, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital."

**Grifo nosso**

O Acórdão 1104/2007 - Plenário, *in verbis*, assim julgou: "**Deve ser autorizada a participação de consórcios nas licitações cujo objeto seja de grande vulto**, pois isso permite um afluxo maior de competidores e aumenta a probabilidade de seleção de uma proposta mais vantajosa para a Administração."

**Grifo nosso**

Afinal, contrariamente ao alegado pela Impugnante, o TCU já firmou entendimento no sentido de que essa questão da permissão ou não de participação em consórcio fica a critério de discricionariedade do gestor público, tendo em vista que a formação de consórcio tanto pode fomentar a concorrência, **como também pode cerceá-la (associação de empresas que, caso contrário, concorreriam entre si)**, a teor:



"(...) a jurisprudência do TCU traz o entendimento que **a formação de consórcio tanto pode fomentar a concorrência** (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), **como cerceá-la (associação de empresas que, caso contrário, concorreriam entre si)**. (TCU, Acórdão 2.813/2004 – 1ª Câmara).

#### Grifo nosso

Por outro lado, a opção da Administração por vedar ou permitir a participação de empresas reunidas em consórcio na licitação deve ter como parâmetro a conjugação de elementos como vulto, dimensão e complexidade, devendo ser assegurada para cada caso concreto a ampla competitividade.

Vale mencionar os novos limites, para a **definição de obras e serviços de GRANDE VULTO (art. 6º. V): R\$ 82,5 milhões (= 25 vezes o valor da concorrência para obras e serviços de engenharia)**.

Em segundo, não obstante a **opção pelo consórcio ser uma faculdade da Administração, tal escolha não se justificaria apenas sob certas circunstâncias**, quando necessário aumentar a competitividade do certame, em face de não ocorrer complexidade dos serviços pretendidos (serviços comuns), ou das peculiaridades do mercado (muitas empresas), premissas que não se fazem presentes.

Neste desiderato, à vista das peculiaridades do objeto, a participação de várias empresas pode não ser a mais adequada em razão do risco de comprometimento do funcionamento do serviço que se vislumbra obter, revelando risco de impossibilidade de execução satisfatória. Assim, a centralização da responsabilidade em uma única empresa, para o acompanhamento de problemas e implementação de soluções, facilitando a atribuição de responsabilidade, propicia o aumento de controle sobre a execução do objeto licitado.

Por fim, eis que é assente na doutrina e jurisprudência pátrias que a admissibilidade de empresas em consórcio circunscreve-se no âmbito do poder discricionário da Administração, sobretudo quando se tem o conhecimento de que não se configura obrigação legalmente estabelecida.

Ante o exposto, de todo IMPROCEDENTE o tópico da Impugnação.



PREFEITURA DE  
**Itapipoca**  
Pra frente, pra gente



## DA DECISÃO

Isto posto, sem nada mais evocar, **CONHEÇO** da **IMPUGNAÇÃO** interposta pelo senhor **MOBIT - MOBILIDADE, ILUMINAÇÃO E TECNOLOGIA LTDA**, no processo licitatório referente ao Edital de **CONCORRÊNCIA PÚBLICA N° 23.23.02/SRP**, posto tempestiva e, no mérito, com lastro nos posicionamentos levantados, há de se decidir pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** do Pedido de Impugnação ao instrumento convocatório.

Este é o entendimento, salvo melhor juízo.

Itapipoca/CE, 18 de abril de 2023.

**Wilsiane Soares de Oliveira Marques**  
Presidente da Comissão de Permanente de  
Licitações do Município de Itapipoca/CE