

Lages, 05 de março de 2023

À Prefeitura Municipal de Saudades – Santa Catarina

Comissão Permanente de Licitações

Assunto: Impugnação Edital de Concorrência Pública nº 01/2023, que trata da Outorga de Concessão para Serviços de Transporte, Estadia, Guarda e Depósito de Veículos Automotores Apreendidos e Retirados de Circulação pelas Polícias Militar e Civil no Município de Saudades-SC.

Dados:

Número do Edital de Licitação: 01/2023

Data Divulgação Edital: 14/03/2023

Maria Eduarda Fernandes Freitas, brasileira, portadora do CPF nº 122.316.549-38 e título de eleitor nº 0662.8894.0906, residente e domiciliada no Município de Florianópolis, vem interpor impugnação ao Edital de Concorrência Pública nº 01/2023, pelas razões de direito e fato abaixo aduzidas:

1. DA TEMPESTIVIDADE

Considerando que o limite para protocolo e entrega dos envelopes será o dia 18/04/2023 às 09:00, de acordo com o Edital de Concorrência Pública nº 01/2023.

2. DA LEGITIMIDADE

De acordo com o art. 41 da Lei 8.666/1993 – Lei de Licitações:

§ 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.

E também do item 13.3 do Edital de Concorrência Pública nº 01/2023:

13.3 Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar este edital por irregularidade na aplicação da Lei 8.666/93, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação.

3. DOS FATOS

O Edital de Concorrência Pública nº 01/2023, veiculado no DOM-SC, no dia 14 de março de 2023, publicado com o objeto: **CONCESSÃO PARA SERVIÇOS DE TRANSPORTE, ESTADIA,**

GUARDA E DEPÓSITO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES APREENDIDOS E RETIRADOS DE CIRCULAÇÃO PELAS POLÍCIAS MILITAR E CIVIL NO MUNICÍPIO DE SAUDADES-SC.

O critério de julgamento do certame é o **“maior percentual ao Poder Concedente do total de tarifas arrecadadas mensalmente em decorrência do serviço concedido”**.

4. DAS IRREGULARIDADES EVIDENCIADAS

a. NÃO REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA, DE ACORDO COM O ART. 39 DA LEI 8.666/93:

A audiência pública é uma das formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito. Ela propicia ao particular a troca de informações com o administrador, bem assim o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo. Seus principais traços são a oralidade e o debate efetivo sobre matéria relevante, comportando sua realização sempre que estiverem em jogo direitos coletivos. A legislação brasileira prevê a convocação de audiência pública para realização da função administrativa, dentro do processo administrativo, inclusive nos casos específicos que versam sobre meio ambiente, **licitações** e contratos administrativos, **concessão e permissão de serviços públicos**.

Ocorre que de acordo com o histórico desse certame, através de acesso ao Edital no site institucional da Prefeitura Municipal, não foi encontrada nenhuma ocorrência da realização de audiência ou consulta pública para essa concessão, onde tão somente está publicado o Edital, o que vai contra o que prevê o art. 39 da Lei 8.666/93, bem como o inciso 7º do artigo 5º da Instrução Normativa nº. 0022/2015 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

b. DO NÃO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS PRÉVIAS À CONCESSÃO / INSTRUÇÃO NORMATIVA 0022/2015 DO TCE-SC:

Considerando a outorga de "Concessão" no presente certame, o Município de Saudades-SC deveria ter atentado para as disposições da Instrução Normativa nº. 0022/2015 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que estabelece procedimentos para o controle e orientação referente à etapa de planejamento das Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas de Parcerias Público-Privadas - PPP) e das Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

No seu Preâmbulo, aliás, constam as seguintes motivações, dentre outras:

*Considerando a importância da atuação dos Tribunais de Contas para **garantir a transparência e efetividade nas contratações públicas**;*

Impugnação de Edital

Considerando que as contratações por meio de concessões são revestidas de riscos que se traduzem em custos aos projetos, e que a possibilidade de sustação de um edital de licitação por parte do Tribunal de Contas também é considerada nos estudos de viabilidade econômico-financeira;

Considerando os elevados valores envolvidos e os impactos sociais, econômicos e ambientais de projetos relacionados a concessões públicas;

Considerando que a antecipação do exame pelo Tribunal de Contas amplia a possibilidade de contribuição para o aperfeiçoamento das concessões, evitando-se interrupções indesejáveis no cronograma do projeto público;

Nesse sentido, os artigos 4º e 5º da aludida Instrução Normativa, contém as seguintes determinações:

Art. 4º A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas na etapa de planejamento dos processos de outorga de PPP e de Concessão Comum abrangerá a análise dos pontos de controle relacionados aos procedimentos preliminares, estudos de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira, demonstrativos dos impactos orçamentários e financeiros, sistema e custos de fiscalização, impactos sócio - ambientais e participação social no projeto.

Art. 5º A documentação da etapa de planejamento deverá comprovar a realização, no mínimo, dos seguintes procedimentos e/ou estudos:

I - Procedimentos preliminares:

a) Relatório da situação atual do serviço que descreva condições técnicas, demandas, custos e necessidades a satisfazer; TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

b) Parecer jurídico devidamente fundamentado, baseado em relatório técnico sobre a admissibilidade de contratação do objeto pretendido sob a forma de PPP ou Concessão Comum;

c) Ato da autoridade competente, devidamente motivado, determinando a elaboração dos estudos/projetos ou, no caso de PMI, a devida autorização ao parceiro privado para a realização dos estudos e projetos;

d) Relatório com indicação preliminar dos objetivos, resultados, ganhos globais e vantagens esperadas para a contratação sob PPP ou Concessão Comum, em relação à contratação nos termos da Lei (federal) n. 8.666/93;

e) Relação de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras, despesas e investimentos já efetuados, caso haja, vinculados ao objeto a ser licitado, com a discriminação dos custos correspondentes;

f) Relatório de avaliação preliminar do mercado, demonstrando capacidade, vantagem e interesse da iniciativa privada;

g) Verificação da disponibilidade de recursos para implementação do projeto;

Impugnação de Edital

h) Instituição do gestor da PPP ou Concessão Comum ou ato de designação de equipe específica para acompanhamento, avaliação e execução das ações necessárias à licitação e à contratação;

II - Estudos de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira que demonstrem a vantagem da opção pela PPP ou pela Concessão Comum, contendo:

a) Projeção detalhada da demanda;

b) Projeção de custo das obras e investimentos previstos, com data de referência de sua elaboração;

c) Cadastro de interferências existentes nos locais de execução das obras e levantamento de desapropriações necessárias;

d) Discriminação dos custos e despesas estimados para a prestação dos serviços;

e) Projeção das receitas operacionais;

f) Eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados;

g) Documentos e planilhas desenvolvidos para avaliação econômico financeira do empreendimento, inclusive em meio eletrônico, com fórmulas discriminadas, sem a exigência de senhas de acesso ou de qualquer forma de bloqueio aos cálculos, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas;

h) Relatório contendo diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, incluindo a avaliação de passivo ambiental, o estudo dos impactos ao meio ambiente e as prováveis medidas mitigadoras ou compensatórias, conforme o caso;

i) Tratamento de riscos, contendo: identificação; memória de cálculo do valor de riscos; indicação da conveniência e possibilidade de transferência à concessionária; matriz consolidada, explicitando riscos, impactos, custos e respectiva alocação e medidas de mitigação ou compensatórias, conforme o caso;

j) Critérios de avaliação de desempenho projetados, devidamente justificados;

k) Explicitação do potencial relação custo-benefício, apresentando comparação objetiva entre a contratação por PPP ou Concessão Comum e a melhor opção possível entre as demais modalidades de contratação, considerando-se a avaliação dos investimentos e custos operacionais, o nível de desempenho pretendido e a distribuição de riscos em cada caso;

l) Definição do parâmetro ou do indicador a ser utilizado para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP ou de Concessão Comum, bem como justificativa para a sua adoção;

m) Minuta do edital e do respectivo contrato;

Impugnação de Edital

III - Demonstrativo acompanhado de memória de cálculo analítica, do impacto da contratação da PPP sobre as metas de resultado nominal e primário e montante da dívida líquida do poder concedente, para todo o exercício financeiro a que se referirem e para os demais exercícios seguintes, discriminando valores a serem compensados por meio de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, conforme TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO -, relativos a esses itens, nos termos dos arts. 10 da Lei (federal) n. 11.079, de 2004, e 16, §2o, da Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000;

IV - Demonstrativo acompanhado de memória de cálculo analítica, nos termos do art. 10, I, c, da Lei (federal) n. 11.079, de 2004, do impacto da contratação sobre: a) os limites globais para o montante da dívida consolidada do poder concedente; b) as operações de crédito externo e interno do poder concedente, de suas autarquias e demais entidades por ele controladas; c) os limites e as condições para a concessão de garantia do poder concedente em operações de crédito externo e interno;

V - Descrição das garantias a serem prestadas pela Administração Pública, bem como estudo de sua viabilidade, que deverá conter, pelo menos, as seguintes informações: a) valor total esperado, ao longo do prazo da parceria, das obrigações pecuniárias do parceiro público; b) matriz de riscos assumidos pelo parceiro público, com a respectiva mensuração; c) custos e benefícios das garantias outorgadas; d) forma de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

VI - Normatização do sistema de fiscalização pelo gestor do processo, com estimativa de gastos com a fiscalização e monitoramento do contrato, ao longo de sua execução;

VII - Atas das audiências públicas e/ou os documentos referentes a consultas públicas e manifestações de representantes de segmentos da sociedade acerca do projeto.

Ocorre que uma vez não elaborados e enviados os relatórios ao Tribunal de Contas de Santa Catarina, tal órgão fiscalizador não terá como analisar, manifestar e emitir seu **PARECER** da conformidade pela aprovação ou não do presente certame, autorizando sua abertura.

Ora, um dos princípios basilares da Administração Pública é a Legalidade e Publicidade de seus atos.

c. DOS RELATÓRIOS ESSENCIAS DA IN 22/2015 PARA MONTAGEM DAS PROPOSTAS FINANCEIRAS PELAS LICITANTES:

Os dados constantes no Edital e na Lei Municipal 2.672/2022 para que os Licitantes possam elaborar suas propostas são:

Edital:

Valores:

6.2 O repasse do total de tarifas ao Poder Concedente não poderá ser menor que 5 (cinco por cento) do total arrecadado, de forma mensal.

Impugnação de Edital

Pátio (locação / aquisição):

9.1.1. - O pátio deverá possuir área com capacidade mínima para 50 (cinquenta) veículos, sendo que 10 (dez) vagas devem ser cobertas.

Monitoramento:

9.1.2. – O pátio deverá ser todo fechado (alambrado) com monitoramento 24 horas.

Pátio (infraestrutura, equipe, veículos):

9.1.3. – O pátio deverá funcionar 24 horas, inclusive sábados e domingos, 2 (dois) guinchos.

Termo de Referência, art. 6º e 7º da Lei 8.666/93:

O Termo de Referência é um instrumento que permite à Administração e o Licitante estimar o custo, a viabilidade e a disponibilidade do objeto da licitação.

De acordo com o TCU – Tribunal de Contas da União, o Termo de Referência é o documento elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares e deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação.

Conforme estabelecido no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, o **Termo de Referência** é o instrumento que contém o conjunto de elementos necessários e suficientes, com precisão adequada para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Dada sua importância do planejamento na fase interna da licitação, a Lei 8.666, em seu artigo 7º, estabeleceu que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando obedecerem à sequência de Termo de Referência, projeto executivo e a execução do objeto propriamente dita, sendo que a execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação pela autoridade competente da etapa anterior.

Para Justen Filho (2002, p. 118)

“o Termo de Referência deve ser colocado à disposição dos interessados em participar da licitação, evitando que o projeto seja elaborado em momento posterior ao início da licitação”. No mesmo sentido, posiciona-se o Tribunal de Contas da União (2010, p. 167), “o Termo de Referência é um documento prévio ao procedimento licitatório, que serve de base para elaboração do ato convocatório”.

Sendo assim, o **Termo de Referência** trata-se de documento primordial na licitação de obras e serviços. Nele devem estar definidos todos os elementos necessários e suficientes à plena identificação da obra ou serviço, a fim de possibilitar aos licitantes a formulação de suas propostas em igualdade de condições.

Nesse interim, o Termo de Referência anexo ao Edital, merece revisão em sua totalidade, uma vez que traz informações insuficientes para qualquer licitante elaborar uma Proposta Financeira,

Impugnação de Edital

oferecendo um serviço adequado ao usuário e cumprir todas as exigências da concessionária perante o Poder Concedente.

Abaixo, cito alguns dos instrumentos necessários para a composição do Termo de Referência:

- i. Procedimentos de liberações de veículos;
- ii. Estimativa de Receita (conforme fluxo de caixa apresentado);
- iii. Seguro Patrimonial do Pátio (possíveis sinistros);
- iv. Obrigações detalhadas do concessionário em relação ao leilão:
 - a. O saldo de veículos no atual pátio, na execução do leilão, os valores dessa execução serão direitos da nova concessionária?
- v. Estrutura mínima do Pátio para execução do serviço.

Estudo de Viabilidade Econômica:

O artigo 5º da Instrução Normativa nº 22/2015 esclarece que para que se possa demonstrar a viabilidade econômica e financeira da concessão, as peças obrigatórias de um certame devem ser compostas por:

II - Estudos de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira que demonstrem a vantagem da opção pela PPP ou pela Concessão Comum, contendo:

a) Projeção detalhada da demanda;

b) Projeção de custo das obras e investimentos previstos, com data de referência de sua elaboração;

c) Cadastro de interferências existentes nos locais de execução das obras e levantamento de desapropriações necessárias;

d) Discriminação dos custos e despesas estimados para a prestação dos serviços;

e) Projeção das receitas operacionais;

f) Eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados;

g) Documentos e planilhas desenvolvidos para avaliação econômico financeira do empreendimento, inclusive em meio eletrônico, com fórmulas discriminadas, sem a exigência de senhas de acesso ou de qualquer forma de bloqueio aos cálculos, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas;

Para o presente certame não foram encontrados nenhum anexo adicional demonstrando a viabilidade do negócio, trazendo apenas dados vagos e sem confiabilidade que demonstrem confiança aos licitantes para que as mesmas demonstrem interesse.

Impugnação de Edital

Ainda, sem a planilha do Estudo de Viabilidade Econômica e Financeira, se torna impossível verificar se a licitante terá o retorno e amortização de todos os investimentos feitos na concessão, conforme as exigências do Edital:

- i. 5% (mínimo) sobre o valor do faturamento do objeto licitado, destinado ao poder concedente;
- ii. Custos com pessoal que farão parte da operação e seus benefícios sociais (se houver);
- iii. Custos com EPI's (Calças, Luvas, Camisas, etc.);
- iv. Custos com despesas administrativas (Aluguéis, telefonia, água, energia, etc.);
- v. Custos com despesas operacionais diversas;
- vi. Custos com serviços de terceiros (contabilidade, vigilância, etc);
- vii. Custos com investimentos iniciais na operação (veículos, computadores, sinalização, etc);

Dadas as exigências que a Lei obriga, verifica-se que sem elas apontadas no Edital, se torna impossível de o Licitante montar uma proposta técnica viável vista pelo lado econômico, qual demonstre ao Licitantes interesse pelo negócio.

d. DA IRREGULARIDADE DO TEMPO DE CONCESSÃO: CONCESSÃO X PERMISSÃO:

O Edital, não deixa claro o tempo de concessão, aliás em todo o seu conteúdo, trás a delegação do serviço através de concessão, ora, sabemos que na **concessão** existe um prazo determinado, de acordo com o contrato. E a formalização é feita por meio do contrato de **concessão**. Ao contrário do que ocorre na **permissão**, que será formalizada por um contrato de adesão e tem caráter precário.

Diante disso, o referido Edital, traz um equívoco, necessitando de modificação, detalhando o prazo mínimo da concessão ou permissão do serviço público, adequando-se corretamente para uma concessão (10 anos) ou permissão de serviço público (5 anos).

e. DO OBJETO: SINISTROS E INFRAÇÕES PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO

O edital não detalha o serviço, por exemplo, não fala sobre a responsabilidade das remoções e guarda dos veículos provenientes de quais órgãos de segurança pública será responsável, quais sejam, polícia militar e polícia civil, deixando também sem a informação da guarda para os veículos provenientes de procedimentos judiciais, se tornando um risco para a licitante, merecendo retificação e uma especificação mais completa.

Impugnação de Edital

f. PRAZO DE INÍCIOS DOS SERVIÇOS

O item 9.5 do Edital, diz:

9.5 A Concessionária deverá dar início a execução do contrato no prazo de 15 dias consecutivos, contados da data de assinatura do Contrato.;

Verificando as obrigações impostas pelo próprio Edital, seria impossível iniciar os trabalhos, as atividades em 15 (quinze) dias, ora, a Licitante vencedora necessita de contratação de equipe técnica, aquisição de veículos, sendo que o guincho poderá sofrer ainda modificações, adequações ou adaptações para atendimento, locação de imóvel para instalação de Pátio e toda sua infraestrutura, bem como toda a burocracia de documentação (Alvarás, seguros, etc).

O período mínimo para o pleno início das atividades, em média utilizado é de 180 (cento e oitenta) dias, onde, esse ponto, também merece ser analisado pela comissão para adequação do Edital.

5. CONCLUSÃO

Isto posto e elencados todos os vícios constantes no presente Edital, vem por meio dessa **IMPUGNAR** o presente Edital, nos termos do art. 41 da Lei 8.666/1993 – Lei de Licitações:

§ 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.

E também do item 13.3 do Edital de Concorrência Pública nº 01/2023:

13.3 Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar este edital por irregularidade na aplicação da Lei 8.666/93, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação.

REQUERENDO, outrossim, o imediato cancelamento do ato de abertura do presente certame e recebimento dos envelopes designado para o dia 18 de abril de 2023, visto que tais erros não poderiam ser sanados em tempo hábil para o prosseguimento conforme o cronograma inicial estipulado pela Prefeitura Municipal de Saudades, bem como que os licitantes possam se basear em elementos equânimes para o cálculo de seus custos e para análise da viabilidade do negócio.

Nesses termos, pede deferimento.

Maria Eduarda Fernandes Freitas
CPF nº 122.316.549-38