

**ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) PREGOEIRO (A) CHEFE DA COMISSÃO  
DE LICITAÇÕES DO MUNICÍPIO DE PARAGOMINAS-PA.**

Prefeitura Mun. de Paragominas	
Protocolo Geral	
Nº.	776/18
Data:	28/05/18
Hora:	14:27
<i>Antonio C. de Jesus</i>	
Funcionário	

**PREGÃO PRESENCIAL Nº 9/2018-00042**

*Processo Administrativo Nº 1508/2017*

*Pregação Presencial para eventual contratação de empresa especializada para elaboração de Diagnóstico Socioterritorial do Município de Paragominas.*



**ARLIENE DOS SANTOS SILVA**, brasileira, solteira, portadora da carteira de identidade nº 5805548 SSP/PA inscrita no CPF sob o nº 960.878.112-49, residente e domiciliada na Avenida José Trajano nº 22B, , bairro Camboatã, Paragominas PA, CEP 68630-852, vem à presença de Vossa Senhoria, nos termos da Lei 8.666/93 (Lei 10520/02 c/c Art. 41, §2º, L. 8666/93), tempestivamente, apresentar

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO DE Nº 9/2018-00042**

do processo licitatório supra referido, pelas razões de fato e de direito a seguir delineadas.



## **I – DOS FATOS**

A Prefeitura Municipal de Paragominas, no desempenho de suas funções institucionais e administrativas, tornou público, por meio de ato convocatório, as condições e exigências necessárias para participação no certame em referência, a ser realizada no dia 30 de maio de 2018, a partir das 09h00min, na sala de licitações desta instituição, situada na Rua do Contorno nº 1212, bairro Centro.

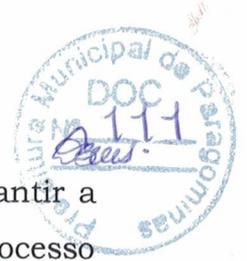
O Edital de licitação supra referido adotou a modalidade de pregão presencial, do tipo Menor Preço por Item, cujo objeto está descrito na Cláusula II, a seguir transcrito in verbis:

Este pregão Presencial tem por objeto: “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE PARAGOMINAS”, conforme especificações em anexo [...].

Estando a impugnante dentro do prazo legal, de dois dias úteis anteriores à abertura da licitação, nos termos do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005 c/c §2º do art. 41 da Lei nº 8.666/1993, denuncia a escolha da modalidade e tipo de licitação, com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir dispostos, e requer que sejam revisados e sanados os itens editalícios em disformidade com a legislação vigente, especialmente a Lei nº 8.666/1993, de que trata das Licitações e Contratos, com a publicação de novo edital.

## **II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37 inciso XXI, institui o procedimento licitatório como dispositivo legal para a contratação de terceiros com o poder público, em conformidade com os princípios que regem o Direito Administrativo - da isonomia, impessoalidade, moralidade,



indisponibilidade do interesse público e da competitividade – ao garantir a igualdade de condições a todos os concorrentes, através de um processo público, de caráter obrigatório, ressalvada as hipóteses previstas em Lei.

A previsão expressa da modalidade e do tipo de licitação é, dentre os vários descritos no art. 40 da lei de licitações, requisito obrigatório ao ato convocatório. No certame em epígrafe foi eleita a modalidade licitatória denominada pregão, do tipo menor preço, regulamentada no âmbito federal com a publicação do Decreto nº 3.555/2000 e posteriormente estendida a todas as esferas federativas com a Lei nº 10.520/2002, e regulamentada na forma eletrônica com o Decreto de nº 5.450/2005.

A criação desta modalidade justifica-se por almejar efetivar os princípios e a finalidade descritos no art. 3º da lei de licitações, quais sejam o da primazia do interesse público, da celeridade procedimental, da economicidade e da promoção do desenvolvimento sustentável, através da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

O dicionário define a palavra vantagem como “tirar proveito; aproveitar ao máximo”. Nota-se aqui que vantagem não retrata valor ou preço. Percebe-se, portanto que o princípio da vantajosidade abrange o da economicidade, mas não se restringe a ele, pois falar em proposta mais vantajosa não necessariamente significa proposta de menor preço.

Evidentemente que é inquestionável os excelentes resultados alcançados pela Administração Pública com o pregão, cujos dois principais pilares de sustentação - a busca da melhor oferta e o incremento da participação, com ampliação da concorrência - têm por objetivo contratar de forma mais econômica, segura e eficiente possível. Todavia, o próprio legislador restringiu sua aplicabilidade ao estabelecer como critério legal apenas a contratação de bens e serviços comuns, cuja definição encontra-se no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002 e compreende aqueles serviços “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Este mesmo conceito é adotado pelo Decreto 3.555/2000, que ao

final traz uma lista dos bens e serviços classificados como comuns, e conforme nos ensina o doutrinador Helly Lopes Meyreles:



A lista é apenas exemplificativa e serve para orientar o administrador na caracterização do bem ou serviço comum. O essencial é que o objeto licitado possa ser definido por meio de especificações usuais no mercado [...].

Diante deste contexto, e ao examinar a referida lista, é possível perceber que a intenção do legislador ao utilizar a expressão *bem ou serviço comum* como critério de contratação é o de reconhecer os bens e serviços ofertados por uma infinidade de fornecedores, facilmente comparáveis entre si, de modo a permitir que a decisão de compra possa ser efetuada exclusivamente com base no preço oferecido.

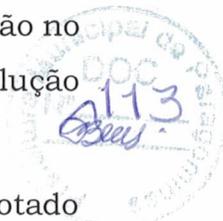
Posto isso, percebe-se que a discricionariedade da administração pública em eleger a modalidade licitatória está vinculada e limitada aos requisitos legalmente exigidos, conforme o objeto a ser contratado, em função das peculiaridades procedimentais do pregão, que admite apenas como critério de julgamento a proposta de menor preço.

Destaca-se a seguir um trecho da descrição do escopo metodológico deste certame, descrito no item 17.3.1 e seguintes, a seguir transcrito *in verbis*:

Para poder cumprir bem as suas finalidades, o diagnóstico deverá ser desenvolvido com base em um amplo conjunto de indicadores, através da coleta de dados em diversas fontes locais, estaduais e nacionais, como: [...] Dessa forma, muito mais do que simplesmente apontar áreas de vulnerabilidade, o uso de um amplo conjunto de indicadores deverá embasar uma análise geográfica, antropológica, estatística, socioassistencial, interpretativa e minuciosa da realidade do Município de Paragominas do ponto de vista social e da garantia de direitos. O diagnóstico deverá conter diversos níveis de informações pelos indicadores definidos, através dos dados coletados e reuniões participativas com representantes de todos os níveis da gestão da Política de Assistência Social no município e trabalhadores do SUAS.

Pelo exposto é evidente que no caso em epígrafe trata-se de

serviço especializado, de caráter técnico profissional especialista e não diante de um objeto de configuração simples, rotineiro ou padronizado, característico do serviço de natureza comum, com disponibilidade para pronta aquisição no mercado, sem necessidade de uma aprofundada análise técnica da solução apresentada.



Um diagnóstico social sério e conciso é necessariamente dotado de complexidade, singularidade, originalidade e robustez, pois além dos indicadores e informações de exigência mínima - conforme descrito no item 17.3.2 de que trata dos dados obrigatórios - precisa moldar-se a realidade do ente público, como forma de respeitar a autonomia concedida aos entes federativos pela Constituição Federal de auto organizar-se e construir ferramentas específicas para gerenciar suas demandas e políticas públicas.

Atentar para essas minúcias e especificações, característicos e peculiares a cada Município, significa oferecer um trabalho customizado, cuja execução requer não só empresa com comprovada experiência na elaboração de diagnósticos sociais, mas que mantém equipe técnica capaz de desenvolver raciocínio, análise estatística e técnica de alta qualidade, de forma ímpar e singular, desde a fase de levantamento de dados, padronização e tratamento das informações coletadas, até a fase de construção dos indicadores e das análises conclusivas e propositivas.

O objeto desta contratação imputa necessariamente atuação de equipe profissional multidisciplinar altamente especializada e qualificada. Contratá-la na modalidade licitatório do pregão, que despreza a apresentação de proposta técnica dos licitantes, avaliando superficialmente a experiência da equipe que desenvolverá os trabalhos, certamente comprometerá a execução e a segurança dos serviços impactando negativamente na qualidade dos dados.

Ademais percebe-se que, no presente, utilizar o pregão como modalidade licitatória fere o princípio da isonomia, que prevê o tratamento igualitário a todos os concorrentes com intuito de inibir qualquer tipo de preferência ou distinções irrelevantes ou impertinentes ao objeto contratado.

Entretanto, esta igualdade deve ser representativamente formal, em garantir a igualdade de acesso e participação a todos os concorrentes, desde que preenchidos os requisitos do ato convocatório, em consonância ao princípio da competitividade. O outro aspecto do princípio da isonomia refere-se a igualdade material, e não há como discorrer sobre ela sem abordar o conceito de equidade desenhado por Aristóteles, posteriormente incorporado por Rui Barbosa, um dos principais nomes do Direito Brasileiro, cuja sua célebre definição entende que “a regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente os desiguais, na medida em que se desigalam”.

Neste caso fático significa que quando trata-se de serviço especializado, no qual apenas o critério de preço não é suficiente para avaliar a proposta mais vantajosa, há que se considerar as diferenças existentes entre os participantes – respeitando-se o mérito, a proporcionalidade e razoabilidade - com intuito não só de valorizar as empresas que possuem a experiência e qualificação exigidas, mas de mensurar e estabelecer critérios para avaliação da proposta mais vantajosa, em relação ao custo benefício, cujo preço proposto faça jus e seja coerente ao serviço prestado.



## **II.1 – DA FALTA DE PREVISÃO DE MELHOR TÉCNICA NO TIPO DE LICITAÇÃO**

O objeto de contratação deste certame compreende o serviço de pesquisa e levantamento de informações, com análise quantitativa e qualitativa, cujas particularidades e especialidades elevam o nível de responsabilidade na sua execução, já que os resultados apresentados e conclusões propositivas influenciarão diretamente no planejamento dos investimentos futuros do Município de Paragominas.

Diante desta notável responsabilidade, cumpre-nos registrar através da presente impugnação, inúmeras empresas no Brasil que realizam o objeto contratado de forma superficial, as vezes apontando indicadores e

análises técnicas que mascaram a realidade, dada efemeridade da execução do trabalho de pesquisas, que lhes permitem atingirem menores preços nos lances do pregão, afastando aquelas empresas que, realizarão o trabalho com a qualidade e seriedade que se espera, conforme finalidade e objetivos delineados no edital.

É fato de que o tipo menor preço busca alcançar a satisfação do interesse com o menor custo possível, em concordância com o princípio da economicidade. Entretanto, o edital, na forma apresentada, tendo isso o objeto enquadrado como serviço comum, não possui condições *data máxima vênia* de comparar propostas com critérios de igualdade, ou seja, propostas com preço baixo por não contemplar a qualificação necessária, em relação aquelas empresas que realmente irão prestar um bom trabalho, com resultados fidedignos para correta alocação dos recursos públicos nos investimentos futuros.

A expressão *bem ou serviço comum*, atribuída pela lei de licitações e do pregão, é dúbia, genérica e vaga, suscitando dúvidas e incorrência em erro quanto à possibilidade de emprego da modalidade de licitação ao caso concreto. Em que pese todos os esforços dessa douta comissão e respeitável pregoeiro(a) em fazer o melhor para a administração pública ao eleger o pregão neste no caso em epígrafe, nossa experiência revela que em diversos Municípios que adotaram esta modalidade licitatória para a contratação de serviço não comum (especializado), o balanço geral do trabalho apresentou resultados funestos ao ente público, por ter contratado empresas com menor custo, que apesar de preencherem os requisitos básicos da licitação, não estavam preparadas para a complexidade que representa desenvolver um Diagnóstico, pois na prática se mostram incapazes de prestar o serviço com o qualidade necessária.

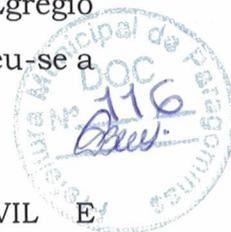
O art. 46 da Lei 8.666/93 estabelece a adoção da melhor técnica e preço para a contratação de serviços para elaboração de estudos técnicos preliminares de projetos executivos, que compreende a finalidade do objeto contratado por este certame:

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

Corroborando com este entendimento o julgamento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, com ementa abaixo transcrita, reconheceu-se a necessidade de abertura de licitação com melhor técnica e preço:

**Ementa:** RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. BENS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA. LICITAÇÃO. EXIGÊNCIAS DE ESPECIALIDADE TÉCNICA. TIPO DE LICITAÇÃO MELHOR TÉCNICA E PREÇO. ART. 45, § 4º, DA LEI N.8.666/91. A omissão, contradição e obscuridade suscetíveis de serem afastadas por meio de embargos declaratórios são as contidas entre os próprios termos do dispositivo ou entre a fundamentação e a conclusão do acórdão embargado. Com a valoração da matéria debatida, houve tomada de posição contrária aos interesses da embargante. Inexistentes as eivas apontadas (obscuridade, contradição ou omissão), não cabe a reapreciação da matéria em embargos declaratórios, razão pela qual não foi malferido o artigo 535 do CPC. Da leitura do artigo 45, § 4º, da Lei n. 8.666 /93, conclui-se que o legislador determinou que, nas hipóteses de licitação para aquisição de equipamentos e serviços de informática, deve ser adotado o tipo de licitação de técnica e preço, devido à exigência de especialidade técnica do objeto da licitação, excetuados os casos indicados em decreto do Poder Executivo. A esse respeito, assevera Marçal Justen Filho que "a licitação de tipo de técnica será aplicada sempre que a necessidade administrativa envolver alguma característica especial ou peculiar, que não possa ser satisfeita por meio dos produtos padronizados. (...) É imperioso, por tudo isso, que a adoção de licitação de técnica e preço seja voltada a selecionar efetivamente os bens e serviços que apresentem desempenho e qualidades técnicas mais significativos" ("Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 416/417). Da leitura do edital de licitação, verifica-se que a hipótese dos autos cuida de licitação para contratação de bens e serviços de informática com peculiaridades técnicas.

Neste mesmo sentido, com relação ao tipo de modalidade melhor técnica e preço, mostra-se o entendimento do Egrégio TCU, através do



Acórdão 524/2004, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, a seguir transcrito parcialmente *in verbis*:



4. Em decorrência da complexidade e da natureza do objeto, com especificidades técnicas inéditas, de caráter eminentemente intelectual, cabia a licitação pelo tipo “técnica e preço” (arts. 45, §4º e 46, *caput*, da Lei de Licitações), em vez daquela adotada (menor preço). Tal tipo possibilitaria ao (...) aferir o atendimento aos requisitos do Edital por meio de parâmetros objetivos previamente conhecidos e dos quais as propostas dos licitantes não poderiam se afastar. A falta de clareza no Edital na definição dos aspectos que deveriam ser detalhados pelas licitantes decorreu, em grande parte, da inadequação do tipo de licitação. Na ausência de especificações no Edital que descrevessem, a contento, as características técnicas necessárias ao pleno atendimento da demanda do (...), não se podia assegurar que a proposta de menor preço atenderia à qualidade almejada dos serviços.

Conforme exposto, o referido tribunal, por considerar imperioso que os serviços que apresentem desempenho e qualidades técnicas mais significativos, sejam contratados em modalidade diversa de serviço comum e menor preço, como o pregão, e sim por meio do tipo *técnica e preço*. Dessa forma, bem definiu a necessidade de adoção de outra modalidade, que não o pregão, assim como também exigiu dos licitantes a apresentação de melhor técnica, de modo que a administração pública pudesse avaliar efetivamente a prestação dos serviços licitados.

## **II.2 - DA AMPLIAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO E AVALIAÇÃO**

Além das considerações supra, salienta-se a exiguidade com relação aos requisitos de documentos de habilitação e qualificação técnica exigidos para empresas participantes, em virtude de os critérios delimitados pelo edital referenciado não serem proporcionalmente equiparados aos níveis técnicos exigidos no item 17.3 (que trata da execução dos serviços), considerando o nível de complexidade, singularidade e especificidade do



objeto deste certame, claramente elucidado anteriormente.

Imperioso se faz acautelar a este (a) douto (a) pregoeiro (a) e a comissão de apoio, que a dissonância entre o que o que pretende-se contratar e o que se é exigido para contratação, pode vir a comprometer a qualidade deste estudo. Esta impugnante, ao requerer que sejam acolhidos os argumentos que sustentam o pleito de alteração de tipo de modalidade licitatória, assim como a ampliação dos critérios de habilitação e avaliação das propostas, o faz como parte legítima, por se tratar de matéria de interesse social, e a qual tem ampla experiência na área. O intento é o de alertar ao entre público sobre este equívoco e apresentar-lhe uma solução que ofereça os subsídios necessários para classificar aquelas empresas que possuem técnica compatível com o serviço a ser realizado e afastar as empresas que oferecem preços mínimos por apresentar relatórios aquém do esperado, seja por informações e dados deficitários ou inválidos.

O art. 30 da Lei nº 8.666/1993 estabelece algumas considerações e limites sobre a qualificação técnica. Falar em limite significa estabelecer um ponto determinado que não deve-se ir além, entretanto não significa autorização para deixar de se observar algum destes. Estes requisitos são os fixados em lei, por entender-se que são os minimamente necessários a comprovação e atestado de capacidade por parte das empresas participantes. Dentre os tantos, destacamos o seguinte:

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

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;  
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;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos.



Extrai-se do edital em questão, no item 11.4 de que trata da habilitação técnica, tão somente a exigência de atestado de capacidade técnica, que por estar no singular pode-se interpretar como sendo exigido apenas um atestado. Um atestado é um número insuficiente para demonstrar que a empresa possui a capacidade necessária para realizar um estudo como este, devendo este número ser ampliado para pelo menos 3 (três).

Outro ponto indispensável de observar-se é que no edital não está explícito exigência de apresentação e comprovação de profissional de nível superior registrado em entidade profissional competente. Observa-se a importância deste item já que é dos atestados de capacidade técnica, registrados na entidade profissional competente, requisito essencial como meio de comprovação de serviços realizados anteriormente em características, quantidades e prazos com o objeto do certame.

Também pleiteia-se que sejam reavaliadas e ampliadas as exigências e critérios de avaliação das propostas técnicas (pertinentes ao tipo *técnica* ou *técnica e preço*) ao estabelecer critérios concisos de pontuação, não só de preço, mas de técnica, com base no princípio da equidade e proporcionalidade, em que as empresa deverá demonstrar e comprovar a técnica adotada para realização da pesquisa; os funcionários que irão realizar as coletas; o responsável técnico que irá auditar e revisar os trabalhos; as regiões e números de locais pesquisados; o sistema de software adotado para geração dos gráficos e mapas; e os planos de ações que serão desempenhados, entre outras.

### III – DOS PEDIDOS



*Ex positis*, demonstradas as ilegalidades e irregularidades dos requisitos e condições previstos no edital e seus anexos, requer:

- a) Que seja reconhecida a tempestividade da impugnação, por ter cumprido o requisito temporal-legal, para a apreciação da presente;
- b) Que seja conhecida e provida a presente impugnação;
- c) A revogação da licitação em epígrafe, a fim de permitir a reformulação do edital alterando a modalidade para tomada de preços ou concorrência do tipo melhor técnica ou técnica e preço, conforme determinação contida no art. 46 da lei 8.666/93, contemplando a ampliação dos critérios de avaliação e habilitação técnica;
- d) Caso não seja esse o entendimento desta comissão, requer a remessa a autoridade superior competente para total reforma da decisão e provimento da impugnação;
- e) As diligências cabíveis.

Nestes termos,

Pede e Espera deferimento.

Paragominas, 25 de maio de 2018.



ARLIENE DOS SANTOS SILVA

CPF 960.878.112-49