

ESTADO DE MINAS GERAIS

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAXÁ

SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – SESP

ILMA. SRA. PREGOEIRA NATHALIE ISABELA KFURI DA SILVA E COMPONENTES DA EQUIPE DE APOIO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 09.036/2022

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 47/2022

ELISEU KOPP & CIA. LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 93.315.190/0001-17, sito à Rua Ernesto Wild, nº 2100, Distrito Industrial, Vera Cruz/RS, por intermédio de seu representante, vem à presença de Vossa Senhoria, apresentar a seguinte

IMPUGNAÇÃO

aos termos do edital, o qual impossibilita a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração devido a alguns itens que estão a cercear a participação de um maior número de empresas do mercado, bem como estão descumprindo alguns requisitos legais exigidos para as licitações e contratos públicos, tal como se passa a expor.

I – DA TEMPESTIVIDADE

Preliminarmente, salienta-se que a data de abertura da proposta para este certame está aprazada para o dia 18/03/2022, nos termos do art. 41 da Lei nº 8.666/93 e item 30.1

do Edital, protocolar o pedido em até 03 (três) dias úteis anteriores à data fixada para a abertura da sessão pública. Portanto, tem-se como tempestiva a presente impugnação.

II – DO MÉRITO

O edital de **Pregão Eletrônico nº 09.036/2022**, publicado pela **Prefeitura Municipal de Araxá/MG**, possui como objetivo o seguinte:

“Contratação de empresa especializada em implantação e operação de equipamento de fiscalização eletrônica, que contemple controlador de velocidade, avanço semaforico, talão eletrônico, sistema de gestão de dados de acidentes de trânsito, processamento de infrações, geração de relatórios estatísticos, leitura automática de placas para envio de dados online a polícia militar de minas gerais de forma continuada, para controle e gerenciamento do trânsito do município de Araxá”.

Inicialmente, cumpre enaltecer que o processo licitatório em comento foi muito bem elaborado pela Administração, apresentando os requisitos necessários para a escolha de uma proponente com capacidade técnica para a execução do contrato.

Entretanto, **existem algumas exigências** empreendidas no instrumento convocatório que, se mantidas, **FEREM A LEI VIGENTE**, ocasionando a diminuição de participantes do procedimento licitatório, e gerando maiores gastos à Administração Pública.

Deste modo, oportuno se faz destacar que tais quesitos são pontuais e, **uma vez retirados do processo**, permitem que essa Administração **possa realizar um procedimento licitatório com amparo legal** e que proporcione conhecer todas as empresas que trabalham no ramo para, posteriormente, classificar aquela que apresentar o melhor produto pelo menor valor. Ou seja, trata-se de contratar um serviço mais eficiente, pelo menor valor exigido do mercado!

Logo, para uma contratação mais vantajosa e amparada pela legalidade, a Administração precisa apenas adequar algumas inconsistências, as quais impossibilitam a participação de um maior número de empresas do ramo e estão em desacordo com a Lei de Licitações e Contratos Públicos, conforme segue:

1. DAS OBSCURIDADES PREVISTAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO:

1.1. Da inexistência de informações relevantes quanto a Sinalização Vertical e Horizontal.

2. DO EXÍGUO PRAZO CONTRATUAL PREVISTO NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.

1. DAS OBSCURIDADES PREVISTAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Nos termos do art. 40, I, da Lei nº 8.666/93, o edital deverá conter o *“objeto da licitação de forma sucinta e clara”*. Tal exigência visa assegurar o tratamento isonômico entre os participantes e, ainda, garantir a eficiência da atuação administrativa. É através da definição clara e precisa do objeto da licitação que se poderá verificar a adequação da proposta ao que a Administração Pública busca contratar. Destaca-se, ainda, que somente assim é que se garante um julgamento objetivo por parte do ente licitante.

Marçal Justen Filho, ao tratar deste requisito, esclarece que: *“(...) o ato convocatório deve descrever o objeto de modo sumário e preciso. A sumariedade não significa que possam ser omitidas do edital (no seu corpo e nos anexos) as informações detalhadas e minuciosas relativamente à futura contratação, de modo que o particular tenha condições de identificar o seu interesse em participar do certame e, mais ainda, elaborar a proposta de acordo com as exigências da Administração”*.

No entanto, a insistência da Administração Pública em reproduzir conteúdo de editais já publicados e a falta de conhecimento técnico sobre o objeto licitado acarreta

inúmeras imprecisões que dificultam a elaboração das propostas. Estas imprecisões, conforme jurisprudência consolidada do TCU, e amparada pelo judiciário, acarretam a nulidade do certame.

E não poderia ser diferente, visto os graves prejuízos causados aos participantes. A apresentação de propostas que, em um primeiro momento, parecem adequar-se às disposições editalícias, acabam por ser desclassificadas. Em muitos casos, verificam-se as constantes alterações do edital, fato que afasta o interesse de muitas empresas em continuar participando dos processos, mesmo já tendo despendido esforços para demonstrarem suas qualificações e a adequação de suas propostas.

A falta de cautela por parte dos órgãos públicos no preparo dos editais gera insegurança jurídica e grande margem para decisões discricionárias. No entanto, é necessário superar estes obstáculos e utilizar-se dos meios legais para exigir que a Administração Pública sane os vícios encontrados e promova um processo que assegure a escolha do participante que apresente a proposta mais adequada. Afinal, não são apenas os interesses do particular que se busca assegurar com o processo licitatório, mas o de toda a sociedade.

Frente ao exposto, passa-se a analisar um ponto obscuro previsto no presente edital.

1.1 Da inexistência de informações relevantes quanto a Sinalização Vertical e Horizontal:

Inicialmente, se faz necessário fazer a análise ao seguinte item do Termo de Referência:

“18. SINALIZAÇÃO OBRIGATÓRIA:

18.1. A empresa CONTRATADA será a responsável por realizar a implantação e manutenção da sinalização horizontal e vertical nos locais onde serão instalados os equipamentos.

18.2. Toda sinalização deverá atender ao estabelecido pelo CTB – Código de Transito Brasileiro, CONTRAN 798/2020, DENATRAN e legislações complementares que venham a ser publicadas.

18.3. A quantidade e especificações referente à sinalização vertical e horizontal serão apontadas conforme levantamento de dados para

elaboração dos estudos técnicos conforme resolução 798/2020 do CONTRAN e complementares que venham a ser publicadas”.

Veja-se, o edital é claro quando dispõe que é obrigação da contratada a implantação e manutenção da sinalização horizontal e vertical necessária para a execução do presente objeto.

Ocorre que, **em nenhum momento** o órgão contratante está prevendo as especificações e quantidades/metragens de sinalização a serem fornecidas para o cumprimento da presente contratação.

Assim, torna-se inviável a mensuração de uma proposta satisfatória sem que isso venha impactar diretamente no preço final a ser proposto. Esta obscuridade gera um risco elevado à contratada, causando uma onerosidade ao contrato de maneira desnecessária.

Aliás, quanto a obscuridade de editais, é certo que a posição pretoriana se inclina pela ilegalidade do edital viciado por sua nebulosidade:

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. OBSCURIDADE DO EDITAL. ANULAÇÃO. 1. O artigo 40, inciso I, da Lei nº 8.666/93, exige clareza do edital no que tange à descrição do objeto do certame. 2. Se da leitura dos itens do Edital não se consegue chegar com clareza e certeza ao número de encarregados que deveriam ser contratados para cada grupo de serventes, correta é a sua anulação, mesmo existindo propostas de três dos licitantes tidos como compatíveis com as exigências do Edital, uma vez que em razão das obscuridades e contradições do dito Edital, seis licitantes, inclusive a Apelada, tiveram suas propostas desclassificadas. 3. Apelação e remessa improvidas. (TRF-1 - AMS: 64090 PA 1998.01.00.064090-0, Relator: JUIZ WILSON ALVES DE SOUZA (CONV.), Data de Julgamento: 27/03/2003, TERCEIRA TURMA SUPLEMENTAR, Data de Publicação: 24/04/2003 DJ p.93)”.

E isso decorre da recalcitrância da Administração Pública em simplesmente demonstrar abertamente todos os materiais necessários, inclusive com as devidas especificações, o que se encontra obscuro no caso em tela, visto que o órgão contratante, em nenhum momento traz à baila quais os tipos de placas a serem instaladas, bem como quais as especificações dos materiais a serem utilizados e as metragens necessárias para fins

de previsão na proposta de preços.

Não há como a proponente elaborar uma proposta coerente e de forma satisfatória ao presente edital, visto que não há previsão dos requisitos mínimos previstos na redação editalícia ao que tange a sinalização vertical e horizontal.

Imperioso mencionar ainda, que o fornecimento de sinalização vertical e horizontal possui um elevado custo, impactando em uma parcela importante do contrato, quando se trata em custo, devido ao custo altíssimo na fabricação, especialmente ao que tange a sinalização horizontal.

Dessa forma, o presente edital carece de informações suficientemente detalhadas, ficando prejudicada a elaboração de uma proposta adequada pela empresa licitante, deixando lacunas para a discussão de questões passíveis no futuro contrato, caso a empresa se sagre vencedora.

Portanto, a retificação do presente edital, é medida que se impõe, a fim de o órgão apresente os requisitos mínimos para a implantação e manutenção da sinalização vertical e horizontal, em respeito ao que dispõe o ordenamento jurídico vigente.

2. DO EXÍGUO PRAZO CONTRATUAL PREVISTO NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Cabe destacar que para a elaboração de uma proposta adequada, com o fim de licitar a contratação de uma prestação de serviço, é necessário que o órgão licitante forneça informações completas, claras, de forma objetiva e sem ambiguidade referente ao objeto licitado.

Mesmo sabendo que a Administração Pública está diretamente vinculada ao instrumento convocatório, é necessário observar os princípios basilares que torneiam a Lei de Licitações e que se tornam bem mais eficientes para o fim de contratar com a proposta

mais vantajosa à administração, conforme observa-se no Art. 37 da Constituição Federal:

“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”.

Por isso, o instrumento convocatório, que serve de base para a licitação, deve demonstrar exatamente os serviços a serem prestados, especificando requisitos de participação, determinação de prazos e todas as exigências necessárias, na busca pela proposta mais vantajosa. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração. Muitas vezes, propostas são rejeitadas por excesso de restrições ao que tange ao objeto, ou até mesmo pela definição de regras sem a observância de mínima razoabilidade, as quais, se analisadas, em nada irão influenciar na execução do contrato de forma satisfatória.

Assim, a busca pela escolha da proposta mais vantajosa à Administração Pública, respeitando o Princípio da Ampla Competitividade, propicia ampla competitividade no certame, bem como traz maior economia financeira à Administração Pública.

Atentando-se ao edital, verifica-se a previsão de prazo contratual de 12 meses, contados da data da sua assinatura, com eficácia legal a partir da sua publicação, nos termos do art. 57, da Lei nº 8.666/93, conforme os itens 20.1 do Edital, 33.1 do Termo de Referência e 2.1 do Contrato.

Tal disposição, encontra-se em desacordo com os princípios norteadores dos processos licitatórios, de forma a impossibilitar a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, lesando, em especial, o interesse público, vindo a cercear a participação das demais empresas do mercado, conforme se passará a expor.

Nessa senda, o §5º do art. 30 da Lei nº 8.666/1993 aclara, de forma impecável, o cuidado do legislador ao não permitir mecanismos adicionais no decorrer dos certames licitatórios, na medida em que prevê estritamente as exigências que podem ser

empreendidas no edital de licitação.

“§5º. É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda locais específicos, **ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação**”. (grifo nosso).

Frente aos fatos, há de se destacar que tal disposição está em desacordo com a Lei Geral de Licitações, a qual veda cláusulas excessivas que restringem a participação, tal como destacado em seu art. 3º:

“§1º É **vedado aos agentes públicos: 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, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991”. (grifo nosso).

De outra banda, sabe-se que a economicidade impõe a adoção da solução mais conveniente e eficaz para com a gestão dos recursos públicos. Neste sentido, Marçal Justen Filho afirma:

“Não basta honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos”. (Justen Filho, 1998, p.66).

Já Carlos Pinto Coelho, citando o Professor Hely Lopes, assim resume o entendimento:

“[...] dever de eficiência é o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com a legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. (Carlos Pinto Motta, 1998, p.35)

Assim, a determinação de exíguo prazo contratual (12 meses) possui o condão de onerar as contratações, haja vista a necessidade de amortização dos valores em curto período, ocasionando o aumento dos custos para a Administração.

Veja-se, quando o contrato se trata de um serviço continuado essencial, cujo investimento inicial com instalação, mobilização e logística é bastante significativo, a sua amortização é calculada sobre o tempo de execução dos serviços.

Diferentemente do contrato de serviços comuns de mão de obra, cuja despesa é vinculada à execução do serviço, devido ao simples emprego da referida mão de obra, como por exemplo serviços de vigilância, que ao fim do contrato, o investimento restou totalmente amortizado com a extinção do contrato de mão de obra.

Com isso, quando o aporte inicial é bastante volumoso, como é o caso, faz-se necessária à sua diluição ao longo do tempo. Quanto maior o tempo de contrato, em maior tempo os custos serão amortizados, fato que impacta diretamente no valor mensal do contrato.

Neste sentido, tem-se que os custos de instalação, mobilização, logística, entre outros, deverão ser totalmente amortizados durante a vigência contratual prevista no instrumento convocatório, visto que os mesmos, ao final do contrato não possuem valor residual, constituindo depreciação financeira total ao fim da execução dos serviços.

Ao contrário dos custos com os equipamentos por exemplo, que independente da vigência contratual, possuem valor residual¹ mensurável e possibilitam uma métrica de compensação/remuneração fracionada do valor total de investimento ao longo do tempo.

Assim, a necessidade de depreciar, amortizar e remunerar um investimento de montante elevado requer, geralmente, que os contratos tenham prazos mais longos, considerando que ao final do contrato os custos com instalação, mobilização, logística, entre outros, terão valor residual igual a zero.

Exemplificando:

¹ Valor residual é o valor restante de um patrimônio/bem decorrida sua depreciação completa, ao término de sua vida útil ou tempo de utilização padrão.

Em um contrato onde os custos com instalação, mobilização e logística perfazem o valor de R\$ 120.000,00, sendo amortizados por 12 meses, a parcela mensal irá equivaler a R\$ 10.000,00.

De outra banda, utilizando o mesmo exemplo, porém com o contrato possuindo vigência de 60 meses, o valor da parcela mensal irá perfazer o valor de R\$ 2.000,00.

Com isso, resta clarificado o impacto que a determinação do prazo contratual pode gerar no custo da parcela mensal.

E, mesmo que a lei preveja a possibilidade de prorrogação dos contratos de prestação de serviços, em até 60 (sessenta) meses, com fulcro no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, a incerteza gerada quanto às prorrogações, faz com que os custos de fornecimento e instalação sejam totalmente amortizados durante a vigência contratual definida no instrumento convocatório, impactando diretamente no cálculo da parcela da remuneração mensal.

Neste sentido, eis o entendimento do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF no edital de Pregão Eletrônico nº 005/2021, quando discorreu da seguinte forma:

“13.3. O prazo de vigência do contrato será de 30 (trinta) meses – a contar da data de sua assinatura – podendo ser prorrogado em até 60 (sessenta) meses. A prestação dos serviços descritos no Termo de Referência, de acordo com as especificações fixadas pela Administração, envolve a alocação, pela futura CONTRATADA, de equipamentos e mão de obra qualificada, para executar os serviços, bem como a manutenção, preventiva e corretiva, dos equipamentos a serem instalados. Sendo assim, vislumbrando que o desembolso inicial seria muito alto por parte da CONTRATADA, o que poderia encarecer demasiadamente o contrato, a futura contratação se dará em 30 (trinta) meses, o que trará segurança para o prestador do serviço, com relação aos seus investimentos, bem como economia para a Administração Pública, vez que o custo de investimento, pela CONTRATADA, se diluirá num prazo maior, o que fatalmente implicará num contrato menos oneroso.

13.4. Sabe-se também que essa prática foi adotada no Distrito Federal, pelo Departamento de Estradas e Rodagem do DF, que, em 2018, firmou contrato com prazo de vigência de 20 (vinte) meses, cujo edital foi

submetido e aprovado pelo TCDF”.

Veja-se, o alargamento do prazo contratual demonstra-se necessário para a amortização dos custos de instalação e fornecimento. Com isso, quanto menos tempo (meses) a licitante obtiver para realizar tal diluição, maior será a parcela mensal apresentada em sua proposta destinada a tal amortização, que acaba sendo transportada na composição do valor mensal em caso de prorrogações contratuais. Fato este que impossibilita à Administração obter a melhor vantajosidade.

Nesta senda, destaca-se que a vantajosidade determinada no artigo 3º da Lei das Licitações espelha basicamente a busca por contratação que seja tanto economicamente mais vantajosa — menor gasto de dinheiro público.

Além disso, a vantajosidade não se trata apenas de mera busca pelo menor desembolso financeiro por parte da Administração Pública, mas de assegurar que os procedimentos licitatórios garantam que os recursos públicos sejam alocados da maneira mais eficiente possível, ponderando-se as prestações recebidas do particular com os encargos assumidos pelo Estado. Neste aspecto, a “vantajosidade” está intimamente ligada aos princípios da eficiência e da economicidade.

Para Sérgio Alberto Barreto Filho (2018), o Princípio da Eficiência é:

“Um conceito econômico, que introduz, no mundo jurídico, parâmetros relativos de aproveitamento ótimo de recursos escassos disponíveis para a realização máxima de resultados desejados. Não se cuida apenas de exigir que o Estado alcance resultados com os meios que lhe são colocados à disposição pela sociedade (eficácia), mas de que os efetue o melhor possível (eficiência), tendo, assim, uma dimensão qualitativa. [...] A eficiência diz respeito ao cumprimento das finalidades do serviço público, de molde a satisfazer necessidades dos usuários, do modo menos oneroso possível, extraído-se dos recursos empregados a maior qualidade na sua prestação”.

De outra banda, o princípio da economicidade, expresso no art. 70 da Constituição Federal de 1988, é a obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens

públicos.

Sobre o tema, ressalta Humberto Ávila (2003):

“O gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade da escolha entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão”.

Neste sentido e frente aos fatos expostos, é medida que se impõe a revisão do presente instrumento editalício, com o fim de prever o alargamento da vigência contratual, haja vista a melhor amortização dos custos decorrentes da execução dos serviços e em respeito aos princípios supracitados.

Portanto, requer-se, desde logo, a reabertura do prazo para a apresentação das propostas, com fulcro no art. 21, §4º da Lei 8.666/93, após a revisão do prazo contratual, visto que tal fato afeta diretamente na elaboração das propostas.

Desta forma, a fim de atendimento aos princípios norteadores dos processos licitatórios, bem como primando pela legalidade deste procedimento em questão, necessário se faz o ajuste urgente deste instrumento convocatório, a fim de ajustar o prazo contratual para 60 meses, contados da emissão da ordem de serviços, com intuito de evitar a violação ao Princípio da Isonomia e Legalidade, em consonância com os ditames de razoabilidade e proporcionalidade.

Assim, restou clarificado que tal prazo contraria o princípio da economicidade, pois a licitante vencedora terá que diluir seus custos neste curto período de tempo, o que torna o valor mensal mais elevado à Administração. Porém, se houvesse um maior prazo contratual, ambas as partes sairiam ganhando, sobretudo a Administração, a garantia de maior prazo contratual, acarretaria a redução do valor mensal a desembolsar caracterizando, assim, um aspecto positivo importantíssimo aos cofres públicos, ratificando o necessário ajuste do

prazo contratual do contrato em tela.

É medida que se impõe a suspensão do presente edital, a fim de realizar as retificações necessárias para sanar as inconsistências que afetam de maneira teratológica a obtenção da melhor proposta à Administração Pública, fato que, além de gerar insegurança na elaboração das propostas, age contra os princípios norteadores dos processos licitatórios, de forma a impossibilitar a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, lesando, em especial, o interesse público.

Diante de todo o exposto ao longo deste documento, resta clarificado que o processo licitatório em epígrafe deve ser retificado, **a fim de proporcionar a ampla participação de potenciais empresas do ramo, oportunizando a escolha da proposta mais vantajosa à municipalidade, evitando prejuízos financeiros à Administração Pública.**

III – DOS PEDIDOS

ISSO POSTO, apresenta-se a presente Impugnação ao edital em epígrafe, requerendo especificamente Ilma. Sra. Pregoeira Nathalie Isabela Kfuri da Silva e componentes da Equipe de Apoio que seja revisto o conteúdo do edital de **Pregão Eletrônico nº 09.036/2022**, publicado pela **Prefeitura Municipal de Araxá/MG**, promovendo-se:

- I. O recebimento da presente Impugnação;
- II. **A devida retificação do presente certame**, com o fim de:
 - a) Sanar a obscuridade do detalhamento relativo à sinalização viária, pelas razões expostas e;
 - b) Alargar o prazo de vigência contratual, para melhor amortização dos custos de instalação e fornecimento;

III. E, por fim, em via de consequência, seja reaberto na íntegra o prazo para abertura das propostas.

Nesses termos, pede e espera deferimento.

Vera Cruz/RS, 11 de março de 2022.

ELISEU KOPP & CIA. LTDA.

CNPJ: 93.315.190/0001-17

Carlos Eduardo Sehnem

Gerente de Relações Institucionais

RG: 9100020685 | CPF: 009.429.340-67

Representante Legal