



---

**Processo Administrativo nº 24.289/2023**

**Requerente: Tacom Projetos de Bilhetagem Inteligente Ltda.**

**Assunto: Impugnação - Edital de Licitação - Pregão Eletrônico n. 157 de 2023 –  
Processo Licitatório n. 5.561/2023**

Ao Ilmo. Sr. Dr. Subprocurador de Processos Administrativos;

## **I - DO RELATÓRIO**

Trata-se de impugnação apresentada pela Requerente em 12/09/2023 acerca do Edital do Pregão Eletrônico n. 157 de 2023 - Processo Licitatório n. 24.289/2023, que tem por objeto licitar a melhor proposta para contratação de empresa para o gerenciamento do Sistema de Bilhetagem Eletrônica e Monitoramento do serviço municipal de transporte coletivo do Município de Nova Friburgo.

Em suma, a Requerente alega em sua peça de impugnação, acostada às fls. 03/28, a existência de diversas irregularidades, a saber: **1)** insuficiência na formulação das exigências de qualificação técnica (item III); **2)** ausência de clareza e insuficiência das informações disponibilizadas no edital para fins de elaboração de propostas (item IV); **3)** ausência de informações técnicas que definem o objeto (item IV.1); **4)** ausência de definição objetiva do regime de execução dos serviços e da demanda para previsão das medições e remuneração da contratada (item IV.2); **5)** existência de vícios materiais e contradições (item IV.4); **6)** exigências que restringem o caráter competitivo da licitação (item V); **7)** incompatibilidade da modalidade licitatória do Pregão Eletrônico com a complexidade do objeto licitado (item VI);

A Comissão de Pregão I, em manifestação de fls. 29 acolheu a impugnação, eis que preenchidos os pressupostos de admissibilidade, encaminhando o procedimento à Secretaria Municipal de Governo para pronunciamentos de ordem técnica, na forma do item 5.1.1 do edital.

A Secretaria Municipal de Governo, em manifestação de fls. 30/34, informa que em virtude da prestação de serviço contratualizado com a Fundação COPPETEC, com



interveniência do programa de engenharia da COPPE/UFRJ, a impugnação foi discutida com a CONTRATADA, porém cingindo-se às impugnações as questões de ordem jurídica, as mesas foram analisadas à luz das questões jurídicos/legais, para submissão à Procuradoria-Geral para manifestação final.

Inclusive, se manifesta no sentido de que a Peça de Impugnação da empresa Tacom Projetos de Bilhetagem Inteligente Ltda está alicerçada, em sua maioria, nos mesmos fundamentos que conduziram a impugnação autuada no processo administrativo n. 24.289/2023, portanto, verifica-se que todas as indagações postas naquela oportunidade foram analisadas e respondidas.

Por fim, encaminhou os autos a esta Procuradoria-Geral para análise jurídica.

É o relatório. Passa-se a devida análise.

## II - DOS FUNDAMENTOS

Preliminarmente, verifica-se que a impugnação apresentada em **12.09.2023** é tempestiva, em conformidade com o art. 24 do Decreto Federal n. 10.024/2019, tendo em vista que a realização do Pregão está agendada para **14.09.2023**.

No mérito, passa-se às seguintes considerações.

Pois bem. Conforme disposição legal, cabe ao Pregoeiro a análise e decisão das impugnações, podendo requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, além de pronunciamentos de ordem técnica junto ao setor requisitante do objeto licitado.

Nesse sentido dispõe o art. 24 do Decreto Federal n. 10.024/2019:

*Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.*



---

*§ 1º A impugnação não possui efeito suspensivo e caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento da impugnação.*

Como sabido, as especificações técnicas contidas no processo licitatório, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos, escolha da modalidade licitatória, critério de julgamento e pesquisa de mercado são de inteira responsabilidade da secretaria requisitante, eis que detém o conhecimento técnico necessário para definir as exigências essenciais ao objeto licitado, bastando que esteja dentro da legalidade.

Por se tratar de matéria estritamente técnica referente ao objeto a ser licitado, cabe à Secretaria Municipal de Governo a análise, que é a secretaria requisitante, considerando que a Procuradoria não possui expertise sobre a matéria, não podendo opinar sobre qualquer questão técnica referente ao objeto do certame.

Portanto, a presente manifestação se restringirá tão somente aos aspectos jurídicos impugnados, a seguir abordados.

## **II.1) Insuficiência na formulação das exigências de qualificação técnica**

O item 11.10 – *Da Capacidade Técnica*, foi impugnado, alegando que o Edital ora analisado não contemplou exigências de qualificação técnica para as parcelas mais relevantes do serviço licitado, medida fundamental para a garantia da seleção da proposta mais vantajosa e para a adequada execução do objeto licitado.

Desta forma, aduz o impugnante que as exigências do Edital não estão adequadas ao propósito da licitação referente a seleção da proposta mais vantajosa, sendo que o mesmo dispõe:

**11.10.1 - A documentação relativa à qualificação técnica do licitante se comprovará mediante a apresentação de certidões de acervo técnico e/ou atestado, observada as seguintes condições:**





**11.10.1.1 - Ser fornecido(s) por Pessoa(s) Jurídica(s) de Direito Público ou Privado.**

**11.10.1.2 - No caso de CONSÓRCIO, de pelo menos um membro do CONSÓRCIO considerado isoladamente, em pelo menos 1 (uma) das atividades a seguir:**

- a) Processamento de transações por meios de pagamentos eletrônicos envolvendo, no mínimo, 15.000 (quinze mil) transações diárias, em média, considerando 6 (seis) meses de operação;**
- b) Processamento de transações de sistemas de bilhetagem eletrônica, que observe, no mínimo, um volume médio diário de 15.000 (quinze mil) transações de uso ou recarga do cartão eletrônico, num período de 6 (seis) meses;**
- c) O mesmo volume médio diário de 15.000 (quinze mil) transações financeiras considerando o prazo de 6 (seis) meses, envolvendo gestão de hardware e software de equipamentos de ATM e operação de pontos de venda (POS);**
- d) Serviços de instalação, manutenção, suporte, operação e supervisão em sistemas de Tecnologia da Informação que operem com, no mínimo, um volume médio diário de 30.00 (Trinta mil) transações por 6 (seis) meses;**
- e) Comprovar qualificação técnica do licitante, ou, no caso de CONSÓRCIO, de pelo menos um membro do CONSÓRCIO, com experiência no monitoramento de frota e controle de quilometragem rodada em sistema com, no mínimo, 150 (cento e cinquenta) veículos.**

**11.10.2 - Não será admitida a apresentação de atestado de capacidade técnica emitido por empresa ou empresas do mesmo grupo econômico em favor da licitante participante, no caso desta também pertencer ao grupo econômico.**

**11.10.3 - Os atestados poderão ser somados, caso os serviços tenham sido, ou estejam ocorrendo em períodos concomitantes.**

**11.10.4 - Declaração de compromisso do licitante de que dispõe de materiais, equipamentos e profissionais técnicos necessários na equipe em atendimento ao disposto do Edital.**

**11.10.5 - Demais documentos de comprovação técnica complementar, quando for o caso, previstos nos anexos deste Edital.**

Em síntese, alega a impugnante que as exigências para comprovação de aptidão técnica são insuficientes para o atendimento do artigo 30, inciso II da Lei de Licitações,



não estando adequadas ao propósito de seleção da proposta mais vantajosa.

Verifica-se que a Secretaria Municipal de Governo, através da Subsecretaria de Serviços Concedidos, no item III , às fls. 30, se manifestou no sentido de que *“A Consultoria técnica entende que deverá ser adicionada a qualificação técnica com relação ao sistema de gestão de frota, para que seja atribuído à prestação de serviço, qualidade e eficiência, portanto, o item será alterado para inserção da qualificação técnica referente ao sistema de gestão de frota. Contudo, diversamente do que foi verificado para o sistema de gestão de frota, o sistema de CFTV servirá para auditoria dos embarques, não sendo objeto principal do projeto, mas atividade acessória, permanecendo como estipulado no edital”*.

Como narrado anteriormente, a formulação das exigências de qualificação técnica cabe à Secretaria requisitante, que detém a expertise técnica necessária para tanto.

## **II.2) Ausência de clareza e insuficiência de informações disponibilizadas no edital para fins de elaboração de propostas.**

Alega a impugnante que o Edital possui ausência de clareza, contradição e/ou indefinição de diversas informações necessárias para a execução contratual, o que resulta na indefinição do objeto licitado.

Em resumo, alega a impugnante que o Edital não apresenta as características atuais do Sistema de Bilhetagem de Nova Friburgo, quantos veículos, quantas linhas, quantas garagens, quantos cartões e a distribuição por tipo de cartões e inclusive não descreve como deverá ser o processo de migração entre o sistema atual e o novo e quais serão as regras de recuperação e transferência de saldo de cartões, de quem será a responsabilidade de instalação, frustrando toda a possibilidade de sucesso e atendimento ao interesse público da licitação.

**Compulsando os autos do processo, verifica-se que a Secretaria Municipal de Governo, através da Subsecretaria de Serviços Concedidos, não se manifestou a respeito deste tópico da impugnação.**





Como narrado anteriormente, a respeito de ausência de clareza e insuficiência de informações disponibilizadas no edital para fins de elaboração de propostas, cabe à Secretaria requisitante, que detém a expertise técnica necessária para tanto.

### **II.3) Ausência de informações técnicas que definem o objeto**

O item 2.1 – *Do Objeto*, foi impugnado, alegando que o Edital possui ausência de informações técnicas que definem o objeto, pois não disponibilizou o cronograma para execução dos serviços como também não ofereceu informações técnicas o suficiente para definir o objeto, o que impossibilita a elaboração de propostas precisas e conscientes, bem como o julgamento objetivo por parte do Poder Público.

Em resumo, alega a impugnante que o Edital deixou de preencher os requisitos do artigo 3º, incisos I a III da Lei n. 10.520/2002 e artigo 6º, inciso IX e artigo 7º § 2º, inciso I da Lei Federal 8.666/1993, consistindo em uma razão autônoma e suficiente para demonstrar a ilegalidade do certame e a necessidade de sua anulação.

Verifica-se que a Secretaria Municipal de Governo, através da Subsecretaria de Serviços Concedidos, no item IV.2, que *“Os quantitativos necessários para levantamento de custos foram apresentado no Termo de Referência, desta feita, foram discriminadas as balizas necessárias para que a proposta seja formulada, sendo necessário alterar o edital no que se refere ao cronograma de migração, portanto assiste razão a empresa impugnante, assim será apresentado processo de migração entre o sistema atual e o novo. Quanto ao impugnado no item 59 (I) NÃO procede, pois não haveria interoperabilidade, portanto, esta exigência será suprimida do edital do SBE. Quanto ao item (ii) importa nas duas funcionalidades, ou seja, operação do sistema de tecnologia da informação e o suporte à operação desse sistema. Quanto ao item (iii) assiste razão à empresa impugnante e as incorreções serão sanadas no novo edital. Quanto ao Item 62, assiste razão ainda a empresa impugnante, posto que houve erro material na inclusão da descrição de equipe não prevista, portanto, o edital deverá ser corrigido. Quanto ao alegado no item 63, verifica-se que os quantitativos estão propostos e quanto ao horário de trabalho será corrigido novo edital. No que se refere aos itens 65 e 66, tem-se que*



*quanto ao subitem (i) o item 2.3.2 do TR equaciona a questão suscita pela empresa impugnante, em relação ao subitem (ii), o CFTV servirá para auditoria dos embarques, não tendo necessidade de integração com o sistema de gestão de frotas”*

Como narrado anteriormente, as informações técnicas que definem o objeto cabe à Secretaria requisitante, que detém a expertise técnica necessária para tanto.

#### **II.4) Ausência de definição objetiva do regime de execução dos serviços e da demanda para previsão das medidas e remuneração da contratada.**

A impugnante alega que o Edital, possui ausência de definição objetiva do regime de execução dos serviços e da demanda para previsão das medidas e remuneração da contratada, pois o Edital, apesar de prever a emissão de ordem de serviço mensal, não específica e nem estima o quantitativo a ser demandado mensalmente, tratando-se de vício que viola as disposições legais acerca da necessária definição precisa do objeto licitado, em razão de não ficar claro qual a demanda pelos serviços.

Em resumo, alega a Impugnante que o Edital evidencia a ausência de planejamento da Administração Pública quanto aos serviços demandados, já que a definição da demanda será definida mês a mês, ao longo da execução contratual, sem qualquer estimativa ou baliza prévia.

Verifica-se que a Secretaria Municipal de Governo, através da Subsecretaria de Serviços Concedidos, no item IV.3, se manifestou no sentido de que *“Assiste razão a empresa Impugnante, e que a omissão no edital será resolvida com a publicação do Acordo do Nível de Serviço”*.

Como narrado anteriormente, as informações técnicas sobre a ausência de definição objetiva do regime de execução dos serviços e da demanda para previsão das medidas e remuneração da contratada, cabe à Secretaria requisitante, que detém a expertise técnica necessária para tanto.

#### **II.5) Existência de vícios materiais e contradições**





A Impugnante alega que o Edital, ora impugnado, possui diversos vícios materiais de redação, contradições e erros materiais que prejudicam ainda mais a apresentação da proposta quanto a documentação referente a habilitação.

Em resumo, alega a Impugnante que o Edital não foi formulado de forma adequada devido as contradições, erros materiais e ilegalidades, pugnano pela anulação do mesmo.

Verifica-se que a Secretaria Municipal de Governo, através da Subsecretaria de Serviços Concedidos, no item IV.4, se manifestou no sentido que *“Quanto ao item 81, assiste razão a empresa impugnante, portanto deverá ser retirada a expressão: Que foi realizada vistoria e medição “in loco” de todo o material necessário para compor os itens supracitados”*.

Como narrado anteriormente, as informações técnicas sobre a existência de vícios materiais e contradições cabe à Secretaria requisitante, que detém a expertise técnica necessária para tanto.

## **II.6) Exigências que restringem o caráter competitivo da Licitação**

A Impugnante alega que o Termo de Referência anexo ao Edital, ora impugnado, elenca inúmeros requisitos que devem ser atendidos pela empresa que vier a ser contratada.

Em suma, aduz a Impugnante que *“o documento referencial exige que a empresa implante um Centro de Monitoramento e Controle – CMC com equipamentos/componentes específicos, dentre os quais ‘Software de Monitoramento por Video’, o qual deve atender a mais de 1000 requisitos e especificações, dentre os quais alguns muito específicos, que não representam o padrão de mercado e que possivelmente tende a direcionar a contratação a uma empresa específica.”*

Verifica-se que a Secretaria Municipal de Governo, através da Subsecretaria de





Serviços Concedidos, no item V, se manifesta no seguinte sentido: “(...) *a descrição do software visa abarcar as funcionalidades necessárias para a gestão do SBE e se enquadra na maioria dos softwares de mercado existentes, portanto, configurou-se o que permite que o sistema funcione como pretende o poder público. Neste sentido, com o devido acatamento, restando evidente que existem vários softwares que são compatíveis, não verifica-se restrição na competitividade.*”

Como narrado anteriormente, as informações técnicas sobre as exigências que restringem o caráter competitivo da licitação cabe à Secretaria requisitante, que detém a expertise técnica necessária para tanto.

## **II.8) Incompatibilidade da modalidade licitatória do Pregão Eletrônico com a complexidade do objeto licitado**

A Impugnante alega que a modalidade de licitação escolhida pelo Município para contratação de empresa para o gerenciamento do Sistema de Bilhetagem Eletrônica e monitoramento do serviço municipal de Transporte Coletivo do Município de Nova Friburgo/RJ não é adequada, tendo em vista as especificações técnicas definidas para os bens e serviços ora licitados exigidas pelo Edital, ora impugnado.

Nesse sentido, aduz que a própria Lei nº 10.520/2022 estabeleceu que a utilização do pregão deve se restringir à aquisição de bens e serviços comuns, não sendo modalidade adequada para bens e serviços complexos. Dessa forma, suscita que os serviços e bens a serem adquiridos pelo Município não podem ser licitados por meio da modalidade do pregão, seja ele eletrônico ou presencial.

Verifica-se que a Secretaria Municipal de Governo, através da Subsecretaria de Serviços Concedidos, no item VII, se manifesta apresentando a redação do Acórdão 1.046/2014 – Plenário, Ministro Benjamin Zymler – TCU acerca da matéria, concluindo que, em verdade, “*a complexidade do serviço não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de ‘serviço comum’, mas sim o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Caso apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e se encontre disponível, a qualquer tempo, em um mercado próprio, o serviço pode ser*



---

*classificado como serviço comum (...)*”

Pois bem. Cabe ressaltar que foi celebrado em 03/03/2022 o Contrato nº 044/2022 com a Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos – COPPETEC, tendo por objeto a contratação de serviço de diagnóstico do Sistema de Transporte Público Coletivo por Ônibus Municipal através do planejamento, execução e tratamento de dados operacionais e jurídicos do sistema do transporte público municipal de Nova Friburgo.

Considerando que a COPPETEC foi contratada pela Administração Municipal para a finalidade de preparo do edital e anexos da licitação, estando responsável pelo planejamento, execução e tratamento de dados operacionais e jurídicos do sistema do transporte público municipal, bem como pela elaboração do edital licitatório e seus anexos, cabe a mesma a análise da impugnação.

Nesse sentido, cumpre destacar que o presente item já foi debatido pela COPPETEC e pela Secretaria Municipal de Governo, através da Subsecretaria de Serviços Concedidos, nos autos do Processo Administrativo nº 20.644/2023, razão pela qual deve-se observar a resposta à impugnação de fls. 30/34.

## **I - DA CONCLUSÃO**

Em face do exposto, tendo em vista a resposta apresentada pela COPPETEC, **opina-se pela remessa dos autos à Secretaria Municipal de Governo para a adoção das providências necessárias.**

Ressalta-se que a opinião desta Procuradoria Geral, órgão com atribuição de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Municipal, na forma do art. 206, da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo, Lei Municipal n. 4.637/18, restringe-se apenas à análise das questões jurídicas relacionadas ao tema sob consulta, à medida em que a análise de questões de ordem técnica ou decisões inerentes à discricionariedade do administrador público, incumbe, exclusivamente, à área técnica e à secretaria requisitante, que poderá decidir de forma diversa, desde que devidamente





justificada, com fiscalização pelo órgão de controle interno.

É o parecer, meramente opinativo e não vinculativo, que se submete à consideração superior, *sub censura*, podendo ser acolhido ou rejeitado liminarmente.

Nova Friburgo, 13 de agosto de 2023.

De acordo

  
Carlos Eduardo V. N. da Veiga  
Subprocurador de Processos  
Administrativos  
Matricula 63347

Acerta.  
A Comissão de Pregão.  
NF. 13/09/23

  
Rodrigo Lima Carvalho  
Subsecretário de  
Serviços Condições  
Matr.: 62.771