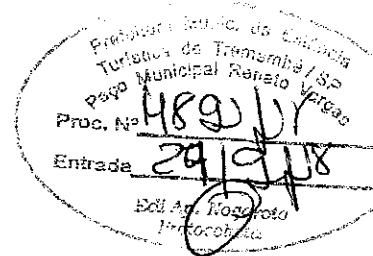




DRZ-DLC 087/2018

Excelentíssimo Senhor Marcelo Vaqueli, Prefeito Municipal da Prefeitura da Estância Turística de Tremembé – Estado de São Paulo.



Edital de Licitação  
Pregão Presencial nº 104/2018

DRZ - Geotecnologia e Consultoria Ltda, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 04.915.134/0001-93, sediada na Avenida Higienópolis, nº 32, 4º andar, Centro, na cidade de Londrina - PR, por meio de seu representante legalmente habilitado, Sr. Agostinho de Rezende, brasileiro, empresário, portador da cédula de identidade RG nº 3.108.271-4 SSP/PR, inscrito no CPF/MF sob o nº 364.338.379-72, com endereço comercial no local supra mencionado, vem, com devido acato e respeito, à presença de Vossa Senhoria, com base no item 10.1 do edital convocatório, apresentar tempestiva Impugnação ao Instrumento Licitatório, fazendo-a por meio das razões de fato e de direito a seguir articuladas.

1.- Em data de 17 de setembro de 2018, houve por parte da presente municipalidade, mediante ato administrativo deflagrado pelo Prefeito Municipal, publicar edital de licitação na modalidade pregão presencial, do tipo menor preço global, com finalidade de realizar a contratação de empresa especializada na execução de serviços de modernização e atualização do cadastro técnico imobiliário do Município de Tremembé.

Para tanto, restou designado o dia 05 de outubro de 2018, às 10h00min, para abertura da sessão pública com o consequente recebimento dos envelopes referentes à proposta comercial e documentos de habilitação, se realizando, ato contínuo, a abertura dos primeiros invólucros para análise das propostas das empresas licitantes.

Este documento foi assinado digitalmente por Agostinho De Rezende.  
Para verificar as assinaturas vá ao site <https://www.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código 73BD-FBB4-75A6-4297.



2.- Devidamente interessada na licitação deflagrada pela Prefeitura Municipal, e após análise minuciosa quanto aos critérios editalíssimos prefixados no ato convocatório, crê a peticionária na possibilidade de impugnar as exigências estabelecidas por conta da não observância dos princípios administrativos e constitucionais.

Isso porque, salvo melhor juízo, não foram previstos requisitos objetivos no instrumento convocatório, dando ensejo a exigências subjetivas vedadas no âmbito da licitação, em afronta ao art. 3º, §1º, inc. I, da Lei Federal nº 8.666/93, que assim dispõe:

**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.

Aliás, especificamente quanto ao estabelecimento de requisitos objetivos na licitação, a lição de Marçal Justen Filho<sup>1</sup> esclarece que "O ato convocatório da licitação deve estabelecer condições que assegurem a seleção da proposta mais vantajosa (de acordo com a vantajosidade adotada), com observância do princípio da isonomia. É essencial que a licitação seja um procedimento orientado por critérios objetivos, sendo ilícita a adoção de cláusulas ou quaisquer práticas que, de modo parcial ou total, restrinjam, afetem ou dificultem ilegalmente a competição".

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 93.



3.- Nesse sentido, ao sentir da peticionária, os aspectos definidos no item 8.11 do instrumento convocatório, correspondente à prova de conceito através da apresentação do sistema e demonstração dos serviços a serem executados pela contratada, configuram uma subjetividade vedada no âmbito da licitação.

De forma mais precisa e com a finalidade de melhor ilustrar a afirmativa, permita-se apresentar a exigência prefixada no item 8.11:

8.11 – A aceitabilidade será aferida a partir dos preços de mercado vigentes na data da apresentação das propostas, apurados mediante pesquisa realizada pelo órgão competente, que será juntada aos autos.

8.11.1 - Da vencedora poderá ser solicitada apresentação do sistema e demonstração dos serviços a serem executados, à luz do item 1.8.1 do Termo de Referência, cabendo ao Pregoeiro, amparado pela Área Técnica requisitada para este fim, o julgamento da decisão de aceitabilidade ou não do sistema apresentado pela proponente, sendo que o não atendimento das funcionalidades mínimas acarretará a desclassificação da proposta.

A submissão da apresentação do sistema ao termo de referência, mais especificamente ao item 1.8.1 do ato convocatório, demonstra de forma contundente os aspectos subjetivos em torno da prova de conceito, principalmente à medida em que o TCU ao julgar o Acórdão nº 346/2002, julgado em 25.09.2002, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, determinou que,

caso exija apresentação de amostra nas licitações, desde que não seja ainda na fase de habilitação, defina com clareza, no edital, o momento de entrega dos protótipos, os critérios de avaliação, bem como a data em que tal avaliação e julgamento técnico serão efetuados, de modo a dar oportunidade a que os licitantes interessados estejam presentes, em obediência ao art. 3º, § 3º, da Lei 8.666/1993.

Soma-se a isso ainda, a lição de Marçal Justen Filho<sup>2</sup> ao tratar sobre o tema:

A seleção do licitante vencedor é uma decorrência do preenchimento dos requisitos previstos em lei e no ato convocatório, tal como da apresentação da proposta mais vantajosa. Não se admite que a atividade decisória da Admi-

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 86.



nistração seja informada por subjetivismos do julgador. Para evitar qualquer dúvida, o art. 3º alude aos princípios da impessoalidade e da objetividade do julgamento. Esses dois princípios podem ser tratados em conjunto, eis que se complementam mutuamente. [Grifou-se]

Ora, no caso supra, além da previsão de requisitos da prova de conceito de forma subjetiva, a municipalidade facultou a possibilidade de ser apresentada a apresentação do sistema. Melhor explicando, o item 8.11.1 definiu que "Da vencedora poderá ser solicitada apresentação do sistema [...]" [grifou-se], contudo, esta faculdade será exercida em que situações? A municipalidade pretende realmente exigir que seja apresentado o sistema ou, caso entenda desnecessário, deixará de solicitar?

Estas dúvidas decorrentes da faculdade atribuída no instrumento convocatório, com o devido respeito, violam o princípio da legalidade e da objetividade no julgamento, ante a subjetividade facultada ao julgador, o que, deste modo, enseja a necessidade de serem estabelecidos critérios objetivos. Em síntese, a prova de conceito será exigida ou não será exigida da empresa vencedora?

4.- Outrossim, em relação aos aspectos que envolvem a apresentação do sistema (prova de conceito), crê a petionária que os critérios definidos para referida exigência importam na violação da impessoalidade e da objetividade do julgamento, haja vista o subjetivismo imposto no ato convocatório. Isso porque,

A impessoalidade e a objetividade do julgamento são emanções da isonomia, da vinculação à lei e ao ato convocatório e da moralidade. Indicam vedação a distinções fundadas em caracteres pessoais dos interessados, que não reflitam diferenças efetivas e concretas (que sejam relevantes para os fins da licitação). Excluem o subjetivismo do agente administrativo. A decisão será impessoal quando derivar racionalmente de fatores alheios à vontade psicológica do julgador. A impessoalidade e a objetividade do julgamento conduzem a que a decisão independa do julgador.<sup>3</sup>

No sentido de afastar essa decisão do julgador, o que está atribuído de forma subjetiva no âmbito desta licitação, o Tribunal de Contas da União, ao julgar o Acórdão nº 2059/2017- Plenário, relatoria do Ministro Benjamin Zymler, julgado em 20.09.2017, assim estabeleceu:

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 87.



REPRESENTAÇÃO DO § 1º DO ART. 113 DA LEI 8.666/1993. CONHECIMENTO. Pregão Eletrônico para Registro de Preços 18/2016, conduzido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. PEDIDO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR inaudita altera pars. OITIVA COMPLEMENTAR DO MINISTÉRIO. OITIVA DA EMPRESA VENCEDORA DO CERTAME. Direcionamento. RESTRIÇÃO INDEVIDA DA COMPETITIVIDADE. FALHAS NA PROSPECÇÃO DE SOLUÇÕES. FALHAS NA IDENTIFICAÇÃO DE NECESSIDADES DE NEGÓCIO DE CADA UM DOS ÓRGÃOS PARTICIPANTES. AUSÊNCIA DE ANÁLISE DOS CUSTOS DE OUTRAS SOLUÇÕES QUE POSSUÍAM GRANDE ADERÊNCIA AOS ANSEIOS TÉCNICOS DOS ÓRGÃOS. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME e dos atos dele decorrentes. Ciência.

9.4. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.4.1. no procedimento destinado à elaboração e à identificação de requisitos técnicos, abstenha-se de identifica-los em prova de conceito realizada na fase preparatória dos certames e, em homenagem aos princípios da impessoalidade e da isonomia, promova o exame de outras plataformas disponíveis no mercado;

Deste modo, crê a peticionária que a faculdade sobre a apresentação do sistema ao definir que poderá ser exigido do vencedor da licitação o cumprimento do item 8.11.1, em conjunto com o item 1.8.1 do Termo de Referência, enseja uma subjetividade vedada na licitação, justificando, por esta razão, seja excluída a exigência de demonstração da prova de conceito, a lembrar que não pode ficar a critério do julgador sua apreciação.

5.- No mesmo sentido, também, entende a peticionária o fato de terem sido estabelecidos requisitos no item 1.8.1 do Termo de Referência que não observam a objetividade do julgamento, nem mesmo atentam para a exigência de parâmetros razoáveis e proporcionais.

Isto se dá, pois, de acordo com a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>4</sup>, a adoção de critérios razoáveis deve ser observada, esclarecendo o autor o que segue:

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional,

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 108.



em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu líbito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos, e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda. Em outras palavras: ninguém poderia aceitar como *critério exegético de uma lei* que esta sufrague as providências *insensatas* que o administrador queira tomar; é dizer, que avalize previamente condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia a irrogar dislates à própria regra de Direito.

Depreende-se, com isso, que deveria o instrumento licitatório, salvo melhor juízo, ter especificado os critérios de forma objetiva, definindo conceitos e estabelecendo parâmetros razoáveis para alcançar a proposta mais vantajosa à municipalidade. No entanto, este não foi o atuar desta municipalidade, principalmente ao estabelecer 08 (oito) pontos a serem exigidos, dentre os quais cada um possui inúmeras outras exigências, o que lesa sobremaneira a razoabilidade do certame.

Ora, caso a licitante vencedora, se for exigido que se apresente o sistema a ser fornecido, descumpra somente UM ITEM, dentre os inúmeros exigidos, a mesma será desclassificada, ainda que cumpra todos os demais. Esta situação, por si só, dá ensejo à violação da razoabilidade das exigências, tal como já decidido pelo Tribunal de Justiça do Paraná em caso similar:

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA JURÍDICA E TRIBUTÁRIA. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. LIMITAÇÃO DO EXAME À PARTE DESFAVORÁVEL À FAZENDA PÚBLICA. SÚMULA 45 DO STJ. ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. CRITÉRIO DE PONTUAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. 1. A análise do presente writ deve ser limitada à parcela procedente dos pedidos formulados na inicial, ante a impossibilidade de piora da situação da Fazenda



Pública em reexame necessário, nos termos da Súmula n. 45/STJ. 2 A significativa diferença estabelecida pela Administração Pública nos critérios de pontuação relativos à qualificação técnica demonstra a ausência de proporcionalidade e razoabilidade no método de cálculo e restringe os concorrentes aptos a participarem da licitação. SENTENÇA MANTIDA EM REEXAME NECESSÁRIO.<sup>5</sup> [grifou-se]

Por esta razão, entende a peticionária ser razoável a fixação, caso entenda pela efetiva exigência da prova de conceito, de um percentual sobre os critérios estabelecidos no item 1.8.1 do Termo de Referência, o qual sugere que seja no importe de 75% (setenta e cinco por cento), o que se coaduna com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

6.- Por fim, além dos apontamentos de subjetividade e a inobservância de aspectos razoáveis e proporcionais, afirma a peticionária que esta municipalidade deixou de estabelecer critérios objetivos e definidos sobre as pretensões a serem exigidas na prova de conceito.

De forma mais precisa, e sempre com devido respeito, entende a peticionária que os critérios estabelecidos no item 1.8.1.7 e 1.8.1.8, correspondentes à emissão de certidões e obtenção e emissão de relatórios de campo para fiscalização não possuem as especificações necessárias aos seus cumprimentos.

Para melhor ilustrar, eis o teor dos referidos itens:

#### 1.8.1.7. Emissão de Certidões

O sistema a ser fornecido deverá possuir funcionalidades para emissão de certidões online. As certidões deverão ser executadas/geradas a partir de um Serviço Web, que recaba no mínimo uma posição geográfica, onde deverá ser gerada a certidão. O sistema deverá emitir, minimamente as seguintes certidões:

- ✓ Certidão de Zonamento, Uso e Ocupação do Solo
- ✓ Certidão de cadastro de imóveis;
- ✓ Certidão de abastecimento;
- ✓ Certidão de Numeração;
- ✓ Certidão de perímetro;
- ✓ Certidão de limite de Município;
- ✓ Declaração de Zonamento;
- ✓ Certidão de Emplacamento;
- ✓ Memorial Descritivo de glebas e fotos, indicando os respectivos confrontantes;
- ✓ Viabilidade para construção, ampliação ou reforma; e
- ✓ Certidão de Zonamento, Uso e Ocupação do Solo.

#### 1.8.1.8. Obtenção e Emissão de Relatórios de Campo para Fiscalização

O sistema a ser fornecido deverá possuir funcionalidades para emissão de relatórios administrativos, com informações obtidas através dos dispositivos móveis especificados anteriormente, atendendo no mínimomente os seguintes relatórios:

- ✓ Licença de funcionamento;
- ✓ Emplacamento;
- ✓ Desdobra ou unificação;
- ✓ Aprovação de planta;
- ✓ Habite-se;
- ✓ Cadastramento de área;
- ✓ Parcelamento de solo;
- ✓ Alvará de Regularização;
- ✓ Notificação; e
- ✓ Embargo.

<sup>5</sup> Brasil. RN nº 1547964-0, da 5ª Câmara Cível do TJPR, relator Desembargador Nilton Mizuta, julgado em 23.08.2016.



Sob esse aspecto, colhe-se dos itens acima uma série de elementos exigidos sem critérios objetivos de apresentação, porquanto se restringem a exigir as certidões e relatórios de campo para fiscalização sem uma especificação de como deverá realizar a apresentação, nem mesmo quais as pretensões com estes critérios. Ora,

Todas as decisões adotadas pela Administração ao longo do procedimento licitatório, desde a fase interna até o encerramento do certame, devem traduzir um julgamento imparcial, neutro e objetivo. O ato convocatório tem de conter critérios objetivos de julgamento que não se fundem nas preferências ou escolhas dos julgadores. O julgamento das propostas subordina-se obrigatoriamente àqueles critérios.

A impessoalidade e a objetividade do julgamento significam, inclusive, o afastamento de conveniências puramente políticas dos governantes. Assim, por exemplo, infringe a impessoalidade e a objetividade a decisão ofensiva à lei ou ao ato convocatório, mesmo quando seu conteúdo for compatível com os reclamos imediatos da opinião pública. As regras que disciplinam a licitação devem ser respeitadas e o critério de julgamento não pode ser a compatibilidade com as demandas dos eleitores. O princípio da impessoalidade é essencial à democracia e a democracia acarreta a edição de normas jurídicas destinadas a disciplinar condutas futuras dos governantes e dos administrados. O respeito às normas jurídicas é essencial ao regime democrático.<sup>6</sup>

Sendo assim, seja pela subjetividade decorrente da faculdade atribuída ao julgador em exigir a apresentação do sistema, seja pela inobservância de critérios objetivos e impessoais, de modo a possibilitar a análise das pretensões da municipalidade por meio das exigências preestabelecidas, crê a petionária na violação dos princípios da legalidade, da objetividade do julgamento e da impessoalidade, justificando a exclusão da prova de conceito nos termos do item 8.11 do ato convocatório.

Contudo, não sendo este o entendimento, requer seja estabelecido um percentual dos critérios exigidos pela municipalidade no Termo de Referência para cumprimento pela licitante vencedora, a fim de observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como a definição de critérios objetivos e seus conceitos, tutelando a objetividade do julgamento na licitação.

---

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 87.





## REQUERIMENTOS

Diante dos fundamentos expostos, requer dignese Vossa Senhoria acolher a presente impugnação para no mérito excluir a exigência do item 8.11 do edital de Pregão Presencial nº 104/2018, porquanto a expressão de que poderá ser exigido da licitante vencedora a apresentação do sistema enseja uma subjetividade vedada ao certame licitatório, sendo necessário que seja definido se a municipalidade exigirá, ou não, sua apresentação, haja vista a impossibilidade de ficar a critério do julgador esta exigência. Esta definição ou exclusão, por óbvio, observará os princípios da legalidade, do julgamento objetivo e da impessoalidade.

Contudo, caso entenda esta municipalidade por exigir a apresentação do sistema (prova de conceito), requer sejam definidos critérios objetivos e aptos a possibilitar a compreensão da pretensão do sistema a ser apresentado, conceituando, por exemplo, quais as especificações a serem demonstradas com a emissão de certidões e relatórios de campo para fiscalização.

Ademais, em atenção à proporcionalidade e razoabilidade, requer seja definido um percentual de 70% (**setenta por cento**) para cumprimento dos itens correspondentes à Prova de Conceito, porquanto da forma previamente estabelecida a licitante vencedora poderá ser desclassificada pelo descumprimento de apenas UM ITEM, o que lesa sobremaneira a razoabilidade e proporcionalidade do certame.

Em síntese, requer o acolhimento da impugnação de forma a excluir a exigência de apresentação do sistema (item 8.11 do edital convocatório), em razão da subjetividade existente. Todavia, optando pela exigência de demonstração do sistema, pugna por serem observados os princípios da legalidade, objetividade e impessoalidade, com a finalidade de se estabelecer parâmetros e conceitos objetivos. É o que requer.

Nestes termos,  
Pede e espera deferimento.

De Londrina (PR) para Estância Turística de Tremembé (SP), em  
25 de setembro de 2018.

DRZ Geotecnologia e Consultoria Ltda.  
CNPJ nº 04.915.134/0001-93