

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA, DESIGNADO PARA  
O PREGÃO ELETRÔNICO Nº 03/2023

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 03/2023

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 3873/2023

DANIELA SOARES DA CRUZ, brasileira, solteira, portadora da cédula de identidade RG nº 46.685.482-1 e inscrita no CPF/MF sob o nº 395.636.018-40, telefone (11) 999980-5225, e-mail [daniscruz.dsc@gmail.com](mailto:daniscruz.dsc@gmail.com), com endereço à Rua Monte Alegre, 616, apartamento 111 – Perdizes, São Paulo/SP, CEP 05014-000, vem, respeitosa e tempestivamente, à presença deste Sr. Pregoeiro e sua Equipe de Apoio, apresentar

### IMPUGNAÇÃO

ao Edital do Pregão Eletrônico nº 03/2023 com fundamento em seu item 3.2, sem prejuízo dos demais dispositivos aplicáveis, pelos motivos a seguir expostos.

#### 1. DA TEMPESTIVIDADE

Estabelece o item 3.2 Edital que as impugnações deverão ser encaminhadas até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para recebimento das propostas (29/09/2023).

A impugnação apresentada na presente data é, portanto, tempestiva.

## 2. DO EXÍGUO PRAZO DE IMPLANTAÇÃO

O Edital sob análise estabelece, em seu item 1.1., o prazo de **30 (trinta) dias corridos**, após a assinatura do contrato, para a implantação completa, customizações e parametrização dos sistemas abaixo relacionados:

1.2. Implantação completa, customizações, parametrização do Sistema de Administração de Pessoal.

2.2. Implantação completa, customizações, parametrização do Sistema de Gestão de Compras, Licitações e Contratos.

3.2. Implantação completa, customizações, parametrização do Sistema de Gestão de Almoxarifado.

4.2. Implantação completa, customizações, parametrização do Sistema de Gestão de Patrimônio.

5.2. Implantação completa, customizações, parametrização do Sistema de Gestão de Frota.

6.2. Implantação completa, customizações, parametrização do Sistema de Controle Interno.

7.2. Implantação completa, customizações, parametrização do Sistema de Portal da Transparência.

Conforme se verifica, o Edital sob análise fixa prazo exíguo para a implantação total da solução, tendo em vista sua complexidade técnica e as várias etapas que devem ser executadas até a disponibilização do sistema, tais como levantamento de processos instalação, implantação, treinamento e operação assistida.

Seguindo os mais rigorosos padrões de mercado, e prezando pela prestação do serviço com qualidade, confiabilidade dos dados e segurança das informações, é recomendável o prazo mínimo de 180 (cento e oitenta) dias para implantação da solução.

O prazo previsto no Edital, assim, mostra-se impraticável e deve ser revisto por esta Administração, sob pena de lesão direta aos concorrentes, os quais, a não ser que já estejam executando os serviços, não terão condições de implantar, customizar parametrizar a solução no prazo estabelecido.

Assim, o prazo atualmente previsto acaba por favorecer o licitante que já executa o serviço, vez que este não precisará passar por todas as etapas necessárias até que a solução esteja disponível para uso, o que, conseqüentemente, gera incontestemente vantagem competitiva ao atual contratado.

Não por outro motivo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o Tribunal de Contas da União já se manifestaram sobre o tema. Nesse sentido:

**“Tenho para mim que o edital deve ser preciso quanto aos prazos razoáveis para a assinatura do contrato e para a emissão da Ordem de Serviço, assim como para o início da execução contratual. A omissão dessa informação me parece tão ou mais grave do que a fixação de um prazo exíguo porque abre margem a incertezas e subjetividades incompatíveis com os princípios da Licitação. Desse modo, é prudente que a municipalidade estabeleça, de forma clara e objetiva, prazo razoável para a realização de cada uma dessas fases contratuais, permitindo a todos os potenciais interessados a elaboração de propostas viáveis.”** (Grifou-se) (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TC-624.989.12-5)

**“[...] Não há dúvida que no presente caso seria, no mínimo, prudente que esta Administração estabeleça um período superior e suficiente para a implantação do sistema ou que admita a prorrogação mediante justificativa, considerando que tal serviço possui diversas etapas, conforme o próprio Edital expõe.**

**Desta forma, certo de que para atender o interesse público, no presente caso concreto a Administração deve retificar o presente edital para ampliar o prazo estipulado ou permitir a sua prorrogação mediante justificativa e assim propiciar uma ampla competitividade do certame, conforme fundamento e comprovado acima.”** (Grifou-se) (Tribunal de Contas da União - Acórdão nº 1580/2005 – 1ª Câmara)

Assim, é certo que o prazo em comento não é adequado, gerando restritividade indevida e excluindo da disputa potenciais licitantes que, em face do curto prazo de implantação, não terão como participar da disputa.

Necessário se faz, portanto, que a disposição sob análise seja retificada, de forma a contemplar prazo razoável de implantação, assim como praticado no mercado, sob pena de lesão direta aos princípios da ampla competitividade, isonomia e proporcionalidade.

### **3. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, AMPLA COMPETITIVIDADE E MOTIVAÇÃO**

É imperioso notar que o prazo previsto para implantação do sistema viola diretamente os princípios da isonomia e da competitividade, previstos no artigo 37 da Constituição da República e artigo 11, II, da Lei nº 14.133/2021, o qual estabelece como objetivos do processo licitatório assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição, além do princípio da motivação, consequência lógica do Estado de Direito, estabelecido no artigo 1º da Constituição da República.

Neste sentido, o Manual de Licitação e Contratos do Tribunal de Contas da União versa<sup>1</sup>:

“Princípio da Isonomia Significa dar tratamento igual a todos os interessados. É condição essencial para garantir competição em todos os procedimentos licitatórios. [...]”

Princípio da Competição Nos certames de licitação, esse princípio conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Nesse sentido, a Lei de Licitações veda estabelecer, nos atos convocatórios, exigências que possam, de alguma forma,

---

<sup>1</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

admitir, prever ou tolerar, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.

Além desses princípios, a Administração Pública deve obediência ainda, dentre outros, aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (Páginas 28 e 29.) “

Assim, a competição exige que todos os participantes sejam capazes de disputar a partir de condições equivalentes, o que não se verifica no presente caso. Assim entende a Corte de Contas da União:

“Evite a inclusão de itens que restringem injustificadamente o caráter competitivo do certame e contrariam, dessa forma, o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 2477/2009 Plenário

Abstenha-se de incluir em instrumentos convocatórios exigências não justificadas que restrinjam o caráter competitivo das licitações, em observância ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e em atendimento aos dispositivos legais que vedam cláusulas editalícias restritivas da competitividade, em especial o art. 3º, § 1º, inciso I, o art. 30, § 1º, inciso I, e § 5º, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 1312/2008 Plenário

A inclusão injustificada, em edital, de exigências de especificação técnica incompatíveis com os padrões usuais reconhecidamente adotados e difundidos no mercado de bens e serviços atinentes ao setor de tecnologia da informação é falha grave que prejudica a competitividade do certame, em detrimento da busca pela proposta mais vantajosa à Administração, ensejando a sua anulação, e,

conseqüentemente, os atos dele decorrentes. (TCU. Acórdão 1861/2008 Primeira Câmara) “

A doutrina é igualmente cristalina quanto à necessidade de demonstração da indispensabilidade da exigência quando esta limitar ou suprimir o caráter competitivo do certame:

**Se a Administração não dispuser de dados técnicos que justifiquem a caracterização da exigência como indispensável (mínima), seu ato será inválido. Não caberá invocar competência discricionária e tentar respaldar o ato sob o argumento de liberdade na apuração do mínimo. É claro que a referência constitucional se reporta ao mínimo objetivamente comprovável – não àquilo que parece ser o mínimo em avaliação meramente subjetiva de um agente.<sup>2</sup>**  
(Grifou-se)

A jurisprudência, no mesmo sentido, se posiciona em uníssono quanto à necessidade de interpretação do arcabouço normativo que rege as licitações públicas de forma a ampliar a participação e, quando o interesse público demandar eventual restrição, trazer no bojo do processo justificativa hábil que corrobore a obrigatoriedade da exigência.

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. SUSPENSÃO CAUTELAR DA ASSINATURA DO CONTRATO. OITIVA. DILIGÊNCIAS. NÃO-OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, COMPETITIVIDADE E

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 816.

PROPORCIONALIDADE. OFENSA AO INTERESSE PÚBLICO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO COM VISTAS À ANULAÇÃO DA DESCLASSIFICAÇÃO DE EMPRESAS E DA AJUDICAÇÃO DO OBJETO, COM VISTAS AO SEGUIMENTO DO CERTAME. DETERMINAÇÕES. JUNTADA DOS AUTOS ÀS CONTAS ANUAIS. 1. A ampliação da competitividade é princípio norteador do pregão e vem expressamente albergado no caput e no parágrafo único do art. 4º do Decreto n.º 3.555/2000. 2. **As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados**, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação. (Grifou-se) (TCU 00225120085, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO, Data de Julgamento: 04/06/2008)

[...] 3. **As exigências editalícias devem estar munidas de razoabilidade e as que eventualmente indiquem quebra de isonomia devem encontrar justificativa a altura, sob pena de restringir o caráter competitivo e beneficiar empresas [...]**. (Grifou-se) (TJ-CE - APL: 00107408020198060075, Relator: FRANCISCO GLADYSON PONTES, Data de Julgamento: 13/04/2022, 2ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 14/04/2022)

Assim, a manutenção do Edital nos termos em que se encontra, além de acarretar na inconteste restrição do caráter competitivo do certame, igualmente fere o princípio da isonomia, privilegiando aqueles que já executam os serviços em detrimento daqueles que são tecnicamente capazes de executar o escopo contratual, mas se veem excluídos da disputa em razão de um prazo desarrazoado.

Em relação ao princípio da isonomia no processo licitatório, este pressupõe a garantia de igualdade entre os participantes, evitando que haja disparidades quando da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Pontua a doutrina:

[...] a isonomia significa o direito de cada particular participar na disputa pela contratação administrativa, configurando-se a invalidade de restrições abusivas, desnecessárias ou injustificadas.<sup>3</sup>

O ato convocatório viola o princípio da isonomia quando: (a) estabelece discriminação desvinculada do objeto da contratação; (b) prevê exigência desnecessária e que não envolve vantagem para a Administração; (c) impõe requisitos desproporcionados com necessidades da futura contratação; e (d) adota discriminação ofensiva de valores constitucionais ou legais.<sup>4</sup>

Especificamente no que concerne à necessidade de motivação, reitere-se que o ato convocatório não traz qualquer fundamentação que justifique a implantação total da solução no prazo de 30 (trinta) dias corridos, interregno este que compromete a consecução adequada dos serviços.

Neste ponto, é importante salientar que não bastam justificativas genéricas quando há restrição à competitividade no caso concreto, sendo exigido do administrador público o exame aprofundado da situação fática e dos fundamentos técnicos que alicerçam a decisão administrativa, o que não se verifica.

---

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 116.

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 117.

Não há, portanto, qualquer justificativa ou necessidade técnica quanto ao prazo estabelecido, motivo pelo qual a exigência em questão mostra-se abusiva, o que impõe a retificação do Edital, sob pena de perpetrarem-se ilegalidades que desvirtuam o devido processo licitatório, gerando, conseqüentemente, sua nulidade.

#### **4. DA AGLUTINAÇÃO DE OBJETOS CONTRATUAIS DIVISÍVEIS – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA AMPLA COMPETITIVIDADE**

O instrumento convocatório sob análise conjuga a disponibilização dos sistemas de ERP, RH e Logística, os quais consistem em soluções diversas e, portanto, que não devem ser aglutinadas em objeto único.

Como é sabido, em consagração ao princípio da ampla competitividade, a regra que norteia os processos licitatórios consiste na obrigatoriedade da divisão de objetos contratuais divisíveis.

Os serviços em referência são divisíveis e possuem naturezas distintas, motivo pelo qual, pelo princípio do parcelamento, não poderiam estar reunidos em um único objeto a ser licitado.

É evidente, portanto, tratem-se de **serviços de naturezas jurídicas diversas, que possuem escopos específicos e não diretamente relacionados.**

Inexistem, pois, quaisquer justificativas plausíveis que fundamentem a manutenção do instrumento convocatório na forma em que se encontra, o qual contrariaria expressas disposições legais, restringindo sobremaneira a competitividade no certame.

Dispõe a Lei nº 14.133/2021:

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:

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

[...]

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

[...]

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Como se vislumbra, a legislação incidente determina que as contratações públicas sejam divididas em tantas parcelas quantas necessárias para a

consecução do interesse público, sendo certo que tal obrigatoriedade não foi observada no processo licitatório em destaque.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, no mesmo sentido, estabelece a obrigatoriedade da divisão dos objetos contratuais divisíveis, mesmo que relacionados:

Súmula nº 247 do TCU – É **obrigatória** a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, **tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas**, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Grifou-se)

No mesmo sentido, referido Tribunal determina que haja o parcelamento do objeto, quando divisível, a fim de evitar que exigências habilitatórias específicas inviabilizem a participação de empresas aptas a executar parcelas dos serviços a serem contratados:

[...] nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, e o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade. (Grifou-se)(TCU – Decisão 393/94 – Plenário).

Assim, resta inequívoco que no presente caso a Administração não observou a legislação de regência e a jurisprudência dos tribunais, vez que aglutinou indevidamente objetos divisíveis, restringindo o universo de participantes.

Ainda, não há que se falar na perda de economia de escala pelo parcelamento do objeto, visto que, conforme asseverado, tratam-se de serviços que não se relacionam diretamente e cujos escopos empresariais são diversos.

Desta forma, com o parcelamento do objeto, além da ampliação da disputa, permite-se que empresas especializadas em cada área ofereçam condições melhores à Administração, em pleno atendimento ao princípio da economicidade.

No caso, não se vislumbram quaisquer justificativas técnicas ou econômicas de fundamentem a aglutinação, ao revés, o presente certame exclui da disputa prestadoras especializadas em cada ramo de atividade econômica, aniquilando a igualdade de condições entre participantes, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

De outra feita, caso seja mantida a aglutinação dos objetos, deve haver, nos autos do processo licitatório, comprovação cabal de que o parcelamento dos serviços importa em ônus mais elevado pela quebra da economia de escala.

Nesse sentido é cristalina a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

A opção pela não divisão do objeto licitado, por se tratar de exceção, **deve ser precedida de estudo técnico que comprove a inviabilidade técnica e econômica da divisão do objeto em parcelas** (TCU - Acórdãos 839/2009-TCU-Plenário e 3.041/2008-TCU-Plenário).

O TCU determinou ao Ministério da Fazenda que, nas licitações cujo objeto fosse divisível, previamente à definição da forma de adjudicação a ser adotada, realizasse estudos que comprovassem as vantagens técnicas e econômicas da compra em lote único [...] (TCU - TC-015.663/2006-9, Acórdão 3.140/2006 - 1ª Câmara).

6.7.4. Entretanto, segundo a mesma jurisprudência, a conclusão quanto à inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento do objeto, nos contornos delineados nos subitens anteriores, deverá estar sustentada em documentos hábeis a comprovar essa condição, no caso específico, devidamente acostados aos autos correspondentes ao certame” (TCU - Acórdão 1.533/2011, Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz).

Nesse ponto, é importante salientar que não basta a justificativa genérica pela opção de aglutinação dos serviços, sendo exigível a demonstração, através de estudos especializados, de que a licitação melhor prestigiará a economia de escala se os objetos forem licitados conjuntamente.

Assim, não restam dúvidas de que a Administração, indevidamente aglutinou objetos contratuais diversos que, em observância aos princípios da ampla competitividade e economicidade, obrigatoriamente deveriam estar separados em licitações diversas, ou ao menos itens ou lotes, conferindo, desta forma, maior vantajosidade à Administração e aos licitantes.

Portanto, não resta alternativa senão retificação das irregularidades assinaladas, sob pena de perpetrarem-se ilegalidades que contaminam o presente processo licitatório e afetam diretamente o interesse público que motiva a contratação.

## 5. DO PEDIDO

Face ao exposto, requer-se seja acolhida a presente **IMPUGNAÇÃO** para que, no exercício do poder-dever de autotutela, esta Administração proceda à **adequação** do instrumento convocatório, no sentido de **ampliar o prazo para implantação completa da solução para 180 (cento e oitenta) dias, bem como proceder à divisão do objeto licitado em lotes**, sob pena de perpetrarem-se irregularidades que inviabilizam o regular prosseguimento do processo licitatório em questão.

Nestes Termos.

Pede Deferimento.

São Paulo, 26 de setembro de 2023.

**DANIELA SOARES DA CRUZ**

CPF 395636018-40