

ILMO. SR. PREGOEIRO DO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO
ESTADO DE GOIÁS - DETRAN/GO.

PREGÃO ELETRONICO N° 011/2019

PROCESSO N° 201900025062903

C7 TECNOLOGIA E SOLUCOES EIRELI, pessoa jurídica de direito privado com CNPJ nº 31.326.148/0001-44, com sede em Goiânia - GO, na AVENIDA ASSIS CHATEAUBRIAND N 1820 SALA 03 SETOR OESTE, GOIANIA-GO, neste ato representado pelo Titular Administrador PAULO ANDRE OLIVEIRA MARTINS, inscrito no CPF nº 032.266.801-88, vem respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, tempestivamente, com fulcro no parágrafo 1º do art. 41 da Lei 8.666/93, apresentar

IMPUGNAÇÃO

ao instrumento convocatório com o objetivo de garantir a legalidade é que a Licitante propõe alterações do instrumento convocatório, e faz forte nas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

O DETRAN/GO lançou o edital 11/2019 cujo objeto é a Contratação de empresa especializada em fornecimento de solução integrada para personalização por forma computadorizada de CRV e CRLV, entre outros elencados no Termo de Referência, visando a Prestação de Serviços de impressão de alto volume, acabamento e administração centralizada de documentos, por meio de disponibilidade de equipamento impressoras, cessão de uso de software de gerenciamento, manutenção preventiva e corretiva e suporte técnico para todos os hardwares e softwares, fornecimento de peças e consumíveis (toner preto e papel) e a gestão centralizada de toda impressão eletrônica de documentos gerados, com logística e distribuição, preparo e envio dos documentos, por 12(doze) meses, conforme especificações no Termo de Referência.

Ainda é possível perceber, que no processo licitatório não há orçamento detalhado em planilhas que demonstrem a composição de todos os seus custos unitários dos licitantes, em flagrante desrespeito aos artigos 7º, § 2º, II e 40, § 2º, II da Lei nº 8.666/93 e ao artigo 3º, XI, a, 2º do Decreto 10.024/19.

Não podemos olvidar, ainda, que a exigência de capacidade técnica não guarda qualquer pertinência com o objeto licitado, haja vista que o licitante somente precisa comprovar que executou serviço com objeto compatível ao licitado, em desatendimento a uníssona jurisprudência do TCU, que exige, no mínimo, a comprovação de execução com quantitativo de 50% do total licitado.

Dessa maneira, a reforma do edital é medida que se impõe, pois em se tratando de processo licitatório, a Administração está estritamente vinculada ao princípio da legalidade, consagrado no artigo 3º da Lei Geral de Licitações - Lei 8.666/93.

DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DOS CUSTOS ATRAVÉS DE PLANILHAS ANALÍTICAS

Um vício insanável do edital é evidenciado em virtude da ausência de planilha que demonstre os preços unitários apurados pelo Detran/GO e ofertados pelos licitantes, de modo que se tenha a exata dimensão dos custos que serão dispendidos com a prestação do serviço.

Como se sabe, em procedimentos licitatórios, por força do Art. 7^a, §2^a, II da Lei n.º 8.666/93, é imperioso a existência de um orçamento detalhado por meio de planilhas onde haja a discriminação dos custos unitários de cada serviço ou material que componha o objeto licitado.

Assim, todas as licitantes, ao apresentarem suas propostas em um certame licitatório, devem instruí-la com uma planilha que possibilite à Administração Pública obter a composição detalhada da proposta ofertada, permitindo, assim, a aferição da exequibilidade da proposta ofertada, por meio da comparação dos valores dos itens que a compõe com os praticados no mercado.

No presente caso, o edital, além de não disponibilizar o preço estimado para contratação (o que não é vedado), não fornece e nem exige o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (prática vedada), o que dificultará, inclusive, a verificação da exequibilidade das propostas.

A contratação envolve diversos custos unitários, como maquinário, pessoal, transporte e vários insumos, o que enseja o cumprimento da lei e a exigência de apresentação de planilhas de

composição de preços unitários pelos licitantes, a fim de que ofertem propostas fidedignas e condizentes com realidade da prestação do serviço.

A necessidade de que o edital traga modelo de planilha detalhado, que abarque todos os custos unitários da contratação, é medida que se impõe, sob pena de violação às disposições incertas nos artigos 7º, § 2º, II e 40, § 2º, II da Lei nº 8.666/93.

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:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

(...)

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

Art. 40. O edital conterà 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:

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

Conforme disposição expressa da lei, o orçamento detalhado em planilhas deverá ser parte integrante e indissociável dos anexos do edital. A violação da legislação é manifesta e literal, não podendo ser referendada, razão pela qual o edital deve ser modificado, sob pena de nulidade de todo o processo licitatório.

O novo Decreto nº 10.024/19 (lei mais moderna em matéria de pregão eletrônico), em seu artigo 3º, XI, a, 2 estabelece que:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

(...)

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e



Acerca da necessidade de a administração demonstrar, detalhadamente, os valores dos custos unitários, através de planilhas, colacionamos o seguinte julgado do TCU:

Acompanhamento. Licitação. Necessidade de fazer orçamento detalhado da composição de todos os custos unitários [ACÓRDÃO] 9.1. determinar à Eletrosul Centrais Elétricas S.A. que: [...] 9.1.3. abstenha-se de realizar procedimentos licitatórios para a contratação de obras para as quais inexista orçamento detalhado da composição de todos os seus custos unitários, consoante o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

[VOTO] 3. O único achado de auditoria relevante no presente acompanhamento diz respeito à não realização, por parte da Eletrosul, de um efetivo exame quanto à aceitabilidade dos preços unitários. Essa falha decorre do fato de que a planilha de quantitativos e de preços unitários utilizada como base para a licitação não conter a composição de custos de todos os serviços. (...) 4. A falta das composições de custos unitários - contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93 - e da avaliação da aceitabilidade desses custos - em desacordo com o art. 40, inciso X, da mesma lei - , traz como consequência dificuldades para a avaliação de eventuais aditativas do contrato e, ao mesmo tempo, abre as portas para a prática do chamado "jogo de planilha". (...) 5. Ocorre, conforme apontado no relatório de acompanhamento, que o consórcio executor da obra já manifestou a intenção de solicitar a aditativa do contrato, em decorrência da discrepância entre os dados geológicos

contidos no projeto básico e a situação real encontrada. Dessa forma, estamos diante de uma iminente situação em que a Eletrosul deverá avaliar uma proposta de aditivo contratual sem que disponha de parâmetros de preços unitários aceitáveis para a obra contratada. Assim, é de se prever que a Eletrosul poderá ter dificuldades para avaliar a aceitabilidade dos custos da proposta de aditivo que lhe for apresentada. Pelas mesmas razões, o envio ao TCU das informações sobre o aditivo que vier a ser celebrado, ao meu ver, não é suficiente para Remediar a situação, tendo em vista que o Tribunal também não disporá de elementos para avaliar os valores constantes do aditivo contratual. 6. Por essa razão, entendo que se deva, desde já, determinar à Eletrosul que realize a análise dos preços unitários contratados, explicitando todos os elementos da sua composição e demonstrando a compatibilidade de cada item de custo com os valores de mercado. Devem, ainda, ser definidas nessa análise as distâncias médias de transporte, onde pertinente, avaliando-se, inclusive a veracidade das informações fornecidas pelo consórcio contratado.

(Acórdão n.º 2.914-51/09-Plenário. Min. Relator Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 02/12/09).

Em outra oportunidade, o TCU decidiu, inclusive, que os licitantes devem apresentar a composição dos seus custos por meio de planilhas:

Acórdão:

9.1. determinar ao Município de Campo Grande/MS que, em futuros procedimentos licitatórios para contratações



custeadas com recursos públicos federais, especialmente naqueles que envolvam obras:

[...]

9.1.2. elabore previamente orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços pretendidos, conforme preconiza a Lei n. 8.666/1993, em seu art. 7º, § 2º, inciso II; exigindo das licitantes as referidas composições em suas propostas;

(Acórdão 1762/2010-Plenário)

Acórdão:

9.1 dar ciência à Secretaria da Segurança Pública e à Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano, ambas do Estado do Rio Grande do Sul, sobre as seguintes impropriedades [...]:

[...]

9.1.3 ausência da composição dos custos unitários e do detalhamento do BDI (bonificações e despesas indiretas), em afronta ao art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993 e à Súmula TCU 258/2010 (item 3.3 do Relatório de Auditoria) ;

(Acórdão 1802/2011-Plenário)

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, por meio do voto exarado nos autos dos processos nºs 201600010027706 e 201700047000178, assim decidiu:

Por todo exposto, alinho-me, ao posicionamento da Unidade Técnica, Ministério Público de Contas e Auditoria competente e VOTO pela:

(...)

iii) cumprir fielmente o art. 3º, III, da Lei n.º 10.520/2002 e o art. 40, §2º, II, da Lei n.º 8.666/1993, a fim de que, em contratações futuras, evidencie-se, por intermédio de planilhas analíticas de composição dos custos, a adequada formulação dos preços demonstrando, integralmente, os itens que compõem o valor de referência da licitação.

A fim de dirimir qualquer dúvida acerca do tema, o TCU sumulou a matéria, restando indene de dúvidas que os licitantes devem demonstrar a composição de seus custos. Vejamos a redação da Súmula nº 258:

SÚMULA Nº 258 - As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação **e das propostas das licitantes** e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.

Ora, o entendimento positivado na legislação e confirmado pelas Cortes de Contas mais respeitadas do Brasil tem por escopo garantir o pleno cumprimento ao princípio da vantajosidade, afinal somente com a presença do orçamento estimado, a Administração Pública terá condições de avaliar se as propostas apresentadas pelos interessados são, de fato, econômicas, trazem o melhor benefício pelo menor custo possível.

A ausência de apresentação da composição dos preços unitários poderá, futuramente, causar grandes transtornos para essa administração. Imaginemos a seguinte situação hipotética: A licitante contratada pede o reajuste do preço em virtude do aumento do valor do

tonner, pois alega que tinha orçado o valor para esse item em preço muito baixo. Nessa situação, qual será o parâmetro para administração verificar o real valor do tonner orçado pelo licitante, pois referido valor sequer foi informado. A estimação dos preços unitários é garantia de segurança na contratação.

De outro lado, necessário afirmar que a ausência de qualquer critério de aceitabilidade relativo aos preços unitários, além de dificultar a investigação da exequibilidade da proposta, também impossibilita a investigação de futuro jogo de planilha quando da celebração de termo aditivo ao contrato.

Assim, o processo licitatório resta maculado, haja vista que não há nos autos qualquer planilha explicativa que seja capaz de revelar os valores que serão atribuídos aos custos unitários, em flagrante violação ao que estabelece a lei de licitações, por isso a reforma do edital é medida que se impõe.

**DA EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA INCOMPATÍVEL
COM O OBJETO LICITADO - CONTRATAÇÃO TEMERÁRIA**

Outro ponto que merece reparo no edital vergastado é referente a comprovação de capacidade técnica. O Edital, para comprovação da referida capacidade técnica exigiu, no subitem 9.4 do edital:

9.4 - As licitantes, inclusive microempresas e empresas de pequeno porte, deverão atender obrigatoriamente, quando for

o caso, às seguintes exigências:

a) No mínimo 01(um) atestado/declaração fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, **comprovando que a Licitante já forneceu e/ou está fornecendo, satisfatoriamente, objeto compatível com o desta licitação.**

O atestado/declaração deverá conter, no mínimo: o nome da empresa/órgão contratante, o nome do responsável por sua emissão e telefone para contato, caso necessário;

Ora, não entendemos qual o critério utilizado por essa administração para fixar que os licitantes comprovem que têm capacidade técnica de executar, somente, serviço compatível com o licitado, sem, contudo, estabelecer quantitativo mínimo.

O edital, da maneira que está, permitiria que essa administração contratasse empresa que prestou serviços com objeto compatível no quantitativo de 100 emissões de documentos.

O artigo 30 da lei nº 8.666/93 exige que a capacidade técnica dos licitantes seja comprovada através de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade **pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação**, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

No presente caso, não há qualquer exigência de que a capacidade técnica dos licitantes seja comprovada através de serviços compatíveis em quantidade, o que viola a letra da lei.

Veja, nobre julgador, que o edital apenas exige que o licitante preste serviço com objeto compatível, tornando o referido instrumento deveras subjetivo, pois o conceito de compatibilidade é extremamente aberto.

Os artigos 44, § 1º e 45 da Lei nº 8.666/93 exigem que o julgamento das propostas se utilizem de critérios estritamente objetivos, portanto, julgar a capacidade técnica dos licitantes somente pelo exame da prestação de serviço com "objeto compatível", sem o estabelecimento de mínimo critério objetivo, viola a lei de licitações.

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes

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.



Nesse sentido, importantíssimo salientar que quando o DETRAN/GO licitou esse mesmo serviço, por meio do edital 001/2014 (Processo nº 201300025001215), para fins de comprovação da capacidade técnica, exigiu dos licitantes a demonstração de execução de 50% do quantitativo estimado para contratação:

7.6 - Da Qualificação Técnica:

7.6.1 - Atestado(s) de Capacidade Técnica em nome da licitante, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a sua experiência na execução do conjunto de serviços de impressão, envelopamento e postagem de documentos, com gerenciamento de fluxo de informação de processos, integração dos serviços e distribuição de documentos em quantidade igual ou superior a 2.100.000 (dois milhões e cem mil) unidades, equivalentes a 50% (cinquenta por cento) do quantitativo estimado para a contratação pretendida (com amparo no Acórdão nº 2939/2010 - TCU Plenário). O quantitativo exigido de serviços prestados pode ser apresentado no próprio atestado ou por apenso;

Naquela oportunidade, o DETRAN/GO seguiu orientação uníssona do TCU, que a muito decide que os licitantes devem comprovar, no mínimo, 50% do quantitativo licitado, como meio de garantir a segurança da contratação e a efetiva prestação do serviço.

Como dito, a muito o TCU tem decidido que a exigência de quantitativo mínimo, no importe de 50% do quantitativo do objeto, é razoável, nos termos dos seguintes acórdãos:

Acórdão:



“9.4.4 -exigência excessiva de apresentação de atestados, por parte das licitantes, comprovando a execução de, no mínimo, 437,63 TR num único contrato, tendo em vista que, no Senac Tiradentes, unidade que exige maior qualificação técnica, são necessários apenas 213,8 TR, sendo suficiente que, em consonância com o entendimento deste Tribunal, a participante do certame demonstre ter capacidade para executar 50% dos serviços exigidos na unidade de Tiradentes, ou seja, 106 TR, vez que a exigência de comprovação da qualificação técnica deve ser pertinente e compatível com o objeto da licitação ou da contratação direta e indispensável ao cumprimento do objeto”

(TCU. Acórdão nº 1.695/2011 -Plenário).

Acórdão:

9.3.1. abstenha-se de exigir número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como a fixação de quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação;

(TCU. Acórdão 1052/2012 - Plenário)

No mesmo sentido, podemos citar os acórdãos 2939/2010 2462/2007 e 1202/2010, ambos do Plenário do TCU.

Dessa maneira, a exigência da comprovação da qualificação técnica, utilizando como parâmetro apenas o conceito subjetivo de “objeto compatível”, se mostra ilegal, além de colocar a administração em

uma possível contratação temerária, motivo pelo qual pugna-se pela reforma do edital, devendo constar que os licitantes comprovem a execução de, no mínimo, 50% do total do serviço licitado.

Se essa administração decidir manter a condição de habilitação técnica, pergunta-se, de forma objetiva e cristalina, o que será considerado “objeto compatível” para fins de habilitação?

DA PRESERVAÇÃO DA LEGALIDADE

É vedado pelo inciso I do § 1 do art. 3º da Lei 8.666/93, que “os agentes públicos; I - 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 (..)”

O Superior Tribunal de Justiça tem idêntico entendimento “É certo que não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações. Destarte, inexistente violação ao princípio da igualdade entre as partes se os requisitos do edital, quanto à capacidade técnica, são compatíveis com o objeto da concorrência.” (Superior Tribunal de Justiça, RESP 474781/DF, Relator Min. Franciulli Netto, DJ de 12/05/2003).

Se a competição é a alma da licitação, é evidente que quanto mais licitantes participarem do evento licitatório mais fácil será à Administração Pública encontrar o melhor contratado. Assim, os vícios contidos no processo licitatório devem ser revistos.

A lei de licitação é consubstanciada no princípio da



competitividade. “Nada, por esse princípio, deve comprometer restringir, ou frustrar, a disputa entre os interessados em contratar com entidade”¹, senão o mínimo necessário para consecução da finalidade pública.

Seguindo os ensinamentos de Marçal Justen Filho, em seu comentário ao art. 3º, § 1º, I, da Lei de Licitações: “Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares. Se a restrição for necessária para atender ao interesse público, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão. Terão de ser analisados conjugadamente a cláusula restritiva e o objeto da licitação. Aliás, essa interpretação é ratificada pelo previsto no art. 37, XXI, da Constituição da República (...)”²

Dessa maneira, a reforma do edital é medida que se impõe!

DA CONCLUSÃO

Conforme demonstrado, a alteração do Edital é medida que se impõe, pois irá garantir a competitividade e a legalidade da licitação, possibilitando à Administração selecionar a proposta mais vantajosa.

Requeremos, expressamente, que seja exigida a demonstração dos custos, através de planilhas analíticas da composição do preço, nos termos dos artigos 7º, § 2º, II e 40, § 2º, II da Lei nº 8.666/93 e ao artigo 3º, XI, a, 2º do Decreto 10.024/19, além da jurisprudência do TCU.

Nesses termos, pede deferimento.

Goiânia-GO, 02 de outubro de 2019.

¹ GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 486.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 9ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p.



Paulo Andrei O. Martins

PAULO ANDRE OLIVEIRA MARTINS

032.266.801-88

Titular Administrador