

## DECISÃO

**Natureza** : Impugnação ao Edital  
**Processo** : 202200053000134  
**Licitação** : Pregão Eletrônico nº 45/2022-METROBUS  
**Impugnante** : Enel X Brasil S/A

### 1 - DO RELATÓRIO

Trata-se de Impugnação ao Edital apresentada por ENEL X BRASIL S/A, inscrita no CNPJ sob o nº 08.317.250/0001-61, via sistema ComprasNet, em 22/3/2023 (v. SEI-46094399), em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 45/2022-METROBUS, que tem como objeto prestação de serviços de locação de 114 (cento e quatorze) ônibus novos, articulados, 100% elétricos, e toda a infraestrutura necessária para operação dos mesmos, tais como carregadores e instalações civil e elétrica vinculadas à alimentação dos mesmos, pelo período de 16 (dezesesseis) anos, assim como manutenção integral dos veículos, dos carregadores e da infraestrutura de recarga e suporte, cuja Sessão licitatória está designada para 27/3/2023.

Em síntese, a empresa Impugnante alega:

- i. violação ao dever de seleção da proposta mais vantajosa, prevista no art. 31, caput da Lei Federal n. 13.303/2016 (“Lei das Estatais”), haja vista o regramento previsto no Edital e Anexos sobre a obrigação de manutenção integral da frota e da infraestrutura de recarga e suporte;
- ii. violação ao princípio da impessoalidade e do julgamento objetivo, previstos no art. 31, caput da Lei das Estatais, bem como ao art. 58, II desta Lei, que determina a apreciação da habilitação das licitantes a partir da qualificação técnica de acordo com os parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório, considerando a possibilidade de atendimento a requisito de qualificação técnica mediante apresentação de declaração conjunta formalizada entre a licitante e o fabricante dos veículos elétricos objeto do Edital;
- iii. violação ao princípio do parcelamento do objeto, previsto no art. 32, caput e III da Lei das Estatais, ao alocar à futura contratada responsabilidade por manutenção das estruturas e instalações da garagem/oficina da Contratante; e

iv. violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, LV da Constituição Federal, em razão da estipulação de prazo absolutamente irrazoável para manifestação da intenção de recorrer, com apresentação de síntese de razões recursais;

## **2 - DA TEMPESTIVIDADE**

A Impugnação foi apresentada dia 22/3/2023, às 23h30, via sistema ComprasNet, contendo em anexo documentação de constituição da empresa impugnante e instrumento procuratório, em que são outorgados poderes aos subscritores da peça.

Demonstrando tais documentos a existência de poderes suficientes para a realização da manifestação e tendo o protocolo sido realizado até o 3º (terceiro) dia útil anterior à data da Sessão Pública da licitação, a ocorrer dia 27/3/2023, em consonância, portanto, com o item 4.1 do Edital, tenho por válida e tempestiva a Impugnação.

## **3 - DO MÉRITO**

### **3.1 – Da Alegada Violação ao Dever de Seleção da Proposta mais Vantajosa**

Alega a Impugnante, em suma, a violação ao dever de seleção da proposta mais vantajosa, nos termos do art. 31, Lei nº 13.303/16 (Lei das Estatais), em razão da obrigação imposta de manutenção integral da frota e da infraestrutura de recarga e suporte.

As previsões editalícias eivadas de tal vício estariam materializadas na Minuta do Contrato, em sua Cláusula 9.1, Seção II, incisos X, XXV, XXVI e XXXIII, e no Termo de Referência, item 10, alínea 'g', ambos com transcrição na íntegra.

Ao final, pede a retificação dos dispositivos do Edital e Anexos que atribuem a completa e irrestrita responsabilidade pelos custos de manutenção da frota e da infraestrutura de recarga à contratada. Ainda, entendem que para assegurar a seleção de proposta mais vantajosa pela METROBUS, seria imprescindível que os custos de manutenção corretiva fossem atribuídos à Contratante ou excluídos do escopo da contratação, de modo a estimular a apresentação de propostas econômicas mais competitivas pelas licitantes.

O ponto merecedor de reparo, segundo discorrido, seria o tratamento dado às obrigações de manutenção integral dos veículos elétricos, tendo em vista seus impactos relevantes sobre a precificação das propostas econômicas. Especificamente, a suposta incorreção residiria no fato de que cometer à futura contratada a obrigação de realizar toda a manutenção preventiva e corretiva dos veículos que serão operados pela Contratante.

Isso porque, se criaria um desalinhamento de incentivos que, ao fim e ao cabo, levaria à cobrança de um valor mensal mais alto da própria METROBUS, configurando assim o denominado risco moral (*moral hazard*), o qual pode ser definido como a situação em que uma determinada parte contratual tem incentivos para agir de forma mais arriscada ou menos cuidadosa porque a sua contraparte é quem suportaria as consequências econômicas desse comportamento. Assim, antevendo tal comportamento, a contraparte tende a precificá-lo, criando ineficiências na relação contratual.

Nesse ponto especificamente, após detida análise dos termos das passagens citadas, tenho que inexistente o risco aventado, pois eventual agir mais arriscado ou menos cuidadoso, como coloca a Impugnante, implicaria na indisponibilização do uso do veículo, resultando assim, como consequência, na não remuneração por aquele veículo. A “sanção” à contratada, nessa perspectiva, seria o não recebimento pelo veículo indisponível, motivo pelo qual, nesse ponto, não haveria nenhum conteúdo contrário ao princípio referido.

Na sequência, em sentido contrário à alegada situação de risco à Metrobus, mencionada acima, sustentam uma possível desvantagem à Contratada, pois, com a operação sendo da Contratante, estaria aquela impedida de gerenciar quaisquer riscos decorrentes do mau uso da frota ou da execução inadequada de carregamento diário. Criar-se-ia, assim, um incentivo perverso para que a Metrobus e seus empregados não atuassem com o zelo necessário para com os bens locados.

Quanto a esta percepção, concluímos que não há tal incentivo, pois a Contratada, por intermédio de seus mecanismos de mensuração de desempenho e avaliação de uso, pode concluir pela ocorrência de mau uso ou execução insatisfatória. Desta feita, demonstrada a comprovação, obviamente por meio de procedimento que garanta o contraditório amplo, a Metrobus realizaria o pagamento correspondente à correção daquilo que teria causado, de acordo com a Tabela Pública a ser apresentada, relativo à manutenção corretiva. Diante deste cenário, perfeitamente possível, especialmente em razão das ferramentas tecnológicas de que estarão dotados os veículos elétricos, a “sanção” à Contratante seria o pagamento pelo reparo dos serviços.

Por fim, ainda nesse tópico, alegam que a inadequação do arranjo fica ainda mais evidente com a fixação pela Metrobus de que a manutenção corretiva deverá ser igual a 30% da manutenção preventiva. O estabelecimento de regra fictícia para precificação, segundo afirmam, demonstraria a dificuldade de se dimensionar previamente os serviços de manutenção corretiva, justamente por sua alta variabilidade em função das condições de operação. Ainda, ao sujeitar a realização da manutenção à aprovação da Metrobus, criam-se ainda mais distorções.

Pois bem, nesse ponto, necessário fazer uma explicação separada em 4 (quatro) racionais, visando garantir maior inteligibilidade, conforme segue:

- I) Quanto ao comentário sobre o percentual fixado, percebemos que há certo equívoco, pois a regra não influenciará a precificação, nem a futura manutenção e nem o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, pois é apenas uma referência, justamente para servir de base para ulteriores Encontro de Contas anuais (vide itens 8.4.24 e 8.4.25)<sup>1</sup>, garantindo-se, assim, que nenhuma das partes leve vantagem não pactuada inicialmente;

---

<sup>1</sup> 8.4.24 Ao final de cada mês, a CONTRATADA deverá fornecer um relatório das atividades de manutenção executadas, separando as manutenções preventivas das corretivas, sendo que a corretiva deverá vir acompanhada dos valores pré-aprovados pela CONTRATANTE.

8.4.25 O valor total da manutenção corretiva, indicado na Proposta, deverá ser dividido pelos 16 anos, para efeito de Encontro de Contas, que deverá ser anual. Neste Encontro de Contas, caso os custos de manutenção corretiva superem os custos anuais propostos, proporcionais a 12 meses, a CONTRATANTE deverá reembolsar o valor excedido à CONTRATADA nas faturas dos 12 meses subsequentes. Caso o valor da manutenção corretiva seja inferior, esta diferença será descontada nas 12 faturas subsequentes.

- II) A manutenção corretiva, em decorrência de mau uso, NÃO será responsabilidade da Contratada, portanto, não integrará a precificação. Já a autorização prévia da Metrobus para reparo, em situações de dano por ela causados, visa tão somente a mensuração precisa do gasto, conforme Tabela Pública a ser disponibilizada. Assim, não há risco de retenção indevida de veículo para realização de reparo, como sugerido, causando a indisponibilidade e suspensão do pagamento, pois é indispensável à Metrobus que o veículo esteja em operação para atendimento da grade operacional exigida pelo órgão gestor do Sistema, sob pena de autuação e multa.
- III) A Tabela fornecida, originada do fabricante, volta a dizer, de caráter público, pode ser reajusta anualmente, destarte, não há possibilidade de defasagem. Ainda, a manutenção corretiva incluída no escopo do Contrato é exclusivamente aquela causada pela Contratada, distintamente das circunstâncias de mau uso do equipamento pelos empregados da Contratante. Ademais, em momento algum a Metrobus admite que a Contratada seja ressarcida pela Tabela de valores por quantias acima do praticado no mercado. Ao contrário, a exigência de tal Tabela visa justamente impedir que arbitrariamente sejam fixadas importâncias a serem pagas pela Metrobus, nos casos de comprovado mau uso.
- IV) Por fim, veja que improcedem as ponderações paradoxais de prejuízos, ora da Contratante, ora da Contratada, pois, em verdade, nenhuma das partes restará em prejuízo, segundo os critérios estabelecidos de responsabilização e interesses contratuais.

Diante desse contexto, em que resta sobejamente comprovado a ausência de qualquer afronta aos princípios destacados, conveniente a manutenção da redação ora publicada, eis que robustamente explicada e fundamentada tecnicamente.

Inclusive, oportuno destacar, que tal acomodação no Edital, concernente ao presente tópico, ora objeto de questionamento, teve como base e origem parcial, exatamente o Estudo que fora apresentado pela própria Impugnante, na condição de proponente do PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse<sup>2</sup> (vide Caderno 5 – Modelagem Jurídica e Documentos para Licitação – SEI doc. Nº 000027605544), vinculado ao Edital de Chamamento Público nº 001/2021 (Edital do PMI) da Metrobus.

### **3.2 – Da Alegada Violação ao Princípio da Impessoalidade e do Julgamento Objetivo**

Aponta a Impugnante, neste tópico, suposta violação ao princípio da impessoalidade e do julgamento objetivo, conforme estabelece os artigos 31 e 58, II, da Lei nº 13.303/16, bem como, no desenvolvimento de seu raciocínio, ao princípio da isonomia, por conta da possibilidade de atendimento a requisito de qualificação técnica mediante apresentação de declaração conjunta formalizada entre a licitante e o fabricante dos veículos elétricos objeto do Edital.

As passagens do Edital com conteúdo maculado, segundo a Impugnante, seriam as disposições contidas nos itens 11.5 e 11.5.1, motivo pelo qual pedem que o disposto neste último seja reformado, de modo a vedar o cumprimento do requisito de qualificação técnica previsto no 11.5 do Edital pelas licitantes através da apresentação de declaração conjunta firmada com fabricante dos veículos.

Sustenta a Impugnante que a disposição do item 11.5.1 (Declaração conjunta) macularia o Edital com diversas ilegalidades. Ao admitir a delegação da prestação dos serviços de manutenção ou desenvolvimento e capacitação de equipe de manutenção ao fabricante dos ônibus elétricos, no lugar da licitante, possibilitaria, na prática, a comprovação da qualificação técnica por terceiro que não participa do certame.

---

<sup>2</sup> O processo licitatório tem por objeto a seleção da proposta mais vantajosa para locar, pelo prazo de 20 (vinte) anos, frota de ônibus elétricos e a infraestrutura de recarga e suporte a serem empregados na operação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros objeto do Contrato de Concessão nº 001/2011, celebrado pela Metrobus. Importa destacar que o objeto da licitação inclui não só o fornecimento, mas também, a manutenção da frota e da infraestrutura de recarga e suporte, nos termos detalhados na minuta de Contrato e seus anexos.

Afirmam, com tal leitura, existir falta de isonomia, pois o fabricante, ao não precisar integrar Consórcio, ficaria dispensado da apresentação de comprovação de sua habilitação e qualificação. A delegação a terceiro, então, geraria desequilíbrio entre concorrentes, tornando obscuro o julgamento impessoal e igualitário, configurando uma burla à obrigação da comprovação de aptidão técnica.

Ainda, traria insegurança jurídica, pois a Declaração conjunta não garantiria a execução dos serviços. Assim, a Contratada teria diversas possíveis sanções, enquanto o terceiro/fabricante estaria dispensado. Para sustentar a posição declinada, indicam que o TCE-SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo teria editado a Súmula 15, determinando o seguinte: “Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa.”

Da meticulosa leitura dos trechos do Edital apontados pela Impugnante, concluímos, em primeiro lugar, que a parceria com o fabricante garantiria a segurança que se espera ao exigir a qualificação técnica, isto é, permitiria, com certa variação, diante das especificidades do mercado, que a Administração Pública tivesse a certeza de que a manutenção seria realizada a contento.

Além do mais, não há que se falar em quebra da isonomia ou desequilíbrio entre concorrentes, pois a parceria não significaria delegação de responsabilidade pela manutenção dos veículos, mas sim de capacitação da EQUIPE de manutenção da licitante, conforme expressamente constante do item 11.5.1.

Ainda, esta possibilidade (e não exigência, é bom frisar) ficaria extensível a quaisquer licitantes, sem restrição. Quanto à segurança jurídica, improcede, pois a licitante manteria na integralidade sua responsabilidade perante a Contratante, de modo que não haveria transferência de obrigações a terceiros à licitação. Repetimos, a manutenção será feita pela Contratada, e não pela parceira, que tão somente capacitará sua equipe.

Quanto à Súmula do TCE-SP, parece-nos distinguir em absoluto do caso *sub-exame*, eis que a vedação posta no caso citado, vincula-se à exigência de documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa, pois, em primeiro lugar, o que há é uma opção alternativa, e não exigência e, em segundo lugar, não haveria compromisso do terceiro em realização de serviço que integra o escopo do Contrato.

Pelas razões expostas, avaliamos como absolutamente lícitos os fragmentos utilizados pela Impugnante para alegar violação da impessoalidade e julgamento objetivo.

### **3.3 – Da Alegada Violação ao Princípio do Parcelamento do Objeto**

No presente item alega a Impugnante suposta violação ao princípio do parcelamento do objeto, conforme inserto no art. 32, III, Lei nº 13.303/16, ao alocar à futura contratada responsabilidade por manutenção das estruturas e instalações da garagem/oficina da Contratante.

Referido permissivo estaria mencionado no Edital, no item 1.1, e no Termo de Referência, nos itens 8.4.7 e 8.4.8, motivo pelo qual pedem para que sejam revistos para se excluir do escopo de responsabilidade da Contratada os serviços descritos nos itens mencionados.

Sucintamente, assevera a Impugnante que há insuficiência de elementos para a elaboração de um Plano de Manutenção econômica e tecnicamente coerente pelas licitantes, pois não há detalhamento adequado do escopo das intervenções a cargo da Contratada.

Ainda, violaria o princípio do parcelamento do objeto, pois contempla serviço distinto daquele constante do item 1.1, o que comprometeria o melhor aproveitamento dos recursos e a competitividade, fazendo referência, como arcabouço normativo, a Lei nº 14.133/21.

Neste tópico, procedida a análise devida, vislumbramos uma certa confusão no raciocínio exposto pela Impugnante. Explicamos: não há obrigação de manutenção das instalações da garagem/oficina, mas apenas da infraestrutura necessária ao carregamento dos ônibus, nos termos

do item 1.1 do Edital, tais como carregadores, instalação civil e elétrica vinculados, especificamente, à alimentação elétrica dos mesmos.

A infraestrutura mencionada no subitem 8.4.7 é aquela referida no item 1.1, ou seja, infraestrutura de recarga e suporte, obrigação contida no objeto e que não é estranha ou atípica ao contexto da licitação, conforme transcrito abaixo:

1.1 - Prestação de serviços de locação de 114 (cento e quatorze) ônibus novos, articulados, 100% elétricos, e toda a **infraestrutura necessária para operação dos mesmos, tais como carregadores e instalações civil e elétrica vinculadas à alimentação dos mesmos**, pelo período de 16 (dezesesseis) anos, assim como manutenção integral dos veículos, dos carregadores e da infraestrutura de recarga e suporte, conforme condições e especificações indicadas no Termo de Referência (Os veículos locados serão utilizados na operação do serviço de transporte coletivo do Eixo Anhanguera e extensões - Goianira, Senador Canedo e Trindade).

Quanto ao Plano de Manutenção das instalações recebidas, trata-se apenas de quadro orientativo à Metrobus, para que esta conserve o ambiente de modo a não comprometer os equipamentos e demais estruturas utilizadas no parque de carregamento.

A obrigação de manutenção, portanto, para este item específico, é da Contratante, e não da Contratada. Desta forma, não haverá comprometimento ao princípio do parcelamento do objeto, que no caso específico (estatal) é definido não como princípio, mas como diretriz.

Prejudicado, desta feita, a utilização do Acórdão exarado pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), eis que não é o caso de necessidade de parcelamento do objeto, pois a obrigação aventada é de responsabilidade única da Metrobus.

Por tais razões, nesse ponto também, não identificamos conteúdo a ser modificado, haja vista estar em consentâneo com os objetivos propostos pela Administração, sem afrontar, no entanto, quais previsões legais, princípios ou critérios a que submetida está esta estatal.

De igual forma ao lembrado no subitem 3.1 desta Decisão, necessário destacar que as previsões editalícias ora questionadas neste tópico, também tiveram como origem aquilo que contido nos Estudos de Ônibus Elétrico no Eixo Anhanguera, elaborados pela própria empresa Impugnante, na condição de proponente do PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse vinculado ao Edital de Chamamento Público nº 001/21 da Metrobus, anteriormente referenciado.

### **3.4 – Da Alegada Violação ao Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa**

Neste último apontamento, afirmam ter havido violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, segundo insculpido no art. 5º, LV, da Constituição Federal, em razão da estipulação de prazo absolutamente irrazoável para manifestação da intenção de recorrer, com apresentação de síntese de razões recursais.

Suscitada incorreção estaria inscrita no Edital, itens 15.1 a 15.4, motivando assim o pleito à Comissão Especial de Licitação para rever tal prazo, estendendo-se para, no mínimo, 30 (trinta) minutos.

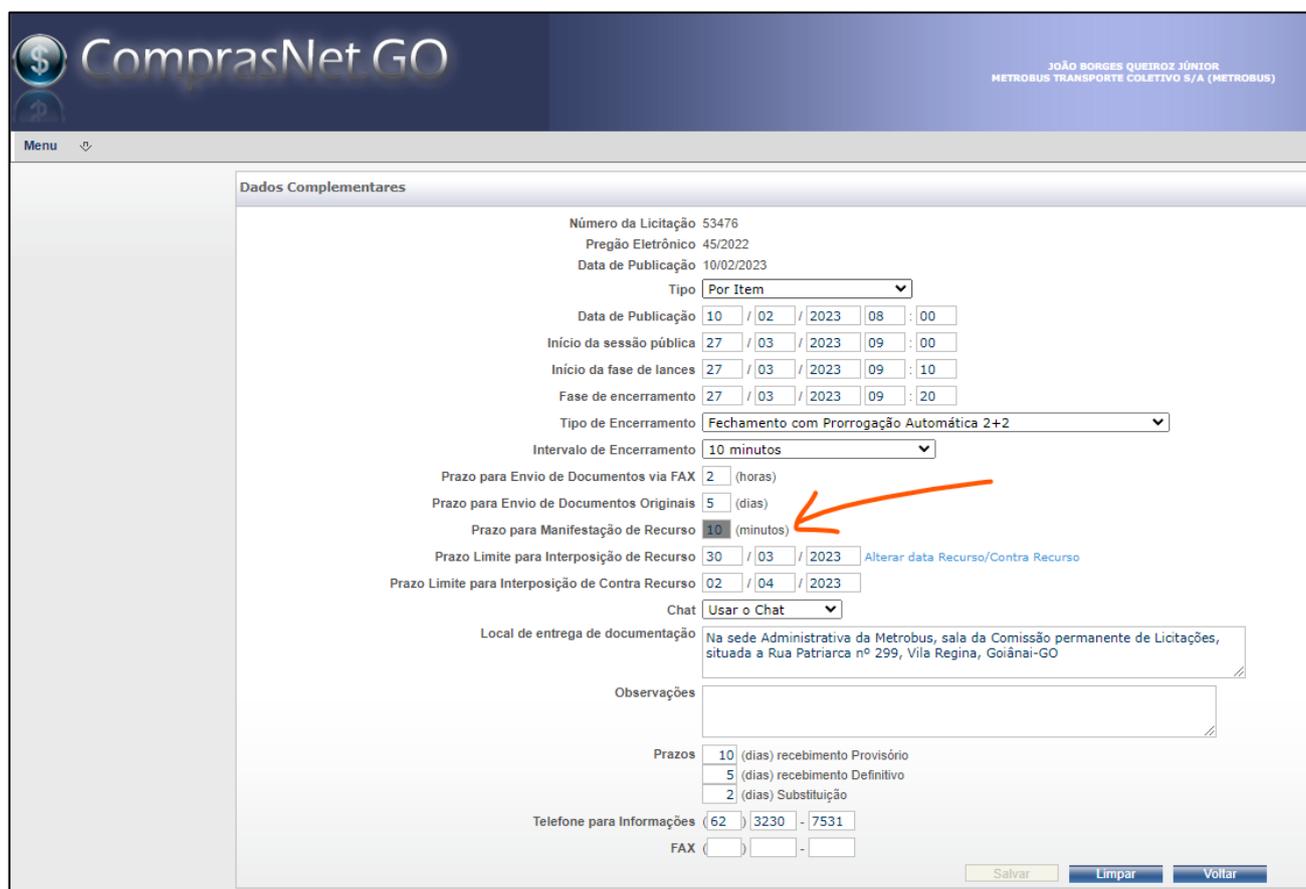
Discorre a Impugnante que o prazo de 10 (dez) minutos seria exíguo para apresentação da intenção de recorrer motivada, com exposição dos fatos e do direito que fundamentariam o recurso. Além disso, para agravar, na visão da Impugnante, o Edital não esclareceria adequadamente se e quando a documentação da licitante vencedora ficaria disponível para avaliação das demais licitantes. Para tanto, transcrevem precedente do TCU – Tribunal de Contas da União, ao entender que prazo de 25 (vinte e cinco) minutos teria sido exíguo.

Procedida a pertinente leitura e análise da passagem referida, temos, conforme posto pela própria Impugnante, que o Decreto regulamentador da licitação na modalidade Pregão, na forma eletrônica (Decreto nº 10.024/19), estabelece que o prazo para manifestação da intenção de recorrer será aquele concedido na Sessão licitatória, o que faz ressaltar, por compreensão lógica, não haver irregularidade no tempo concedido.

Ocorre, entretanto, que o Decreto regulamentador do Pregão no Estado de Goiás (Decreto nº 9.666, de 21 de maio de 2020) estabelece em seu Art. 45 que o prazo para manifestação da intenção de recorrer será de 10 (dez) minutos:

Art. 45. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, no prazo de 10 (dez) minutos, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, hipótese adstrita ao pregão eletrônico.

Na linha do decreto estadual o sistema de compras do Estado ([www.comprasnet.go.gov.br](http://www.comprasnet.go.gov.br)) limita o prazo máximo para manifestação da intenção de recorrer, como sendo os 10 (dez) minutos, não permitindo a alteração do valor pelo Pregoeiro. Trata-se, portanto, de condição específica de operação do sistema, calçada na legislação estadual.



**ComprasNet GO**

JOÃO BORGES QUEIROZ JÚNIOR  
METROBUS TRANSPORTE COLETIVO S/A (METROBUS)

Menu

**Dados Complementares**

Número da Licitação 53476  
Pregão Eletrônico 45/2022  
Data de Publicação 10/02/2023  
Tipo Por Item  
Data de Publicação 10 / 02 / 2023 08 : 00  
Início da sessão pública 27 / 03 / 2023 09 : 00  
Início da fase de lances 27 / 03 / 2023 09 : 10  
Fase de encerramento 27 / 03 / 2023 09 : 20  
Tipo de Encerramento Fechamento com Prorrogação Automática 2+2  
Intervalo de Encerramento 10 minutos  
Prazo para Envio de Documentos via FAX 2 (horas)  
Prazo para Envio de Documentos Originais 5 (dias)  
Prazo para Manifestação de Recurso 10 (minutos) ←  
Prazo Limite para Interposição de Recurso 30 / 03 / 2023 Alterar data Recurso/Contra Recurso  
Prazo Limite para Interposição de Contra Recurso 02 / 04 / 2023  
Chat Usar o Chat  
Local de entrega de documentação Na sede Administrativa da Metrobus, sala da Comissão permanente de Licitações, situada a Rua Patriarca nº 299, Vila Regina, Goiânia-GO  
Observações  
Prazos 10 (dias) recebimento Provisório  
5 (dias) recebimento Definitivo  
2 (dias) Substituição  
Telefone para Informações (62) 3230 - 7531  
FAX - -  
Salvar Limpar Voltar

Além do mais, relevante pontuar, que adicionalmente a mera sinalização do intuito de interpor recurso, há a necessidade apenas de motivação sucinta, algo que, pela singeleza e

limitação de sua extensão, demandaria interregno temporal bem inferior ao prazo estabelecido no Edital. Isso porque, o efetivo recurso, esse sim de maior complexidade, deverá ser apresentado em até 3 (três) dias úteis, conforme item 15.4 do Edital.

#### 4 – DA DECISÃO

Diante do exposto, com fulcro no item 4.5 do Edital da Licitação em comento e no art. 37, §3º, do RILC-METROBUS, em face das conclusões advindas das razões, justificativas e fundamentos lançados em linhas volvidas, DECIDO pelo conhecimento da impugnação, por regular e tempestiva, e no mérito julgá-las **IMPROCEDENTES**.

Assim, restam inalteradas as cláusulas do instrumento convocatório, mantendo-se também a data e horário da sessão pública inicialmente divulgados.

Cientifique-se.

Goiânia-GO, 24 de março de 2023.

João Borges

Queiroz Júnior

Assinado de forma  
digital por João Borges  
Queiroz Júnior  
Dados: 2023.03.24  
17:44:38 -03'00'

João Borges Queiroz Júnior  
Pregoeiro