

MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO

Prefeitura Municipal de Nova Friburgo
Nova Friburgo - RJ



Processo Nº: 2488/23
Rubrica
Fls. 02

Relatório de Histórico de Andamento de Atividades

PROTOCOLO

Identificador: 223d94d6-b8ca-41d3-a86b-77a0b804a194
Protocolo: Processo Requerimento Nº 024289/2023
Data: 12/09/2023 10:29:30

Origem: TACOM PROJETOS DE BILHETAGEM INTELIGENTE LTDA
Contato: TACOM PROJETOS DE BILHETAGEM INTELIGENTE LTDA
*** contatos indisponíveis ***

Protocolador: ANA LUCIA OZORIO TEIXEIRA
Assunto: IMPUGNAÇÃO - LICITAÇÃO

Detalhamento: IMPUGNAÇÃO

HISTÓRICO DAS ATIVIDADES

por ordem das atividades mais recentes

Nº	Origem	Destino	Movimentação	Situação
----	--------	---------	--------------	----------

1 Prefeitura Municipal de
Nova Friburgo
ANA LUCIA OZORIO
TEIXEIRA
APOIO A COMISSAO DE
PREGAO

Segue protocolo para as devidas providências.

Enviada

12/09/2023 10:29:46

Gerado por: analucia.nfrj@gmail.com

Página 1 de 1

12/09/2023 10:29

Processo Nº: 24289/13	Rubrica
	Fls: 09

À

Prefeitura Municipal de Nova Friburgo

Secretaria de Governo

Subsecretaria de Serviços Concedidos

Av. Alberto Braune, nº 224 - 2º Andar/Sala 212, Centro
Nova Friburgo/RJ

A.c.: Sr. Leonardo Gabrig Peixoto - Pregoeiro

Ref.: Pregão Eletrônico nº 157/2023

Processo Licitatório nº 5.561/2023

A TACOM PROJETOS DE BILHETAGEM INTELIGENTE LTDA. ("Tacom"), sociedade empresária, com sede na Av. Raja Gabaglia, nº 3.800, Bairro Santa Lúcia, Belo Horizonte/MG, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 01.005.845/0011-04, vem, com base nos artigos 41, §1º, da Lei Federal n. 8.666/1993 e 24 do Decreto n. 10.024/2019, e no item 6.6 do Edital de Pregão Eletrônico nº 157/2023 ("Edital"), apresentar impugnação ao Edital, pelos fundamentos a seguir expostos.

I. TEMPESTIVIDADE

1. Nos termos do item 6.6 Edital de Licitação nº 157/2023 ("Edital"), a impugnação deverá ser apresentada até 03 (três) dias úteis antes da data fixada para a abertura das propostas.
2. A data designada para a abertura da Sessão de Lances é o dia 14 de setembro de 2023.
3. Assim, apresentada até 11 de setembro de 2023, esta impugnação é tempestiva.

II. INTRODUÇÃO

4. O Município de Nova Friburgo ("Município"), por intermédio da Secretaria de Governo, publicou o Edital para a contratação de empresa para "o gerenciamento do Sistema de Bilheteria Eletrônica e monitoramento do serviço municipal de Transporte Coletivo do município de Nova Friburgo/RJ, pelo período de 48 (quarenta e oito) meses".

5. Interessada em participar do processo licitatório, a Tacom analisou o instrumento convocatório e seus anexos e constatou a existência de disposições que não observam a legislação aplicável, caracterizando vícios de nulidade do instrumento convocatório.

6. Os vícios em questão, autônomos e suficientes, isoladamente, para colocar em risco o sucesso da contratação e o atendimento ao interesse público, representam indevida restrição ao caráter competitivo do certame e violam o princípio constitucional da busca pela proposta mais vantajosa.

7. Assim, caso mantidos, tais vícios certamente darão ensejo à anulação da licitação, ocasionando danos ao Município e ao próprio interesse público, o que não pode ser admitido. É o que se passa a demonstrar.

III. INSUFICIÊNCIA NA FORMULAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA: NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AO ART. 30, II, DA LEI FEDERAL N. 8.666/1993 E AO PRINCÍPIO DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.

8. A Lei Federal n. 8.666/1993, aplicada subsidiariamente às licitações realizadas pela modalidade pregão, é bastante clara no tocante à regulamentação das exigências de qualificação técnica nos editais de licitação. O art. 30, II, prevê que essas exigências devem permitir a **“aprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação”**.

9. Tais disposições são imprescindíveis para a correta apreensão do princípio da seleção da proposta mais vantajosa, previsto no art. 3º da mesma Lei, e categorizado como finalidade última das licitações.¹

10. Com efeito, o princípio da seleção da proposta mais vantajosa deve ser compreendido sobre ao menos dois aspectos fundamentais, sendo cada um deles direcionado à prestação de uma das partes contratantes: a própria Administração Pública e o particular contratado.

11. Quanto à parcela da Administração Pública, é evidente que o que se espera é que esta seja onerada o mínimo possível, do ponto de vista econômico, na execução do objeto contratual. Isto significa dizer que o Poder Público deve encontrar os meios necessários para selecionar proposta competitiva, com preços adequados aos padrões

¹ “Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração [...]”

de mercado e que sejam condizentes com a qualidade e as condições esperadas na execução do escopo do contrato.

12. Quanto à parcela do particular, o que se impõe é o devido cumprimento das obrigações contratuais, tal qual estabelecidas no instrumento convocatório, com padrões mínimos de qualidade e eficiência. Em outras palavras, o contratado deve cumprir a contento as prestações contratualmente estabelecidas em proporcionalidade e em conformidade com os preços por ele ofertados e selecionados pela Administração Pública, garantindo a conclusão do objeto contratual.

13. Como bem ensina **Margal Justen Filho** sobre o princípio ora discutido, "a maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular realizar a melhor prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício".² Este é o sentido que se extrai do princípio da seleção da proposta mais vantajosa, que, obviamente não pode ser interpretado única e simplesmente sob o viés da economicidade.

14. E esta relação custo-benefício está diretamente relacionada às exigências de habilitação. Tais exigências devem ser suficientes para garantir, invariável e indispensavelmente, "o cumprimento das obrigações" contratuais, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição da República.

15. Ou seja, se por um lado a Administração Pública não pode restringir a competitividade das licitações (a fim de garantir a existência de disputa real entre os particulares, o que reflete na redução dos preços ofertados), de outro, ela tampouco pode deixar de se resguardar quanto à necessidade de que sejam habilitadas apenas as empresas efetivamente capazes de executar o objeto licitado, seja do ponto de vista econômico-financeiro (nos termos do art. 31 da Lei Federal n. 8.666/1993), seja do ponto de vista da qualificação técnica (conforme art. 30 da Lei Federal n. 8.666/1993).

16. E especificamente sobre o papel das exigências de qualificação técnica, são fundamentais as observações de **Fernando Vernalha Guimarães** e **Egon Bockman Moreira**:

"Não se podem conceber contratações com a Administração Pública desprovidas de avaliação acerca da capacidade técnica dos executores. A exigência descende de vários princípios que informam a atividade

² JUSTEN FILHO, *Ibid.* 2014, p. 71.

administrativa, sobretudo dos da melhor administração e da salvaguarda do interesse geral. Tem sede constitucional, a teor do inciso XXI do art. 37 da Lei Fundamental. A capacitação técnica do contratante há de ser necessariamente aferida pela Administração segundo critérios previamente definidos no edital de licitação, nos termos do art. 30 da LGL.

[...] fato é que não se pode avaliar a aptidão dos futuros contratados caso estes não sejam aptos a demonstrar um mínimo de experiência quanto ao objeto do futuro contrato”³

17. Por estas razões é fundamental que, a partir das características do próprio objeto licitado, a Administração Pública defina exigências que sejam suficientes para permitir a efetiva avaliação da qualificação técnica dos licitantes.

18. A este respeito, o **Tribunal de Contas da União – TCU** já decidiu de forma bastante enfática. Em caso referente a contratação promovida pela Agência Espacial Brasileira (AEB), o **TCU** decidiu manter penalidade que havia sido previamente aplicada aos gestores considerados responsáveis por deixar de prever exigências de qualificação técnica que fossem suficientes para garantir a seleção da proposta mais vantajosa.⁴

19. Em resumo, o **TCU** decidiu pela punição dos agentes públicos por terem dado causa, em razão de exigências de qualificação técnica insuficientes, à contratação de empresa desqualificada para a execução do objeto.

20. Nesse sentido, destaca-se a análise feita pela equipe técnica do Tribunal sobre o caso:

³ GUIMARÃES, Fernando Vernalha; MOREIRA, Egon Bockman. *Licitação Pública*. São Paulo: Malheiros, 2012, pp. 286-287.

⁴ Assim dispõe o Acórdão n. 3.491/2014-P, que formalizou a aplicação da penalidade aos agentes públicos, motivando a interposição do recurso posteriormente julgado improcedente pelo TCU:

“17. Já a segunda contratação, da mesma empresa, foi realizada ao fim do contrato emergencial, mediante prévio Pregão Eletrônico nº 2/2014, o qual continha exigências para comprovação de aptidão técnica insuficientes para o atendimento do art. 30, II, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, destacando-se que, nesse caso, a experiência de maior vulto da Xtotal baseou-se na contratação emergencial pela própria AEB. [...] reitero a minha concordância com a aplicação de multa aos responsáveis, vez que a atuação deles mostrou-se determinante para a ocorrência das irregularidades descritas nestes autos.

[...] ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]19.3. aplicar aos Srs. André de Assis Machado e Francisco Cleodato Porto Coelho, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da respectivas notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na forma da legislação em vigor.” (TCU – Acórdão n. 3.491/2014-P, Rel. Min. André de Carvalho; Data da sessão 03/12/2014)

“6.7. Primeiramente, recorde-se que a apenação do responsável foi motivada pela constatação de que, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 2/2014, as exigências para comprovação de aptidão técnica eram insuficientes para o atendimento do art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, contrariando a jurisprudência desta Corte, em especial o Acórdão 1.214/2013 - Plenário, o que resultou na contratação de empresa cuja qualificação técnica não guardava proporcionalidade com o objeto à data de realização da sessão de lances.

[...] a Administração tinha elementos suficientes para dar pelo cumprimento ao art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, tanto que Pregão Eletrônico nº 10/2013 realizado pela própria AFB, o qual tinha por objeto uma contratação similar (copeliragem), fixou exigências de qualificação técnica compatíveis com a referida instrução normativa e o acórdão do TCU, muito embora lançado anteriormente ao certame questionado, e mesmo com previsão de valor mensal muito inferior.

6.12. Consoante anotou o Relator *a quo*, essa última constatação tornava ainda mais injustificável a opção adotada pelos gestores de não estabelecer critérios rígidos quando da realização do Pregão 2/2014, tudo evidenciando que houve a intenção deliberada em flexibilizar as exigências do edital, de modo, assim, a viabilizar a contratação da empresa Xtotal, expondo, desta forma, a Administração mais uma vez a riscos.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

[...]
b) não restou demonstrada a regularidade da aceitação da qualificação técnica da empresa Xtotal no âmbito do pregão eletrônico, uma vez que formuladas exigências aquém das reais necessidades da entidade contratante.”

(TCU – Acórdão n. 2.896/2015-P; rel. Min. Bruno Dantas; data da sessão 11/11/2015)

21. E o voto do Ministro Relator, que pautou o sentido do acórdão proferido ao final, desproverendo o recurso interposto pelos agentes públicos responsáveis, seguiu integralmente o entendimento expresso pela equipe técnica:

“16. Em relação ao presente caso, restou consignado que em licitação anterior, a qual tinha por objeto a prestação de serviços de cópia e reprodução de documentos, a AEB fixou exigências de qualificação técnica compatíveis com o Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário e com a IN-SLTI/MPOG 6/2013. Assim, independentemente de os referidos dispositivos terem caráter vinculante ou de estarem vigentes ao tempo do prego 2/2014, é certo que os gestores da AEB já tinham elementos suficientes para minimizar o risco de a Administração contratar empresa inapta a bem executar o objeto do contrato, dando cumprimento ao art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993.

17. Ora, se em licitação anterior (pregão 10/2013) a AEB estabeleceu critérios de qualificação técnica visando a conferir maior segurança para a Administração, é incontestável a afirmação do Relator *a quo* de que foi injustificável a opção adotada pelos gestores de não estabelecer requisitos técnicos rígidos por ocasião da licitação posterior (pregão 2/2014).

18. Na realidade, tal conjuntura indica que pode ter havido a intenção deliberada de flexibilizar as exigências do edital e viabilizar a contratação da empresa Xtotal. A situação é agravada por outros vícios ocorridos na condução do prego 2/2014, a exemplo da desclassificação indevida de proposta mais vantajosa de outra empresa, em ato contrário aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e interesse público, à jurisprudência deste TCU e à IN-SLTI/MPOG 2/2008 (objeto do item 9.7 do Acórdão 3.491/2014-TCU-Plenário, ora recorrido).”
(TCU – Acórdão n. 2.896/2015-P; rel. Min. Bruno Dantas; data da sessão 11/11/2015)

22. Contudo, a despeito de todo este panorama normativo e jurisprudencial, o Edital ora impugnado 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.

23. Vale ressaltar que o objeto licitado contempla serviços de gerenciamento do Sistema de Bilihetagem Eletrônica, bem como de monitoramento do serviço municipal de Transporte Coletivo no município de Nova Friburgo, incluindo o fornecimento de sistemas de gestão e monitoramento de frota, sistemas de informações ao usuário e sistemas de CFTV embarcados, de modo que a exigência de qualificação técnica (por meio de atestados) relacionada a ambos os serviços seria a única forma de garantir

que a Administração Pública contratasse licitante qualificado para a execução dos serviços.

24. No entanto, o subitem 11.10 do Edital, ao elencar os documentos que devem ser apresentados pelos licitantes APENAS EM CONSÓRCIO para fins de comprovação da sua capacidade técnica, exigindo que a apresentação de atestados voltados para as atividades relacionadas aos serviços de bilhetagem eletrônica, referentes exclusivamente a transações de uso de recarga de cartões eletrônicos.

25. De igual forma, a exigência de qualificação técnica referente ao item D) do item 11.10.1.2 é inteligível, haja vista que exige: serviços de instalação, manutenção, suporte, operação e supervisão em sistema de TI, com, no mínimo, um volume médio diário de trinta mil transações, por seis meses. Esta exigência não guarda relação direta a nenhum item em específico do edital, sendo demasiadamente ampla, genérica, imprecisa e subjetiva, pois não especifica a que parte relevante do objeto estaria relacionada tal atividade.

26. Ao assim o fazer, o Edital, além de restringir a competição, ao impedir a participação de empresas que dispõem apenas de qualificação relativa a sistemas baseados em contas e que poderiam prestar a contento o serviço de interesse do Município, não resguarda a Administração Pública, visando garantir a seleção da proposta mais vantajosa e a adequada execução do objeto licitado.

27. Dessa maneira, as exigências do Edital não estão adequadas ao propósito da licitação de seleção da proposta mais vantajosa. No cenário atual, o instrumento convocatório permite a contratação de empresa que pode não ser tecnicamente habilitada à execução do objeto, em especial no que diz respeito às parcelas de maior complexidade e valor significativo do objeto licitado, contrariando as disposições do art. 30, II, §2º, da Lei Federal n. 8.666/1993 e a própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

IV. AUSÊNCIA DE CLAREZA E INSUFICIÊNCIA DAS INFORMAÇÕES DISPONIBILIZADAS NO EDITAL PARA FINS DE ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS. DO PREJUÍZO AO JULGAMENTO OBJETIVO DAS PROPOSTAS E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA: VIOLAÇÃO AOS ARTS. 3º E 45 DA LEI FEDERAL N. 8.666/1993 E ART. 3º DA LEI FEDERAL N. 10.520/2002

28. Na mesma linha do que se expôs acima, no sentido de que a Administração deve se resguardar quanto à necessidade de que sejam habilitadas apenas as empresas efetivamente capazes de executar o objeto licitado, também deve a Administração se preocupar em trazer no instrumento convocatório definições objetivas e concretas do objeto que pretende licitar, exatamente para fornecer aos licitantes interessados condições de oferecerem propostas adequadas ao interesse público e que tenham condições de serem avaliadas objetivamente, a partir de um critério único, previamente definido, nos termos do art. 3º, já transcrito acima e do art. 45, *caput*, da Lei n. 8.666/1993:

“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.”

29. Essa obrigação da Administração, contudo, também não pode ser verificada no Edital impugnado, na medida em que se verifica ausência de informações básicas e inadequações nas especificações técnicas dos softwares, sistemas e equipamentos que devem ser implantados e fornecidos pela empresa vencedora do certame, de forma que não há qualquer possibilidade de se julgar a proposta das licitantes de forma isenta.

30. Ao longo do Edital, é possível observar a ausência de clareza, contradição e/ou indefinição de diversas informações necessárias para a execução contratual, o que resulta na indefinição do objeto licitado. O Edital não apresenta sequer 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. Também não fala como deverá ser o processo de migração entre o sistema atual e o novo, quais serão as regras de recuperação e transferência de saldo de cartões, de quem é a responsabilidade de instalação.

31. Os principais problemas identificados dizem respeito a indefinições quanto ao cronograma, informações técnicas, emissão das ordens de serviço e medição dos serviços já executados, aliados a vícios materiais e contradições por todo o instrumento convocatório.

32. Nesse contexto, os licitantes não dispõem de informações suficientes para elaborar uma proposta comercial responsável, violando o disposto nos artigos 3º, I a III da Lei n. 10.520/2002 e artigos 6º, IX e 7º, §2º, I da Lei nº 8.666/93.

33. Uma das principais tarefas a serem cumpridas pelo Poder Público durante a fase interna da licitação (senão a mais importante delas) é a delimitação de forma precisa, clara e objetiva do objeto a ser licitado.

34. Como bem explica **Margal Justen Filho**, é essencial para que a licitação atenda às suas finalidades constitucionais e para que se evitem vícios insanáveis durante a condução do certame que o seu objeto seja previamente definido pela Administração Pública por meio da elaboração do projeto básico:

“(…) é imperioso que a Administração identifique de modo perfeito o objeto a ser executado, a presença dos requisitos legais de admissibilidade da contratação e conveniência da solução a ser adotada para execução do objeto contratado. Essa é a primeira etapa a ser cumprida pela Administração.

Uma vez dominando de modo preciso e exato as condições da contratação, torna-se possível conceber a contratação. Portanto, haverá defeito usualmente insanável nos casos em que a Administração concebe a licitação sem haver previamente definido o modelo contratual e as condições de execução das prestações a serem assumidas pelas partes. Em suma, não existe cabimento disciplinar o meio (licitação) sem a precisa delimitação do fim (contratação administrativa).

(...)
Nenhuma licitação para obras e serviços no regime da Lei n. 8.666/1993 pode ser instaurada sem a existência ao menos do projeto básico (ou equivalente, quando o objeto não envolver atividade de engenharia). A exigência da elaboração de projeto básico é imposta como condição para instauração da licitação precisamente porque é necessário conhecer os detalhes e as características do objeto a ser contratado para definir as condições da disputa.”⁵

35. Sem prejuízo do que dispõe a Lei n. 10.520/2002 (art. 3º), os artigos 6º, IX, e 7º, §2º I, da Lei nº 8.666/1993 estabelecem as seguintes diretrizes acerca da definição e delimitação do objeto licitado:

⁵ JUSTEN FILHO, Margal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 17ª ed. Revista dos Tribunais, 2016, pp. 222-225.

“Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: [...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;”

36. A Lei – frise-se: plenamente aplicável as licitações realizadas pela modalidade pregão – é bastante clara: nenhuma licitação (incluindo a contratação de serviços) poderá ser instaurada sem a elaboração de um projeto básico (ou termo de referência), o qual deve conter a identificação e a descrição dos serviços a serem executados e dos materiais a serem empregados na sua execução.

37. Em outras palavras, a definição do objeto nos procedimentos licitatórios é essencial para a adequada conformação do Edital, das exigências de habilitação, dos preços de referência e, principalmente, das determinações para elaboração da proposta pelos licitantes.

38. A formulação de instrumento convocatório que não contemple uma clara descrição do objeto, com seus quantitativos e especificidades técnicas, amplia exageradamente o espectro de possibilidades para a elaboração das propostas, dando

margem à apresentação de propostas muito distintas e, por consequência, pouco competitivas.

39. O risco para o interesse público, nesses casos, é evidente: haverá grande chance de se contratarem preços mais elevados que o necessário e/ou serviços de qualidade inferior ao esperado.

40. Devido à relevância dessa matéria para o sucesso das licitações públicas, o próprio TCU já emitiu súmula consolidando seu entendimento:

“Súmula TCU n. 177:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.”

41. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais não tergiversa sobre o tema, podendo-se citar os seguintes precedentes, a título meramente exemplificativo:

“[Edital. Irregularidade. Ausência de informações relevantes no Termo de Referência.] (...) o Termo de Referência elaborado pela Administração e inserido no edital é deficiente, pois não contém: a) planilhas de quantitativos e preços unitários; b) forma e prazo de execução dos serviços (...) Desse modo, caberá à Administração, para a elaboração do orçamento, em um primeiro momento, definir com precisão e clareza o objeto a ser contratado, assim como suas quantidades, sempre que possível, frente às suas necessidades, considerando o interesse público perseguido. O orçamento daquilo que se está licitando, por óbvio, é ato imprescindível para a condução de todo o processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis. Trata-se, antes de tudo, de ato inerente ao gerenciamento eficaz de recursos, sejam eles públicos ou não.

(...)

O Edital é deficiente, ainda, na medida em que o instrumento convocatório não possui nenhum elemento capaz de identificar disposições relativas à entrega dos serviços, prazo de execução de alinhamento, balanceamento,

caster, cambagem e acessórios." (Denúncia n. 875.848, Rel. Conselheiro Eduardo Carone, 24/05/2012)

"(...) o projeto básico, que deve conter, com fulcro no inc. IX do art. 6º da Lei n. 8.666/93, elementos suficientes para caracterizar a obra ou serviço, ou **complexo de obras ou serviços objeto da licitação**, deve ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, asseguradores da viabilidade técnica e do adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e deve possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução." (TCE/MG – Processo n. 838601; Rel. Cons. Sebastião Helvécio; Data da sessão: 05/07/2012)

42. Neste contexto, o Edital, o respectivo Termo de Referência (documento que no prego faz as vezes do projeto básico) e a Planilha de Orçamento deveriam ser os instrumentos aptos a demonstrar todos os quantitativos, informações e especificações técnicas necessários à delimitação do objeto licitado no caso concreto.

43. No entanto, o Edital em questão não determina de forma clara e objetiva tais informações, frustrando toda a possibilidade de sucesso e atendimento ao interesse público desta licitação.

44. Justifica-se, assim, as seguintes lições do renomado prof. Margal Justen Filho: "Quando o Estado omite as providências técnicas e deixa de fornecer informações absolutamente detalhadas e minuciosas, está ampliando o risco de licitação inválida ou de concessão frustrada. Atua-se contra o interesse público em tais hipóteses.

Isso é tanto mais grave por quatro motivos outros.

O primeiro é o de que a ausência de informações produz dificuldades na elaboração das propostas e pode reduzir o universo de licitantes. Quanto mais restritas forem as informações disponibilizadas pela Administração acerca das condições de execução do objeto da concessão, tanto menor poderá ser o universo dos licitantes. E que os particulares poderão hesitar em arcar com custos elevados para elaborar suas propostas, sem ter a certeza de que sairão vencedores do certame. Depois, os prazos fornecidos para apresentação das propostas poderão ser insuficientes para um particular obter todas as informações necessárias. Portanto, a

administração estará produzindo meio indireto de restrição à participação no certame. (...)

Uma solução seria remeter cada licitante a realizar tais despesas, integrando-as no custo de suas propostas. Esta solução seria juridicamente inválida por quatro motivos. (...).

Em quarto lugar, haverá restrição indevida do universo de licitantes. Muitos potenciais interessados poderão considerar que o custo de participar na licitação é muito elevado e o risco não é compensatório. Se todas as informações já estivessem disponíveis, eles participariam da licitação. A multiplicação do número de licitantes é fator de ampliação das vantagens para a Administração. Logo, omitir essas informações prévias retrata forma indireta de restringir o universo de licitantes. A isso se opõem os princípios da isonomia e da moralidade⁶.

45. Como se vê, não há dúvidas de que as informações omitidas pelo Edital, que serão melhor detalhadas abaixo, são essenciais para que seja permitido aos particulares compreenderem, de forma adequada, quais serão os custos da operação.

46. Visto que o Edital não disponibilizou tais informações essenciais, a Administração amplia exageradamente o espectro de possibilidades para a elaboração das propostas, dando margem a apresentações muito distintas e, consequentemente, pouco competitivas.

47. E, nesse contexto, é evidente que o Edital deixa de preencher os requisitos do art. 3º, I da Lei n. 10.520/2002 e art. 6º, IX e art. 7º, §2º, I da Lei n. 8.666/93, o que consiste em uma razão autônoma e suficiente para demonstrar a ilegalidade do certame e a necessidade de sua anulação.

48. Como dito no início desse tópico, o Edital possui vários itens em que é possível observar a ausência de clareza, contradição e/ou indefinição de informações necessárias para a execução contratual, o que resulta na indefinição do objeto licitado.

49. Esses problemas se referem, principalmente, ao cronograma, informações técnicas, emissão das ordens de serviço e medição dos serviços já executados, aliados a vícios materiais e contradições por todo o instrumento convocatório, como será melhor elucidado abaixo.

⁶MARÇAL JUSTEN FILHO, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2001, p. 282.

IV.1. Da ausência de informações técnicas que definem o objeto

50. Além de não disponibilizar o cronograma para a execução dos serviços, o Edital também não oferece informações técnicas o suficiente para definir o objeto, o que também impossibilita a elaboração de propostas precisas e conscientes, bem como o julgamento objetivo por parte do Poder Público.

51. Ora, o Edital e o Termo de Referência não trazem as características atuais do Sistema de Bilhetagem de Nova Friburgo, como, por exemplo, quantos veículos compõem o serviço, quantas linhas e garagens existem no Município, quantos e quais os tipos de cartões são distribuídos.

52. O instrumento convocatório também não define como deverá ser o processo de migração entre o sistema atual e o novo e nem quais serão as regras de recuperação e transferência de saldo de cartões e de quem é a responsabilidade pela instalação.

53. Outros exemplos de indefinições que prejudicam a competitividade do certame tornam impossível a definição precisa do objeto do Pregão são a ausência de: (i) informações técnicas sobre os termos e condições aplicáveis à interoperabilidade com outros emissores de crédito de transporte, conforme item 2.1.3 do Termo de Referência; (ii) clareza sobre o significado do termo "operação" no caso concreto, isto é, se ele abrange a operação do sistema de tecnologia da informação ou somente o suporte à operação desse sistema; (iii) incorreções nas especificações técnicas do Terminal de Vendas POS.

54. Tais informações, cujo levantamento não é de responsabilidade das licitantes interessadas e que são impossíveis de serem levantadas no curto espaço de tempo entre a publicação do Edital e a data da sessão do Pregão Eletrônico, são essenciais para a formulação de propostas minimamente consistentes e que assegurem o atendimento aos interesses da Administração contratante.

55. Não existindo os dados concretos, em clara violação ao art. 3º, I a III da Lei n. 105.520/2002, ficando a cargo dos licitantes esse levantamento, certamente as propostas comerciais terão bases diferentes e não poderão ser comparadas para fins de apuração de qual será a mais vantajosa à Administração.

56. De mais a mais, verifica-se no Edital e no Termo de Referência inconsistências que também prejudicam igualmente a formulação de propostas.

57. Apenas a título de exemplo, cita-se (i) as especificações referentes à destinação e às funcionalidades a serem suportadas pelos painéis de mensagens do Sistema de Informação ao Usuário – SIU, que se referem somente a painéis para informações de partidas de linhas em terminais e estações; e (ii) as especificações do Sistema de Monitoramento por Vídeo trazidas pelo Termo de Referência, as quais são aplicáveis à sistemas de videomonitoramento predial, não incluindo requisitos relativos a videomonitoramento embarcado e à necessária integração entre o sistema de CFTV e o sistema de gestão de frota.

58. Essas inadequações, por si só, podem trazer para o certame empresas que não tenham condições técnicas de prestar o serviço, trazendo graves prejuízos à Administração caso venham a ser habilitadas e contratadas, na medida em que a falta de capacidade técnica só será perceptível durante a fase de execução do contrato, o que certamente prejudicará a prestação do serviço como um todo e demandará uma nova contratação.

59. Tais constatações, portanto, demandam a revisão imediata do Edital e seus anexos.

IV.2. Da ausência de definição objetiva do regime de execução dos serviços e da demanda para previsão das medições e remuneração da contratada: impossibilidade de elaboração de propostas adequadas

60. O cenário de impossibilidade de formulação de propostas adequadas pelos licitantes ora descrito é agravado ainda pelo fato de que o Edital não especificou de forma objetiva os procedimentos de medição dos serviços, comprometendo a definição do objeto licitado, na medida em que não há previsão de demanda mensal de execução dos serviços.

61. A rigor, o Edital não define de maneira expressa o regime de execução contratual, nos termos exigidos pelo art. 55, II, da Lei Federal n. 8.666/1993. Neste particular, ao estabelecer as regras de medição e remuneração o instrumento convocatório é bastante impreciso, revelando ausência de planejamento adequado para definição do objeto licitado.

62. Com efeito, ao tratar das medições dos serviços, o instrumento convocatório pressupõe que haverá a medição mensal, a partir dos itens da proposta, conforme Anexo I e a fórmula de cálculo apresentada no Anexo II – Termo de Referência. É o que se depreende da cláusula quinta da minuta do Contrato e do item 22 do Termo de Referência:

66. Em primeiro lugar, a incerteza gerada pelas regras em comento impossibilita a formulação de propostas adequadas, porque não há previsibilidade sobre a execução do serviço. Como não se sabe qual a demanda, cada licitante deverá definir um padrão ou estimativa própria, de modo que cada proposta será elaborada a partir de bases

65. Essa indefinição traz prejuízos significativos para o interesse público.

64. Em outras palavras, 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.

63. Como se vê, o Edital prevê a emissão de ordem de serviço mensal, porém, sem especificar e nem ao menos estimar o quantitativo a ser demandado mensalmente. Trata-se de vício que viola as disposições legais já citadas acerca da necessária definição precisa do objeto licitado, porque não fica clara qual a demanda pelos serviços.

Os custos de operação deste projeto serão calculados com base na planilha do Anexo I e na fórmula que considera o somatório de dois componentes: (a) os custos constantes e (b) os custos variáveis, os quais são atrelados à quantidade de veículos a serem monitorados, de tal forma que:

$$\text{Custos Totais} = (\text{Custos Constantes}) + (\text{Custos Variáveis} * \text{Veículos})$$

Em que os Custos Constantes serão o somatório dos custos dos itens que constam na Quadro 22.1; enquanto os custos variáveis consistem no somatório dos itens presentes no Quadro 22.2.

“22. FORMAS DE COBRANÇA E MEDIÇÃO

Ordens de Serviços emitidas podendo ser pagas, por partes, ou após integralmente concluídos, sendo que poderá ser emitida uma ou mais ordens de serviços para a quantidade demandada, e as despesas mensais decorrentes da execução dos serviços e utensílios básicos.”

5.2. A medição terá por base a efetiva execução dos serviços conforme as contados da data de sua protocolização.

5.1. O pagamento deve ser precedido da medição dos trabalhos a ser processada e analisada pela Contratante, no prazo de até 10 (dez) dias úteis, realizadas mensalmente e apresentada pela contratada conforme disposições documento na última semana do mês de referência e será

“CLÁUSULA QUINTA – DO PAGAMENTO

- (i) o item 8.2 do Edital exige procuração com reconhecimento de firma, enquanto o item 4 exige sem reconhecimento de firma. Assim, não se sabe se é necessário ou não;
- (ii) O item 9.1 do edital não especifica se o valor do lote é mensal ou por 48 meses;
- (iii) O item 9.2 diz que a proposta comercial está no Anexo II, mas está no Anexo I;
- (iv) O item 9.2 veda a inclusão a identificação da licitante no preenchimento da proposta, mas no modelo do anexo I consta todos os dados da empresa;
- (v) A partir do item 10.33, o edital retorna ao item 10.28;
- (vi) O anexo I – Proposta comercial, mostra colunas de preço unitário, investimento e custo mensal, mas se trata de um serviço de locação;
- (vii) Na tabela da proposta comercial não consta o profissional “Especialista em Investimento”, solicitado no item 2.5.3 do Termo de Referência;
- (viii) O Termo de Referência, no item 11.7 menciona quantitativos de reserva, mas não se sabe se na tabela da proposta comercial esse quantitativo já está incluído;
- (ix) O Termo de Referência, no item 2.1.6.2 prevê um adicional de 20% de reserva técnica ao quantitativo de POS, mas essa quantidade não consta na tabela de fornecimento da proposta comercial;
- (x) O requisito constante no item 2.1.1.11 não consta na precificação a proposta comercial;
- (xi) O item 2.2.2 do Termo de Referência especifica um equipamento para 8 câmeras, enquanto na proposta comercial só é solicitada uma câmera para cada ônibus.

75. Todas essas indefinições, associadas aos demais vícios apontados ao longo da presente impugnação, mostram que o Edital não foi formulado de forma adequada e está repleto de contradições, erros materiais e ilegalidades, razão pela qual a sua anulação é medida que se impõe.
- V. EXIGÊNCIAS QUE RESTRINGEM O CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO: EXCESSO DE DETALHAMENTO E REQUISITOS A SEREM ATENDIDOS PELOS LICITANTES**
76. O Termo de Referência anexo ao Edital ora impugnado elenca inúmeros requisitos que “necessariamente” devem ser atendidos pela empresa que vier a ser contratada.
77. Nesse sentido, 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 Vídeo”, 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.

78. Sem que o Termo de Referência explicita a razão de tantas exigências, não é razoável que elas sejam admitidas. A restrição à competitividade, neste caso, é flagrante, na medida em que inexistem estudos que justifiquem a exigência de tantos requisitos para um único software, especialmente quando existem outros que podem atender a contento aos interesses da Administração.

79. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu expressamente, no art. 37, XXI, que as exigências nos procedimentos licitatórios devem ser as mínimas "indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" a serem assumidas pelo particular, inexistindo, portanto, a possibilidade de a Administração Pública exceder-se quanto ao detalhamento das exigências, afastando-se do que preconiza a legislação federal.

80. Em outras palavras, por determinação constitucional, o Administrador está limitado pela lei às condições que impõe aos licitantes, para que seja assegurada a maior amplitude possível de participação.

81. Nesse sentido, o art. 3º, §1º da Lei Federal nº 8.666/1993 prevê que são vedadas quaisquer condições nos editais que "comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo". Regra da mesma natureza foi prevista na Lei Federal n. 10.520/2002, que dispõe no art. 3º, II que "a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição".

82. Nas palavras de Adilson de Abreu Dallari:

"Fica perfeitamente claro que a participação de licitantes deve ser a mais ampla possível. A Constituição não fixa requisitos ou critérios (...); ela apenas indica que não pode haver requisitos que não sejam pertinentes, necessários e indispensáveis à garantia do cumprimento do futuro contrato. Na mesma linha de conduta, a Lei n. 8.666/93, ao dispor sobre os princípios da licitação em seu art. 3º, § 1º, veda a inclusão, no Edital, de condições que possam restringir ou frustrar o caráter competitivo do procedimento (...). Na jurisprudência, já é clássico o acórdão proferido pelo Tribunal de

e a Lei de Licitações e Contratos.” (TCU – Acórdão n. 877/2006-P, Rel. Min. Marcos Bemquerer)

VI. INCOMPATIBILIDADE DA MODALIDADE LICITATÓRIA DO PREGÃO ELETRÔNICO COM A COMPLEXIDADE DO OBJETO LICITADO. VIOLAÇÃO AOS ART. 1º DA LEI N. 10.520/2002

85. O Edital tem por objeto a contratação de empresa para o gerenciamento do Sistema de Bilheteria Eletrônica e monitoramento do serviço municipal de Transporte Coletivo do município de Nova Friburgo/RJ, tendo o Município optado por realizar a licitação por meio de pregão eletrônico.

86. No entanto, ao se analisar o Edital e as especificações técnicas definidas para os bens e serviços ora licitados, verifica-se que a modalidade do pregão não é adequada para o presente caso.

87. Como se sabe, a Lei n. 10.520/2002 instituiu a modalidade do pregão, objetivando garantir à Administração Pública maior celeridade e eficiência em contratações públicas, por meio de um procedimento licitatório mais ágil e simplificado.

88. Nesse sentido, a própria Lei n. 10.520/2002 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. O art. 1º, parágrafo único da Lei n. 10.520/2002 define quais bens e serviços são considerados comuns:

“Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.
Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

89. A relação entre a simplificação do procedimento licitatório do pregão e a necessidade de limitar sua aplicação aos bens e serviços comuns é muito bem destacada por Marçal Justen Filho:

“O pregão aplica-se como alternativa às modalidades licitatórias contempladas na Lei n. 8.666. Trata-se de modalidade licitatória que se caracteriza pela redução da segurança em prol da Administração Pública. O

conceito de bem ou serviço comum pressupõe a existência de um objeto destituído de peculiaridades que demandem investigação sobre a habilitação do fornecedor. A sumariada de procedimento licitatório dificulta o controle (seja por parte da Administração, seja de órgãos ou pessoas externas à Administração). Logo, a utilização do pregão deve ser reservada para as hipóteses em que não há controvérsia lógica sobre a configuração de um bem ou serviço comum. Se dúvidas persistirem, tal desaconselhará a adoção da solução do pregão.”⁷

90. Como se vê, a utilização da modalidade do pregão deve ser restrita às hipóteses em que se esteja licitando “um objeto destituído de peculiaridades que demandem investigação sobre a habilitação do fornecedor”, já que o seu procedimento não assegura as mesmas garantias à Administração Pública, acerca da capacidade dos licitados em executar devidamente o contrato, e que são normalmente conferidas pelas outras modalidades de licitação.

91. Logo, havendo qualquer dúvida sobre a caracterização do objeto licitado como sendo comum, a possibilidade de utilização do pregão como modalidade licitatória certamente deve ser afastada. É o que ocorre no presente caso.

92. Com efeito, o referido anexo ao edital contém detalhada descrição do objeto licitado, evidenciando a complexidade tanto dos serviços a serem prestados, quanto dos bens a serem fornecidos pelas futuras contratadas, sendo impossível aplicar-lhes a epígrafe de “bens e serviços comuns” nos termos da Lei n. 10.520/2010.

93. Ilustrativamente, o software de monitoramento de vídeo a ser utilizado, de acordo com o Edital, deve ser detalhadamente customizado, havendo mais de 150 itens a serem atendidos pelo sistema, conforme se depreende do item 2.4.3 do Termo de Referência, já transcrito acima.

94. A rigor, tais exigências não constituem características encontradas em software “de prateleira” ou que seja usual no mercado. Trata-se de software específico e com alto grau de customização, que não é comumente fornecido pelas empresas do setor.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico)*. 5ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 35.

TACOM PROJETOS DE BILHETAGEM INTELIGENTE LTDA.

gov.br
 Documento assinado digitalmente
 PAULO CELSO DANTAS CARNEIRO
 Data: 11/09/2023 18:43:13-0300
 Verifique em <https://validar.itb.gov.br>

Belo Horizonte, 11 de setembro de 2023.

102. Diante do exposto, a Tacom Projetos de Bilhetagem Inteligente Ltda. pede que a presente impugnação seja conhecida e provida, para que sejam reconhecidos e devidamente retificados os vícios ora apontados do Edital de Pregão Eletrônico nº 157/2023, com a devida republicação do instrumento convocatório, nos termos do art. 21, § 4º da Lei n. 8.666/1993, observando-se o prazo de anterioridade aplicável.

VII. PEDIDO

100. Assim sendo, em hipótese alguma os serviços e bens a serem adquiridos pelo Município podem ser caracterizados como bens e serviços "comuns", sendo ilegal sua licitação por meio da modalidade do pregão, seja ele eletrônico ou presencial.

101. A utilização do pregão, no presente caso, oferece riscos inadmissíveis à Administração Pública, tendo em vista a simplicidade do procedimento, a qual não é adequada para que sejam perfeitamente aferidas as especificações técnicas exigidas dos licitantes para participarem da disputa.

TACOM

Processo Nº: 24289/23	Rubrica
Fls: 28	

Av. Alberto Braune, nº 224 - 2º Andar / Sala 212 - Centro - Nova Friburgo - RJ
CNPJ: 28.606.630/0001-23 - e-mail: licitacaopmrf@gmail.com - Telefones: (22) 2522-0661 - 2522-0669
(ramal 259) ou (22) 2523-1113

LEONARDO GABRIG PEIXOTO
Pregoeiro - Comissão de Pregão I

Atenciosamente,

Encaminho o presente processo, na forma que dispõe o **item 5.1.1 do edital**, com as razões da impugnante para pronunciamiento de ordem técnica junto ao setor requisitante do objeto licitado, conforme Processo Administrativo Apenso nº 05.561/2023, pois este pregoeiro não possui a expertise para tal.

Assunto: **Impugnação Pregão Eletrônico nº 157/2023**

A Secretaria Municipal de Governo

Nova Friburgo, 12 de setembro de 2023.

Comissão de Pregão I

SECRETARIA DE
INFRAESTRUTURA
E LOGÍSTICA

NOVA
FRIBURGO
PREFEITURA



PROCESSO Nº: 24.289/2023
RUBRICA: e FOLHA: 29