AO(À) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) OFICIAL DA COMPANHIA DE TRANSPORTES URBANOS DA

GRANDE VITÓRIA – CETURB-ES

Ref.: PREGÃO ELETRÔNICO N° 15/2023

PROCESSO Nº: 2023-2HCHH

ARQUIVO CONTEMPORANEO TECNOLOGIA EM DOCUMENTACAO EIRELI, doravante denominado

Impugnante, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 06.063.313/0001-75,

estabelecido a Rua Rio Novo do Sul, nº 159, bairro Nova Carapina I, Serra-ES, CEP nº 29.170-031,

representado por seu sócio, Sr. EUCLÉSIO JOSÉ FILHO, brasileiro, divorciado, CPF nº 779.944.777-

04, RG nº 598.190-SSP/ES, com amparo na Lei nº 13.303/2016 e Regulamento Interno de Licitações,

Contratos e Convênios da CETURB/ES - RILC, e na forma prevista no instrumento convocatório

apresentar

IMPUGNAÇÃO

em face do edital de pregão eletrônico nº 15/2023, cujo objeto é a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA

ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO, CADASTRO, CLASSIFICAÇÃO,

GUARDA, CONSERVAÇÃO E CONTROLE DO ACERVO DOCUMENTAL DA CETURB/ES, ATRAVÉS DE

SISTEMA INFORMATIZADO, COM A RETIRADA DO ACERVO DOCUMENTAL NA CETURB/ES,

PROTOCOLO DE EMPRÉSTIMO E ENTREGA DAS SOLICITAÇÕES DE DOCUMENTOS, tudo conforme

as alegações e requerimentos dispostos a seguir minudenciados.

1

I. DA TEMPESTIVIDADE

- 1. O edital de pregão eletrônico nº 15/2023 tem data de abertura das propostas marcada para o dia 20/10/2023, às 09:00h.
- 2. Conforme o artigo 87 da RILC, na contagem dos prazos estabelecidos, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento. No caso, o dia de início da contagem regressiva a data de abertura das propostas –, deve ser desconsiderado, contando-se os dias úteis de forma decrescente e se incluindo o dia útil final.
- 3. Essa forma de contagem já é entendimento há muito sedimentado no Tribunal de Contas da União. No Voto condutor do Acórdão n.º 1.871/2005-Plenário, o Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, acolhendo a manifestação da Unidade Técnica, apresentou esta mesma *ratio* na contagem de prazos de forma decrescente, sem prejuízo de outros entendimentos nesse mesmo sentido (Acórdãos nºs 2.625/2008, 539/2007, 1.406/2006 e 1.981/2005):

O primeiro ponto apontado pela unidade técnica refere-se ao não-conhecimento de impugnações ao edital em virtude de suposta intempestividade. Como a data para o recebimento das propostas era o dia 10/8/2005 (quarta-feira), nos termos do art. 12 do Decreto n.º 3.555/2000, que prevê a possibilidade de impugnação do edital até dois dias úteis antes dessa data, o prazo para a impugnação seria até o dia 8/8/2005 (segunda-feira). Nesse dia, a empresa Orion protocolou sua impugnação administrativa, a qual foi considerada intempestiva. A FUB alegou a não-aplicação do art. 110 da Lei n.º 8.666/1993, que disciplina o método de cálculo do prazo, pois ele somente seria aplicado aos recursos administrativos, contidos no art. 109 do mesmo diploma legal. Entretanto, tal interpretação colide com os termos do próprio art. 110, que prevê sua aplicação aos 'prazos estabelecidos nesta Lei', não sendo pertinente adotar tal aplicação restritiva. Por conseguinte, houve interpretação equivocada do pregoeiro, que pode ser considerada como restrição à participação no certame de potencial licitante, cabendo determinação corretiva à FUB, nos termos propostos pela 6º Secex.

4. No que tange ao horário limite para a apresentação da impugnação, tem-se como limite o último minuto do último dia útil de prazo, não sendo razoável limitar a apresentação ao horário comercial. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União:

Com relação à não admissão das impugnações por terem sido enviadas fora do horário de expediente do contratante, o horário de funcionamento da instituição constava no mesmo tópico do edital em que foi consignado o prazo de impugnação (item 12, peça 4, p. 16). Parece-me razoável compreender que a impugnação deveria observar tal condição.

De todo modo, conforme analisado pela unidade instrutora (itens 11 a 20 do relatório que precede este voto), não há razões para limitar as impugnações ao horário de funcionamento da entidade. O procedimento de envio é realizado pela internet, o que não exige qualquer esforço da entidade. Além disso, fosse o envio realizado as 17:30 h (fim do expediente da entidade) ou as 23:59 h da data limite, o seu exame ficaria para o dia seguinte. Ou seja, a regra externa formalismo injustificado em prejuízo dos licitantes, razão por que deve ser revista na reedição do processo de contratação.

Considerando que se trata mais de uma falha de exigência editalícia indevida do que de inadmissão das impugnações de maneira ilegal e arbitrária, julgo necessário adequar a proposta da unidade instrutora (item 88.4. "a"), para que o Sebrae-DN possa rever a regra, tornando claro que a data limite para a impugnação não está condicionada ao horário de funcionamento da entidade. (NÚMERO DO ACÓRDÃO ACÓRDÃO 969/2022 — PLENÁRIO. RELATOR BRUNO DANTAS. PROCESSO 000.955/2022-1. TIPO DE PROCESSO REPRESENTAÇÃO (REPR). DATA DA SESSÃO 04/05/2022. NÚMERO DA ATA 16/2022 — Plenário). **grifei**

5. Sendo assim, considerando o prazo de cinco dias úteis antes da data fixada para a abertura da sessão pública, na forma do artigo 36, do RILC e do instrumento convocatório, considerando o feriado de 12/10/2023 e o ponto facultativo em 13/10/2023, a apresentação de impugnação aos termos editalícios tem como data limite o dia 11/10/2023. Destarte, esta manifestação se mostra tempestiva.

II. DO EFEITO SUSPENSIVO

- 6. É fato notório que a apresentação de esclarecimentos e impugnações a editais de licitação não possuem efeito suspensivo como regra geral, não implicando necessariamente na paralisação do procedimento.
- 7. Entretanto, a atribuição de tal efeito pode se fazer necessária, haja vista o conteúdo da presente manifestação. É sabido que o ato de suspensão do certame licitatório para análise de impugnações ou esclarecimentos ao edital tem, reiteradamente, evitado o fracasso de centenas de licitações, bem como impedido a propagação de polêmicas desnecessárias que culminam quase sempre em ações judiciais e contendas intermináveis, inviabilizando contratações e dificultando a implementação das aquisições/serviços pelos órgãos licitantes.
- 8. A análise prudente, imparcial e responsável, tanto de pedidos de esclarecimentos, quanto de impugnação ao edital pela entidade promotora da licitação gera, comprovadamente, o aumento da competitividade e, por consequência, o aumento do número de propostas vantajosas que resultam em economia ao Erário, até porque grande parte destas visam corrigir imperfeições do ato convocatório que invariavelmente cerceiam, ainda que não intencionalmente, a participação de empresas do ramo do objeto licitado.

- 9. Como há algumas questões a serem esclarecidas, aclaradas e eventualmente corrigidas na condução deste torneio licitatório, por inviabilizarem a apresentação de uma proposta válida e inibirem a competitividade, pode não haver tempo hábil para a apresentação de respostas capazes de ilidir os argumentos que ora se apresentam.
- 10. Portanto, pugna-se pela <u>atribuição de efeito suspensivo</u> ao presente certame, após a cognição sumária realizada por esta Douta Comissão ou, eventualmente, até mesmo a revogação/anulação, conforme o caso, até que as razões de impugnação sejam devidamente dirimidas e/ou as informações do instrumento convocatório sejam minudenciadas.

III. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

- a) Da obrigatória análise da presente contratação pelo Arquivo Público do Estado do Espírito
 Santo
- 11. O Decreto Estadual nº 4343-R, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2018, que atualizou as normas do Programa de Gestão Documental PROGED, instituído pelo Decreto nº 1.552-R, de 10/10/2005, em seu artigo 19, determinou a obrigatoriedade do envio ao Arquivo Público do Estado do Espírito Santo de todos os processos de contratação de sistemas, serviços, consultoria, máquinas e equipamentos relativos à gestão de documentos. Ademais, seu artigo 4º estabeleceu a obrigatoriedade de seus dispositivos inclusive à Administração Indireta Estadual. Senão vejamos.
 - Art. 4° Os órgãos e entidades da Administração direta e indireta deverão executar a gestão de documentos seguindo as diretrizes do PROGED.

 (...)
 - Art. 19. Os processos referentes à contratação de sistemas, serviços, consultoria, máquinas e equipamentos relativos à gestão de documentos deverão ser enviados ao APEES. Será emitido parecer técnico por parte de um ou mais órgão (s) do Comitê Gestor quanto à conformidade com as normas arquivísticas.

Parágrafo único. Entendem-se como sistemas, serviços, máquinas e equipamentos os seguintes: digitalização de documentos, microfilmagem, sistemas de arquivos, serviços de manutenção de acervos documentais, bem como os demais produtos e serviços referentes à gestão documental.

12. A análise técnica do APEES, obviamente, tem o condão de verificar se as contratações que envolvam o objeto a ser contratado, como este procedimento licitatório entabulado por esta respeitada empresa pública, encontram-se de acordo com as normas e melhores práticas arquivísticas.

13. Tal ato obrigatório consiste em uma etapa obrigatória da fase interna do certame, devendo constituir uma etapa dos necessários estudos e levantamentos que devem compor um termo de referência. O artigo 14, "e", do RILC assim determina:

Art. 14 A fase preparatória da contratação atenderá a seguinte sequência de atos:

(...)

e) juntada ao procedimento do projeto básico, eis que se trata de requisito prévio e obrigatório nas licitações para contratação de obras e serviços de engenharia, ou a **juntada de termo de referência**, **quando for o caso, que deverá contar com a realização dos levantamentos, estudos, pesquisas e exames necessários** visando a identificação do objeto, prazos, termos e condições mais adequados para sua execução em face da necessidade a ser atendida; **grifei**

14. É cediço e de comezinho conhecimento que os atos administrativos devem ser anulados quando os respectivos vícios atingirem algum dos requisitos de validade do ato, quais sejam: competência; finalidade; forma; motivo ou causa, e objeto ou conteúdo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro analisa a matéria fazendo menção ao Direito Civil, explicando que:

No Direito Civil, os vícios estão previstos nos artigos 166 e 171 do Código Civil (artigos 145 e 147 do CC de 1916), correspondendo, respectivamente, às **nulidades absolutas e relativas**; eles se referem, basicamente, aos três elementos do ato jurídico: sujeito, objeto e forma.

No Direito Administrativo, também, os vícios podem atingir os cinco elementos do ato, caracterizando os vícios quanto à **competência** e à **capacidade** (em relação ao sujeito), à **forma**, ao **objeto**, ao **motivo** e à **finalidade**.

Esses cinco vícios estão definidos no artigo 2º da Lei de ação popular (Lei nº 4.717 de 29-6-65." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. — 22 ed. — São Paulo: Atlas, 2009, p. 236)

- 15. Os vícios administrativos podem ser de legalidade ou de legitimidade; sanáveis ou insanáveis. Quando se estiver diante de vício insanável (eivado de nulidade absoluta), a Administração Pública tem a obrigação de anular o respectivo ato. Já quanto ao vício considerado sanável (nulidade relativa), poderá ser anulado ou convalidado (corrigido), por meio de ato próprio da Administração, desde que não gere lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros de boa-fé.
- 16. É possível verificar que houve manifesto vício de competência, uma vez que a aprovação do seu termo de referência não era atribuição única da autoridade competente desta CETURB, mas envolvia um ato conjunto, praticado <u>com exclusividade</u> pelo APEES. Nesse sentido,

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LIMINAR. LEI MUNICIPAL DE VIANA. AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE PROTEÇÃO POR EMPRESAS CONTRATADAS PELA PREFEITURA. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. FUNUS BONI IURIS E PRERICULUM IN MORA CONFIGURADOS. LIMINAR DEFERIDA. 1.

As regras relacionadas à forma de prestação dos serviços públicos seja de forma direta ou indireta (pois ainda que delegados a particulares permanecem na esfera de competência da administração), como é o caso do serviço de coleta de lixo, inserem-se no contexto do que se pode chamar de organização administrativa, matéria de competência exclusiva do chefe do poder executivo, por tratar-se de atividade tipicamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas. 2. A alteração extraordinária dos custos ou da forma de execução dos contratos administrativos gera, inevitavelmente, a obrigatoriedade de readequação dos termos do contrato, a fim de que seja restaurado o equilíbrio econômico-financeiro. 3. Liminar Deferida.

(TJ-ES - ADI: 00309357320138080000, Relator: SÉRGIO LUIZ TEIXEIRA GAMA, Data de Julgamento: 05/05/2014, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 22/05/2014)

- 17. Logo, impossível a convalidação desta nulidade, sendo o presente procedimento licitatório nulo de pleno direito, devendo, após a anulação do presente certame, haver o posterior envio à autoridade arquivística estadual para avaliação da atual contratação.
- 18. O instrumento convocatório, ao prever como requisito de habilitação a mera Declaração que atende a todos os itens exigidos no Anexo I Termo de Referência, especialmente quanto aos requisitos de Estrutura física subitem XV, <u>sem uma vistoria dos locais do eventual arrematante</u> da fase de lances, não garantirá a segurança da futura contratação.
- b) Da qualificação técnico-operacional. Ausência de definição das parcelas de maior relevância técnica.
- 19. O item 14.5.1 do instrumento convocatório assim dispõe:
 - 14.5.1. Comprovação de que o licitante forneceu, sem restrição, objeto igual ou semelhante ao indicado no **ANEXO I** do edital. A comprovação será feita por meio de apresentação de no mínimo 1 (um) atestado, devidamente assinado, carimbado e em papel timbrado da empresa ou órgão comprador, compatível com o objeto desta licitação.
- 20. Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2014. p. 575., ao tratar sobre os requisitos de gualificação técnica, ensina que:

"A expressão 'qualificação técnica' tem grande amplitude de significado. Em termos sumários, consiste no domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para execução do objeto a ser contratado. (...) O conceito de qualificação técnica é complexo e variável, refletindo a heterogeneidade dos objetos licitados. Cada espécie de contratação pressupõe diferentes habilidades ou conhecimentos técnicos. É implausível imaginar algum caso em que a qualificação técnica seria irrelevante para a Administração. Quando muito, poderia imaginar-se que o objeto é

suficientemente simples para ser executado por qualquer profissional de uma certa área. Por exemplo, suponha-se que a Administração necessite contratar serviços de marcenaria muito simples. A qualificação técnica poderá restringir-se à comprovação da titularidade da profissão de marceneiro, mas é óbvio que não poderia ser contratada pessoa destituída de qualquer habilidade nesse setor. Como decorrência, a determinação dos requisitos de qualificação técnica far-se-á caso a caso, em face das circunstâncias e peculiaridades das necessidades que o Estado deve realizar. Caberá à Administração, na fase interna antecedente à própria elaboração do ato convocatório, avaliar os requisitos necessários, restringindo-se ao estritamente indispensável a assegurar um mínimo de segurança quanto à idoneidade dos licitantes."1

- 21. Referidas exigências técnicas devem ser adequadamente definidas pela Administração Pública nos editais de licitação, sendo válido ressaltar que, consoante a regra disposta no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal de 1988, somente poderão ser fixadas em edital as **condições mínimas necessárias à escorreita execução do objeto**.
- 22. Ao delimitar o objeto a ser contratado, cabe à Administração Pública prever, em consonância com os requisitos admitidos pela legislação, as exigências técnicas mínimas necessárias a sua execução, sempre justificadamente, e fixá-las no ato convocatório da licitação, tendo em mente possibilitar a participação do maior número possível de interessados, a fim de viabilizar a seleção da proposta mais vantajosa, sem esquecer as condições essenciais e necessárias à escorreita consecução do objeto visado.
- 23. Há, portanto, na lei, duas vertentes sobre a qualificação técnica: a capacidade técnicooperacional e a capacidade técnico-profissional. A comprovação da qualificação técnicooperacional tem por finalidade assegurar que o licitante, enquanto organização empresarial, detém
 estrutura administrativa e organizacional mínima para executar satisfatoriamente o objeto licitado.
 Para tanto, busca-se saber, através da experiência anterior, se o licitante já executou objeto com
 características, quantidades e prazos similares ao objeto da licitação, bem como se dispõe de
 instalações, aparelhos e pessoal técnico disponível para a execução do contrato. De acordo com
 Marçal Justen Filho (FILHO, Marçal Justen. Comentários..., p. 585):

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.

24. Nos termos do art. 30, §§ 1º e 6º, da Lei de Licitações, a comprovação da qualificação técnico-operacional será realizada por meio da apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, registrados na entidade de classe profissional competente, que demonstrem a execução satisfatória de objeto similar ao licitado, bem como pela

incontroversa indicação das instalações, aparelhos e pessoal técnico disponível para executar o objeto da licitação.

25. A questão da similitude teve sua ideia construída paulatinamente pela jurisprudência pátria. É sabido que o estabelecimento dos critérios de qualificação técnica possui, como regra, dois pressupostos, um de ordem qualitativa e outro de ordem quantitativa. Como critério qualitativo (parcelas de maior relevância técnica), o <u>edital deve determinar as parcelas de maior relevância</u>, de acordo com a Súmula TCU nº 263. Senão vejamos.

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 guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

- 26. Como já dialogado, analisando o entendimento sumular da Corte de Contas, pode-se perceber a existência de duas circunstâncias para o estabelecimento dos requisitos de qualificação técnico-operacional: um de ordem qualitativa e outro de ordem quantitativa. O entendimento do Tribunal é de que as exigências devem se limitar às parcelas de maior relevância técnica <u>E</u> valor significativo, devendo <u>ambos os requisitos serem preenchidos</u>.
- 27. Sob o aspecto qualitativo, a Administração deve realizar uma análise técnica da composição dos preços na prestação desses serviços. De forma bem clara, é importante salientar a **NECESSIDADE DO ESTUDO DA PLANILHA DA LICITAÇÃO**, utilizando-se da regra de Paretto ou curva ABC, para a determinação da(s) parcela(s) de maior relevância técnica.
- 28. Obviamente que <u>não é aceito serem as parcelas de pequena materialidade, de itens sem complexidade técnica ou situação diametralmente oposta, ou seja, onde todos os itens seriam considerados parcela de maior relevância técnica</u>. Nesse sentido, o Acórdão 2099/2009-TCU-Plenário, determinou o seguinte:
 - 6. É vedada a exigência, como requisito qualificação técnica, de comprovação de execução de itens que não apresentem complexidade técnica.
- 29. Já sob o enfoque quantitativo, após ultrapassada a fase de definição da(s) parcela(s) de maior relevância técnica e valor significativo, deve a Administração justificar o estabelecimento do percentual de ATÉ 50%, a incidir sobre essa(s) parcela(s) de maior relevância, pois também TAL REGRA NÃO É ABSOLUTA E NÃO DEVE SER UTILIZADA DE FORMA AUTOMÁTICA. Nesse sentido, o TCU decidiu que

A lei de Licitações e Contratos não traz expressamente quais os percentuais de exigência que devem ser adotados. É a jurisprudência do TCU que evoluiu no sentido de considerar elevados percentuais acima de 50% (Acórdãos 1.284/2003 - TCU - Plenário e 2.088/2004 - TCU - Plenário, Decisão 1.640/2002 - Plenário). Nessas decisões, o TCU enfatizou que o estabelecimento de percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço deveria estar tecnicamente justificado no processo administrativo anterior ao lançamento do edital, ou no próprio edital e seus anexos, uma vez que tais percentuais poderiam potencialmente prejudicar e restringir indevidamente a competitividade do processo licitatório. Ao contrário do que asseverou a unidade instrutiva, entendo evidente que, a contrario sensu, a exigência de que o licitante comprove a anterior execução de serviços equivalentes a 50% do quantitativo total estimado da contratação afigura-se, a princípio, plenamente razoável. Ressaltese que as deliberações do TCU não são no sentido de exigir justificativas tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior ao lançamento do edital em todos os casos de exigência de comprovação de qualquer percentual dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, mas tão somente daqueles em que os percentuais mínimos estiverem acima de 50%. NÃO DESCONHEÇO QUE, EVENTUALMENTE, EM ALGUM CASO CONCRETO, O PERCENTUAL DE 50% PODE SE MOSTRAR EXCESSIVAMENTE RESTRITIVO E INADEQUADO. (...)(Acórdão 492/2012, Plenário, rei. Min. Walton Alencar Rodrigues). GRIFEI

- 30. Verifica-se que a atual contratação não definiu as parcelas de maior relevância técnica, obrigando a apresentação de todos os itens integrantes da planilha de custos e formação de preços, circunstância que deve ser corrigida. Após a definição da(s) parcela(s) de maior relevância, através da Curva ABC, deve-se perquirir, ou seja, fazer juízo de valor acerca do percentual de 50%, já que este não é automático, pois pode prejudicar a competitividade no certame. Por que não trinta por cento? Tal análise deve ser obrigatória e deve comportar motivação do agente público.
- 31. Da forma como se encontra o edital, um atestado sem qualquer quantitativo, sem informações mínimas será aceito? E se não for aceito, poderá alegar a empresa vencedora a ausência do requisito prévio de julgamento, atendendo ao princípio do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório? Fato incontestável é que tal dispositivo merece reparo, de forma a prever de que forma os atestados serão avaliados pela Douta Comissão.

IV. DOS PEDIDOS

- 32. Nesse passo, este interessado requer:
 - 32.1. O recebimento e o conhecimento desta impugnação, por ser tempestiva;
 - 32.2. Correção dos vícios apontados nos fundamentos, com consequente suspensão do certame, para republicá-lo, em seguida, após as correções necessárias, conferindo, minimamente, igual prazo anteriormente previsto para a abertura das propostas, ou

anulando o presente torneio licitatório, caso constate-se a inviabilidade de resolução das questões verificadas em tempo hábil, promovendo-se novo torneio licitatório quando a Administração revisar os atos praticados;

33. Com a devida vênia, registre-se, por fim, que os vícios aqui mencionados poderão ser objeto de discussão junto ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e/ou ao Poder Judiciário, caso não acatado este requerimento administrativo ou não sejam dirimidas as questões levantadas na presente peça impugnatória.

Termos em que pede deferimento.

Serra, 11 de outubro de 2023

EUCLÉSIO JOSÉ FILHO <assinado digitalmente> RG nº 598.190-SSP/ES