

**ILUSTRÍSSIMO PREGOEIRO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE E SERVIÇOS DO ALTO DO RIO PARÁ – CISPARÁ**

**IMPUGNAÇÃO À LICITAÇÃO PREGÃO ELETRÔNICO DO TIPO MENOR PREÇO POR LOTE**

**PREGÃO ELETRÔNICO N.º 029/2024**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 051/2024**

**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE E SERVIÇOS DO ALTO DO RIO PARÁ – CISPARÁ**

**COOTRANS PAR COOPERATIVA DE TRANSPORTES PARAISO**, pessoa jurídica inscrita no CNPJ 18.105.195/0001-08, aqui representada por seu presidente **WEBERTON DE MORAIS VIEIRA**, brasileiro, casado, RG MG 11.784.488, CPF 013.057.716-21, ambos, com endereço profissional à Av. SELIM JOSE DE SALES, nº 177, complemento, Bairro CANAA, IPATINGA/MG, CEP 35.164-213, vem, respeitosamente, à presença deste pregoeiro, apresentar:

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

Sob as razões e fatos a seguir expostas:

**I – DA TEMPESTIVIDADE**

Como se verifica no edital, o prazo para a apresentação desta impugnação é 03 (três) dias úteis antes da data fixada para realização de sessão pública, nos termos

do art. 164, caput da Lei 14.133/21. Tendo em vista que tal evento se dará em dia 29/11/2024 (sexta-feira), temos como prazo final dia 26/11/2024 (terça-feira).

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

---

## II – DOS FATOS

---

A licitação, ora impugnada, tem como objeto o Registro de Preços para contratação de empresa (s) para prestação de serviços de transporte de passageiros e locação de veículos pesados e máquinas (com e sem condutor, com e sem combustível), para atendimento das necessidades futuras e eventuais dos Municípios que fazem parte do Consórcio Intermunicipal de Saúde e Serviços do Alto do Rio Pará-Cispará.

O valor global estimado do Lote I é **R\$ 154.717.182,08** e do Lote II é de **R\$ 413.752.711,33**. Os valores estimados dos itens de cada lote (valor unitário) permanecerão sigilosos até a conclusão da licitação.

---

## 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 petionária pela instituição e pelos ilustres profissionais que a integram.

No mais, a petionária 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 N° 020/2024 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 Cooperativa 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.I – DAS EXIGÊNCIAS DESCABIDAS**

---

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

- a) **Tópico: “6. DA PROPOSTA COMERCIAL” Item 6.1.1 – p. 4 – “6.1.1. O licitante deverá, na forma expressa no sistema eletrônico, apresentar a proposta de preços contendo a descrição do equipamento/produto/material/serviço ofertado, indicando a **marca**/modelo (quando for o caso); quantidades; prazos de validade quando solicitado; de garantia e de entrega, no que for aplicável, bem como os valores unitários e totais.”**
- b) **Tópico: “6. DA PROPOSTA COMERCIAL” Item 6.8 - p. 4 – “6.8. As propostas terão validade de, **no mínimo**, 60 (sessenta) dias, contados da data de abertura da sessão pública estabelecida no preâmbulo deste Edital.”**
- c) **Tópico: “ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA - 1.3. DESCRIÇÃO (ESPECIFICAÇÃO) DO OBJETO E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO” Item 1.3.2 – p. 19 - “1.3.2. O valor global estimado do Lote I é de R\$ 159.604.624,40 e do Lote II é de R\$ R\$ 413.752.711,33. Os valores estimados dos itens de cada lote (valor unitário) permanecerão **sigilosos** até a conclusão da licitação.”**
- d) **Tópico: “ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA - 1.3. DESCRIÇÃO (ESPECIFICAÇÃO) DO OBJETO E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO” Item 1.3.3 – p. 20-90**
- e) **Tópico: DA AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

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 “6. DA PROPOSTA COMERCIAL” Item 6.1.1 – p. 4**

---

Com base na Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021), que trouxe importantes mudanças aos processos licitatórios, a Impugnante contesta o item 6.1.1 do edital, que estipula que o licitante deve indicar a marca e fabricante dos produtos ofertados. Em destaque:

6.1.1. O licitante deverá, na forma expressa no sistema eletrônico, apresentar a proposta de preços contendo a descrição do equipamento/produto/material/serviço ofertado, indicando a **marca/modelo** (quando for o caso); quantidades; prazos de validade quando solicitado; de garantia e de entrega, no que for aplicável, bem como os valores unitários e totais.

Embora a nova legislação tenha introduzido a possibilidade de a Administração escolher a marca do produto licitado, é fundamental destacar que essa prerrogativa deve ser aplicada de forma excepcional, conforme ressaltado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na Súmula 270.

A mencionada súmula estabelece que a indicação de marca em licitações de compras, incluindo softwares, só é admitida quando estritamente necessária para atender exigências de padronização, devendo haver prévia justificção para essa escolha. No entanto, o item mencionado não parece contemplar essa excepcionalidade,

pois exige a indicação da marca dos produtos ofertados sem apresentar critérios claros e justificativa para tal demanda. Além disso a exigência não está prevista em lei e, portanto, não deveria ser efetuada pela Administração.

Portanto, a solicita-se a revisão das exigências impugnadas, a fim de alinhá-las às disposições da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada, garantindo assim a observância dos princípios da legalidade, competitividade e isonomia nos procedimentos licitatórios. Essa medida não apenas promoverá a transparência e a lisura do certame, mas também assegurará a participação equitativa de todos os licitantes interessados.

---

#### IV.I.II - DOS REQUERIMENTOS LISTADOS EM “b” DESTA PETIÇÃO “6. DA PROPOSTA COMERCIAL” Item 6.8 - p. 4

---

O edital, ora impugnado, informa prazo de validade das propostas mínimo de 60 dias, veja-se:

6.8. As propostas terão validade de, **no mínimo, 60 (sessenta) dias**, contados da data de abertura da sessão pública estabelecida no preâmbulo deste Edital.

A referida disposição é incompatível com o § 3º do art. 90 da Lei nº 14.133/21, que estabelece que, “*decorrido o prazo de validade da proposta **indicado no edital** sem convocação para a contratação, ficarão os licitantes liberados dos compromissos assumidos*”.

No caso em tela, o edital prevê apenas um prazo mínimo de validade das propostas, mas não um prazo terminativo. Isso significa que, caso a Administração não convoque os licitantes para a contratação em até 60 dias, eles estarão vinculados à sua proposta por prazo indeterminado.

Tal situação é injustificável, pois coloca os licitantes em uma posição de desvantagem.

Ademais, o dispositivo legal supramencionado expressamente determina que **o prazo de validade da proposta será estabelecido em edital**. Portanto, o item 6.8 contraria esse dispositivo, pois não estabelece, de forma clara e inequívoca, o prazo de validade da proposta, ao vincular os participantes *ad aeternum*.

Além disso, a falta de um prazo concreto de validade da proposta, restringe a competitividade, haja vista a ausência da observância em relação às possíveis

variações dos preços de mercado. Desse modo, é importante salientar que a efetividade da licitação concerne à necessidade da Administração Pública de contratar fornecedores. Logo, a inadequação de preços, ao que se pratica no mercado, põe em risco o atendimento efetivo à real necessidade do ente público.

Diante do exposto, requer-se a adoção das medidas necessárias para corrigir a referida incompatibilidade, estabelecendo um prazo máximo de validade da proposta, de acordo com a razoabilidade e o princípio da legalidade.

---

**IV.I.III - DOS REQUERIMENTOS LISTADOS EM “c” DESTA PETIÇÃO  
“ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA - 1.3. DESCRIÇÃO (ESPECIFICAÇÃO) DO  
OBJETO E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO” Item 1.3.2 – p. 19**

---

A manutenção do sigilo na estimativa unitária, como estabelecido no edital, suscita uma série de problemas e distorções que comprometem a transparência, a competitividade e a efetiva economicidade do processo licitatório. Veja-se:

1.3.2. O valor global estimado do Lote I é de R\$ 159.604.624,40 e do Lote II é de R\$ R\$ 413.752.711,33. Os valores estimados dos itens de cada lote (valor unitário) permanecerão sigilosos até a conclusão da licitação.

Primeiramente, a falta de divulgação do valor estimado, dependente da exatidão de uma pesquisa de mercado interna, impede o controle público sobre a qualidade desse orçamento e impossibilita que os licitantes tenham a oportunidade de questionar valores eventualmente inconsistentes. A falta de clareza pode levar a orçamentos incompatíveis com a realidade do mercado, resultando em propostas desajustadas que podem onerar a administração pública ou até comprometer a viabilidade da execução contratual.

Além disso, o sigilo do orçamento representa um obstáculo à transparência, princípio fundamental da administração pública, garantido pelo Art. 5º, da Lei nº 14.133/2021. O edital perde clareza ao omitir o valor estimado, uma vez que os licitantes não podem verificar o critério de aceitabilidade dos preços, conforme preconizado no Art. 82, §1º. Essa falta de publicidade desestimula a participação de empresas capacitadas e experientes, que receiam investir recursos e tempo em uma proposta para a qual o orçamento final pode não cobrir sequer os custos mínimos.

Outro ponto crucial é o incentivo à participação de empresas com propostas inexecutáveis, que, sem conhecer o valor estimado, apresentam propostas com valores subestimados, inviáveis para a prestação de serviços de qualidade. Tal prática eleva o risco de interrupção do contrato, pedidos de aditivos e até abandono de obra ou serviço, gerando prejuízos diretos à administração pública.

Além disso, o artigo 86, §2º, II da Lei nº 14.133/2021 exige que os preços sejam compatíveis com o mercado e que haja atualizações periódicas para garantir essa adequação. Com o orçamento sigiloso, a transparência necessária para avaliar essa compatibilidade é perdida, dificultando que os licitantes verifiquem se o valor realmente reflete os custos do mercado.

Convém destacar o enunciado extraído do acervo do Tribunal de Contas da União, no que concerne à realização da estimativa de preços:

*Ao elaborar editais de licitações, inclusive para registro de preços, a Administração deve efetuar ampla pesquisa de preços, com um número significativo de amostras. Acórdão 492/2012-Plenário. Relator WALTON ALENCAR RODRIGUES.*

Verifica-se que a ausência de pesquisa efetiva dos preços de mercado, para a elaboração da tabela de estimativa de preços não só infringe os princípios da transparência e da publicidade, como também contraria o disposto no Art. 23 da Lei de Licitações. Porquanto, a falta de informações essenciais no ato convocatório do pregão revela-se incompatível com a aplicação desses princípios.

Por fim, a ausência de divulgação do orçamento estimado também prejudica o direito ao contraditório dos licitantes. Afinal, não é possível verificar qual o critério utilizado para a estimativa dos preços e compará-los com o praticado no mercado.

Diante do exposto, solicita-se a revisão do edital para que o preço unitário estimado seja divulgado, assim como o estudo prévio, em conformidade com os princípios da legalidade, transparência e competitividade que regem os processos licitatórios.

---

**IV.I.IV - DOS REQUERIMENTOS LISTADOS EM “d” DESTA PETIÇÃO  
“ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA - 1.3. DESCRIÇÃO (ESPECIFICAÇÃO) DO  
OBJETO E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO” Item 1.3.3 – p. 20-90**

---

Em análise da tabela de estimativa de preços, nota-se que o documento padece de uma série de falhas estruturais e metodológicas que comprometem a sua validade e a sua utilidade para os fins a que se destina. Isso porquê estão ausentes o detalhamento da real motivação para a definição dos custos e a especificação dos componentes de custo, o que inviabiliza a verificação precisa e transparente das propostas.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) foi justificado genericamente com base em demandas variáveis dos municípios consorciados, sem apresentar uma análise

detalhada de dados que embasasse as reais necessidades de cada município. **Não há qualquer evidência de que tenha sido realizado um estudo aprofundado ou projeções específicas para cada ente**, sendo que tais municípios possuem características distintas entre si. Esse cenário pode ser interpretado como uma tentativa da Administração de esquivar-se do devido processo de planejamento, essencial para garantir a eficiência e economia em processos licitatórios.

A questão levantada ainda evidencia a violação do princípio da economicidade, uma vez que impede a avaliação correta das propostas e a escolha da mais vantajosa para a administração pública.

Lado outro, não foi disponibilizado o Estudo Técnico Preliminar, documento obrigatório segundo a lei de licitações. Portanto, não é possível verificar as particularidades viárias, topográficas, populacionais e gerenciais que impactam diretamente na demanda e no custo dos serviços.

A Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 18, inciso I, exige a elaboração de estudos técnicos preliminares que considerem as necessidades específicas do local de execução dos serviços.

Portanto, a falta de acesso ao estudo prévio das especificidades de cada ente consorciado ao CISPÁRÁ, contraria a lógica da gestão pública eficiente e a norma jurídica que prescreve a necessidade de estudos detalhados e adequados à realidade local. Sem essa especificação, os licitantes não são capazes de entender às peculiaridades de cada município, comprometendo a adequação das propostas a serem ofertadas.

Outro ponto crítico é a **falta de estimativa mais específica da demanda**, o que pode resultar em vinculação dos contratados a obrigações excessivas ou difíceis de serem cumpridas. Isso porque os quantitativos da tabela de preços repetem-se para todos os veículos, ou apresentam pouca variação, o que sugere que os itens foram colocados aleatoriamente, somente para simular uma necessidade da contratação.

A ausência de critério, é reforçada quando da análise dos veículos, nota-se que estão sendo demandados itens com características muito similares ou praticamente iguais, que poderiam perfeitamente compor o mesmo item no lote.

Além disso, o item 17 do lote 01 merece destaque, tendo em vista que trata-se de **veículo hatch, com a exigência de monitor**, ou seja, mão de obra incompatível

com a finalidade do carro em questão. Isso se existir finalidade para o item, o que não foi evidenciado no instrumento convocatório.

Como se não bastasse, o lote 02 prevê a contratação de caminhões, máquinas pesadas e carretas, veículos de natureza distinta, o que caracteriza a **aglutinação indevida de itens**, ofendendo o princípio do parcelamento, previsto no Art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei 14.133/2021.

Acerca do tema, a jurisprudência do TCE-MG é clara ao afirmar que a organização de diferentes órgãos em consórcios públicos pode trazer benefícios diversos, desde que haja um planejamento adequado e que **leve em conta as especificidades de cada ente consorciado**:

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DIVERSOS PARA TRANSPORTE ESCOLAR. IRREGULARIDADES. ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. NÃO DETALHAMENTO DO OBJETO LICITADO. AUSÊNCIA DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA E ANALÍTICA COM A COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS DO OBJETO LICITADO. AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE DEMANDA JUNTO A CADA UM DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. 1. Cabe à Administração Pública estabelecer o quantitativo estimado, buscando-se obter os melhores preços, em função da economia de escala; estabelecendo-se um parâmetro para fins da elaboração das propostas, evitando-se que o fornecedor seja surpreendido com aquisições ou contratações que não possa atender. 2. O serviço é tido como imprevisível quando a Administração não possui qualquer gerência sobre o momento em que necessitará da prestação do mesmo, haja vista que apenas eventualmente será necessário realizá-los, sem a previsibilidade de se definir quando a citada necessidade ocorrerá. 3. O projeto básico é o instrumento apto a fornecer as informações necessárias não apenas para caracterizar o serviço, mas também para avaliação dos custos (e, no caso das contratações públicas, visando à formação do preço de referência para a Administração Pública). 4. A organização de diferentes órgãos em consórcios públicos para a prestação de serviços públicos pode trazer diversos benefícios aos entes consorciados, uma vez que atuar de forma integrada e cooperativa pode facilitar a sustentabilidade técnica, econômica, operacional, ambiental e social dos serviços, afinal, os esforços, os profissionais e os custos podem ser racionalizados entre os entes. 5. **O Sistema de Registro de Preços não seria a forma ideal para fins de contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de locação de veículos diversos para transporte escolar, uma vez que cada município possui suas especificidades viárias, topográficas, populacionais, gerenciais, dentre outras, o que impacta diretamente na demanda e no custo dos serviços e, assim, seriam necessários projetos básicos específicos para cada um dos municípios**, não existindo o enquadramento previsto no art. 3º, III e IV, do Decreto Federal n. 7.892/2013. O uso do Sistema de Registro de Preços implica, regra

geral, que o serviço em si seja imprevisível.6. **É importante a elaboração de uma planilha de custos completa e fidedigna, pois é este o instrumento que permite verificar as dimensões do serviço almejado e a sua adequação às necessidades da Administração Pública**, além de servir de supedâneo aos interessados para a formulação de suas propostas.7. Sem a elaboração de orçamento completo, que contemple todos os custos unitários do objeto, como mão de obra, encargos sociais, gratificações, insumos, manutenção, seguros etc., a Administração Pública fica sem referência para avaliar se a proposta formulada pelas licitantes está em consonância com o valor de mercado e com o valor que se pretende pagar pela prestação dos serviços. [DENÚNCIA n. 1141626. Rel. CONS. MAURI TORRES. Sessão do dia 06/06/2023. Disponibilizada no DOC do dia 15/06/2023. Colegiado. SEGUNDA CÂMARA.]

Ou seja, caso o edital não atenda às necessidades específicas de cada município, resultando em um planejamento deficiente e em possíveis ineficiências operacionais e financeiras.

Além disso, a motivação dos atos administrativos é um requisito indispensável para sua validade e, sendo assim, é impossível a demonstração da motivação real da contratação pública, se o objeto da licitação foi publicado de forma aleatória.

Diante do exposto, requer-se que a presente impugnação seja acolhida para que haja a ampla pesquisa dos preços praticados no mercado, retificando-se a planilha orçamentária apresentada pela Administração, levando em consideração as especificidades de cada município consorciado, conforme determina a jurisprudência do TCE-MG e os princípios constitucionais e legais aplicáveis.

---

#### **IV.I.V - DOS REQUERIMENTOS LISTADOS EM “e” DESTA PETIÇÃO “DA AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR”**

---

O edital não contém o "Estudo Técnico Preliminar (ETP)" como parte dos documentos integrantes do processo licitatório, o que levanta a questão se o estudo foi efetivamente elaborado durante a fase preparatória do certame.

A condução de processos licitatórios no Brasil, regulamentada pela Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21), exige a observância de normas e procedimentos rigorosos que garantam a transparência, a eficiência e a equidade na utilização dos recursos públicos. No entanto, ao analisar o edital impugnado, observa-se várias inconsistências que justificam sua impugnação, especialmente a ausência de um Estudo Técnico Preliminar (ETP) robusto e detalhado.

A ordem jurídica brasileira, especialmente no âmbito do direito

administrativo, consagra o princípio da publicidade como um dos pilares da Administração Pública. Esse princípio, além de garantir a transparência dos atos administrativos, visa assegurar a igualdade de condições entre os licitantes, permitindo que todos tenham acesso às informações necessárias para a formulação de suas propostas.

A propósito, o Art. 37 da Carta Magna cristalizou:

**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**

Entretanto, no caso em tela, a omissão da Administração Pública quanto às informações cruciais sobre o planejamento do procedimento licitatório, tais como o estudo técnico preliminar e a motivação para a definição dos custos unitários, configurou em grave violação ao direito líquido e certo da Impetrante em participar do certame em igualdade de condições, o que não pode se perpetuar diante da nulidade que a ausência de motivação gera nos atos administrativos.

A primeira e mais evidente falha do edital é a ausência de um ETP detalhado que justifique a necessidade e as especificações dos itens e serviços licitados. O ETP é crucial para fornecer uma análise técnica adequada, identificando claramente as demandas específicas do ente público. Sem este estudo, as solicitações no edital parecem genéricas e desprovidas de uma base técnica sólida, o que pode levar a uma contratação inadequada e que não atendem às reais necessidades do município.

A falta de uma pesquisa de mercado que justifique os valores pode indicar a ausência de critérios técnicos e objetivos na formação dos preços, violando o princípio da economicidade e eficiência. É imprescindível o fornecimento da planilha de composição de custo que foi utilizada pela Prefeitura para chegar à conclusão dos quilômetros de cada rota. Este documento é essencial para a verificação da correção e adequação dos valores propostos

Além disso, o edital não justifica claramente sobre a metodologia utilizada para a formação dos preços unitários. cálculo realizado para se chegar aos valores apresentados no edital. É imperativo entender a metodologia aplicada para garantir que os valores estão compatíveis com a realidade do mercado e com os princípios da economicidade e eficiência. Isso pode levar a estimativas inflacionadas ou subestimadas, prejudicando a eficiência e a transparência do processo e, conseqüentemente, fere os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, não há indicações claras no Termo de Referência de que as diferenças topográficas e necessidades específicas de cada município foram consideradas. A falta de detalhamento e justificativas específicas para a distribuição dos itens entre os municípios sugere que as necessidades locais possam ter sido ignoradas. Contudo, as variações topográficas entre os municípios, que podem influenciar diretamente na necessidade de tipos específicos de veículos e máquinas, não foram abordadas. Isso levanta questões sobre a adequação dos itens solicitados para as diferentes realidades dos municípios consorciados

A propósito, a Lei de Licitações:

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;

Para garantir a equidade e a eficiência, portanto, será necessário um planejamento mais detalhado e transparente, considerando as necessidades específicas de cada município e as suas características topográficas.

Outro ponto crítico é a falta de clareza sobre a distribuição dos recursos entre os municípios consorciados. O ETP deve incluir uma análise detalhada das características e necessidades específicas da Administração, garantindo uma distribuição equitativa dos recursos. A ausência deste estudo aumenta o risco de comprometer a justiça e a eficiência da contratação.

A falta de um ETP também pode resultar em direcionamento da licitação, o que gera evidente prejuízo ao erário e à insuficiência de serviços para atender à demanda. Este desequilíbrio compromete a efetividade da contratação e a satisfação das necessidades dos municípios.

O ETP é fundamental para garantir a transparência do processo licitatório. O documento fornece uma justificativa clara e detalhada para as decisões tomadas, permitindo que todos os interessados compreendam os objetivos e as necessidades que fundamentam a licitação. A ausência de um ETP compromete essa transparência, dificultando a fiscalização e o controle social do processo.

Por fim, a ausência de uma análise técnica preliminar aumenta a imprevisibilidade do processo licitatório. Sem um ETP, há maior probabilidade de surgirem problemas durante a execução do contrato, como atrasos, aumento de custos e conflitos contratuais. Esses riscos adicionais comprometem a eficiência do processo e a confiança dos participantes na licitação.

Diante das falhas identificadas, especialmente a ausência de um Estudo Técnico Preliminar detalhado, a impugnação do edital do CISPÁ se faz necessária. Para garantir a transparência, a eficiência e a equidade do processo licitatório, é imperativo que um ETP seja elaborado, contemplando uma análise técnica minuciosa das necessidades e características dos municípios consorciados. Somente com essa base técnica será possível assegurar que os recursos sejam adequadamente dimensionados e distribuídos, promovendo a justiça e a eficácia na utilização dos recursos públicos.

---

#### IV.II 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-financeiros<sup>1</sup>, públicos ou privados, por natureza são escassos, o que implica dizer que qualquer processo licitatório, que venha a contratar ou não, submete ao ente público a custos explícitos e implícitos, sendo esses também chamados de custos alternativos ou de oportunidade. <sup>2</sup>

Niebuhr (2006, p. 43)<sup>3</sup> 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

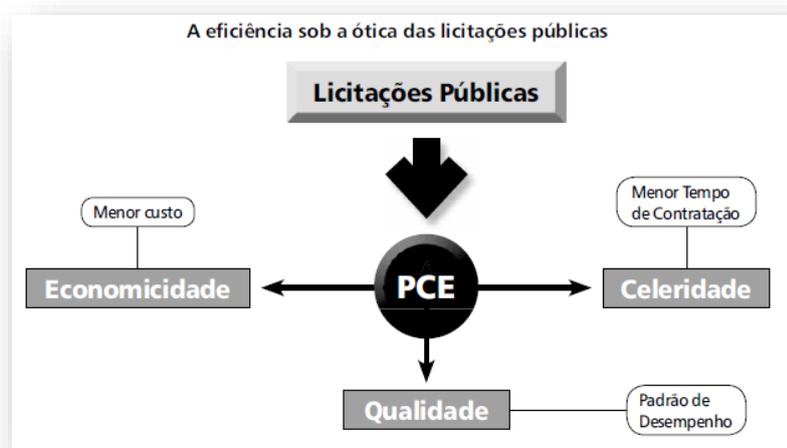
---

<sup>1</sup> 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 Unidades Orçamentárias”. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_o.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_o.asp)>. Acesso em: 9 dez. 2008.

<sup>2</sup> 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”.

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

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)<sup>4</sup>:

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)<sup>5</sup> 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:

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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).

| 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)<sup>6</sup>, 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, 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*”.<sup>7</sup>

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 Estado<sup>8</sup>, nos

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

<sup>7</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008.

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, p. 62-63.

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”.*<sup>9</sup>

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 para a Administração Pública, ao considerar sua saúde financeira, pode não o ser 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.<sup>10</sup>

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.

---

## V – CONCLUSÃO

---

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

---

<sup>9</sup> MULGAN, Tim. Utilitarismo. Petrópolis: Editora Vozes, 2012, p. 88.

<sup>10</sup> JUSTEN FILHO, p. 63.

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, 26 de novembro de 2024.

**COOTRANS PAR COOPERATIVA DE TRANSPORTES PARAISO**  
**CNPJ 18.105.195/0001-08**  
**Presidente WEBERTON DE MORAIS VIEIRA**