

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO LUIZ CARLOS MAIA E SILVA

**IMPUGNAÇÃO À LICITAÇÃO PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO DO
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO
AMBIENTAL SUSTENTÁVEL DO NORTE DE MINAS - CODANORTE**

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 088/2023

PRIMEIRA RETIFICAÇÃO AO EDITAL 042/2023

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 035/2023

Consórcio Intermunicipal Multifinalitário para o Desenvolvimento

Ambiental Sustentável do Norte de Minas - CODANORTE

RODAR CENTRO AUTOMOTIVO LTDA , pessoa jurídica inscrita no CNPJ 08.009.135/0001-20, aqui representada por seu presidente **RUBENS VECCHIO DA SILVA**, brasileiro, empresário, RG MG 01245269933, CPF 038.668.146-58, ambos, com endereço profissional à AV TAPAJOS, 1041, BAIRRO SAO CRISTOVAO, CEP: 32.676-655, BETIM vem, respeitosamente, à presença desta Pregoeiro, apresentar:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Sob as razões e fatos a seguir expostas:

I – DA TEMPESTIVIDADE

Como se verifica da lei, o prazo para a apresentação desta impugnação é 3 (três) dias úteis antes da data fixada para realização de sessão pública. Tendo em vista que tal

evento se dará em dia 16/02/2024 (quinta-feira), temos como prazo final dia 07/02/2024 (sexta-feira), à inteligência do artigo art. 24 §1º, Lei 10.024/2002.

Logo, tem-se como plenamente **tempestiva** esta impugnação.

II – DOS FATOS

A licitação, ora impugnada, tem por objeto o registro de preços para futura e eventual contratação de Pessoa Jurídica para prestação de serviços de transporte escolar, com rastreamento veicular incluso, inclusive veículos especiais para transporte de pessoas com mobilidade reduzida, para atender aos municípios consorciados ao CODANORTE, nos termos da Lei 14.133/2021, no valor total estimado de **R\$114.395.859,98** (cento e quatorze milhões, trezentos e noventa e cinco mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e noventa e oito centavos), no modo de disputa aberto.

III – RESSALVA PRÉVIA

A Licitante manifesta preliminarmente, seu respeito pelo trabalho do Pregoeiro, da equipe de apoio, e de todo o corpo da Comissão Permanente de Licitação. As divergências objeto da presente impugnação, referem-se unicamente à aplicação da Constituição Federal, da Lei de Licitações e demais legislações aplicadas em relação ao procedimento licitatório em exame, não afetando, em nada, o respeito da peticionária pela instituição e pelos ilustres profissionais que a integram.

No mais, a peticionária afirma seu total interesse e disposição em vir a prestar serviços a esta Casa. No entanto, não pode deixar de questionar algumas inconsistências presentes no Pregão Eletrônico nº 035/2023 ora promovido.

IV – DO MÉRITO DO RECURSO

Os princípios que regem as licitações públicas estão insculpidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 5º da Lei nº. 14.133/21, com destaque à supremacia do interesse público na busca da proposta mais vantajosa.

Como ensina José dos Santos Carvalho Filho acerca do artigo 37 da Constituição Federal, a igualdade de tratamento *significa que todos os interessados em contratar com a Administração devem competir em igualdade de condições, sem que a nenhum se ofereça vantagem não extensiva a outro.* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009).

Regulamentando o art. 37 da Constituição Federal, foi publicada a Lei 14.133/21, a qual, em seu art. 5º estipula o objetivo das licitações públicas, *in verbis*:

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável .”

Nota-se que ao prestigiar os princípios da moralidade, legalidade, igualdade e eficiência, o legislador constitucional originário teve como destinatária a proteção do interesse público, já que todas as contratações realizadas pelo Estado devem ser realizadas mediante as melhores condições de preço, qualidade e eficiência.

Devido ao interesse na participação do certame, a impugnante analisou o presente ato convocatório, de forma rigorosa e minuciosa, encontrando exigências que devem ser urgentemente reparadas, pois possuem cláusulas que impedem a participação de diversas empresas amplamente capacitadas. Vale ressaltar que esta empresa licitante já atendeu com excelência e comprometimento diversos serviços prestados em todo o País, portanto, possui plena capacidade técnica e estrutural de atender as necessidades deste Órgão.

À luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, além do direito positivado através da Lei de Licitações, não resta qualquer dúvida de que a Pessoa Jurídica de Direito Público deverá prestigiar legalidade, moralidade, eficiência e isonomia a todos os certames licitatórios em busca da contratação mais vantajosa ao interesse público.

Em que pesem tais considerações, importante ressaltar que para buscar a contratação mais vantajosa ao interesse público, torna-se necessária a segurança atribuída aos habilitantes, vinculando-os ao edital e este ao processo que o antecedeu, conforme o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Contudo, para que tal objetivo seja alcançado, é imperioso superar algumas restrições e ilegalidades que maculam o certame, conforme passa a expor, delimitar e fundamentar.

IV.1 – DAS EXIGÊNCIAS DESCABIDAS

Nesta oportunidade, impugna-se as seguintes exigências do edital:

- a) Tópico: “ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA - 3. DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS (CRITÉRIOS E PRÁTICAS);” - Item 3.1.h – p. 68 - “3.1. DOS VEÍCULOS E MOTORISTAS: (...) h) **Curso de condutor escolar especializado** com prazo de validade regularizada (Art. 138, inc. V CTB) do motorista.”
- b) Tópico: “ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA” - Item 45.9.4, p. 113 – “45.5. – ALÉM DOS DOCUMENTOS ACIMA, SE O LICITANTE FOR COOPERATIVA, DEVERÁ APRESENTAR AS SEGUINTE PEÇAS PARA FINS DE HABILITAÇÃO: (...) 45.5.4 – As Cooperativas que demonstrem interesse em concorrer ao certame, deverão apresentar também, o documento denominado “**MODELO DE GESTÃO OPERACIONAL**”, citado no art. 10º, da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, da SLTI do MPOG, e caput e incisos do art. 2º da Lei nº 12.690/201, para comprovar que não se tratam de entidades que na prática figuram como verdadeiras empresas intermediadoras de mão de obra subordinada..”
- c) Tópico: “ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA” - Item 45.7.a - p. 117 - “45.7 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA ESPECÍFICA – DEVERÁ SER APRESENTADA PELO VENCEDOR NO PRAZO DE 03 (TRÊS) DIAS ÚTEIS, APÓS A DECLARAÇÃO DE VENCEDOR a) Prova de possuir, **engenheiro habilitado**, no mínimo em gerenciamento, planejamento, elaboração de projetos, coleta de dados de equipamentos de telecomunicação, rastreamento e monitoramento de veículos em tempo real, através de **atestado de capacidade técnica acompanhado de CAT devidamente registrado no CREA**. O profissional deverá ainda comprovar o vínculo profissional com o licitante através de carteira de trabalho, contrato de trabalho ou prova de sociedade na licitante, ou por outro meio equivalente na forma da Lei, sendo que não haverá a necessidade de apresentação do contrato, caso o profissional esteja registrado junto ao CREA como responsável técnico pela empresa, o que será comprovado mediante apresentação para consulta da Certidão de inscrição e regularidade da licitante junto ao CREA de sua sede;”
- d) Tópico: DAS INCONSISTÊNCIAS DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) – ANEXO XV
- e) Tópico: DAS INCONSISTÊNCIAS DO TERMO DE REFERÊNCIA – ANEXO I
- f) Tópico: “DAS EXIGÊNCIAS NÃO PREVISTAS NO EDITAL”
- f.1) Da Obrigatoriedade da Aplicação do Pacote Anticorrupção nº 12.846/2013.

Nas palavras de Blanchett, os princípios da **isonomia e da discricionariedade** são parecidos e, este, quer dizer que atuar discricionariamente não é ‘fazer o que se quer’, mas sim o que se mostra no caso concreto mais idôneo para atingir a finalidade (atendimento da necessidade coletiva). (BLANCHET, 1999, p. 15).

A Administração deve tratar a todos igualmente, impessoalmente, sempre visando à consecução do interesse público, restringindo-se à legalidade de seus atos, sejam eles vinculados ou discricionários. Essa é a característica principal do Princípio da Isonomia. Vejamos o que estabelece o **art. 62 da Lei 14.133/21**:

*Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos **necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação**, dividindo-se em:*

I - jurídica;

II - técnica;

III - fiscal, social e trabalhista;

IV - econômico-financeira.

Ocorre que, apesar da exigência de documentos estabelecida, sabe-se que o entendimento já pacificado pelos Tribunais Judiciais, além do Tribunal de Contas da União, é de que a palavra “**EXCLUSIVAMENTE**” não foi empregada pelo legislador sem justificativa.

Nota-se que o termo significa que nada mais poderá ser exigido além da documentação mencionada nos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021. Tais artigos relacionam e limitam os documentos a serem exigidos em licitações e contratações diretas, sendo também aplicáveis à modalidade pregão (art. 4º, XIII, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002).

Quanto às exigências além daquela estabelecida no supracitado artigo de lei, os Tribunais entendem tratar-se de exigências que extrapolam os ditames da legislação de licitações, conforme delineado a seguir:

IV.I.I - DOS REQUERIMENTOS LISTADOS EM “a” DESTA PETIÇÃO:
Tópico: “ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA - 3. DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS (CRITÉRIOS E PRÁTICAS);” - Item 3.1.h – p. 68

O presente edital, ora impugnado, exige que o profissional habilitado apresente Certificado de Formação de Condutor de Veículos de Transporte Coletivo de Passageiros veja-se:

3.1. DOS VEÍCULOS E MOTORISTAS:

h) **Curso de condutor escolar especializado** com prazo de validade regularizada (Art. 138, inc. V CTB) do motorista.

Tal exigência é indevida, **por ausência de previsão legal.**

A Constituição Federal, ao versar sobre licitações públicas, estabeleceu, em seu art. 37, XXI (BRASIL, 1988), que somente poderão ser exigidas qualificações técnica e econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações. Por essa razão, toda e qualquer exigência que venha a restringir a competição no certame licitatório, além de justificada e pertinente ao objeto, deve ater-se ao que permite a lei, face ao princípio da legalidade. Ademais, devem ser evitados formalismos e requisitos desnecessários, de modo a não ocasionar uma restrição ainda maior à competitividade.

Deve-se atentar sempre para que as exigências de qualificação técnica não sejam desarrazoadas a ponto de frustrar o caráter competitivo do certame. Outro não é o posicionamento do TCU (BRASIL, TCU, 2009b):

“As exigências relativas à capacidade técnica guardam amparo constitucional e não constituem, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público. Tais exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame, devendo tão-somente constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais. Tais exigências (sic) ser sempre devidamente fundamentadas, de forma que fiquem demonstradas inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado. (Grifo nosso)”

“Súmula nº 272/2012: No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato”

A Lei nº 14.133/21, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, veda que os agentes públicos pratiquem atos tendentes a restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame, consoante se depreende da leitura de seu art. 9º:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

Contudo, o artigo 67 da Lei supramencionada elenca os documentos que poderão ser exigidos para comprovar a qualificação, entre os quais não se incluem o Certificado de curso profissionalizante nem da obrigatoriedade de participar da execução dos serviços, veja-se:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Nesse sentido, é ilegal a exigência de sua apresentação como comprovação da qualificação técnica do profissional, pois compromete o caráter competitivo do certame.

Certo é que, a qualificação técnica pode ser de dois tipos: a da empresa (**técnico-operacional**) e a dos profissionais (**técnico-profissional**). Apesar do veto presidencial relativo às normas da qualificação técnico-operacional, tanto a doutrina majoritária como a jurisprudência admitem a possibilidade de se estabelecerem requisitos para avaliar a empresa que pretende participar do certame licitatório. Isto posto, a análise de cada qualificação técnica será feita em tópicos específicos.

A **qualificação técnico-profissional** está regida principalmente pelo art. 67 da Lei de Licitações. Nele está contido que a comprovação da capacidade técnico-profissional está restrito a somente comprovar a aptidão do licitante de atender ao objeto da licitação. Reitere-se que essa limitação se refere apenas ao profissional e não à empresa.

Caso o serviço a ser prestado demande obrigatoriamente o registro dos profissionais nos respectivos órgãos de classe, essa exigência deve constar do edital. Saliente-se que deve haver lei que expressamente condicione o exercício de determinada profissão ao registro em entidade profissional, pois, caso contrário, deve prevalecer a liberdade de profissão, prevista no art. 5º, XIII da CF (BRASIL, 1988).

Logo, as exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico profissional ou técnico operacional, portanto, não devem ser desarrazoadas a ponto de comprometer a natureza de competição que deve permear os processos licitatórios realizados pela Administração Pública. Devem constituir tão somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais.

**IV.I.II - DOS REQUERIMENTOS LISTADOS EM “b” DESTA PETIÇÃO:
“ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA” - Item 45.9.4, p. 113**

O edital, ora impugnado, determina que as Cooperativas deverão apresentar o documento denominado de “Modelo de Gestão Operacional”, veja-se:

45.9.4 – As Cooperativas que demonstrem interesse em concorrer ao certame, deverão apresentar também, o documento denominado “**MODELO DE GESTÃO OPERACIONAL**”, citado no art. 10º, da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, da SLTI do MPOG, e caput e incisos do art. 2º da Lei nº 12.690/2011, para comprovar que não se tratam de entidades que na prática figuram como verdadeiras empresas intermediadoras de mão de obra subordinada.

O modelo de gestão operacional imposto às cooperativas cria uma disparidade injustificada em relação a outras empresas que participam de licitações públicas. Isso ocorre porque as cooperativas são obrigadas a fornecer um documento adicional que não é solicitado a outras empresas. Essa discrepância viola o princípio da isonomia, fundamental no direito administrativo.

A Lei Federal nº 10.520/02, em seu artigo 4º, estabelece os requisitos básicos para a participação no pregão, e a Lei Complementar nº 123/06, que trata do tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, não impõe essa exigência às cooperativas. O edital, ao requerer um modelo específico de gestão operacional,

extrapola os limites da lei e cria uma barreira desnecessária à participação das cooperativas no processo licitatório.

Além disso, essa exigência é considerada ineficaz, pois não consegue atingir seu propósito de evitar a contratação de falsas cooperativas. Isso porque essas falsas entidades podem facilmente elaborar um “modelo de gestão operacional” que atenda aos requisitos do edital de licitação.

Adicionalmente, a imposição do modelo de gestão operacional pode dificultar a participação de cooperativas legítimas em licitações públicas, uma vez que essas organizações podem não ter recursos suficientes para elaborar o referido documento. Essa exigência é vista como uma interferência indevida do Estado na atividade econômica das cooperativas, que são entidades privadas e cuja forma de gestão deve ser determinada internamente por seus membros.

Portanto, a exigência do modelo de gestão operacional é considerada uma forma de intervenção excessiva do Estado na autonomia das cooperativas, violando o princípio da livre iniciativa. Não é razoável que a Administração imponha burocracias ineficientes apenas para se eximir da responsabilidade de fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas da contratada. Assim, sugere-se a reforma do edital para excluir a exigência do Modelo de Gestão Operacional exclusivamente para as cooperativas concorrentes, uma vez que tal medida é ineficaz e compromete a isonomia do certame.

IV.I.III - DOS REQUERIMENTOS LISTADOS EM “c” DESTA PETIÇÃO

“ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA” - Item 45.12.a - p. 114

Dentre outras irregularidades, o edital diminui o caráter competitivo do certame ao exigir a inscrição da empresa em Conselho diverso daquele competente para fiscalizar o objeto licitado, veja-se:

45.12 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA ESPECÍFICA – DEVERÁ SER APRESENTADA PELO VENCEDOR NO PRAZO DE 05 (CINCO) DIAS ÚTEIS, APÓS A DECLARAÇÃO DE VENCEDOR

a) Prova de possuir, **engenheiro habilitado**, no mínimo em| gerenciamento, planejamento, elaboração de projetos, coleta de dados de equipamentos de telecomunicação, rastreamento e monitoramento de veículos em tempo real, através de atestado de capacidade técnica acompanhado de CAT devidamente registrado no CREA. O profissional deverá ainda comprovar o vínculo profissional com o licitante através de carteira de trabalho, contrato de trabalho ou prova de sociedade na licitante, ou por outro meio equivalente na forma da Lei, sendo que não haverá a necessidade de apresentação do contrato, caso o profissional esteja registrado junto ao CREA como responsável técnico pela empresa, o que será comprovado mediante apresentação para consulta da Certidão de inscrição e regularidade do profissional junto ao CREA de sua sede;

Ou seja, apesar do objeto licitado, o edital exige inscrição da empresa em Conselho totalmente distinto.

A lei que regulamenta o CREA estabelece as atividades e funções de responsabilidade dos profissionais vinculadas a este conselho:

Art. 7º As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em:

- a) desempenho de cargos, funções e comissões em entidades estatais, paraestatais, autárquicas, de economia mista e privada;
- b) planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária;
- c) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica;
- d) ensino, pesquisas, experimentação e ensaios;
- e) fiscalização de obras e serviços técnicos;
- f) direção de obras e serviços técnicos;
- g) execução de obras e serviços técnicos;
- h) produção técnica especializada, industrial ou agro-pecuária.

Ou seja, tais atividades só serão objeto de fiscalização por parte do CREA quando caracterizarem atividade-fim prestada ao destinatário do serviço. O que não é o caso. Afinal, o objeto licitado não se enquadra em nenhuma daquelas atividades.

A manutenção de tais exigências configura grave afronta aos princípios norteadores de toda e qualquer licitação pública, dentre os quais, o princípio da isonomia.

Portanto, além de incompatível e desproporcional a manutenção destas exigências corrompe a isonomia e simplicidade característicos da licitação, em contradição à orientação do Tribunal de Contas da União:

"1. A ampliação da competitividade é princípio norteador do pregão e vem expressamente albergado no caput e no parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 3.555/2000. 2. As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação. (...) 15. A característica essencial do pregão é a de ser uma modalidade mais dinâmica e flexível para a aquisição de bens ou contratação de serviços de interesse da administração pública. Seus fundamentos principais são, especialmente, a ampliação da disputa de preços entre os interessados, que tem como consequência imediata a redução dos preços contratados, bem como a alteração da ordem tradicional de apresentação e análise dos documentos de habilitação e propostas de preço, e a mitigação das formalidades presentes nas demais modalidades licitatórias. (Acórdão n. 1.046/2008, Plenário)

Portanto, demonstrada a irregularidade na manutenção da exigência de registro da empresa e dos profissionais no CREA, o edital da presente licitação deve ser imediatamente suspenso a fim de possibilitar a alteração de tais exigências.

**IV.I.IV - DOS REQUERIMENTOS LISTADOS EM “d” DESTA PETIÇÃO
DAS INCONSISTÊNCIAS DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) – ANEXO XV**

Prima facie, convém trazer os questionamentos a respeito da realização do Estudo Técnico Preliminar (ETP), do Anexo XIV, elaborado para o Pregão 035-2023 do CODANORTE, de registro de preços para futura contratação de transporte escolar. Veja-se trecho:

LOTE 01				
BONITO DE MINAS, BRASÍLIA DE MINAS, CAMPO AZUL, CONEGO MARINHO, ICARAI DE MINAS, ITACARAMBI, JANUARIA, JAPONVAR, JUVENÍLIA, LONTRA, LUISLÂNDIA, MANGA, MIRABELA, MIRAVÂNIA, MONTALVÂNIA, PATIS, PEDRAS DE MARIA DA CRUZ, PONTO CHIQUE, SÃO FRANCISCO, SÃO JOÃO DA LAGOA, SÃO JOÃO DAS MISSÕES, SÃO JOÃO DO PACUÍ, UBAÍ.				
ITEM	QTD	UNID.	DESCRIÇÃO	Unitário
1	37.795,90	KM	VEICULO 07 LUGARES, ROTA ATÉ 50KM/DIA, VIA PAVIMENTADA, COM RASTREAMENTO, COM CONDUTOR E COM COMBUSTÍVEL: Prestação de serviços de transporte com veículo com capacidade mínima de 07 lugares, equipado para TRANSPORTE ESCOLAR, na forma da lei, ano de fabricação mínimo 2008. Com manutenção preventiva e corretiva, rastreamento, com condutor e fornecimento de combustível. ROTA ATÉ 50 KM/DIA. VIAS PAVIMENTADAS.	6,00
2	37.795,90	KM	VEICULO 07 LUGARES, ROTA ATÉ 50KM/DIA, VIA PAVIMENTADA, COM RASTREAMENTO, SEM CONDUTOR E SEM COMBUSTÍVEL: Prestação de serviços de transporte com veículo com capacidade mínima de 07 lugares, equipado para TRANSPORTE ESCOLAR, na forma da lei, ano de fabricação mínimo 2008. Com manutenção preventiva e corretiva e rastreamento, sem condutor e sem fornecimento de combustível. ROTA ATÉ 50 KM/DIA. VIAS PAVIMENTADAS.	6,00

Anexo XV, p. 254

Nesse contexto, conforme o disposto no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21, o ETP deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

No caso em tela, entretanto, o ETP é genérico e não apresenta informações suficientes para a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Como por exemplo, o documento não especifica as características das rotas que serão atendidas, como a extensão exata, a topografia, as condições climáticas, entre outros.

A ausência dessas informações impossibilita a avaliação da viabilidade técnica da contratação, pois não é possível verificar se os veículos contratados serão adequados para atender às necessidades dos estudantes.

Além do mais, o ETP estabelece o mesmo preço unitário para todos os itens da licitação, com exceção dos monitores escolares, independentemente do porte dos veículos ou das características das rotas que serão atendidas. Em contraposição, o Artigo 23 da Lei 14.133/21 traz orientações suficientemente claras sobre os métodos de obter-se os preços adequados, de acordo com o que é praticado no mercado, *in verbis*:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Todavia, a Administração limitou-se à justificativa, no tópico 25 do referido ETP, de ausência de referências para a estimativa de preço, com equivalência a complexidade do objeto. Isto é, totalmente desconexa com a realidade, haja vista a frequência de contratações de transporte escolar no âmbito dos entes federados.

Como se não bastassem o equívoco supramencionado, os lotes do objeto, mesmo contendo veículos de portes diferentes e rotas em municípios distintos com diferenças regionais e topográficas, apresentam a mesma quilometragem anual na tabela de estimativas. Tal uniformidade não considera as variações de custos e condições específicas de cada região, o que contraria o princípio da economicidade e a adequada consideração das condições de execução, conforme estabelecido no Art. 18, incisos I e II, da Lei 14.133/21.

Ademais, é impossível observar a vantajosidade à Administração com a genericidade das informações do ETP. Afinal, os veículos escolares possuem diferenciações cristalinas para o cidadão comum, características que devem ser levadas em consideração, inclusive para adaptá-los à região da contratação pública.

O CODANORTE, por seu turno, ao publicar ETP tão genérico e surreal, pratica o desperdício de recursos na fase preparatória do edital, ora impugnado, que contradiz a legalidade do procedimento. Afinal, a Nova Lei de Licitações trouxe o planejamento como característica fundamental nas licitações.

Além disso, não existe economicidade na licitação, tendo em vista que os 62 Municípios participantes do consórcio do norte de Minas Gerais são distintos, constituídos por zonas rurais, com solo e clima muito específicos, assim como a variação das estradas construídas, que merece uma análise minuciosa das condições para a prestação dos serviços de transporte. Porém, o ETP do CODANORTE trouxe a mesma quantidade de veículo em todos os lotes, sem a clareza quanto às rotas as serem executadas, além de possuir um parcelamento questionável, considerando as características e localização dos Municípios.

Porquanto, a impugnação deve ser acolhida para nova realização de Estudo Técnico Preliminar, pois o atual é genérico, não apresenta informações suficientes para a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e estima preços incompatíveis com o mercado.

Outrossim, a divisão da contratação em lotes não está devidamente justificada no documento, de acordo com a situação real dos participantes do consórcio.

A rejeição do ETP impedirá a realização do certame sem o devido planejamento e permitirá que a Administração Pública corrija o processo licitatório adequado às suas necessidades, evitando abusividades e observando os termos da lei e dos princípios que regem os atos administrativos.

IV.I.V - DOS REQUERIMENTOS LISTADOS EM “e” DESTA PETIÇÃO DAS INCONSISTÊNCIAS DO TERMO DE REFERÊNCIA – ANEXO I

Inobstante, o Termo de Referência do presente edital possui inconsistências preocupantes, que merecem retificação.

Primeiramente, vale ressaltar que os preços totais estimados, não equivalem ao produto da multiplicação dos valores unitários, pela quantidade de quilometragem a ser contratada. Ainda que os preços estimados sejam diferentes para cada item, a quilometragem é a mesma para todos os veículos do lote 01, qual seja 37.796 KM, destaca-se exemplos:

LOTE 01					
BONITO DE MINAS, BRASÍLIA DE MINAS, CAMPO AZUL, CÔNEGO MARINHO, ICARAI DE MINAS, ITACARAMBI, JANUARIA, JAPONVAR, JUVENILIA, LONTRA, LUISLÂNDIA, MANGA, MIRABELA, MIRAVÂNIA, MONTALVÂNIA, PATIS, PEDRAS DE MARIA DA CRUZ, PONTO CHIQUE, SÃO FRANCISCO, SÃO JOÃO DA LAGOA, SÃO JOÃO DAS MISSÕES, SÃO JOÃO DO PACUÍ, UBAÍ.					
ITEM	QTD	UNID.	DESCRIÇÃO	VALOR UNITÁRIO MÉDIO	VALOR TOTAL ESTIMADO
1	37.796	KM	VEICULO 07 LUGARES, ROTA ATÉ 50KM/DIA, VIA PAVIMENTADA, COM RASTREAMENTO, COM CONDUTORE COM COMBUSTÍVEL: Prestação de serviços de transporte com veículo com capacidade mínima de 07 lugares, equipado para TRANSPORTE ESCOLAR, na forma da lei, ano de fabricação mínimo 2008. Com manutenção preventiva e corretiva, rastreamento, com condutor e fornecimento de combustível. ROTA ATÉ 50 KM/DIA. VIAS PAVIMENTADAS.	R\$ 10,99	R\$ 415.378,04
2	37.796	KM	VEICULO 07 LUGARES, ROTA ATÉ 50KM/DIA, VIA PAVIMENTADA, COM RASTREAMENTO, COM CONDUTOR E COMBUSTÍVEL, ADAPTADO: Prestação de serviços de transporte com veículo com capacidade mínima de 07 lugares, adaptado para o mínimo de uma pessoa com mobilidade reduzida, equipado para TRANSPORTE ESCOLAR, na forma da lei, ano de fabricação mínimo 2008. Com manutenção preventiva e corretiva e rastreamento, com condutor e fornecimento de combustível. ROTA ATÉ 50 KM/DIA. VIAS PAVIMENTADAS.	R\$ 12,78	R\$ 483.032,88
3	37.796	KM	VEICULO 12 LUGARES, ROTA ATÉ 50KM/DIA, VIA PAVIMENTADA, COM RASTREAMENTO, COM CONDUTORE COM COMBUSTÍVEL: Prestação de serviços de transporte com veículo com capacidade mínima de 12 lugares, equipado para TRANSPORTE ESCOLAR, na forma da lei, ano de fabricação mínimo 2008. Com manutenção preventiva e corretiva, rastreamento, com condutor e fornecimento de combustível. ROTA ATÉ 50 KM/DIA. VIAS PAVIMENTADAS.	R\$ 10,98	R\$ 415.000,08

Desse modo, os valores de cada rota **não são específicos**, o que impede os concorrentes de estimarem os ganhos pela prestação de serviços e, conseqüentemente, seus custos. A estimativa é fundamental no caso do certame impugnado, pois este exige que os licitantes forneçam não só os veículos, mas também a manutenção e conservação dos bens, que possuem custos elevados. Todos os lotes contêm a mesma estimativa de quilometragem em todos os itens solicitados.

Para elucidar o raciocínio, veja-se o exemplo do item 10, do lote 01, disponível no Termo de Referência. Nesse item, a Administração descreve um veículo de 12 lugares, que fará a rota de até 50 Km/dia, mas não estabelece limite mínimo de quilometragem do percurso. A estimativa do preço unitário do km é de R\$ 10,98. Se a prestação de serviços na realidade exigir o percurso de apenas 15 km/dia, ao longo do mês, estimado como 20 dias letivos, o licitante irá receber apenas R\$ 3.294 para custear a manutenção, combustível e condutor do veículo.

Isto é, os valores da contratação podem ser muito inferiores ao praticado no mercado, o que inevitavelmente se traduz em prejuízo e serviço de má qualidade. A falta de especificidade das reais condições da prestação dos serviços contratados prejudica a efetividade da contratação, além da evidente má administração dos recursos públicos.

Outros itens surreais, pedidos no certame, são os veículos adaptados de 07 lugares, solicitados em todos os lotes, de forma imprecisa e genérica, veja-se exemplo.

LOTE 02					
CAPITÃO ENÉAS, CATUTI, IBIRACATU, JAIBA, MONTE AZUL, SÃO JOÃO DA PONTE, VARZELÂNDIA.					
ITEM	QTD	UNID.	DESCRIÇÃO	VALOR UNITÁRIO MÉDIO	VALOR TOTAL ESTIMADO
1	14.097	KM	VEICULO 07 LUGARES, ROTA ATÉ 50KM/DIA, VIA PAVIMENTADA, COM RASTREAMENTO, COM CONDUTOR E COM COMBUSTIVEL: Prestação de serviços de transporte com veículo com capacidade mínima de 07 lugares, equipado para TRANSPORTE ESCOLAR, na forma da lei, ano de fabricação mínimo 2008. Com manutenção preventiva e corretiva, rastreamento, com condutor e fornecimento de combustível. ROTA ATÉ 50 KM/DIA. VIAS PAVIMENTADAS.	R\$ 10,99	R\$ 154.926,03

Não há especificação se o veículo a ser utilizado deve ser do tipo Topic, Van ou SUV, deixando margem para contratações inadequadas. Tal indefinição compromete a qualidade da concorrência, uma vez que diferentes tipos de veículos possuem características distintas que impactam diretamente na prestação do serviço.

Ademais, no Termo de Referência, caso a estimativa de preços para o veículo de 07 lugares destina-se à Van ou Topic, os valores estão muito abaixo do praticado no mercado. Essa discrepância pode influenciar negativamente na qualidade dos serviços prestados, visto que a oferta de preços abaixo da média pode indicar a possibilidade de não cumprimento integral das exigências contratuais.

Contudo, se a intenção da Administração for a contratação dos modelos de SUV como veículos para transporte escolar, o intuito é questionável, uma vez que estes não são veículos comumente utilizados para esse fim, além de possuírem custos elevados de manutenção. A segurança e a capacidade de transporte de alunos podem ser comprometidas ao optar por um veículo que não foi projetado especificamente para essa finalidade.

Por conseguinte, insta ressaltar que o edital prevê a utilização de veículo com capacidade de 15 lugares, mencionando a opção de Kombi, a qual está fora do ano de fabricação exigido para transporte escolar. Além disso, há a possibilidade de adaptação da Kombi, o que pode comprometer a segurança dos alunos. Ressalto que a utilização de veículos adaptados deve ser criteriosamente avaliada em termos de segurança e conformidade com as normas vigentes.

Adicionalmente, observa-se que, ao optar por uma van de 16 lugares como alternativa aos veículos supracitados, os preços estabelecidos para esses itens estão substancialmente abaixo do praticado no mercado. Tal discrepância pode indicar possíveis inadequações na estimativa de preço, comprometendo a isonomia entre os concorrentes.

O edital ainda não especifica se o veículo de 21 lugares deve ser uma van ou um micro-ônibus. Essa falta de clareza impacta diretamente nos custos de aquisição, manutenção corretiva e preventiva, considerando as diferenças substanciais entre esses tipos de veículos.

Destarte ao exposto, verifica-se potenciais ofensas aos princípios administrativos fundamentais que regem a atuação do poder público, em especial o desrespeito aos princípios da legalidade, economicidade e isonomia.

A falta de especificidade quanto ao tipo de veículo nos itens licitados, bem como a inclusão de opções inadequadas, como a Kombi fora do ano de fabricação exigido para transporte escolar, configuraram como afronta ao princípio da legalidade, que demanda estrita observância às normas e requisitos legais vigentes.

Ademais, a uniformidade de quilometragem em lotes, contendo Municípios com diferentes características geográficas e topográficas, indica a negligência da Administração em relação ao princípio da economicidade, que exige a busca constante pela eficiência e otimização dos recursos públicos.

Outrossim, a economicidade é negligenciada pela disparidade de preços entre veículos da tabela de referência e a realidade do mercado, o que levanta preocupações quanto à isonomia, princípio que assegura a igualdade de oportunidades entre os licitantes.

Nesse entendimento, a jurisprudência do TCU:

A adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada à comprovação da adequação do objeto registrado às **reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado** onde serão adquiridos os bens ou serviços.

Acórdão 8340/2018-Segunda Câmara

ÁREA: Licitação | TEMA: Registro de preços | SUBTEMA: Adesão à ata de registro de preços

Vale ressaltar, contudo, que as contratações públicas devem ser justificadas de acordo com a necessidade da Administração, em atendimento aos princípios da legalidade e eficiência, evitando gastos desnecessários e garantindo a transparência do processo. Ademais, a definição do objeto da contratação deve ser precisa, suficiente e clara. Esse requisito visa evitar a limitação da competição por meio de especificações **excessivas**, irrelevantes ou desnecessárias. A clareza na definição do objeto é fundamental para garantir que os licitantes compreendam de maneira inequívoca o que está sendo demandado, permitindo uma participação efetiva e competitiva.

Nesse sentido, a revogada Lei 10.520/2002, que regia as normas do pregão eletrônico, trazia o entendimento no seu texto, *in verbis*:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - **a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;**

A Nova Lei de Licitações, por seu turno, atualizou o tema para enfatizar a necessidade de planejamento no processo licitatório, assim como a definição do objeto na fase preparatória das licitações, de forma clara e precisa, o que garante a eficiência das contratações, veja-se:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - **a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

Portanto, com base no artigo 18 da Lei 14.133/21, é evidente que a Administração Pública deve realizar uma fase preparatória cuidadosa, envolvendo estudos técnicos e definições claras do objeto, para garantir a legalidade e eficiência nas contratações públicas, evitando assim possíveis incongruências nos termos de referência e estimativa de preços.

Em contrapartida, resta clara a discrepância e irrazoabilidade dos itens descritos no termo de referência do edital impugnado, que refletem nos valores da licitação, resultando em quantias excessivamente onerosa aos cofres públicos, em caso de contratações nesses termos.

Vale ressaltar, contudo, a Súmula 177 do TCU aduz:

Súmula 177, TCU: 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. Na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada é essencial à definição do objeto do pregão.

Ademais, a contratação futura baseada em informações equivocadas sobre os itens da licitação também propicia negócios fraudulentos envolvendo o certame e, portanto, os itens do edital devem ser relacionados conforme estudo de viabilidade técnica, prévio à publicação do edital, e condizente com a realidade do ente público contratante.

A inconsistência nos dados do termo de referência deu-se inegavelmente pela ausência de estudo técnico preliminar (ETP), etapa imprescindível para entender a real necessidade da Administração Pública e, portanto, imprescindível para a garantia de bom aproveitamento dos recursos públicos na contratação. A partir de então, tem-se por surreal que as rotas escolares dos Municípios, durante 200 dias letivos, terão a quantidade de quilometragem expressa de forma genérica no edital. Na verdade, trata-se de gastos excessivos que poderiam ser destinados a outros serviços para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

Em suma, com base nos pontos impugnados, visando assegurar a lisura do processo licitatório e o atendimento aos princípios da legalidade, competitividade e economicidade, pleiteia-se pela anulação do edital, com a nova realização do certame somente após a conclusão de ETP de acordo com os termos do Artigo 23 da Lei 14.133/21.

IV.I.VI - DOS REQUERIMENTOS LISTADOS EM “F” DESTA PETIÇÃO “DAS EXIGÊNCIAS NÃO PREVISTAS NO EDITAL”

Ocorre que no edital não é mencionado quanto a obrigatoriedade da aplicação do Pacote Anticorrupção n. 12.846/2013 sendo fundamental no processo de licitação no âmbito da administração pública.

O **Pacote Anticorrupção**, por sua vez, fortalece medidas de combate à corrupção, reforçando a ética e a eficiência da gestão pública. Por isso, é fundamental que a administração pública observe e aplique essas leis no processo de licitação, garantindo a proteção dos direitos dos cidadãos, a transparência e a integridade dos processos administrativos.

Portanto, o edital, ora impugnado, não prevê quanto a aplicabilidade das leis mencionadas, sendo de suma importância, o que passaremos a expor a seguir.

DA OBRIGATORIEDADE DA APLICAÇÃO DO PACOTE ANTICORRUPÇÃO N. 12.846/2013

A Lei Anti-Corrupção estabelece medidas para prevenir e combater a corrupção, incluindo a responsabilidade das empresas pelos atos de corrupção cometidos por seus funcionários ou agentes. Alguns dos artigos relacionados à governança corporativa incluem o Artigo 9º, que exige que as empresas adotem medidas eficazes para prevenir e detectar a prática de atos ilícitos, como a implementação de códigos de ética e conduta, programas de compliance e mecanismos de denúncia; e o Artigo 20, que exige que as empresas comuniquem à autoridade competente qualquer fato que indique a prática de ato ilícito relacionado à corrupção.

A previsão do pacote anticorrupção em edital de licitação é obrigatória e tem como objetivo garantir a transparência e a lisura nas licitações públicas. O pacote anticorrupção é uma série de medidas criadas para combater a corrupção no Brasil, e inclui a obrigatoriedade de incluir cláusulas específicas em editais de licitação que reforçam o compromisso da administração pública em prevenir e combater a corrupção.

Desse modo, a obrigatoriedade das empresas se adequarem aos mecanismos da referida Lei se faz presente na própria legislação, veja:

“Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. **Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras**, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

A referida lei prevê, por exemplo, que a empresa licitante não pode ter sido condenada por corrupção ou crimes contra a administração pública, e que deve seguir regras éticas e de integridade durante a realização do contrato. Além disso, a inclusão do pacote anticorrupção em edital de licitação também garante que haverá sanções para aqueles que tentarem atuar de forma corrupta durante o processo licitatório.

Portando, indiscutível a obrigatoriedade da aplicação das regras contidas na Lei Anticorrupção para os entes Públicos e empresas privadas, sobretudo para aquelas que mantêm estreito relacionamento junto à Administração Pública.

V - DO RESPEITO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

Conforme mencionado em tópico anterior, a administração pública rege-se por alguns princípios, estes entabulados no art. 37 da Constituição Federal, que disciplina o seguinte:

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; (...) (BRASIL, 1988)

Neste sentido, o Poder Constituinte Originário, ao elaborar a nova ordem constitucional democrática, salientou de forma clara e prudente que os atos administrativos do poder público **NECESSITAM seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**, e com isso, o agente público, não tem disponibilidade e nem interesse em diferenciar os indivíduos. Ademais, a própria Constituição Federal, em seu artigo, 5º, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, determina, ainda, que TODOS são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

Vale ressaltar ainda que é necessário observar o Princípio da Isonomia, pelo qual garante o tratamento igualitário entre os participantes, independente da modalidade da categoria empresarial, de modo a assegurar a competitividade em relação aos licitantes.

Ainda, torna-se evidente o necessário respeito ao Princípio da Livre Iniciativa, como já mencionado, expressamente previsto no art. 170, V, de nossa Constituição Federal, de modo a assegurar a liberdade de mercado, criação de novas empresas, e tratamento igualitário entre as pessoas jurídicas.

Desse modo, sabe-se que a Administração Pública deve sempre agir nos exatos termos da lei. Mas ainda além, sua conduta deve encontrar respaldo nas orientações veiculadas nos princípios, os quais serviram de alicerce à própria edição das normas jurídicas.

Como sabido, os recursos orçamentário-financeiros¹, públicos ou privados, por natureza são escassos, o que implica dizer que qualquer processo licitatório, que venha a

¹ Por analogia, pode-se considerar os recursos orçamentário-financeiros públicos como um tipo de bem econômico de caráter rival. “Os bens econômicos são aqueles relativamente escassos ou que demandam trabalho humano. Assim, o ar [e a luz do sol] é um bem livre [satisfaz necessidade e supre carência, mas existe em abundância na natureza e não pode ser monopolizado], mas o minério de ferro é um bem econômico” (SANDRONI, 2002, p. 51). “Dizemos que há rivalidade no consumo de um bem se o consumo desse bem [recurso] por parte de uma pessoa [Órgão] reduz a disponibilidade do mesmo para outras pessoas [Órgão]” (VASCONCELLOS & OLIVEIRA, 2000, p. 283). “Órgão - Ministério, Secretaria ou Entidade desse mesmo grau, aos quais estão vinculadas as respectivas

contratar ou não, submete ao ente público a custos explícitos e implícitos, sendo esses também chamados de custos alternativos ou de oportunidade. .²

Niebuhr (2006, p. 43)³ nos apresenta a noção de “eficiência em licitações públicas gira em torno de três aspectos fundamentais: preços, qualidade e celeridade”. Aqui, quando o tema é licitações, os preços estão vinculados à economicidade (menor custo), o que não ocorre na aplicação da análise econômica em outros ambientes. Atrelado ao triplo aspecto encontra-se a eficiência propriamente dita, sendo que a celeridade faz referência ao prazo entre a publicação do ato convocatório e o recebimento do objeto/serviço adquirido/contratado. Já a qualidade, a seu modo, faz referência a padrões de desempenho e, assim sendo, traz consigo dado fator de subjetividade. Pela figura adiante pode-se explicar, segundo Niebuhr, dada relação:



Acrescenta-se ao quadro importante dimensão conceitual apresentada por Chiavenato (2003, p.155)⁴:

Unidades Orçamentárias". Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_o.asp>. Acesso em: 9 dez. 2008.

² Segundo Vasconcellos (2002, p. 29), “custo de oportunidade é grau de sacrifício que se faz ao optar pela produção [aquisição ou contratação] de um bem, em termos da produção [aquisição ou contratação] alternativa sacrificada. O custo de oportunidade ou custo implícito, haja vista que não implica dispêndio monetário direto, almeja mostrar que dada a escassez de recursos, tudo tem um custo em economia, mesmo não envolvendo dispêndio financeiro, ou seja, o custo da escolha”. Conforme Viceconti & Neves (2008, p. 1), “Os desejos e necessidades da sociedade são ilimitados e os recursos [orçamentário-financeiros] para efetiva-se a produção [contratação ou aquisição] dos bens e serviços que devem atendê-los são limitados”.

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão presencial e eletrônico*. 4. ed. rev. atual. ampl. Curitiba: Zênite, 2006. p. 43-46.

⁴ CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7. ed. 5. reimp. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2003. p. 155-156.

Eficácia é uma medida do alcance de resultados, enquanto a eficiência é uma medida da utilização dos recursos nesse processo. Em termos econômicos, a eficácia de uma empresa refere-se a sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade por meio do suprimento de seus produtos (bens e serviços), enquanto a eficiência é uma relação técnica entre entradas e saídas. Nesses termos, a eficiência é uma relação entre custos e benefícios, ou seja, uma relação entre recursos aplicados e produto final obtido: é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, entre o custo e o benefício resultante.

É de grande valor apresentar o quadro em que, segundo a concepção da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)⁵ e do Manual de Auditoria Governamental para os Países em Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), se expõe o conceito de economia, de eficiência e de eficácia:

ECONOMIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA	
Intosai	Manual da ONU
Economia: Consiste em reduzir, ao mínimo, o custo dos recursos empregados em uma atividade, sem descuidar da devida qualidade.	Economia: administração prática e sistemática dos assuntos de uma entidade, empresa ou projeto público, com o mínimo de custos operacionais, com o objetivo de cumprir as funções e as responsabilidades estabelecidas por lei e regulamentos ou recomendadas especificamente.
Eficiência: relação entre produto, em termos de bens, serviços e outros resultados, e os recursos empregados para produzi-los.	Eficiência: realização das metas de produção planejadas e dos outros objetivos específicos programados de maneira sistemática, que contribui para reduzir custos operacionais, sem prejuízo do nível de qualidade ou da oportunidade dos serviços prestados pela entidade, empresa ou projetos públicos.
Eficácia: grau com que os objetivos são alcançados e a relação entre os resultados dos pretendidos e os resultados reais de determinada atividade.	Eficácia: adoção de um curso de ação que garanta o alcance dos planos, objetivos ou metas (benefícios) determinados previamente e claramente definidos, para entidades, empresas ou projetos públicos a custos mais razoáveis (economia), de maneira factível num prazo estabelecido ou convencionado (eficiência).

FONTE: ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. Op. Cit., p. 17-18.

Por isso, Barros (2005, p. 17)⁶, indica que a eficiência “*busca a utilização racional dos recursos ou meios, para atingir os objetivos ou metas. [...] significa a busca de aquisição do bem ou da disponibilidade necessários à Administração da forma mais econômica possível, sem perda da qualidade exigida*”.

Nesse contexto, os cientistas apegados ao formalismo matemático, nos indica a expressão matemática do conceito de eficiência quando aplicado às Licitações Públicas,

⁵ A Intosai (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) é um organismo filiado à ONU (Organização das Nações Unidas) com sede em Viena, Áustria, cuja finalidade é fomentar intercâmbios de idéias e de experiências entre as Instituições Superiores de Controle e Finanças Públicas, (Cf. ARAÚJO & ARRUDA, 2004, p. 17).

⁶ BARROS, Márcio dos Santos. *502 comentários sobre licitações e contratos administrativos*. São Paulo: NDJ, 2005. p. 17-18.

onde a eficiência (E) se apresenta como função direta da economicidade, sendo (e), já (c) representa a celeridade e (q) a qualidade, para compor a seguinte equação:

$$E = f(e, c, q)$$

Já em relação à utilidade, tem-se que vantajoso mencionar que o princípio da “*vantajosidade*” é chamado por Justen Filho de princípio da República, pelo qual se “*impõe a todo o governante o dever de promover a melhor gestão possível*”, orientando, pois, o princípio da “*vantajosidade*” já que a melhor proposta é, inevitavelmente, a mais vantajosa. Porém, deve-se ter em mente o fato de que “a vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato”.⁷

Ademais, esclarece Justen Filho que “*a maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração*” se concretiza mediante relação entre “custo-benefício” presente entre o particular contratante e o Estado⁸, nos levando a crer que aquela situação de extrema vantagem para o ente público em contraponto a extrema desvantagem para o licitante é igualmente prejudicial aos interesses públicos, eliminando a utilidade total esperada, para o bem comum.

Sendo óbvio que o conceito de utilidade mantém estreita relação semiótica com a ideologia utilitarista, já que essa se expressa pela busca constante daquela, tem-se que Tim Mulgan, buscando compreender a essência do utilitarismo e encontrar a vontade do ser humano, indica que:

*“os filósofos utilitaristas modernos falam em termos mais neutros (do que ‘felicidade’): bem-estar, bem-estar social, ‘o que quer que faça a vida valer a pena’; ao passo que os utilitaristas economistas tendem a usar o termo técnico de Bentham: utilidade”.*⁹

Nessa expressão que torna importante perceber que as normas fundamentais se expressam pelo corolário do bem comum, nota-se, não se fazem expressar pelo interesse público em si, estão fundamentadas, pois, não no bem-estar geral, mais individual. Tal pensamento guarda seu lastro no fato de que o núcleo essencial da Constituição versa acerca de direitos individuais e, a partir deles, se determina todas as outras normas.

Portanto, por exemplo, o que é aparentemente vantajoso (caput do Art. 5º da Lei 14.133/21) para a Administração Pública, ao considerar sua saúde financeira, pode não o ser

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12º ed., São Paulo: Dialética, 2008.

⁸ JUSTEN FILHO, p. 62-63.

⁹ MULGAN, Tim. Utilitarismo. Petrópolis: Editora Vozes, 2012, p. 88.

para o bem comum, ou seja, pode não resguardar aos interesses da coletividade ou das pessoas em suas expressões individuais, o que inclui as pessoas jurídicas.¹⁰

Sendo assim, não sendo indiferente para o presente edital, requer-se que o presente processo licitatório, em seu brilhantismo, seja regido em consonância com o Ordenamento Jurídico, principalmente no que tange os princípios da concorrência, eficiência, isonomia, legalidade, impessoalidade e moralidade, e em contrapartida, qualquer ato considerado abusivo e desnecessário, seja banido do procedimento, ora impugnado.

VI – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, deve ser acatada a presente impugnação, promovendo-se, por via de consequência, a republicação do instrumento convocatório devidamente regularizado, retirando-se as exigências dos documentos aqui impugnados, por serem requisitos desautorizados por lei, que ferem com princípios administrativos e Constitucionais licitatórios, e que restaram comprovados como abusivos com a consequente republicação do edital.

Nestes termos, certo do comprometimento deste i. Pregoeiro ao cumprimento fiel da Lei e da Constituição Federal.

Pede deferimento.

Belo Horizonte/MG, 7 de fevereiro de 2024.

RUBENS VECCHIO
DA
SILVA:03866814658

Assinado de forma digital por
RUBENS VECCHIO DA
SILVA:03866814658
Dados: 2024.02.08 09:30:12 -03'00'

RODAR CENTRO AUTOMOTIVO LTDA

CNPJ 08.009.135/0001-20

¹⁰ JUSTEN FILHO, p. 63.