

**ESTADO DE GOIÁS**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CATALÃO**  
**NÚCLEO DE EDITAIS E PREGÕES**

**ILMO. SR. PREGOEIRO MARCEL AUGUSTO MARQUES E EQUIPE DE APOIO**

**PREGÃO PRESENCIAL Nº 084/2022**  
**PROCESSO Nº 2022029123**

**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, e-mail: licitacoes@kopp.com.br, Fone: (51) 3718-7000, 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 apazada para o dia 01/09/2022, podendo, nos termos do item 3.1 do presente Edital, protocolar o pedido em até 02 (dois) dias úteis antes da data da abertura da sessão. Portanto, tem-se como tempestiva a presente impugnação.

---

## II – DO MÉRITO

---

O edital de **Pregão Presencial nº 084/2022**, publicado pela **Prefeitura Municipal de Catalão/GO**, possui como objetivo o seguinte:

*“Contratação de serviços técnicos com disponibilização de equipamentos e mão de obra para monitoramento e fiscalização das vias em atendimento às necessidades da Superintendência Municipal de Trânsito de Catalão – SMTC”.*

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. DA INEXISTÊNCIA DE ROTEIRO PARA OS TESTES EM ESCALA;**
- 2. DA AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE EQUIPAMENTOS NOVOS E SEM USO ANTERIOR. EVIDENTE QUEBRA DE ISONOMIA;**
- 3. DO EXÍGUO PRAZO CONTRATUAL PREVISTO NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO;**
- 4. DA DIVERGÊNCIA PREVISTA NO EDITAL.**

---

## 1. DA INEXISTÊNCIA DE ROTEIRO PARA OS TESTES EM ESCALA

---

Para a elaboração de uma proposta adequada diante de um edital com o fim de licitar a contratação de uma prestação de serviço, é necessário que a licitante forneça informações completas, claras, de forma objetiva, referente ao objeto licitado.

Nos termos do art. 40, I, da Lei 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.

Ademais, este mesmo dispositivo está trazendo os requisitos mínimos que devem compor um edital de licitação, conforme se observa na análise do fundamento legal:

“Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

**I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;**

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - **critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;**

[...]” (grifos nossos)

Em consonância aos ditames do dispositivo legal, se manifesta Marçal Justen Filho, ao tratar deste requisito, no seguinte sentido: “(...) 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”.

A bem da verdade, o presente Termo de Referência, sem seu item 3.9.2.1, está prevendo a seguinte redação:

3.9.2.1. Após a abertura da proposta de preço, os documentos e especificações técnicas exigidas no Termo de Referência serão avaliados pela SMTC e, **se na avaliação da SMTC constar dúvidas sobre a documentação técnica apresentada, poderá ser exigida uma demonstração de um ou mais itens licitados (equipamento licitado)** ou diligência técnica, sendo que, a ausência de documento mínimo exigido será motivo de desclassificação.

Veja-se, o instrumento convocatório está disposto exigências subjetivas, as quais não se sabe se ocorrerão ou não, sem ao menos apresentar um roteiro de demonstração que demonstre os requisitos mínimos da amostra, com nível de definição e estruturação adequado, para que TODAS as licitantes possam vislumbrar o que será cobrado na data agendada para os testes.

Além do mais, não há como ser elaborada uma proposta concreta e bem executada, quando se tem subjetividade nas fases administrativas do certame. À exemplo, cita-se a incerteza na apresentação de amostras dos equipamentos, bem como dos requisitos mínimos para tal feito, caso venha a ser solicitado às licitantes.

Ora, não há sequer a previsão do prazo máximo de instalação dos equipamentos, muito quais equipamentos devem ser instalação, bem como suas quantidades.

Tais fatos, demonstram CLARAMENTE a quebra do Princípio do Julgamento Objetivo, diante da falta de requisitos mínimos e bem definidos para a realização das amostras.

É evidente a importância de um roteiro detalhado dos testes em escala, em momento anterior a sessão do pregão, a fim de dar prévio conhecimento a todos os concorrentes, ocasiona insegurança aos proponentes na elaboração de suas propostas, tendo em vista as incertezas advindas do texto editalício em comento.

Neste sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União, quando delinea sobre a obrigação de detalhamento e critérios para a avaliação:

**“Em caso de exigência de amostra, o edital de licitação deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja adquirir.** Além disso, as decisões relativas às amostras apresentadas devem ser devidamente motivadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da

igualdade entre os licitantes” (Acórdão 529/2018-Plenário, data: 14/03/2018).

“Havendo exigência de amostras, **é imprescindível que o detalhamento dessa obrigação esteja contido no edital da licitação, com a devida especificação dos critérios objetivos para avaliação da amostra** apresentada pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, em observância ao art. 40, inciso VII, da Lei 8.666/1993” (Acórdão 1491/2016-Plenário, data: 08/06/2016).

Ademais, oportuno trazer à baila as lições da mestra Maria Sylvia Zanella Di Pietro, acerca do Princípio do Julgamento Objetivo, que nos ensina:

“[...]O artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender às exigências concernentes à proposta, serão desclassificados (art. 48, inciso I).

Como já exposto, com base no Princípio do Julgamento Objetivo, é imperioso observar que as regras estabelecidas no edital, bem como as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, farão com que os interessados venham a apresentar suas propostas com base nesses elementos.

Ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, sem quaisquer especificações claras e ambíguas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.

A Lei 8.666/93 é clara quando dispõe acerca do julgamento objetivo:

“Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle”.

Neste sentido, eis o entendimento do Tribunal de Contas da União:

**“Em caso de exigência de amostra, o edital de licitação deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja adquirir.** Além disso, as decisões relativas às amostras apresentadas devem ser devidamente motivadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes” (Acórdão 529/2018-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS).

**“Havendo exigência de amostras, é imprescindível que o detalhamento dessa obrigação esteja contido no edital da licitação, com a devida especificação dos critérios objetivos para avaliação da amostra apresentada pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, em observância ao art. 40, inciso VII, da Lei 8.666/1993”** (Acórdão 1491/2016-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO).

Com isso, resta clarificada a violação o Princípio do Julgamento Objetivo no caso em tela, visto que o referido princípio tem o condão de assegurar a todos os participantes da licitação, que o julgamento de suas propostas seja realizado dentro dos parâmetros previstos no Edital, o que trará a segurança necessária para que se tenha uma isonomia entre eles.

Desta forma, são vários os fatores que causam insegurança aos licitantes interessados em participar do certame, visto que não há definição da quantidade de equipamentos e sistemas que fazem parte do escopo, bem como um prazo viável para sua instalação.

Desta forma, o órgão prever exigências subjetivas, sem ao apresentar um roteiro detalhado para os testes em escala, está comprometendo o sucesso do certame pela busca da proposta mais vantajosa, incorrendo em subjetividade e insegurança e ferindo os princípios basilares do Direito Administrativo.

Portanto, é medida que se impõe a retificação do edital, com a definição dos requisitos mínimos e a inclusão de um roteiro detalhado para os Testes em Escala, prevendo o passo a passo dos procedimentos a serem seguidos, em observância aos Princípios da Legalidade, Isonomia e Julgamento Objetivo.

---

## **2. DA AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE EQUIPAMENTOS NOVOS E SEM USO ANTERIOR. EVIDENTE QUEBRA DE ISONOMIA**

---

Primeiramente, imperioso mencionar que, o órgão público ao elaborar o instrumento convocatório, deve agir com lisura e em observância aos princípios norteadores do Direito Administrativo.

Nesta senda, imperioso se faz a observância de aspectos que, por sua vez, possuem consonância muito maior com 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. 3º da referida lei:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos”.

No caso em tela, observou-se que em nenhum momento o instrumento convocatório está prevendo que os equipamentos de fiscalização eletrônica de trânsito DEVEM SER NOVOS E SEM USO.

Tal fato, está em desconformidade ao Princípio da Legalidade, cuja função está estritamente ligada ao que a lei estabelece, definindo limites ao poder de atuação das partes, em direito administrativo e principalmente em um procedimento licitatório. Portanto, os atos a serem praticados são vinculados a permissão desta lei.

O que se comprova em análise aos pontos cruciais do instrumento convocatório em comento.

Inicialmente, ressalta-se que a vigência do presente contrato perfaz o período de 12 meses, prorrogável em até 60 meses, com fulcro no art. 57, II da Lei 8.666/93, cuja previsão de conclusão do contrato, será em 2027.

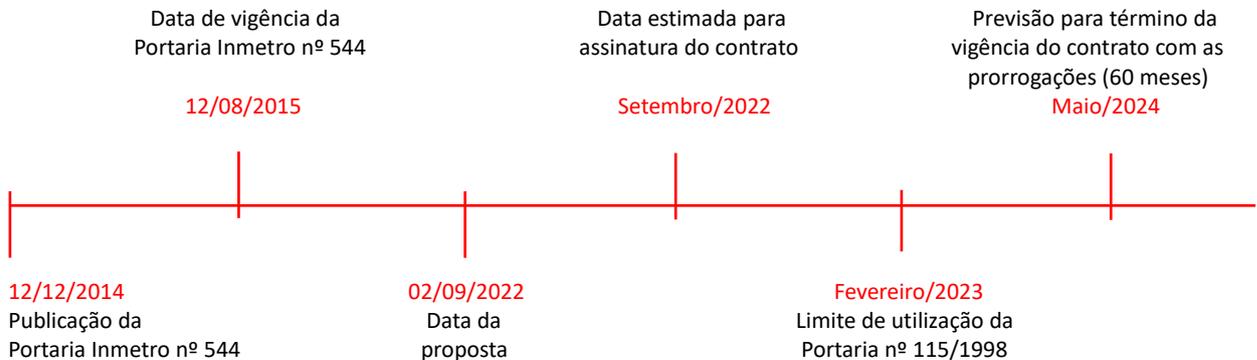
Fato é, que a Portaria nº 544/2014 do INMETRO, prevê que os equipamentos homologados pela Portaria nº 115/1998 do INMETRO deverão ser submetidos a verificação subsequente, até 90 meses após a entrada em vista da mencionada Portaria, conforme se verifica em análise ao seu Art. 7º:

“Art. 7º Estabelecer que os modelos de medidores de velocidade de veículos automotores aprovados pela Portaria Inmetro nº 115/1998, deverão ser submetidos à verificação subsequente, com base nos procedimentos estabelecidos no Regulamento Técnico Metrológico ora aprovado, até 90 (noventa) meses após a entrada em vigor deste instrumento legal.

§ 2º Após o prazo fixado no caput, somente serão submetidos à verificação subsequente os modelos aprovados pelo RTM anexo”.

Considerando que a Portaria nº 544/14 do INMETRO foi publicada em dezembro de

2014, com entrada em vigor 08 (oito) meses após a sua publicação, conclui-se que em 2023 os equipamentos homologados pela Portaria nº 115/1998 do INMETRO não poderão ser submetidos a verificação subsequente, o que causará a descontinuidade dos serviços, em ofensa ao Princípio da Continuidade.



Nesta senda, tem-se que a continuidade dos serviços públicos possui relação com o Princípio da Supremacia do Interesse Público, já que pressupõe que a coletividade não sofra prejuízos em razão de eventuais interesses particulares, com o fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

Neste sentido, eis o entendimento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SERGURANÇA. PRELIMINAR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. REJEIÇÃO. INTERRUÇÃO NO FORNECIMENTO DE ÁGUA. PAGAMENTO. MULTA. IMPOSSIBILIDADE. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. SENTENÇA MANTIDA.

[...]

**2. O princípio da continuidade dos serviços públicos exige que o Estado, seja por meio de seus órgãos da administração direta ou indireta, ou sob o regime de concessão ou permissão, atue de forma a prestar adequadamente os serviços de interesse da coletividade, sem interrupção.**

3. Admite-se interrupção do fornecimento do serviço público tão-somente nas situações expressamente excepcionadas em lei, quais sejam, casos de emergência, razões de ordem técnica e inadimplemento do usuário em relação à fatura mensal devida como contraprestação pelo serviço prestado.

4. É inaceitável a interrupção dos serviços como forma de coagir o usuário a adimplir a multa por infração administrativa supostamente cometida dois anos antes, haja vista a existência de meios judiciais disponíveis ao poder público para tal cobrança, sem que interrompa a prestação de relevante serviço público. 5. Recurso desprovido. Sentença mantida”.

Desta forma, considerando que o fim da presente contratação se dará em 2027 e que os equipamentos eletrônicos de fiscalização de trânsito homologados pela Portaria nº

115/1998 do INMETRO irão possuir funcionamento aferido pelo INMETRO apenas até fevereiro de 2023, resta clarificada a ocorrência de descontinuidade dos serviços, o que comprova a ilegalidade do presente processo licitatório.

Veja-se, a alteração do regulamento da legislação pertinente não é fato novo, sendo de conhecimento de todos os operadores de controladores de velocidade há aproximadamente 07 anos. Portanto, não há o que se falar em fato superveniente no intuito de justificar uma possível troca de equipamentos no decorrer do contrato, logo o equipamento ofertado como solução técnica para todo o contrato deverá ser aquele apresentado na demonstração que por motivo de regulamentação, **não poderá ser usado até a data do término da vigência prevista.**

Ainda que fosse possível a alteração, cabe ressaltar que estaria sendo implementado equipamentos que não foram submetidos aos testes previstos no edital, violando frontalmente o Princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Além do mais, o que claramente este respeitável Órgão objetiva é a contratação de um serviço moderno, tecnologicamente avançado, sem uso, visto que tanto a Administração, quanto a população que usufruirá os serviços, merece uma solução de qualidade, algo que o tempo de utilização não pode proporcionar.

Note-se ainda a necessidade de cuidado com um princípio importantíssimo “a seleção da proposta mais vantajosa para a administração”, sendo, portanto, crucial a apresentação de equipamentos novos, tecnologicamente avançados, duráveis, os quais não terão grande periodicidade de manutenções.

Por fim, cumpre salientar, que a ausência desta exigência compromete a lisura da contratação, visto que a empresa atual prestadora e responsável pela operação dos equipamentos, será beneficiada, uma vez que já possui os equipamentos produzidos e instalados nos locais, de tal modo, que tal custo não estará previsto em sua proposta.

Com base nisso, necessário se faz os seguintes levantamentos:

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.

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.

Assim, ao não exigir o fornecimento e instalação de equipamentos novos e sem uso, o órgão está direcionando o certame para a empresa atual prestadora, tendo em vista que a mesma não terá que incluir em sua proposta, os custos com instalação dos equipamentos e, principalmente, não haverá o que se falar em amortização dos equipamentos, tendo em vista que os mesmos, já encontram-se totalmente amortizados em decorrência da prestação de serviços atual.

Logo, tal fato caracteriza-se como um direcionamento de licitação, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União:

“O estabelecimento de condições a que apenas um licitante possa atender **leva ao direcionamento da licitação ou a um procedimento licitatório deserto ou fracassado**”. In Orientações básicas sobre Licitações e Contratos Públicos, TCU, 3ª ed, Brasília, 2006 (grifos nossos).

E sobre o tema, cumpre destacar sábia colocação do Mestre Marçal Justen Filho, o qual assevera que:

“O ato convocatório somente pode conter discriminações que se refiram à “proposta vantajosa”. Quando define o “objeto da licitação”, estabelece concomitantemente os limites para qualquer discriminação. Assim, **o ato convocatório viola o princípio da isonomia quando:** a) estabelece discriminação desvinculada do objeto da licitação; b) **prevê exigência desnecessária e que não envolve vantagem para a Administração;** c) impõe requisitos desproporcionais com necessidades da futura contratação; d) **adota discriminação ofensiva de valores constitucionais ou legais.** (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 7º Ed. São Paulo: Dialética, 2000)” (grifos nossos).

DESTA FORMA, A INEXISTÊNCIA DE DETERMINAÇÃO DA INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS NOVOS E SEM USO, FERE FRONTALMENTE O PRINCÍPIO DA ISONOMIA,

PROVOCANDO O DIRECIONAMENTO DO CERTAME.

Portanto, é medida que se impõe a retificação do presente Termo de Referência, para incluir no instrumento convocatório a obrigatoriedade de utilização de equipamentos novos e sem uso anterior, em respeito ao Princípio da Continuidade dos serviços públicos, bem como aos Princípios da Legalidade e Ampla Concorrência.

---

### **3. DO EXÍGUO PRAZO CONTRATUAL PREVISTO NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

---

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.

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

Atentando-se ao instrumento convocatório, verifica-se a previsão da vigência de 12 (doze) meses, conforme previsto nos itens 4.3 do Termo de Referência.

Tais disposições, encontram-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.

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 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 residual<sup>1</sup> 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:

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, inciso 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:

---

<sup>1</sup> 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.

“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”. (grifo nosso).

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 apresentado 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 de 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 das escolhas 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 nº 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 (sessenta) 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.

Outrossim, resta 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.

---

#### **4. DA DIVERGÊNCIA PREVISTA NO EDITAL**

---

De início, 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.

Ante o exposto, passa-se a analisar os pontos divergentes previstos no instrumento convocatório.

##### **2.1 Da divergência quanto à penalidade por inexecução total do objeto:**

Inicialmente, destacam-se os itens 7.2.3 do Termo de Referência e 13.2.3 do Edital, os quais preveem divergência quanto a porcentagem de multa para os casos de inexecução total, conforme segue:

Termo de Referência:

“7.2. A Contratada que cometer qualquer das infrações discriminadas no subitem acima ficará sujeita, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, às seguintes sanções:

7.2.1. Advertência por faltas leves, assim entendidas aquelas que não acarretem prejuízos significativos para a Contratante;

7.2.2. Multa moratória de 10% (dez por cento) por dia de atraso injustificado sobre o valor da parcela inadimplida, até o limite de 30 (trinta) dias;

7.2.3. **Multa compensatória de 30% (trinta por cento)** sobre o valor total do contrato, no caso de inexecução total do objeto”;

Edital:

“13.2. A Contratada que cometer qualquer das infrações discriminadas no subitem acima ficará sujeita, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, às seguintes sanções:

13.2.1. Advertência por faltas leves, assim entendidas aquelas que não acarretem prejuízos significativos para a Contratante;

13.2.2. Multa moratória de 10% (dez por cento) por dia de atraso injustificado sobre o valor da parcela inadimplida, até o limite de 30 (trinta) dias;

13.2.3. **Multa compensatória de 10% (dez por cento)** sobre o valor total do contrato, no caso de inexecução total do objeto”;

Veja-se, resta clarificado que o presente instrumento está prevendo porcentagens divergentes de multa para o mesmo fato gerador, o que causa insegurança aos licitantes interessados em participar do certame.

Ademais, a fixação de penalidade de multa de 30% sobre o valor contratual é demasiada abusiva.

Veja-se, é imperioso mencionar que a finalidade da multa é inibir a prática de atos contrários aos interesses da Administração, que impliquem em descumprimento contratual e como forma de minimizar ou reparar o dano causado à Administração, não podendo ser utilizada como forma de aniquilar o contratado.

Ao fixar um valor de multa exagerado, a Administração pode causar ao contratado um dano maior do que se lhe aplicasse a sanção de inidoneidade, pois esta somente impede o sancionado de contratar com a Administração Pública, mas não lhe retira a possibilidade de contratar com particulares.

A aplicação de multa abusiva pode inviabilizar a existência da contratada, já que poderá ficar sem recursos para cumprir com seus compromissos trabalhistas, tributários, comerciais, entre outros.

Além disso, a aplicação de multa abusiva pode causar enriquecimento ilícito da Administração em detrimento do contratado, o que afronta o sistema jurídico vigente, principalmente o Princípio da Legalidade.

Por isso, o instrumento convocatório, que serve de base para a licitação, deve demonstrar, sem ambiguidades e exageros, todas as exigências necessárias, na busca pela proposta mais vantajosa.

Diante do exposto, resta evidenciado que o processo licitatório deve realmente sofrer profundas alterações, a fim de prever somente penalidades sem ambiguidades e que possuam compatibilidade com o objeto do presente edital, com a legislação vigente, bem como com a atual jurisprudência dos Órgãos Superiores, além de evitar danos patrimoniais desnecessários e injustificáveis à Administração Pública, tornando esta contratação mais vantajosa para a Administração Pública, permitindo a ampliação de participação das empresas interessadas e não ensejando complicações legais.

---

### III – DOS PEDIDOS

---

**ISSO POSTO**, apresenta-se a presente Impugnação ao edital em epígrafe, requerendo especificamente ao(a) Ilmo. Sr. Pregoeiro Marcel Augusto Marques e Equipe de Apoio que seja revisto o conteúdo do edital de **Pregão Presencial n° 084/2022, publicado pela Prefeitura Municipal de Catalão/GO**, promovendo-se:

- I. O recebimento da presente Impugnação;
  
- II. **A devida retificação do presente certame**, com o fim de:
  - a) Incluir os requisitos mínimos e um roteiro detalhado para os Testes em Escala, prevendo o passo a passo dos procedimentos a serem seguidos;
  - b) Incluir no instrumento convocatório a obrigatoriedade de utilização de equipamentos novos e sem uso anterior, em respeito ao Princípio da Continuidade dos serviços públicos, bem como aos Princípios da Legalidade e Ampla Concorrência;
  - c) Alargar o prazo de vigência contratual, para melhor amortização dos custos de instalação e fornecimento;
  - d) Sanar a divergência quanto a penalidade de multa por inexecução total, em respeito aos Princípios da Legalidade e Ampla Concorrência.
  
- 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, 31 de agosto de 2022.

**ELISEU KOPP & CIA. LTDA.**

CNPJ: 93.315.190/0001-17

Nathana Turkiello Lixinski

Supervisora de contratos

RG: 5082991315 | CPF: 019.793.120-01

Representante Legal