



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA  
AUTARQUIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO

ILMA. SRA. PREGOEIRA ALINE BRITO NOBRE E COMISSÃO DE PREGÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 003/2022 - AMT

ELISEU KOPP & CIA. LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 93.315.190/0001-17, sito à Rua Ernesto Wild, nº 2100, Distrito Industrial, Vera Cruz/RS, e-mail: licitacoes@kopp.com.br, Fone: (51) 3718-7000, por intermédio de seu representante, vem à presença de Vossa Senhoria, apresentar a seguinte

### IMPUGNAÇÃO

Aos termos do edital, o qual impossibilita a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração devido a alguns itens que estão a cercear a participação de um maior número de empresas do mercado, bem como estão descumprindo alguns requisitos legais exigidos para as licitações e contratos públicos, tal como se passa a expor.

---

#### I – DA TEMPESTIVIDADE

---

Preliminarmente, salienta-se que a data de abertura da proposta para este certame está aprazada para o dia 30/03/2022, podendo, nos termos do item 12.1 do presente Edital,

qualquer licitante, protocolar o pedido em até 03 (três) dias úteis anteriores da data designada para a abertura da sessão pública. Portanto, tem-se como tempestiva a presente impugnação.

---

## II – DO MÉRITO

---

O edital de **Pregão Eletrônico nº 003/2022 - AMT**, publicado pela **Prefeitura Municipal de Morada Nova/CE**, possui como objetivo o seguinte:

*“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS DE CONTROLE DE TRÁFEGO, DE DADOS ESTATÍSTICOS DE VELOCIDADE, FLUXO DE VEÍCULOS, INTERAÇÃO COM SISTEMAS DE OUTROS ÓRGÃOS DE FORÇAS DE SEGURANÇA, VISANDO GARANTIR A SEGURANÇA NA VIA PÚBLICA, PROMOVENDO REDUÇÃO DE SINISTROS DE TRÂNSITO, COIBIR EXCESSO DE VELOCIDADE, GARANTINDO A APLICAÇÃO DE MEDIDAS REFERENTES AO CAPÍTULO XVI DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO E REGRAMENTOS SUPLEMENTARES EM VIGOR, SOB RESPONSABILIDADE DA AUTARQUIA MUNICIPAL DE TRANSITO DE MORADA NOVA CEARA, EM CONFORMIDADE COM O DISPOSTO NO ANEXO I, DO EDITAL”.*

Inicialmente, cumpre enaltecer que o processo licitatório em comento foi muito bem elaborado pela Administração, apresentando os requisitos necessários para a escolha de uma proponente com capacidade técnica para a execução do contrato.

Entretanto, existem algumas exigências empreendidas no instrumento convocatório que, se mantidas, FEREM A LEI VIGENTE, ocasionando a diminuição de participantes do procedimento licitatório, e gerando maiores gastos à Administração Pública.

Deste modo, oportuno se faz destacar que tais quesitos são pontuais e, uma vez retirados do processo, permitem que essa Administração possa realizar um procedimento licitatório com amparo legal e que proporcione conhecer todas as empresas que trabalham

no ramo para, posteriormente, classificar aquela que apresentar o melhor produto pelo menor valor. Ou seja, trata-se de contratar um serviço mais eficiente, pelo menor valor exigido do mercado!

Logo, para uma contratação mais vantajosa e amparada pela legalidade, a Administração precisa apenas adequar algumas inconsistências, as quais impossibilitam a participação de um maior número de empresas do ramo e estão em desacordo com a Lei de Licitações e Contratos Públicos, conforme segue:

**1. DAS OBSCURIDADES PREVISTAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO:**

**1.1. Da não previsão no edital de multa e juros a serem pagos pela contratante em caso de atraso de pagamento;**

**2. DA EXIGÊNCIA DE AVALIAÇÃO DE CAMPO:**

**2.1 Dos custos para o licitante participar de Avaliação de Campo;**

**2.2. Da posição do Tribunal de Contas da União e de diversas Cortes de Contas Estaduais.**

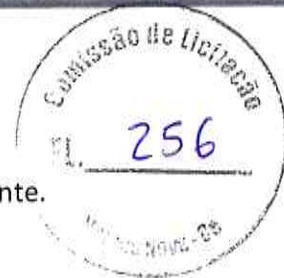
---

**1. DAS OBSCURIDADES PREVISTAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

---

De início, cabe destacar que para a elaboração de uma proposta adequada, com o fim de licitar a contratação de uma prestação de serviço, é necessário que o órgão licitante forneça informações completas, claras, de forma objetiva e sem ambiguidade referente ao objeto licitado.

Nos termos do art. 40, I, da Lei 8.666/93, o edital deverá conter o “objeto da licitação de forma sucinta e clara”. Tal exigência visa assegurar o tratamento isonômico entre os participantes e, ainda, garantir a eficiência da atuação administrativa. É através da definição clara e precisa do objeto da licitação que se poderá verificar a adequação da proposta ao que a Administração Pública busca contratar. Destaca-se, ainda, que somente



assim é que se garante um julgamento objetivo por parte do ente licitante.

Marçal Justen Filho, ao tratar deste requisito, esclarece que: “(...) o ato convocatório deve descrever o objeto de modo sumário e preciso. A sumariedade não significa que possam ser omitidas do edital (no seu corpo e nos anexos) as informações detalhadas e minuciosas relativamente à futura contratação, de modo que o particular tenha condições de identificar o seu interesse em participar do certame e, mais ainda, elaborar a proposta de acordo com as exigências da Administração”.

No entanto, a insistência da Administração Pública em reproduzir conteúdo de editais já publicados e a falta de conhecimento técnico sobre o objeto licitado acarreta inúmeras imprecisões que dificultam a elaboração das propostas. Estas imprecisões, conforme jurisprudência consolidada do TCU, e amparada pelo judiciário, acarretam a nulidade do certame.

E não poderia ser diferente, visto os graves prejuízos causados aos participantes. A apresentação de propostas que, em um primeiro momento, parecem adequar-se às disposições editalícias, acabam por ser desclassificadas. Em muitos casos, verificam-se as constantes alterações do edital, fato que afasta o interesse de muitas empresas em continuar participando dos processos, mesmo já tendo despendido esforços para demonstrarem suas qualificações e a adequação de suas propostas.

A falta de cautela por parte dos órgãos públicos no preparo dos editais gera insegurança jurídica e grande margem para decisões discricionárias. No entanto, é necessário superar estes obstáculos e utilizar-se dos meios legais para exigir que a Administração Pública sane os vícios encontrados e promova um processo que assegure a escolha do participante que apresente a proposta mais adequada. Afinal, não são apenas os interesses do particular que se busca assegurar com o processo licitatório, mas o de toda a sociedade.

Frente ao exposto, passa-se a analisar o ponto obscuro previsto no presente edital.



**1.1. Da não previsão no edital de multa e juros a serem pagos pela contratante em caso de atraso de pagamento:**

A Administração Pública, através do instrumento convocatório, possui o dever de demonstrar a segurança necessária aos terceiros interessados no processo licitatório, evitando quaisquer inconsistências que possam ser suscitadas futuramente.

E, para isso, o órgão público deve observar os requisitos legais que devem estar presentes no edital de licitação, não podendo omitir informações que resguardam por lei, e que, são de extrema importância às Empresas Licitantes.

A Lei Federal que trata de Licitações, nº 8.666/93, resguarda em seu artigo 40, inciso XVI, alínea “d”, a necessária previsão de juros e multa, a serem pagos do Contratante à Contratada, nos casos de atraso de pagamento do serviço ora licitado. Dispõe da seguinte maneira:

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

[...]

XIV - **condições de pagamento, prevendo:**

[...]

**d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;”.** (grifo nosso).

O item acima expõe sobre a exigência que a Lei impõe sobre o licitante, para que este disponha no edital, todas as informações relativas a possíveis penalidades em casos de sua inadimplência.

Ocorre que neste edital, não consta a previsão de incidência de multa e juros a serem casualmente pagos pela Contratante à Contratada, em casos de atraso de pagamento.



Nesse sentido, **não pode a Administração Pública omitir-se com relação a instituição de cláusula extremamente importante para o negócio.**

Dessa forma, como se trata de previsão entendida como obrigatória pela legislação, outra alternativa não há, senão retificar o edital, incluindo tal exigência legal dentre as formas de imposições de penalidade nos casos de atraso de pagamento, para fins de evitar a frustração do certame, por se tratar de uma condição geral, e não particular de uma ou outra licitante.

**Caso mantida a ausência desse item, estará a Administração ferindo o Princípio da Legalidade.**

Diante do exposto, se faz necessária a alteração do edital, para a inclusão de tal previsão no dispositivo, por estar em desconformidade do assegurado em Lei, desobedecendo ao princípio constitucional da legalidade.

---

## **2. DA EXIGÊNCIA DE AVALIAÇÃO DE CAMPO**

---

Primeiramente, cumpre informar que o instrumento editalício assim exige nos termos do item 7.1.1 do Termo de Referência:

“7.1.1. O objeto da presente licitação somente será aceito após a aprovação dos equipamentos e sistemas ofertados pela comissão técnica indicada pela CONTRATANTE. Assim, a empresa detentora da proposta comercial de menor preço, devidamente habilitada, e, portanto, classificada provisoriamente em primeiro lugar, deverá submeter uma amostragem para a realização de testes de adequação aos requisitos mínimos estabelecidos no instrumento convocatório e no presente Termo de Referência”;

Frisa-se, em se tratando de vantagens para a administração pública, importante destacar que a Avaliação em campo, por si só, configura-se como um procedimento extremamente moroso, o qual geralmente ocasiona discussões judiciais, procrastinando a conclusão do processo por anos.

O §5º do art. 30 da Lei 8.666/1993 aclara de forma impecável o cuidado do legislador ao não permitir mecanismos adicionais no decorrer dos certames licitatórios, na medida em que prevê estritamente as exigências que podem ser empreendidas no edital de licitação.

**“§5º. É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação” (grifo nosso).**

Com isso, mais uma vez, salienta-se a **inviabilidade da exigência de Avaliação em Campo, pois gera um custo altíssimo à proponente**, sem ao menos se ter a certeza da contratação.

Frente aos fatos, há de se destacar que estas exigências estão em desacordo com a **Lei Geral de Licitações**, visto que esta **veda cláusulas excessivas que restringem a participação**, tal como destacado em seu art. 3º:

**“§1º É vedado aos agentes públicos: admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991” (grifo nosso).**

Portanto, a **determinação de realização de Avaliação em Campo**, impedirá a participação de potenciais empresas, pois conseqüentemente, o investimento necessário a ser dispendido para tal feito priva o Órgão de conhecer tecnologias mais modernas e eficientes.

Assim, de plano, urge esclarecer que a exigência empreendida pelo órgão, **não** se refere apenas a mera apresentação de amostras, mas sim gera, antes mesmo de a empresa ter o contrato assinado, **altos custos envolvidos com essa atividade**, a fim de que os equipamentos a serem testados possam ter devidamente aferida a sua funcionalidade, fatos



que **fatalmente afetarão a maior competitividade**, já que diversas empresas certamente optarão por não participar do certame.

Logo, verifica-se injustificável a exigência de Avaliação em Campo, pois as empresas que possuem interesse em participar deste certame precisam preparar-se para disponibilizar um **altíssimo investimento antes mesmo de haver a contratação**, haja vista que possuem ciência de que terão de produzir equipamentos específicos, **sob pena de desclassificação no certame, transportá-lo até o local onde serão realizados os testes, enviar uma equipe para providenciar toda a execução, instalá-los completamente, para então, torná-los viáveis de participação da Avaliação em Campo.**

Neste contexto, é extremamente necessário que o edital seja retificado, pois se o edital continuar da maneira que está, **não possui qualquer respaldo na legislação, haja vista que é estritamente vedada a exigência de altos investimentos prévios à contratação, bem como qualquer outra forma de inibição à ampla participação do processo licitatório.**

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

**“Em caso de exigência de amostra, o edital de licitação deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja adquirir. Além disso, as decisões relativas às amostras apresentadas devem ser devidamente motivadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes” (Acórdão 529/2018-Plenário, data: 14/03/2018).**

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

Além do mais, oportuno se faz registrar **a decisão proferida pelo TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO o qual aponta que a exigência de aprovação da amostra desestimula a concorrência entre licitantes**, senão vejamos:





"[...]"

22. Vislumbro, assim, que a restrição havida no certame pode ter sido, de fato, ocasionada pela exigência da aprovação de amostra como condição essencial à habilitação das empresas. Essa exigência, além de ser ilegal, pode ter imposto ônus em demasia aos licitantes, encarecido o custo de participação na licitação e desestimulando a presença de potenciais interessados. Outra possível causa poderia ser o detalhamento excessivo do objeto. No entanto considero que essa falha não foi devidamente aprofundada pela unidade técnica."

Informações AC-1113-22/08-P Sessão: 11/06/08 Grupo: II Classe: VII  
Relator: Ministro ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO – Fiscalização – Controle 14558  
2 2 2 2 0 4" (grifo nosso).

Desta forma, há diversos motivos que comprovam a necessária e fundamental **retificação do edital, determinando os requisitos para a prova de conceito desse certame licitatório**, a fim de resguardar a lisura e a ampla competitividade do processo.

## 2.1. Dos custos para o licitante participar de Avaliação em Campo:

Oportuno se faz mencionar que os custos empreendidos em uma demonstração/testes de campo levam em conta, por exemplo, os seguintes elementos:

- ▶ Prévia fabricação do produto já customizado às exigências previstas no edital;
- ▶ Logística de pessoal e equipamentos até o local da demonstração/teste;
- ▶ Contratação de Segurança Privada para guarda do equipamento;
- ▶ Contratação de energia elétrica para o local;
- ▶ Contratação do fornecimento de *internet* entre outros.

Os exemplos acima carregados são apenas algumas das rubricas envolvidas em uma demonstração, as quais levam um **custo altíssimo e incerto**, visto que não há previsão de quantidade de equipamentos a serem instalados, sendo que este investimento é desembolsado pela licitante **sem nenhuma certeza de contratação**.

Por esse motivo, o TCU veda taxativamente tal hipótese: "*Abstenha de incluir cláusulas em edital que venham a impor ônus desnecessários aos licitantes, (...) por implicar restrição ao caráter competitivo do certame, em violação ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/93.*"



(Acórdão 1.227/2009).

Vale citar ainda, que o **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA** já há muito se manifestou acerca da necessidade de previsão de meios que garantam a ampla participação em licitações públicas, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 5.606/DF onde ficou definido que:

“[...]as regras do procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo a administração e aos interessados no certame, possibilitem a participação do maior número de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa [...]”

Logo, considerando os argumentos acima tecidos, evidencia-se que a exigência abusiva no certame acarreta a **ofensa ao tão caro princípio da ampla concorrência**, haja vista que potenciais licitantes podem não se interessar em participar de processos que envolvam o prévio dispêndio de tão vultosa quantia.

## 2.2. Da posição do Tribunal de Contas da União e de diversas Cortes de Contas Estaduais:

Diante de todo o exposto, cabe consignar a amplitude das decisões proferidas pelo TCU, órgão máximo de contas de nosso País, uma vez que são oponíveis a todos, conforme redação de seu verbete da Súmula n.º 222:

**“As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”** (grifos nossos)

Adentrando na seara da exigência de amostras e protótipos, vem à baila o Acórdão 2.353/2011 – Plenário proferido justamente no enfrentamento do Pregão Presencial 471/2009 do DNIT que tinha por objeto a contratação de empresa para executar os serviços necessários ao controle viário nas rodovias federais, mediante a utilização de equipamentos



eletrônicos, in verbis:

“[...] Nesse contexto, é oportuno acrescentar que existem várias decisões do TCU (p. ex. Decisão nº 1.237/2002, Acórdãos nºs 346/2002, 473/2004, 99/2005 e 526/2005, todos do Plenário) limitando a exigência de amostras ou protótipos de bens a serem adquiridos, quando necessária, apenas ao licitante provisoriamente em primeiro lugar. Além disso, conforme salientado na instrução precedente, **os atestados de Avaliação da Eficiência dos Equipamentos podem ser considerados como um teste de campo.** Dessa forma, considerando que os equipamentos a serem empregados na prestação dos serviços de que trata o Edital nº 471/2009-00 **são previamente aprovados e homologados pelo INMETRO, bem como aferidos após a sua instalação, e que existem precedentes jurisprudenciais do TCU que coíbem a inclusão no instrumento convocatório de exigência similar ao teste de campo de equipamentos, entendemos que foi acertada a decisão do DNIT em abster-se de exigir o teste de campo de equipamentos no certame em questão. (...)**” (grifos nossos)

Cumpra ainda esclarecer que o **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro** já enfrentou esta questão, afastando a realização de testes em escala real/demonstração, conforme a Processo TCE nº 201.730-4/07, *in verbis:*

“2 – Resta-nos ainda questionarmos o disposto no subitem 9.13, fls. 11/12, que exige da licitante habilitada instalar, às suas expensas, equipamentos registradores de excesso de velocidade fixo e estático, de avanço de semáforo e com leitor automático de placas, em locais a serem definidos pela administração, implantando ainda toda a estrutura necessária de hardware, software e telecomunicação. Este teste será efetuado pelo período de 5 (cinco) dias e avaliado por uma comissão da Prefeitura.

**Ou seja, pretende o município que os licitantes prestem parte do serviço antes do julgamento da licitação, como forma de avaliar o desempenho das mesmas. Tal dispositivo não encontra amparo legal, e sequer foram estipulados critérios objetivos para nortear a avaliação** que, de modo mais extensivo, pode ser comparada à apresentação de amostra, assunto polêmico entre os doutrinadores.

[...]

Este posicionamento, vale registrar, já foi referendado pelo Plenário deste Tribunal no processo TCE nº 207.950-4/05.

**No caso em tela entendemos que, mesmo na eventualidade de serem dispostas cláusulas objetivas para a avaliação pela comissão, a exigência ainda sim poderia comprometer o caráter competitivo da licitação, na**

medida em que as empresas deverão dispender recursos e disponibilizar mão de obra para executar previamente parte do objeto, o que poderia ensejar um constrangimento indireto à participação no certame, indo contra o disposto no Inc. I do § 1º do art. 3º da Lei Federal 8666/93.”  
(grifos nossos)

Logo, resta evidenciado ao longo do assunto em tela, que fortes são os embasamentos jurisprudenciais verificados no Superior Tribunal de Justiça, nos Tribunais de Contas da União e no Estado do Rio de Janeiro, **comprovando a ilegalidade do procedimento adotado no certame em comento.**

Diante de todo o supra exposto, resta evidenciada a ilegalidade do procedimento de Prova de Conceito na forma como foi exigido, ensejando na sumária retificação do instrumento convocatório em comento, no sentido de retificar o processo, visto que despende de elevado investimento, antes mesmo da assinatura do contrato, sob pena de ferir o princípio da legalidade.

---

### III – DOS PEDIDOS

---

**ISSO POSTO**, apresenta-se a presente Impugnação ao edital em epígrafe, requerendo especificamente a **Ilma. Sra. Pregoeira Aline Brito Nobre e Comissão de Pregão**, que seja revisto o conteúdo do edital de **Pregão Eletrônico nº 003/2022 - AMT**, publicado pela **Prefeitura Municipal de Morada Nova/CE**, promovendo-se:

- I. O recebimento da presente Impugnação;
- II. **A devida retificação do presente certame**, com o fim de:
  - a) Sanar a obscuridade quanto a ausência de previsão no edital de multa e juros a serem pagos pela contratante em caso de atraso de pagamento;
  - b) Excluir a exigência de Avaliação em Campo, tendo em vista o alto custo inerente ao procedimento, antes mesmo de uma contratação.

III. E, por fim, em via de consequência, seja reaberto na íntegra o prazo para abertura das propostas.

Nesses termos, pede e espera deferimento.

Vera Cruz/RS, 24 de março de 2022.



NATHANA  
TURQUIELLO  
LIXINSKI:  
01979312001

Assinado digitalmente por NATHANA TURQUIELLO  
LIXINSKI 01979312001  
DN: cn=NL, ou=CP-Brasil, ou=Secretaria da Receita  
Federal do Brasil - RFB, ou=RFB e CPF A1, ou=IDM  
BRANCO, ou=298303000196, ou=passamid,  
ou=NATHANA TURQUIELLO LIXINSKI 01979312001  
Razão: Eu estou aprovando este documento com minha  
assinatura de vinculação legal  
Localização: sua localização de assinatura aqui  
Data: 2022.03.24 15:58:20-0300  
Fórmula PDF Reader Versão: 11.2.1

**ELISEU KOPP & CIA. LTDA.**

CNPJ: 93.315.190/0001-17

Nathana Turquiello Lixinski

Supervisora de contratos

RG: 5082991315 | CPF: 019.793.120-01

Representante Legal