

**AO JUÍZO DO(A) PREGOEIRO(A) DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DA
PREFEITURA DE CABO FRIO/RJ**

EDITAL – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 032/2023 - SRP
PROCESSO Nº 57369/2023

RCS CONSTRUCAO E SERVICOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Rua Doutor Nilo Peçanha, nº 100, Sl. 905, Lt. A, Centro, São Gonçalo/RJ - CEP: 24.445-360, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 50.223.836/0001-23, representado por seu sócio, vêm, mui respeitosamente, à elevada presença de V. Exa. apresentar **IMPUGNAÇÃO**, pelos fatos e fundamentos a seguir:

DOS OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO DO CERTAME

No Edital do Pregão Eletrônico nº 32/2023 restou especificado na Cláusula 4.7.1 e 6.1 que o Pregão Eletrônico será realizado pelo Portal de Compras Licitanet.

Como demonstrado acima, a empresa interessada em participar na licitação deverá realizar o cadastro no sistema do Licitanet e para isso deverá desembolsar valores para pagamento de um “plano”.

A restrição de escolha de portal de compras próprio ou de outra empresa privada que apresente as funcionalidades para celebrar as licitações do Município deve restar devidamente justificada e acompanhada de manifestação expressa da não utilização de soluções gratuitas existentes.

Assim, o órgão licitante deve apresentar estudo técnico preliminar idôneo que justifique a adoção de portal próprio ou contratação com terceiros para realização das suas licitações, em detrimento aos sistemas como o COMPRAS.GOV, no qual é mantido pelo Poder Executivo da União e é largamente a nível Brasil.

Nesse passo, a Corte de Contas Estadual já assim decidiu:

LICITAÇÃO, REPRESENTAÇÃO, NÃO UTILIZAÇÃO, COMPRASNET, JUSTIFICATIVA

“A adoção de sistema diverso do portal COMPRASNET, disponibilizado sem custos tanto para os órgãos e entidades que desejem fazer uso, bem como aos licitantes, deve ser robustamente fundamentada por meio de estudo técnico preliminar ou documento equivalente, mormente de modo a explicitar o porquê da escolha de sistema oneroso em detrimento de soluções tecnológicas gratuitas.”

(Representação – Rel. Conselheira Marianna Montebello Willeman – Processo TCE/RJ nº 242.911-1/2022, julgado em 13/02/2023)

DA INEXISTÊNCIA DE MEMÓRIA DE CÁLCULO

Em anexo ao Edital do Pregão Eletrônico nº 32/2023, foi apresentada planilha trazendo a Memória de Cálculo usada para quantificar a necessidade da Secretaria Municipal de Saúde.

Desprende-se da leitura da Memória de Cálculo em comento que, esta não contém nenhuma vinculação com adoção de critérios que são usados para fixar o quantitativo de cada item, demonstrando, assim, uma falta de transparência e uma falta de planejamento.

Sem demonstrar os critérios usados para estimar o quantitativo necessário, traz uma imprecisão da empresa participante do processo licitatório em apresentar sua Proposta de Preço.

Nesse sentido, ao analisar o planejamento da contratação de um órgão público assim fixou a jurisprudência quanto ao tema:

“A licitação de objeto impreciso, fruto da ausência de estudos consistentes acerca da viabilidade técnica e econômica da obra, pode levar à contratação e execução de objeto que não atenda às necessidades da Administração.” (Acórdão 397/2008-Plenário, Rel. Augusto Sherman)

Além do mais, como podemos ver pelas unidades de saúde que serão passíveis de manutenção, pode ser verificado que não apresenta nenhuma correlação com os itens que a serem contratados.

Por exemplo, temos a ESF Angelim, situada na Estrada do Angelim s/n - Vista Alegre/Tamoios – Cabo Frio/RJ, CEP:28929-536 e que como se vê, o pequeno posto de saúde não precisará de todos os itens constantes na Planilha Orçamentária.



Por outro lado, haverá diversos outros prédios públicos que deverão possuir uma necessidade maior de itens para realização de manutenção.

Além dessa falta de parametrização, temos que alguns itens foram quantificados errados, já que a unidade do item não comporta a fração da unidade.

Como exemplo, temos os itens de mão de obras que foram fixados por mês e outros itens que foram fixadas unidades fracionadas por item:

e COLOCAÇÃO 16.001.0050-A							
117	05.105.0110-A	Mão de Obra de Bombeiro Hidraulico	SV/M S	57,00	57	1,00 =	57,00
118	05.105.0112-A	Mão de Obra de Eletricista	SV/M S	57,00	57	1,00 =	57,00
119	05.105.0127-A	Mão de Obra de Encarregado	SV/M S	28,50	57	0,50 =	28,50
120	01.050.0714-A	Mão de Obra de Engenheiro Civil ou Arquiteto	SV/M S	28,50	57	0,50 =	28,50
		Montagem e desmontagem de andaime com					

Não é difícil compreender que, é totalmente impossível contratar meio engenheiro ou fracionar serviços em horas quando contratados por mês.

Por isso, deve ser retificado o Termo de Referência para apresentar em anexo Memória de Cálculo que confira paridade entre as estimativas e os prédios públicos previstos para realizar manutenção.

DA IMPOSSIBILIDADE DE SER ESPECIFICADO COMO SERVIÇO COMUM

O item 3.1. do Projeto Básico assim classificou os serviços a serem contratados:

“3.1. A presente aquisição se enquadra na classificação de serviços comuns de engenharia, nos termos do Decreto nº 6.279/2020, que regulamenta as modalidades de licitação denominadas pregão e pregão na forma eletrônica no Município.”

Por outro lado, ao especificar os itens de relevância técnica, o órgão assim especificou quanto a complexidade dos serviços:

“Notas:

Item 160 – Aplica-se a necessidade de conhecimento técnico-profissional devido à complexidade de intervenções em ambientes e estruturas que estejam em pleno funcionamento operacional em atendimento a população em unidades de saúde, uma vez que este tipo de atividade requer a intervenção com a menor interferência operacional possível.

Item 204 – Aplica-se a necessidade de conhecimento técnico operacional devido ao método construtivo/reparador das estruturas existentes, sendo estas aplicáveis as bases de sustentação de pisos e/ou telhados das unidades de saúde, uma vez que este tipo de atividade requer a intervenção com a menor interferência operacional possível nas unidades que se encontram em pleno atendimento da população, havendo impacto direto em áreas de internação de classes de risco amarelo e vermelho.

Item 205 – Aplica-se a necessidade de conhecimento técnico operacional devido ao método de identificação, reparo e aplicação nas unidades de saúde, uma vez que as edificações sofrem impactos significativos em relação as condições de intempéries advindas da salinidade do ar da região, logo, este tipo de atividade requer a intervenção com a menor interferência operacional possível, pois, as unidades se encontram em pleno atendimento da população.

Item 206 – Aplica-se a necessidade de conhecimento técnico operacional devido ao método construtivo/reparador das estruturas existentes (UPA I e UPA II), não sendo restritos a estes, sendo estas aplicáveis as áreas de atendimento e enfermarias das unidades de saúde ora citadas, uma vez que este tipo de atividade requer a intervenção com a menor interferência operacional possível nas unidades que se encontram em pleno atendimento da população, havendo impacto direto em áreas de internação de classes de risco amarelo e vermelha.”

De certo que, alguns serviços resultarão em um trabalho estritamente operacional e outros trabalhos serão estritamente técnicos.

Mais do que isso, temos serviços comuns de engenharia e serviços complexos de engenharia, onde que um exige pouco conhecimento técnico e outro se exige demasiadamente aptidão intelectual.

Por isso, o art. 1º, parágrafo único da Lei nº 10,520/2002 assim especifica como serviço comum:

“Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

Na visão de Joel de Menezes Niebuhr, o conceito de “serviço comum” seria de:

“Bem e serviço comum são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com as características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedimental da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público.”

Em corolário, com o entendimento legal e doutrinário, o Tribunal de Contas da União sumulou o seguinte entendimento:

“o uso de pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002”

Porém, o cerne da questão aqui a ser analisado é saber quando os serviços podem ser considerados comum ou não comum para escolha da modalidade de pregão para o certame.

Para iniciarmos a verificação da não adoção da modalidade pregão para este certame, temos os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

“[...]o pregão não é o meio adequado para avaliações aprofundadas sobre a habilitação do licitante ou sobre a configuração do objeto ofertado. O pregão é apropriado para licitações que possam ser decididas sem diligências, exames aprofundados ou superação de divergências conceituais sobre a proposta do licitante[...]”

Nota-se da leitura do ensinamento de Marçal Justen Filho, com todo efeito, que a descrição objetiva dos serviços a serem executados, não por si só, conduz a ideia de que os serviços podem ser definidos como comum.

No mesmo sentido, temos a orientação dos nossos tribunais de justiça, onde destaca o seguinte entendimento:

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. Lei nº 10.520/2002. BENS E SERVIÇOS COMUNS. DECRETO Nº 5.450/2005. SERVIÇOS DE ENGENHARIA. CARACTERÍSTICAS INCOMPATÍVEIS COM O CONCEITO DE SERVIÇO COMUM.

1 .A modalidade de licitação pregão adequa-se às licitações em que a administração visa a adquirir bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor da contratação, a teor da Lei nº 10.520/2002.

2. Bens e serviços comuns são aqueles passíveis de definição objetiva pelo edital, o que quer dizer que, uma vez realizadas as especificações pela Administração Pública, os licitantes ofertarão bens e serviços cujo desempenho e qualidade são similares, de modo que o critério menor preço assegurará o fornecimento a contento desses bens e serviços com o menor ônus para a Administração.

3. O art. 5º do Decreto nº 3.555/2000 estatuiu que o pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, ao passo que o Decreto nº 5.450/2005, que regulamentou pregão eletrônico, dispôs em seu art. 6º que a

modalidade não pode ser adotada em relação às obras de engenharia, com o que revogou o art. 5º do Decreto nº 3.555/2000 nesse ponto.

4 .Embora não haja vedação à contratação de pregão para serviços de engenharia, no caso em exame o serviço licitado não se subsume ao conceito de serviço comum, na medida em que os projetos a serem apresentados pelo vencedor devem escolher entre mais de uma alternativa e considerar elementos cuja aferição tem elevada carga de subjetividade (harmonia com o rio e características ambientais).

5. Apelação e reexame necessário a que se nega provimento.”

(Apelação Cível 0039489-49.2009.4.01.3400, da Quinta Turma do Tribunal Regional da Primeira Região)

Não é difícil visualizar a complexidade do serviço que se pretende a ser contratado, além de falta de critérios de simples verificação quanto os serviços a serem contratados.

Inclusive, sabendo-se da complexidade técnica a própria secretaria proponente da contratação exige que a verificação de capacidade técnica profissional.

Não é crível que a contratação não seja de alta complexidade se a própria secretaria vislumbra a necessidade de contratação de profissional técnico para o acompanhamento dos serviços, forçoso reconhecer que a escolha da modalidade como pregão e caracterização do objeto como comum não foi acertada.

DO FIXAÇÃO DA RELEVÂNCIA TÉCNICA DE FORMA EQUIVOCADA

O Edital, no item 9.22.6, ficou como maior relevância da seguinte forma:

“9.22.6 - Quadro de parcelas de maior relevância técnico-profissional a serem comprovadas:

Em acordo com o Artigo 30, da Lei Federal nº 8.666/93, adotando como parâmetro significativo o valor mínimo de 6% do valor global do objeto. Ainda de acordo com a planilha de custo resumo elaborada, as parcelas de: Maior relevância técnica são:

1. Item 160 – Recuperação de armaduras em estrutura de concreto; 2. Item 204 – Estrutura metálica com aço ASTM A-572; 3. Item 205 – Primer convertedor de ferrugem; 4. Item 206 – Painéis de ferro composto por aço zincado;

Notas:

Item 160 – Aplica-se a necessidade de conhecimento técnico-profissional devido à complexidade de intervenções em ambientes e estruturas que estejam em pleno funcionamento operacional em atendimento a população em unidades de saúde, uma vez que este tipo de atividade requer a intervenção com a menor interferência operacional possível.

Item 204 – Aplica-se a necessidade de conhecimento técnico operacional devido ao método construtivo/reparador das estruturas existentes, sendo estas aplicáveis as bases de sustentação de pisos e/ou telhados das unidades de saúde, uma vez que este tipo de atividade requer a intervenção com a menor interferência operacional possível nas unidades que se encontram em pleno atendimento da população, havendo impacto direto em áreas de internação de classes de risco amarelo e vermelho.

Item 205 – Aplica-se a necessidade de conhecimento técnico operacional devido ao método de identificação, reparo e aplicação nas unidades de saúde, uma vez que as edificações sofrem impactos significativos em relação as condições de intempéries advindas da salinidade do ar da região, logo, este tipo de atividade requer a intervenção com a menor interferência operacional possível, pois, as unidades se encontram em pleno atendimento da população.

Item 206 – Aplica-se a necessidade de conhecimento técnico operacional devido ao método construtivo/reparador das estruturas existentes (UPA I e UPA II), não sendo restritos a estes, sendo estas aplicáveis as áreas de atendimento e enfermarias das unidades de saúde ora citadas, uma vez que este tipo de atividade requer a intervenção com a menor interferência operacional possível nas unidades que se encontram em pleno atendimento da população, havendo impacto direto em áreas de internação de classes de risco amarelo e vermelha.”

A escolha pela comprovação acima na forma como exposta se justificou por adotar o “parâmetro significativo o valor mínimo de 6% do valor global do objeto”.

A própria justificativa genérica trazida nas notas do item 9.22.6 vai de encontro com fixação da relevância técnica-financeira, já que, de pronto, podemos ver que os itens 160, 204, 205 e 206 em nenhum momento se apresentam como relevantes financeiramente.

Além do mais, ainda que sejam relevantes para o objeto que se encontra licitado, somente ficou demonstrado que haveria relevância técnica para os equipamentos que usam estrutura metálica, mas a grande maioria dos prédios são derivados de estrutura de alvenaria.

Não se esconde que para o sucesso da contratação deve ser demonstrado que tenha experiência anterior, mas não para itens que não tem relevância financeira.

No tocante a escolha das exigências técnicas a Corte de Contas assim orienta:

“Quanto a este tema, é necessário esclarecer que a Lei 8.666/1993 não definiu um parâmetro objetivo e universal para identificação destas parcelas, cabendo a cada caso concreto a definição, ponderando quais são as partes do objeto licitatório de maior valor, mais críticas, de maior dificuldade técnica ou que representem risco mais elevado para a perfeita execução do objeto. Esta escolha, inclusive, deverá estar justificada no processo administrativo do certame.” (Analista de Controle Externo – Fernanda Pinto Coelho Souza Dias, Processo TCE 221245-9/2022)

...

“A Administração deve incluir no processo licitatório os motivos das exigências de comprovação de capacidade técnica, seja sob o aspecto técnico-profissional ou técnico-operacional, e demonstrar, tecnicamente, que os parâmetros fixados são necessários e pertinentes ao objeto licitado. A pontuação técnica atribuída à apresentação de certificado específico deve ater-se apenas à sua validade, sem estabelecer pontuação para atividades específicas desempenhadas.” (Acórdão 1937/2003-Plenário)

...

“As exigências de comprovação de capacitação técnico-profissional devem restringir-se às parcelas que sejam, cumulativamente, de maior relevância e valor significativo e indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, devendo tais requisitos ser tecnicamente demonstrados no processo administrativo da licitação ou no próprio edital.” (Acórdão 1891/2006-Plenário)

Por isso, requer que seja rerratificado o Edital para adotar critérios objetivos para fixar a qualificação técnica da empresa licitante, limitando-se a exigência de itens que possuam relevância técnica comprovada e que possua relevância financeira superior a 4% (quatro por cento), bem como seja cumprido conjuntamente os dois requisitos.

DA IMPUGNAÇÃO À PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

Ao realizar uma análise quanto a viabilidade econômica da licitação nos termos que se propõe, notamos que a Planilha Orçamentária usada para estimar os quantitativos dos itens necessários à consecução dos serviços não se correlaciona com as obrigações trazidas no Termo de Referência e no Edital.

Mais precisamente, a Planilha Orçamentária ou itens constantes que serão registrados deixaram de prever os seguintes gastos:

a) Não previu gastos com canteiro de obras:

“5.1. Será apresentada a Anotação de Responsabilidade Técnica da obra relativa ao CREA dos profissionais indicados. A CONTRATADA deverá manter no canteiro de obras, um Engenheiro;”

“5.15. A CONTRATADA tomará todas as providências para o perfeito armazenamento e respectivo acondicionamento dos materiais a fim de preservar a sua natureza, evitando a mistura com elementos estranhos.”

“6.3. O Serviço preliminar usará a unidade de referência para despesas dentro do canteiro de obras, tais como, alimentação e transporte, ART, uniforme e EPIs;”

“6.1. A CONTRATADA providenciará instalações provisórias para seu pessoal, materiais e ferramentas, bem como local de escritório para a Fiscalização. Após o término da obra não deverá existir vestígio destas instalações, bem como de fossa, filtro e sumidouros utilizados para os banheiros provisórios, se houver necessidade;”

b) Não previu gastos com vigilância e segurança da área da obra:

“5.9. Durante todo o período da obra a CONTRATADA providenciará vigilância e segurança da área da obra;

c) Não previu gastos com transporte de ferramentas e de pessoas, ou custos com locação ou disponibilização de veículo em prol do objeto a ser licitado:

“5.10. O fornecimento, transporte e operação de todas as ferramentas e equipamentos necessários à execução dos serviços serão de responsabilidade da CONTRATADA.”

d) Não previu gastos com fornecimento de placa de obra:

“6.4. A CONTRATADA deverá realizar fornecimento e fixação da placa de obra nos padrões da;”

e) Não previu gastos com demolição:

“5.18.4.2. Demolições serão efetuadas sempre que necessário, tais como: demolição de emboço, azulejos, pisos de ladrilhos, contrapiso, bem como a remoção de coberturas e madeiramentos que porventura venham a se danificar, posteriormente deverão ser efetuadas as substituições.”

DAS ERROS MATERIAIS QUE OCASIONAM DÚVIDAS NA EXECUÇÃO DO OBJETO A SER LICITADO

Ao analisar minuciosamente o Projeto Básico em anexo ao Edital, identificamos erros materiais em determinadas cláusulas que, apesar de não alterarem o sentido original da redação, causam dúvidas significativas quanto à execução do objeto a ser licitado.

Diante disso, solicitamos a revisão e aprimoramento dessas cláusulas para garantir a transparência, lisura e a correta compreensão por parte dos licitantes.

Destacamos as cláusulas que merecem especial atenção:

“5.13. O Plano de Manutenção será elaborado pela contratada em até 30 (trinta) dias contados a partir do início da assinatura do contrato e deverá estabelecer um plano de rotinas de manutenção para as intervenções nas unidades escolares e prédios administrativos.”

“5.16. Derivações poderão ser efetuadas para que não haja desabastecimento na unidade escolar, sendo necessária, igualmente, a realização de consulta prévia ao concessionário de água e esgoto (PROLAGOS).”

“6.9. O Plano de Manutenção será elaborado pela CONTRATADA em até 30 (trinta) dias contados a partir do início da assinatura do contrato e deverá estabelecer um plano de rotinas de manutenção para as intervenções nas unidades escolares e prédios administrativos.”

“21.1. O pagamento será efetuado pela CONTRATANTE no prazo de até 30 (trinta) dias, contados do recebimento da Nota Fiscal/Fatura juntamente com os romaneios/borderôs anexados e devidamente assinados pelo representante da Unidade Escolar onde fora realizada o serviço, a fins de comprovação, através de ordem bancária, para crédito em banco, agência e conta corrente indicados pela CONTRATADA.”

“21.1.3. Os romaneios/ borderôs possuem o objetivo de comprovação da execução do serviço. Os romaneios/ borderôs deverão ser assinados pelo representante da Unidade Escolar sem rasuras e devidamente identificado com CPF e/ou matrícula (preferencialmente com carimbo que contenha os identificadores).”

“21.3.7. Os romaneios/ borderôs assinados pelo representante da Unidade Escolar.”

Entendemos que a retificação desses pontos contribuirá para o adequado entendimento por parte dos licitantes, evitando interpretações dúbias e promovendo a igualdade de condições entre os concorrentes.

DO PEDIDO

Ante ao exposto, requer que seja recebido e, posteriormente, seja julgado procedente a impugnação apresentada, anulando-se os itens que forem manifestamente ilegais e rerratificando os itens que eivados de meros erros materiais.

Devido as supostas irregularidades aqui discriminadas podem criar restrição de participação das empresas interessadas e no intuito de pré-questionar para possíveis questionamentos, requer que haja manifestação expressa quanto aos itens impugnados.

P. deferimento.

São Gonçalo/RJ, 27 de fevereiro de 2024.

RCS CONSTRUCAO E SERVICOS LTDA