

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO MUNICÍPIO DE MARCO
ESTADO DO CEARÁ

IMPUGNAÇÃO - com fulcro no artigo 24 do Decreto n.º 10.024/2019.

PREGÃO ELETRÔNICO: N.º 018/2022

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º. 943.938

PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.,
inscrita no CNPJ n.º 05.340.639/0001-30, com sede na Rua Calçada Canopo, mº 11 - 2º
Andar - Sala 03 - Centro de Apoio II - Alphaville - Santana de Parnaíba/SP - CEP: 06541-
078, e-mail: rayza.monteiro@primebeneficos.com.br; por intermédio de seu procurador
subscrito *in fine*, vem, respeitosamente, com base no artigo 24 do Decreto n.º 10.024/2019,
IMPUGNAR o Instrumento Convocatório, consoante motivos a seguir determinados:

I - DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Considerando que a IMPUGNANTE é uma empresa que exerce a atividade compatível com o objeto da licitação e, portanto, pretensa licitante, o prazo para impugnação é de até o 3º dia útil da data fixada para abertura da sessão pública, conforme o artigo 24 do Decreto nº 10.024 de 2019:

Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública; (Grifo Nosso)

A contagem dos prazos nos processos licitatórios e nos contratos administrativos está disciplinada no artigo 110 da Lei 8.666/1993, da seguinte forma:

Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.

Parágrafo único. Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade. (Grifo nosso)

Sendo assim, é de se assinalar que a presente insurreição encontra-se TEMPESTIVA, uma vez que protocolada com 03 (três) dias úteis anteriores a data da abertura da licitação (não se considera horas na contagem do prazo, mas sim o dia de expediente no órgão), conforme quadro ilustrativo abaixo:

Quarta	Quinta	Sexta	Final de Semana	Segunda	Terça	Quarta	Quarta
15/06/2022	16/06/2022	17/06/2022	18/06 19/06/2022	<u>20/06/2022</u>	21/06/2022	22/06/2022	23/06/2022
Data do envio	Feriado	Ponto Facultativo		3º dia útil Término da contagem. <u>Inclui-se este dia</u>	2º dia útil	1º dia útil	Abertura das propostas Início da contagem <u>Exclui-se este dia</u>

II - DO PRAZO PARA RESPOSTA DA IMPUGNAÇÃO

Como regra, a impugnação ao edital não tem efeito suspensivo em relação à realização do certame. Mas, é obrigação do Pregoeiro respondê-la no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis, contados da sua interposição junto à Contratante, **como determina o Artigo 24, § 1º Decreto n.º 10.024/19:**

*Art. 24, § 1º A impugnação não possui efeito suspensivo e caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, **decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis**, contado do data de recebimento da impugnação. (Grifo Nosso)*

Dessa forma, o pregoeiro deverá apresentar resposta dentro do prazo legal, sob pena de invalidação do certame, pois, diante do silêncio restará inviável a formulação adequada e satisfatória das propostas.

III - DOS FATOS E DAS RAZÕES

Está prevista para o dia 23/06/2022, às 08:00, a abertura do **Pregão Eletrônico nº 018/2022**, para o seguinte objeto:

“A presente licitação tem por objetivo o Registro de preços para contratação de empresa para prestação de serviços de gerenciamento de frota para aquisição de peças e manutenção de veículos, visando atender as necessidades das unidades administrativas do município de Marco-Ce., de acordo com o Termo de Referência constante no Anexo I deste Edital.”

Em detida análise ao edital constatou-se **ilegalidades** que afrontam o Comando Constitucional que determinou a realização de procedimento licitatório, as quais maculam de forma cabal os Princípios norteadores da licitação.

IV - DA INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES DE DIREITO PRIVADO

Antes de qualquer argumentação e para que fique claro, os serviços de Gestão de Frota amoldam-se a chamada quarteirização das atividades de (i) manutenção e (ii) abastecimentos de veículos, a qual se apresenta na evolução da já conhecida terceirização, tendo se desenvolvido e consolidado no Setor Privado nos últimos anos, passando a ser adotado mais recentemente pela Administração Pública na busca por maior eficiência na gestão dos serviços.

Este novo modelo de contratação se propõe a modernizar os mecanismos de gestão pública, por meio da transferência de ações da Administração a particulares que se desdobram em dois níveis: o da gerência da prestação e o da execução da prestação. O esquema abaixo apresenta os vínculos existentes na terceirização e na quarteirização apresentadas neste trabalho.

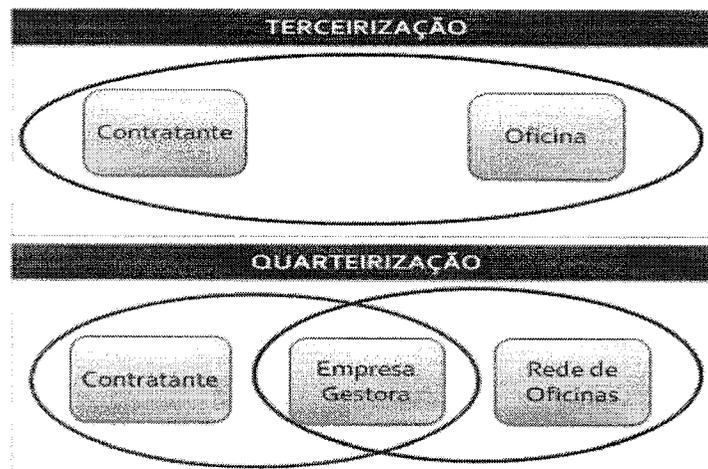


Figura 01 – Relações Existentes na Terceirização e na Quarteirização da Manutenção Veicular

Em síntese, na quarteirização a Administração contrata empresa especializada que disponibiliza sistema de gerenciamento para a execução dos serviços automotivos (Manutenção veicular ou Abastecimento de combustíveis), os quais serão realizados pela rede de estabelecimentos conveniados.

Como ilustrado acima, neste tipo de contratação, **existem 02 relações contratuais** operando, sendo a primeira através de **Contrato Público** entre Contratante

(órgão público) e Contratada (licitante) e a outra mediante Contrato Privado entre a Contratada (licitante) e a Rede Credenciada (prestadora dos serviços).

Portanto, é nítida a existência de duas relações contratuais, de modo que **uma não pode interferir, de modo impositivo, na outra**.

No entanto, a Contratante tenta, de forma alheia às suas atribuições, interferir na relação contratual que se estabelecerá entre a Contratada e sua rede de estabelecimentos credenciados, observe:

4.2. DA DILIGÊNCIA: A Administração Pública poderá diligenciar, após o ato de "Declarar o Vencedor", fato que abre o prazo recursal, junto aos estabelecimentos prestadores de serviços e comerciais locais e em cidades no raio de até 250km da Sede do Município, para que o percentual alcançado do classificado momentaneamente em 1º lugar tenha viabilidade administrativa, sugerindo aos participantes que providenciem uma "Carta de Intenções" emitida pelos próprios estabelecimentos, de forma que se prontifiquem à se credenciar com o vencedor, caso este venha a ser contratado pela Administração Pública. Ver modelo da carta no Anexo V. O prazo para atendimento da diligência será de até 03 (três) dias úteis, e dar-se-á por e-mail, na forma do subitem nº 12.10 do Capítulo 12 do Edital, por e-mail, no e-mail registrado na proposta da empresa, encaminhada na forma do subitem nº 5.2.1 do Capítulo 5 do edital.

Verifica-se, sem muito esforço, que a Contratante quer, na verdade, limitar o poder de negociação das licitantes para com os estabelecimentos credenciados que compõem sua rede, invadindo o contrato que as mesmas possuem com terceiros, que sequer participam da licitação.

O que deve ser da preocupação da administração é a quantidade de estabelecimentos credenciados e se esses estão aptos para atender as necessidades da Administração e não a forma que se dará o credenciamento.

Definitivamente os tramites para o credenciamento de estabelecimentos não competem a Contratante mas sim a Contratada, que estabelecerá critérios e parâmetros para o credenciamento e contrato com os estabelecimento conveniados.

Como já dito, a exigência acima transcrita extrapola o campo de atuação da Contratante, e interfere diretamente na relação “Contratada e rede credenciada”, além de restringir a participação de potenciais licitantes, já que dificilmente alguma gerenciadora comparecerá a sessão pública.

Sobre a restrição da competitividade, assim estabelece a lei 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, 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;

Portanto, requer a exclusão do item 4.2 do Anexo I - Termo de Referência, e tantos outros que interferirem na relação comercial existente entre a Contratada e sua rede credenciada.

IV - DA AUSÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO - FINANCEIRA COMPLETA

Antes de qualquer outra argumentação, impende já registrar que o art. 32 da Lei nº 8.666/93 determinou que os documentos de habilitação, previstos nos

artigos 28 a 31 da mesma lei, somente podem ser dispensados, no todo ou em parte, nos casos especiais, o que não é o caso desta licitação.

De acordo com os termos do edital a única exigência de habilitação quanto a qualificação econômico-financeira se refere a certidão negativa de concordata, falência ou Recuperação judicial:

6.1.4 - HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

6.1.4.1. Certidão Negativa de Concordata, Falência ou Recuperação Judicial dentro do prazo de validade, expedida pelo distribuidor da sede do licitante. Caso não contenha prazo de validade será considerada válida a expedida a não mais de 120 (cento e vinte) dias da realização desta licitação; (Grifo da Recorrente)

Conforme se constata, não está sendo exigida a qualificação econômico-financeira completa, conforme determina a legislação e jurisprudência do TCU.

Em que pese a Constituição Federal determinar a inclusão de exigência de qualificação econômica, não se vislumbra qualquer cláusula efetiva neste sentido.

Para dar azo a obrigatoriedade de se incluir nos editais de licitação exigência de qualificação econômico-financeira, necessário indicar os comandos legais aplicáveis:

CF/88

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 e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as

exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Neste sentido, a Lei Geral de Licitações, a qual regulou este dispositivo constitucional, estabeleceu quais documentos atenderiam ao termo “indispensáveis” em seus artigos 27 a 31, *in verbis*:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV - regularidade fiscal e trabalhista;

V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal;

[...]

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

§ 1º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.

[...]

§ 3º A documentação referida neste artigo poderá ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei.

Do mesmo modo, o Decreto n.º 10.024/2019 também determinou como obrigatório exigir a qualificação técnica (entende-se na forma da lei n.º 8.666/93):

CAPÍTULO X

DA HABILITAÇÃO

Documentação obrigatória

Art. 40. Para habilitação dos licitantes, será exigida, exclusivamente, a documentação relativa:

I - à habilitação jurídica;

II - à qualificação técnica;

III - à qualificação econômico-financeira;

IV - à regularidade fiscal e trabalhista;

V - à regularidade fiscal perante as Fazendas Públicas estaduais, distrital e municipais, quando necessário; e

VI - ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição e no inciso XVIII do caput do art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993.

Portanto, a legislação prevê expressamente que, com a finalidade de se comprovar a boa situação financeira da empresa (QUALIFICAÇÃO ECONOMICA E FINANCEIRA), deve ser exigido das licitantes o balanço patrimonial, índices econômicos e a certidão negativa de falência pois são documentos idôneos para demonstrar de fato a saúde financeira de qualquer sociedade empresária.

Desta forma, os Legisladores determinaram que a Administração Pública, na fase de habilitação, **deverá** exigir das licitantes a apresentação de todos os documentos elencados em seus incisos, dentre os quais se destaca a necessidade da comprovação da qualificação econômico-financeira (inciso II), que foi omitida pelo presente edital.

A Administração Pública/Órgão que não exige todas as comprovações de habilitação (jurídica, técnica, econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista) deixa de cumprir os termos da legislação, e, conseqüentemente, viola o princípio

constitucional da legalidade consignado no “caput” artigo 37 da carta magna, ora transcrito:

*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 e, também, ao seguinte:*

Da soma dos artigos da Lei de Licitações, do Decreto Federal e da Constituição Federal, conclui-se que a Administração **tem o dever** e não a faculdade de exigir das licitantes a comprovação da qualificação econômico-financeira através de:

1. **Balanço Patrimonial; e,**
2. **Certidão negativa de falência.**

Claro está que a **disposição legal do art. 31 da Lei 8.666/1993 é OBRIGATÓRIA, por força do § 7º do art. 32 da mesma lei**, in verbis:

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

[...]

*§ 7º **A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 e este artigo poderá ser dispensada, nos termos de regulamento, no todo ou em parte, para a contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, desde que para pronta entrega ou até o valor previsto na alínea “a” do inciso II do caput do art. 23. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)***

Ora, **não sendo aquisição de produto para pesquisa e desenvolvimento, a exigência de tais documentos se torna obrigatória**, conforme bem alinhado pelo TCU antes mesmo deste parágrafo ser incluído na Lei de licitação no ano de 2016.

Portanto, a exigência de se comprovar, obrigatoriamente, a qualificação econômico-financeira encontra azo na legislação e **não pode deixar de ser observada pela a Administração/Órgão** e tem como objetivo fazer com que não seja contratada uma empresa aventureira que não detêm condições mínimas para executar a contratação.

Ocorre que o Edital atacado não exige que as licitantes comprovem sua qualificação econômico-financeira por meio de balanço patrimonial, situação essa que viola expressamente o texto legal.

Uma simples certidão atestando que inexistente processo judicial de falência não tem o condão de, sozinha, comprovar a capacidade econômica de uma empresa.

Aliás, pelo contrário, quando existir esse registro, significa que, em tese, a empresa já foi à *bancarrota*, de modo que a “*Inês é morta*”.

Ressalta-se que a administração pública se encontra vinculada não só ao edital, mas também aos princípios norteadores da Licitação, entre eles o princípio da legalidade, disposto tanto no Art. 37 da Constituição Federal como em praticamente toda norma referente à Administração Pública na legislação brasileira.

Assim, a expedição de Edital de licitação do qual carecem requisitos mínimos previstos na Lei Federal nº 8.666/93 é um ato administrativo manifestamente ilegal, devendo ser anulado e revisto.

Neste sentido, o TCU proferiu o seguinte acórdão:

“Enunciado

A exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração, devendo ser essa exigência a mínima capaz de assegurar que a empresa contratada estará apta a fornecer os bens ou serviços pactuados.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, encaminhada ao TCU pela empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda. contra o edital do Pregão Eletrônico 7/2018, promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE/ES) para o “fornecimento de cartões combustível pós-pagos” para a frota de veículos daquela unidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar a medida cautelar adotada no processo, autorizando o TRE/ES, excepcionalmente, a dar prosseguimento ao Pregão Eletrônico 7/2018;

9.3. dar ciência ao Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE/ES) de que a não exigência de comprovação de qualificação técnica e econômico-financeira identificada no edital do Pregão Eletrônico 7/2018 (Processo 26.659/2017) afronta o disposto no art. 27, c/c os arts. 30, 31 e 32 da Lei 8.666/1993;

9.4. arquivar o processo. TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de abril de 2018 – Relator JOSÉ MÚCIO MONTEIRO”

A questão é de suma importância, ainda mais no ramo de gerenciamento de frota. Para exemplificar, se eventualmente a Contratante não realizar o pagamento à Contratada Gerenciadora, esta deverá cumprir com os prazos de pagamentos acordados com a Rede Credenciada, mediante contrato privado, para que não haja recusa de prestação de serviços por partes destes.

A gerenciadora, futura contratada, deve comprovar que tem uma boa saúde financeira para suportar o contrato.

Entretanto, algumas empresas, para fazer prova desta condição, fazem alterações no Balanço Patrimonial, de forma a maquia-lo e poder se sagrar vencedora do certame.

Isto a impugnante PRIME pode afirmar com experiência de causa, pois, já se deparou com diversas empresas, sendo que uma delas, a **NP3 COMERCIO E SERVIÇOS LTDA** foi inabilitada e penalizada pelo TRE-GO, estando impedida de participar de certames pelo prazo de 12 meses.

A outra, **CARLETTO GESTÃO DE FROTAS LTDA.**, já registrou 03 Balanços para o exercício de 2019, tendo 02 já desarquivadas pela Junta Comercial do Paraná, a qual está sendo inabilitada em diversos certames, e para os quais firmou

contrato, está sendo rescindido, como é o caso da Prefeitura de Teresina-PI (Fundo Municipal de Saúde), cuja decisão foi determinada pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

Portanto, além de ser obrigatório, evita-se contratar com empresa inidônea e ter problemas na execução do contrato.

Sendo assim, busca-se a inclusão da exigência de qualificação econômico-financeira nos moldes estabelecidos pelos artigos 27, 31 e 32 da Lei 8.666/93 para todas as empresas.

VI - DO PEDIDO

Por todo o exposto, requer se digne o i. pregoeiro a **JULGAR PROCEDENTE A PRESENTE IMPUGNAÇÃO** a proceder as seguintes alterações:

- i. Excluir o item 4.2 do Anexo I - Termo de Referência, e tantos outros que interferirem na relação comercial existente entre a Contratada e sua rede credenciada;
- ii. Adequar as exigências de Habilitação - Qualificação econômico-financeiro, incluindo todos os documentos obrigatórios do art. 31 da Lei n.º 8.666/93 e art. 40 do Decreto Federal n.º 10.024/2019, (Balanco Patrimonial, índices contábeis e Certidão negativa de falência), conforme obrigatoriedade do art. 32 da lei n.º 8.666/93;
- iii. Republicar os termos do edital, reabrindo-se os prazos legais.

Termos em que pede deferimento.

Santana de Parnaíba/SP, 14 de junho de 2022.

RAYZA
FIGUEIREDO
MONTEIRO

Assinado de forma
digital por RAYZA
FIGUEIREDO MONTEIRO
Dados: 2022.06.15
18:33:37 -03'00'

PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.
Rayza Figueiredo Monteiro - OAB/SP 442.216