



PARECER JURÍDICO

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2024.07.08.001.

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Pacajus-CE.

ASSUNTO: Recebemos do Pregoeiro e da equipe de apoio da Prefeitura Municipal de Pacajus – CE, solicitação de emissão de Parecer Jurídico por ocasião das proposições de Impugnação ao Edital de Licitação, apresentadas pelas empresas:

- **PRIME CONCULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 05.340.639/0001-30;
- **CARLETO GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 08.469.404/0001-30.

DA ANÁLISE DA ADMISSIBILIDADE

Pressupostos Extrínsecos

O presente procedimento licitatório, conforme previsão do Edital, tem como fundamentos legais a Lei Federal nº 14.133/2021, bem como do Decreto Municipal nº 55/2023.

Neste sentido, temos que o artigo 164, da Lei Nova de Licitações e Contratos, prevê como legitimados a impugnar o edital qualquer pessoa, senão vejamos:

“Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.”

Neste sentido, ambas as Impugnantes, anexaram suas insurgências de impugnação, em data de 24 de julho de 2024, em campo próprio do sistema, observando o prazo acima referido, haja vista a data prevista para abertura do certame, qual seja, dia 29 de julho de 2024, portanto, considerando as manifestações de Impugnação ao Edital, tempestivas.

Portanto, as impugnações apresentadas devem ser recebidas por reunirem as hipóteses legais intrínsecas e extrínsecas de admissibilidade. Sendo assim, e, considerando o material

constante no presente Processo Licitatório, passamos a adentrar no mérito das matéria impugnadas e nos posicionarmos conforme segue:

RESUMO DAS IMPUGNAÇÕES APRESENTADAS.

As Impugnantes contestam a legalidade de alguns itens e exigências contidas no edital e termo de referência, conforme fundamentação expressa nas respectivas insurgências, onde numeramos de acordo com os tópicos apresentados, senão vejamos:

- 1) Suposta vedação e limitação da taxa da rede credenciada;
- 2) Suposta limitação do objeto a empresas que utilizam sistema com cartão magnético/ QR CODE, alegando haver tecnologia mais avançada com sistemas totalmente Web, restringindo assim a competitividade.
- 3) Suposto agrupamento ilegal de itens distintos entre si.
- 4) Integração com o sistema do Detran.
- 5) Indicação de marca para parâmetro de preços.

Sendo assim, requerem o acolhimento das impugnações ao edital publicado para promover as alterações sugeridas e posterior publicação.

DA FUNDAMENTAÇÃO.

Após análise acerca da matéria levada em tela, via impugnação, temos as seguintes considerações a fazer.

Como sabido, os Entes Públicos devem atentar aos Princípios Constitucionais elencados no Artigo 37, caput, da Constituição federal, quais sejam da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Nesse aspecto, resta claro que em nenhum momento o Município de Pacajus deixou de levar em conta quaisquer destes princípios quando da elaboração do Edital de Licitação objeto da Impugnação.

Além da observância dos Princípios elencados anteriormente, os Entes públicos devem observar também todos os Princípios que norteiam o procedimento licitatório, em especial quanto ao da vinculação ao edital, sendo este princípio básico de toda e qualquer licitação.

Vários são os posicionamentos nesse sentido. O eminente doutrinador Hely Lopes Meirelles, em sua obra intitulada “Direito Administrativo Brasileiro”, Editora Revista dos Tribunais – São Paulo, 1985, à páginas 225 e 226, leciona o seguinte:

“A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu...”

É imperativo dizer que o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório se traduz na regra de que o Edital faz LEI entre as partes, devendo os seus termos serem observados até o final do certame, vez que vinculam as partes.

Conclui-se então que a Administração Municipal deve primar pela observância dos Princípios Constitucionais que norteiam e orientam a realização dos Procedimentos Licitatórios, bem como pelos Princípios inerentes às regras básicas de Licitação.

Deve-se analisar então, o caso específico, ao qual passamos a discorrer.

A Administração Municipal de Pacajus – CE, lançou um Edital de Licitação que tem por objeto o REGISTRO DE PREÇOS VISANDO SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO, INTERMEDIÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE UM SISTEMA INFORMATIZADO E INTEGRADO DE FROTAS VIA WEB E APLICATIVO PARA GESTÃO DE VEÍCULOS E MOTORISTAS, CONTROLE DE MULTAS, CONTRATOS DE LOCAÇÃO, GARAGEM DE VEÍCULOS, DEMAIS DESPESAS E ATENDIMENTO AO TCE-SIM, COM UTILIZAÇÃO DE CARTÃO MAGNÉTICO OU MICRO PROCESSADO DE GERENCIAMENTO PARA AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS (GASOLINA, ETANOL E ÓLEO DIESEL), SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DE PACAJUS/CE.

Tal Instrumento Convocatório não pode ser considerado como “restritivo”, somente porque uma determinada empresa manifesta-se nesse sentido.

É imperativo que se proceda uma análise, com base em dados reais, acerca da pertinência das razões das impugnações apresentadas pelas empresas.

Neste sentido, os requisitos atacados objeto da presente impugnação se mostram de grande relevância técnica, eis que ambos estão diretamente relacionados ao futuro cumprimento integral de todas as cláusulas contratuais por parte do licitante vencedor.

Passaremos a discorrer cada tópico individualmente.

1) Da suposta vedação e limitação da taxa da rede credenciada.

A presente insurgência é completamente desconectada da realidade vivenciada no mercado de gestão de frota.

Isto porque cada empresa possui um modelo de negócio próprio, ajustado junto à sua rede credenciada, variando-se a cobrança dos valores de participação nas vendas, cobrança ou não de taxas de adesão ao credenciamento, etc.

Por sua vez, a elaboração de cláusulas que visem a regulação da relação contratual entre o administrador da rede de credenciamento e seus credenciados é vista como uma ingerência indevida em um mercado que já se encontra consolidado, por tal motivo que o edital prevê que não poderá ser cobrada nenhuma taxa da rede credenciada, justamente para que a Administração contrate preços iguais aos praticados no mercado.

Portanto, não é complexo de se compreender que o trabalho da rede credenciada não é controlar os preços de seus credenciados, mas sim de oferecer pluralidade de opções ao contratante, cuidando para perseguir sempre o credenciamento de estabelecimentos idôneos, que não pratiquem preços abusivos.

O bom administrador de rede credenciada que esta Administração pretende contratar tem por obrigação acompanhar os desvios de seus credenciados, sugerir adaptações, melhorias, levantar as justificativas, discutir soluções com a fiscalização contratual e, na sua inércia, arcar com as eventuais sanções correspondentes.

Resta claro que não há qualquer impedimento quanto às exigências estabelecidas no edital, onde foi observado todos os princípios norteadores da administração pública.

Neste sentido, não assiste razão às Impugnantes.

2) Da suposta limitação do objeto a empresas que utilizam sistema com cartão magnético/ QR CODE, alegando haver tecnologia mais avançada com sistemas totalmente Web, restringindo assim a competitividade.

Quanto ao uso de cartão magnético com chip e/ou microprocessado, entendemos que os meios de pagamentos realizados por cartão magnético são os mais usuais e comuns no mercado, por este motivo o critério foi estabelecido.

Outrossim, esclarecemos que o edital convocatório e seus anexos se prestam a definir parâmetros de especificação mínimas do objeto e qualquer proposta que ofertar tecnologia superior àquela definida no edital será aceita.

Ao contrário da alegação da Impugnante, o edital não restringe/veda a participação de empresas com sistema superior, e sim, define parâmetros mínimos.

As regras do edital não devem ser interpretadas de forma restritiva, uma vez que não prejudiquem a Administração Pública, conforme julgado do Superior Tribunal de Justiça expõe sobre o tema:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA DO TIPO MENOR PREÇO. ATENDIMENTO ÀS REGRAS PREVISTAS NO EDITAL. PRODUTO COM QUALIDADE SUPERIOR À MÍNIMA EXIGIDA. 1. Tratando-se de concorrência do tipo menor preço, não fere os princípios da isonomia e da vinculação ao edital a oferta de produto que possua qualidade superior à mínima exigida, desde que o gênero do bem licitado permaneça inalterado e seja atendido o requisito do menor preço. 2. Recurso ordinário não-provido. (STJ – RMS: 15817 RS 2003/0001511-4. Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORANHA, Data de Julgamento: 06/09/2005, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 03/10/2005 p. 156).

Vale destacar que o objeto ora licitado é bastante comum, possui vários fornecedores que podem atender às especificações editalícias e é, usualmente, contratado no âmbito da Administração Pública.

Basta uma rasa pesquisa na rede mundial de computadores para inferir que múltiplas empresas prestadoras de serviços similares atuam no mercado com seus sistemas informatizados e, ainda, disponibilizam cartões, sejam por tarja magnética ou sistema de cartão com chip.

Considerando este levantamento de mercado, verifica-se que não há restrição à competitividade, mas sim ampla disponibilidade de empresas aptas ao fornecimento dos serviços a serem contratados, conforme os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.

Desta forma, o pleito da Impugnante, parece mais intencionado à solução de uma questão particular da empresa - a incapacidade operacional de fornecer todos os itens do grupo - do que ensejar maior concorrência ao certame ou vantagens à Administração.

3) Do suposto agrupamento ilegal de itens distintos entre si.

Cumpra esclarecer que, ainda na fase interna do certame, compete à Administração proceder estudo detalhado sobre as características do objeto, modo de comercialização e preços praticados no mercado, a fim de delimitar os procedimentos que serão desenvolvidos na licitação.

Quando a Administração concluir pela necessidade de instauração de licitação deve verificara possibilidade técnica e econômica de dividir o objeto em vários itens/lotos, permitindo que um número maior de interessados participe da disputa, o que, em decorrência, aumenta a competitividade e viabiliza a obtenção de melhores propostas.

O Tribunal de Contas da União recomenda que a licitação seja procedida por itens/lotos sempre que econômica e tecnicamente viável, cabendo a Administração, justificadamente, demonstrar a vantajosidade da opção feita.

Isso porque em determinadas situações a divisão do objeto pode desnaturá-lo ou mesmo mostrar-se mais gravosa para a Administração, fatos esses que devem ser verificados e justificados pela autoridade competente.

A divisão do objeto não pode, portanto, causar prejuízo para o conjunto ou complexo licitado, observando-se que cada item/lote cinge-se a certame autônomo, com julgamento independente. Os atos administrativos devem ser fundamentados e justificados, inclusive, para fins de controle.

Dessa forma, a Administração deve analisar a pertinência e a viabilidade prática dos procedimentos a serem adotados, oportunizando a contratação mais vantajosa sobre todos os aspectos (econômico, operacional, finalístico, etc.).

Embora a regra geral seja a divisão do objeto em itens, por proporcionar o aumento da competitividade na disputa, admite-se que essa divisão seja feita por lotes / grupos, desde que haja justificativa robusta para tal providência, além de ser imprescindível que o agrupamento dos itens de cada lote seja feito com cautela e em plena consonância com a prática de mercado, de modo a assegurar ampla competitividade ao certame.

Neste sentido, é possível comprovar, com base na compulsão dos autos, que a Administração fez comprovar, sob os aspectos econômicos, operacional e de finalidade, a vantajosidade pela adoção da adjudicação por grupo de itens.

Logo, a definição do objeto da licitação pública e as suas especificidades são eminentemente discricionárias, a qual compete ao agente administrativo avaliar o que o interesse público demanda obter mediante a contratação. Cumpra ponderar que, ao decidir pelo procedimento do julgamento das propostas em licitações, cujos objetos possuem natureza divisível,

podendo ser apartados como “itens” ou agrupados em grupo(s), a Administração faz uso do poder discricionário - AcórdãoTCUnº120/2018 - Plenário - que tem, permitindo, no caso em análise, que haja vencedor único para o grupo, não descuidando do interesse público e da otimização de custos e atos.

Ademais, considerando o levantamento de mercado, a Administração verificou que não haveria restrição à competitividade, há ampla disponibilidade de empresas aptas ao fornecimento dos serviços a serem contratados, conforme os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.

Desta forma, o simples argumento da impugnante de que se vê impedida de participar, não merece prosperar e não tem nenhum fundamento legal, uma vez que, o pleito da Impugnante parece mais intencionado à solução de uma questão particular da empresa - a incapacidade operacional de fornecer todos os itens do grupo - como mesmo citou a impugnante, do que ensejar maior concorrência ao certame ou vantagens à Administração.

4) Da integração com o sistema do Detran.

Imprescindível a integração do sistema contratado com o sistema do Detran, justamente para controle e fiscalização das multas e principalmente, para abertura de processos administrativos para apuração e responsabilização dos envolvidos, a fim de eximir o Município de eventuais prejuízos.

Vale destacar que não há nenhuma comprovação de limitação à participação no certame de empresas interessadas, não merecendo prosperar tal insurgência por não ter nenhum fundamento legal, uma vez que, o pleito da Impugnante parece mais intencionado à solução de uma questão particular da empresa.

6) Da indicação de marca para parâmetro de preços.

Quanto ao tópico de indicação de parâmetro de preços, onde o Edital e Termo de Referência prevê a utilização da tabela “AUDATEX”, não há nenhum óbice, por parte desta Procuradoria, em acrescentar todas as tabelas existentes no mercado para fins de parâmetro de preços, valendo destacar que sempre deverão ser dentro dos preços praticados no mercado.

Portanto, plenamente possível fazer um adendo ao Edital com a finalidade de inserir as tabelas de referência indicadas pela Impugnante, haja vista ampliar a pesquisa de preços de referência do objeto a ser contratado.

Ademais, as Impugnantes não pleiteiam outra coisa, senão a completa desconfiguração do objeto a ser contratado.

Neste sentido, não se pode exigir que o Município deixe de buscar um serviço mais qualificado, moderno e eficiente, simplesmente pelo fato de que determinadas empresas seriam impossibilitadas de efetuar a referida comercialização.

CONCLUSÃO.

Pelas razões de fato e de direito acima aduzidas, opino por negar provimento ao pedido da Impugnação apresentada pela empresa CARLETTO GESTÃO DE FROTAS, mantendo o Edital nos seus devidos termos. Com relação ao pedido da Impugnação apresentada pela empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA, opinamos pelo seu provimento parcial, somente quanto a inclusão das tabelas de referência de preços de montadoras para o balizamento dos custos dos serviços e/ou reparos a ser contratados – MOLICAR, CILIA, ORION, AUDATEX, sem necessidade de nova publicação de aviso de Edital, uma vez que não haverá nenhum comprometimento da formulação das propostas, conforme disciplina o § 1º, do art. 55, da Lei nº 14.133/2021.

Cumprir informar que o Pedido de Impugnação e os demais documentos necessários para embasamento da tomada de decisão restam juntados ao processo administrativo com as devidas rubricas.

É o meu parecer, s.m.j.

Pacajus – CE, 26 de julho de 2024.

Wlysses Machado Pinto

OAB/CE 23.548

Portaria 786/2024

José Isaac Pedroza Araújo

OAB/CE 42.700

Portaria 188/2024