

AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREFEITO MUNICIPAL E ILUSTRÍSSIMO (A)  
SENHOR (A) PREGOEIRO (A) E EQUIPE DE APOIO DO MUNICÍPIO DE  
ROMELÂNDIA/SC.

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 855/2019

PREGÃO PRESENCIAL Nº 022/2019

OBJETO: Aquisição de 01 (uma) Motoniveladora

**MACROMAQ EQUIPAMENTOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 83.675.413/0002-84, com sede na cidade de Chapecó, na Rua Xanxerê 360, Bairro Líder, CEP 89.805-270, neste ato legalmente representada na forma de seu contrato social, como interessada no procedimento licitatório em epígrafe, amparada no disposto no art. 12 do Decreto n. 3.555/2000, na Lei n. 10.520/2002 e no item 4.6 do Edital, oferecer

### **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

contra patente nulidade do instrumento convocatório por restringir de forma ilegal a participação dos interessados, porquanto consagra condições discriminatórias fundada em critérios não pertinentes e/ou relevantes para o objeto da contratação e, via de consequência, restringe de forma ilegal a participação dos interessados, o que faz pelos fundamentos de fato e direito que passa a articular.

## **I - DAS RAZÕES QUE JUSTIFICAM A IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL:**

Demonstrar-se-á com a presente impugnação aos termos do edital que as condições do instrumento convocatório estão limitando injustamente o universo de competidores, porquanto consagra condições discriminatórias fundada em critérios não pertinentes e/ou não relevantes para o objeto da contratação, o que constitui restrição velada à participação dos interessados, em detrimento da legislação de regência.

Em tempo, considerando a necessidade de evitar irregularidades em editais de licitação que tenha por objeto a aquisição de maquinário, geralmente decorrentes de regras que restrinjam a participação de empresas, o Ministério Público aprovou Nota Técnica com vistas a orientar a atuação dos Ilustres Promotores de Justiça na fiscalização dos referidos editais, da qual sedimentaram entendimento de que a descrição do objeto nas licitações para compra de máquinas pesadas deve contemplar somente as características básicas do equipamento **(Doc. 01 - Normativa MP)**.

Diante das ilegalidades encontradas no texto convocatório, a competitividade pretendida e a melhor contratação almejada restarão comprometidas, motivo pelo qual a IMPUGNANTE investe-se contra os termos do Edital e seus anexos, o que o faz por meio da presente manifestação, requerendo, desde logo, seja suspensa a licitação para adequação do edital com vistas a ampliar o universo de competidores.

## **II - DAS CONDIÇÕES DISCRIMINATÓRIAS FUNDADA EM CRITÉRIO NÃO PERTINENTE E/OU NÃO RELEVANTES PARA O OBJETO DA CONTRATAÇÃO - DIRECIONAMENTO:**

A Prefeitura Municipal de Romelândia, no Estado de Santa Catarina ("IMPUGNADA"), deflagrou procedimento licitatório na modalidade Pregão, na forma Presencial, do tipo menor preço por item, registrado sob o número 022/2019 (processo licitatório nº 855/2019), tendo por objeto "AQUISIÇÃO DE 01 (UMA) MOTONIVELADORA NOVA, ANO 2019, ZERO HORA/KM, PARA ATENDER A DEMANDA DE SERVIÇOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, TRANSPORTES E URBANISMO, CONFORME ESPECIFICAÇÕES CONTIDAS NO TERMO DE

REFERÊNCIA EM ANEXO”.

Para tanto, o edital prescreve que a Motoniveladora, mormente descrito no “Anexo I do TR”, do “Anexo V – Termo de Referência – TR” atender-se-á, dentre outros, as seguintes especificidades (sem grifo):

### **ANEXO V - TERMO DE REFERÊNCIA – TR**

[...]

#### **ANEXO I do TR**

- \* Máquina tipo Motoniveladora, nova de fábrica, zero hora, ano de fabricação 2019;
- \* Cabine fechada ROPS e FOPS com certificação de fábrica, com ar condicionado/ar quente de fábrica, assento com suspensão;
- \* Chassi articulado;
- \* Deslocamento lateral e tombamento da lâmina acionados hidráulicamente;
- \* Diferencial com bloqueio e desbloqueio automático;
- \* Direção Hidráulica, nas rodas dianteiras;
- \* Freios de serviço multi-discos em banho de óleo;
- \* Lâmina com largura mínima de 3,60 m e altura mínima de 0,60 m, ângulo de talude 90°;
- \* Lâmina com sistema hidráulico sensível a carga de trabalho;
- \* Motor diesel, turbo-alimentado, de 6 cilindros em linha, com injeção eletrônica de combustível que atenda as normas TIER III;
- \* Potência líquida no volante de no mínimo 140 hp;
- \* Peso operacional: mínimo 14.000 kg;
- \* Ripper traseiro, com no mínimo 5 dentes;
- \* Mangueiras Hidráulicas de no mínimo 05 tramas;
- \* Transmissão com 02 (dois) modos de operação (automática e manual) com no mínimo 6 velocidades a frente e no mínimo 3 velocidades à ré;
- \* Pneus 14x24 (12 lonas) G2 ou superior;
- \* Baterias seladas, livres de manutenção; buzina e alarme sonoro de deslocamento ré;
- \* Cinto de segurança retrátil;
- \* Espelhos retrovisores interno e externos LE/LD;
- \* Limpador de Parabrisa;
- \* Extintor de incêndio / suporte;
- \* Rádio AM/FM e alto-falantes, com antena externa, instalados na cabine;
- \* Tapetes de borracha removíveis;
- \* Tomada elétrica para acessórios 12 V ou 24 V, no interior da cabine;
- \* Alarme de ré;
- \* Garantia mínima de 01 ano.
- \* COTAÇÃO MÁXIMA R\$ 641.994,67.  
(Sem grifo no original).

Da especificação acima grifada, destacam-se as seguintes exigências:

**Motoniveladora, nova de fábrica, (...) Lâmina com sistema hidráulico sensível a carga de trabalho; (...) Transmissão com 02 (dois) modos de operação (automática e manual) com no mínimo 6 velocidades a frente e no mínimo 3 velocidades à ré.**

Importa consignar, conforme pode se perceber do catálogo anexo, a Impugnante tem em sua gama de produtos, Bem que muito se assemelha às características do objeto licitado, qual seja, Motoniveladora marca XCMG modelo GR1803BR, que difere do bem licitado apenas nas características abaixo listada:

Características do Bem Licitado	Característica do Bem ofertado pela Impugnante
- (...) Lâmina com sistema hidráulico sensível a carga de trabalho;	- (...) Lâmina com sistema hidráulico de trava.
- (...) Transmissão com 02 (dois) modos de operação (automática e manual) com no mínimo 6 velocidades a frente e no mínimo 3 velocidades à ré;	- (...) Transmissão Powershift semi automática com conversor de torque e controle sequencial, com 6 velocidades a frente e 3 velocidades à ré;

Assim sendo, Ilustre Pregoeiro, conforme se observa as especificações acima citadas se revelam desnecessárias e/ou excessivas a efetivar a finalidade do bem, em detrimento do caráter competitivo, isto porque, a todo sentir, instrui-se a não selecionar proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares.

**É notório que os equipamentos convencionais existentes no mercado brasileiro, embora não atendam as especificações constante na cláusula acima citada, desempenham exatamente as mesmas funções, configurando-se adequados a satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato.**

Dando efetividade ao princípio da legalidade (cf. art. 37, caput, da CR/88), os artigos 3º, 4º e 41 da Lei n. 8.666/93 garantem a todos quantos participem de licitações públicas o direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido na Lei, especialmente quanto à promoção da máxima competitividade factível entre os interessados, na busca pela proposta mais vantajosa.

Entrementes, exsurge claro e insofismável que a Administração furtou o caráter competitivo do certame ao exigir que o Objeto do Certame seja equipado com Lâmina com sistema hidráulico sensível a carga de trabalho; Transmissão com 02 (dois) modos de operação (automática e manual) com no mínimo 6 velocidades a frente e no mínimo 3 velocidades à ré; ambos parâmetros dissímil do existente no mercado nacional, em detrimento dos princípios constitucionais, o que constitui restrição velada à participação dos interessados.

Ademais, excessiva e desproporcional são as especificações técnicas alusivas acima, porquanto assegura discriminação desproporcional a obtenção da

contratação mais vantajosa, pois furta o caráter competitivo do certame, na torpe tentativa de, reitera-se, beneficiar alguns particulares.

À vista do exposto, o ato convocatório em debate necessita de reforma nestes quesitos, eis que contempla Motoniveladora com especificação desnecessária para assegurar a boa execução do futuro contrato, e, via de consequência, tem o condão de impossibilitar a participação de interessados ou gerar efeitos aptos a acarretar a derrota de um licitante.

Ora, em que pese o objeto licitado exigir a adoção de tratamento discriminatório, isso não implica em autonomia à Administração para consagrar restrição excessiva, vez que esta deve atentar-se as especificações mínimas necessárias a fim de assegurar a obtenção da contratação mais vantajosa.

Para tanto, imprescindível é a compatibilidade entre a restrição do objeto com o fim a qual ele se destina, e, portanto, deve a Administração justificar, de modo fundamentado, não apenas a necessidade de discriminar, mas também o limite mínimo da discriminação. O que, data máxima vênia, não foram observados no presente certame.

Impende esclarecer, por oportuno, que lâmina com sistema hidráulico sensível a carga de trabalho em muito se assemelha ao sistema oferecido pela ora impugnante. O sistema ofertado na Motoniveladora XCMG modelo GR1803BR possui lâmina com sistema hidráulico de trava o que na prática tem a mesma função e executa o mesmo trabalho de nivelamento dos mais diversos tipos de solo.

Quanto ao item transmissão com 02 (dois) modos de operação (automática e manual) com no mínimo 6 velocidades a frente e no mínimo 3 velocidades à ré; perante ao modelo ora ofertado pela impugnante, em nada difere na “operação de trabalho”. Levando-se em conta que o equipamento terá seu uso para consertos e reparos em estradas vicinais do Município de Romelândia, como também em áreas em sua grande maioria rurais, o equipamento fará uso basicamente da função manual (semiautomática) que é selecionada em operações que requerem elevadas forças de tração, como corte em solos duros, ripagem pesada, nivelamento de solos diversos, entre outros. Quanto ao modo automático, esse não é selecionado, ou pelo menos não é recomendado para trabalhos e sim para deslocamentos, pois após certa velocidade o equipamento fará as mudanças automáticas das marchas. Cabe ressaltar, que por motivos de segurança e operacionalidade, essa mudança automática de marchas, não é recomendada em trabalhos por qualquer fabricante ou literatura.

À vista do exposto, interessada em participar do certame a IMPUGNANTE tem seu intento frustrado perante as imperfeições do instrumento

convocatório, que, via de consequência, impõem a suspensão da licitação, visando sua alteração, sob pena de se levar a efeito certame sujeito a futura anulação, comprometendo a segurança jurídica do contrato administrativo perseguido.

Nesta senda, importante salientar que a IMPUGNANTE é revendedora de produtos XCMG e, como mencionado acima, ofertaria a Motoniveladora da marca XCMG, modelo GR1803BR, por ser a versão que se amolda ao Edital.

Referido Bem não só atende às necessidades desta municipalidade e sua Secretaria Municipal de Obras, Transporte e Urbanismo, como trata-se de equipamento com características superiores e, portanto, vantajosas para o Ente Público.

Assim sendo, vale destacar que a Motoniveladora da marca XCMG, modelo GR1803BR, possui Potência Líquida no Volante de 179,5 Hp (39,5 Hp acima do exigido no edital, o que garante maior potência e, por consequência, mais eficiência) e Peso Operacional do Equipamento de 17.000 Kg (3.000 Kg acima do exigido no edital, o que garante maior estabilidade e eficiência na operação).

Além disso, referido bem é comercializado normalmente na faixa de preço aproximada de R\$ 550.000,00 (quinhentos e cinquenta mil reais), distante em mais de R\$ 90.000,00 ao teto fixado no edital.

Neste norte, depreende-se que o Bem ofertado pela Impugnante coaduna com os princípios que regem a atividade administrativa, que deve ser exercida em absoluta conformidade com a lei e com os princípios inerentes, pretendendo sempre **primar pela proposta mais vantajosa para a Administração por meio de procedimento formal em que fiquem asseguradas a isonomia e a competitividade.**

Em outras palavras, o Bem a ser ofertado pela Impugnante enquadra-se na categoria licitada, possui características essenciais e superiores, em comparação com seus concorrentes, citando-se, em suma, a questão da potência, peso operacional e valores comumente comercializados e, por consequências, trata-se de proposta vantajosa para o Município, que não deve ser descartada.

Mais ainda, deve-se destacar que a XCMG é o maior grupo de empresas na indústria de maquinário de construção da China, com a maior variedade e série de produtos, com ampla competitividade e influência no setor, **atuando no mercado brasileiro desde 2004.**

A XCMG já acumula experiência de 76 anos de conhecimento e desenvolvimento, possuindo os produtos mais avançados do mercado. Com os investimentos feitos durante sua expansão, a marca conquistou 173 países, colocando-se entre as principais empresas do setor no mundo, **sendo atualmente**

**a sexta colocada a nível mundial**, classificação KHL.

Atualmente o grupo emprega 30.000 funcionários no mundo inteiro, e possui um faturamento anual de USD 20 Bilhões. Além de várias fábricas na China, possui fábrica no Brasil, Estados Unidos, Polônia, Índia, Malásia e Uzbequistão.

Ao longo de seus 76 anos, a XCMG sempre investiu pesado em pesquisa e desenvolvimento, mantendo-se na linha de frente da inovação. Hoje, é a maior fabricante de máquinas da linha amarela, com produtividade anual de 50 mil unidades, sendo a maior produtora a nível mundial, entre elas carregadeiras, escavadeiras hidráulicas, rolos compactadores, retroescavadeiras, **motoniveladoras**, entre outras máquinas, no Brasil todas com a possibilidade de aquisição através de FINAME.

Não obstante, convém pôr em relevo que o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas ("GAECO") deflagrou recentemente a operação denominada "operação patrola" com vistas a desarticular um esquema de propina destinado a compra de máquinas pesadas, da qual, em síntese, ocorria com a inserção de exigências desnecessárias e incompatíveis com o interesse público, notadamente em relação à descrição do objeto.

Considerando, portanto, a necessidade de evitar irregularidades em editais de licitação que tenha por objeto a aquisição de maquinário, geralmente decorrentes de regras que restrinjam a participação de empresas, o Ministério Público editou e aprovou uma Nota Técnica com vistas a orientar a atuação dos Ilustres Promotores de Justiça na fiscalização dos referidos editais **(Doc. 01 - Normativa MP)**.

**Com efeito, os ilustres membros do Parquet sedimentaram entendimento de que nas licitações para compra de máquinas pesadas deve estar descrito no objeto somente as características básicas do equipamento, abstendo-se de incluir especificações numéricas exatas. Não obstante, em sendo necessário qualquer especificação alheia, deverá ser justificado o motivo de acordo com a realidade local, senão vejamos:**

1. Nas licitações para compra de máquinas pesadas, deve estar descrito no objeto do edital somente as **características básicas do equipamento** que tenham por fim, exclusivamente, definir a sua categoria, sendo suficientes a definição das seguintes especificações para cada tipo de máquina:

a) Retroescavadeira: potência, peso operacional mínimo, turbinada ou aspirada, volume mínimo da caçamba dianteira, volume mínimo da caçamba do braço de escavação, tipo de tração (4x2 ou 4x4).

b) Rolo compactador: potência mínima, peso operacional mínimo, tambor vibratório liso ou com patas.

c) Motoniveladora: potência mínima, peso operacional mínimo, comprimento mínimo da lâmina, escarificador traseiro, conjunto de ferramentas.

d) Pá carregadeira: potência, peso operacional mínimo, volume mínimo da caçamba, caçamba dentada ou lâmina.

e) Escavadeira hidráulica: potência mínima, peso operacional mínimo, volume mínimo da caçamba, dimensão mínima da sapata.

f) Trator de esteira: potência mínima, peso operacional mínimo, escarificador traseiro.

g) Trator de pneus: potência mínima, peso operacional mínimo, tipo de tração (4x2 ou 4x4), presença de tomada de potência.

h) Caminhão: potência mínima, número de marchas, turbinado ou aspirado, tipo de tração (6x2 ou 6x4), freios e diferencial (curto, semi-curto ou longo), sistema SCR, tipo de carroceria.

(...)

3) Não devem ser incluídas, no objeto da licitação, especificações numéricas exatas que restrinjam a competitividade do certame, mas sim valores mínimos (ex. "potência mínima de", "peso operacional mínimo de");

4) Sempre que necessária a restrição a alguma especificação técnica ou dimensão, **deve estar justificado** expressamente o motivo de acordo com a realidade local, não sendo admissíveis exigências que não atendam ao interesse público, pois as diversas marcas concorrentes, mesmo com algumas especificações distintas, apresentam desempenho semelhante, suficiente para o serviço de uma Prefeitura Municipal. São

Ante o exposto, deve ser dado procedência a presente impugnação para ser retificar a descrição supra com vistas a exigir apenas as características básicas do equipamento, conforme orientação do Ministério Público, sob pena de se caracterizar direcionamento de instrumento licitatório por restrição excessiva.

Alternativamente, na remota hipótese de Vossa Excelência indeferir o presente pleito, o que seria um desatino, requer seja dado procedência a impugnação para que se abstenha de exigir que o Objeto do Certame seja equipado com Lâmina com sistema hidráulico sensível a carga de trabalho; que a Transmissão com 02 (dois) modos de operação (automática e manual) com no mínimo 6 velocidades a frente e no mínimo 3 velocidades à ré; com vistas a ampliar o universo de competidores, dado a adequação deste para o fim a que se destina os equipamentos, sob pena de se caracterizar direcionamento de instrumento licitatório.

### III - DOS FUNDAMENTOS DE DIREITO QUE IMPÕEM A PROCEDÊNCIA DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO:

#### III.I - Das premissas e princípios básicos aplicáveis às licitações públicas:

Convém, inicialmente, lembrar que é pressuposto inquestionável do Estado Democrático de Direito é a sua subordinação ao ordenamento jurídico vigente e, como notório, no âmbito da Administração Pública, tal pressuposto se traduz na observância dos seguintes princípios (sem grifo):

**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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).**

No âmbito específico das licitações e contratos administrativos, a Lei n. 8.666/93 consagrou expressamente em seu artigo 3º os seguintes princípios (sem grifo):

**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.**

Do exposto acima, depreende-se que a atividade administrativa deve ser exercida em absoluta conformidade com a lei e com os princípios inerentes. Das premissas licitatórias extrai-se a seguinte fórmula, que deve sempre ser almejada pela Administração Pública: **busca da proposta mais vantajosa para a Administração por meio de procedimento formal em que fiquem asseguradas a isonomia e a competitividade.**

Portanto, a licitação é um procedimento informado, também, e

principalmente, pela ideia de competição. Esse é o norte da atividade administrativa licitatória, que deve sempre estimular o incremento da disputa. Assim, se ao administrador socorrerem duas condutas, deverá sempre optar por aquela que **favoreça a ampliação do universo de competidores**, sob pena de ferir o interesse público, os princípios supramencionados e a legislação.

Com a presente IMPUGNAÇÃO AO EDITAL demonstrar-se-á que as condições do instrumento convocatório estão limitando a competitividade, reduzindo drasticamente a possibilidade de obter a melhor proposta, haja vista redução injustificada do universo de competidores, comprovando o direcionamento do certame.

As exigências detidamente explicitadas não são apenas ilegais, mas, também, desnecessárias e restritivas à competição, o que é rechaçado pela jurisprudência:

“As regras do edital de licitação devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, possibilitem a **participação do maior número possível de concorrentes a fim de que seja possibilitado se encontrar entre as propostas a mais vantajosa.**” (Grifo nosso)<sup>1</sup>.

O Tribunal de Contas da União também pondera sobre o tema:

- a) A matéria envolve o cotejo de dois preceitos inerentes às licitações públicas, ambos com sede constitucional: a comprovação da habilitação para contratar com a Administração e o princípio da competitividade.
- b) A Administração tem o dever de se proteger de interessados não capacitados a prestar o serviço ou realizar a obra objeto da licitação. Por isso, a Lei de Licitações e Contratos prevê a fase de habilitação, na qual os interessados devem comprovar os requisitos exigidos no edital. Nela, a Administração deve impedir a participação daqueles sem condições de cumprir o objeto.
- c) Por outro lado, **a igualdade de condições nas licitações é princípio de estatura constitucional (cf. art. 37, XXI, da CR/88). Deste princípio geral decorre o da competitividade,**

---

<sup>1</sup> STJ, Mandado de Segurança n.. 5.606/DF, STJ, Rel. Min. José Delgado, DJ 10.08.98.

previsto no mesmo dispositivo constitucional (somente serão permitidas “as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”) e no § 1º, inc. I, art. 3º da Lei n.º 8.666/93. Por isso, a competição não poderá ser restringida, sob pena de nulidade de todo o procedimento licitatório.

**Portanto, as exigências previstas na fase de habilitação não podem ser tais a ponto de impedir a participação daqueles que teoricamente estariam aptos a fornecer o Equipamento, a pretexto de assegurar de assegurar uma prestação vantajosa, adotando exigência técnica, sem qualquer fundamento técnico que o justifique.**

No dizer de Marçal Justen Filho (‘Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos’, 12ª edição, pg. 80), o disposto [no art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei n.º 8.666/93] não significa, porém, vedação a cláusulas restritivas da participação. Não impede a previsão de exigências rigorosas nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas.

**Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares.** Se a restrição for necessária para atender ao interesse público, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão. Terão de ser analisados conjuntamente a cláusula restritiva e o objeto da licitação. A invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação.<sup>2</sup>

As restrições apontadas, caso ignoradas pelo d. Pregoeiro, implicarão na lesividade ao interesse público, vez que o escopo da licitação é ofertar com vantagem e economicidade, o que apenas um universo amplo de competição traz para a Administração.

O Superior Tribunal de Justiça consagrou no tocante à ampla competitividade inerente às licitações públicas:

**É certo que não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do**

<sup>2</sup> TCU: Acórdão 241/2005, Plenário. Relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça. DOU 24/03/05.

certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações. (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª ed., Ed. Dialética, São Paulo, 2000, p. 335). Recurso especial não conhecido.<sup>3</sup>

O próprio legislador estabeleceu que o caráter competitivo constitui um **princípio essencial** da Licitação, sem o qual a seleção da proposta mais vantajosa estará derradeiramente prejudicada. A competitividade, desse modo, é essencial à lógica interna do procedimento licitatório, sendo que onde não há competição, não há licitação, conforme orientação doutrinária:

**Cabe ali um dos princípios fundamentais da licitação, que é o da oposição ou da competitividade, tão essencial na matéria que, se num procedimento licitatório, por obra de conluio, faltam a competição (ou oposição) entre os concorrentes, falecerá a própria licitação, inexistirá o instituto mesmo.**

Acrescentando-se, cite-se como inarredável a observância ao princípio da impessoalidade, com relação ao qual Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece o sentido:

**Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimientos. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.<sup>4</sup>**

Toda agressão ao princípio da impessoalidade, ainda que indiretamente, implicará desrespeito às regras de isonomia, já que ao deferir privilégios, mesmo

<sup>3</sup> Recurso Especial n. 361736 / SP; DJ de 31/3/03, p. 00196; Min. Franciulli Netto.

<sup>4</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 114; vide também: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 66.

que indiretos, a Administração deixará de tratar a todos segundo os mesmos padrões, nos termos impostos pela Constituição da República.

De fato, a igualdade de oportunidades nas licitações foi consagrada na própria Constituição e configura conquista democrática essencial ao exercício pleno das garantias constitucionais, como bem destaca José dos Santos Carvalho Filho:

**A se permitir a livre escolha de determinados fornecedores pelo administrador, estariam alijados todos os demais, o que seria de se lamentar, tendo em vista que, em numerosas ocasiões, poderiam eles apresentar à Administração melhores condições de contratação.<sup>5</sup>**

Na hipótese vertente, as exigências habilitatórias inadequadas, são periféricas, não essenciais ao Bem licitado e servem a afastar a participação de grande parte dos interessados, sem nenhuma eficiência compensatória relevante aos interesses licitados, conforme pontualmente demonstrado.

### **III.II – Das restrições ilegais à competitividade por excesso de restrições:**

Assentes as premissas básicas que devem nortear a estipulação das regras licitatórias, fica evidente a ilegalidade do edital no que se refere a um dos aspectos mais essenciais da estipulação de regras licitatórias, qual seja, a especificação do objeto licitado.

Como se verá abaixo, as exigências técnicas sucedidas no ato convocatório não encontram respaldo legal no § 1º, inc. I, art. 3º da Lei n. 8.666/93, pois tem o condão de impossibilitar a participação de interessados ou gerar efeitos aptos a acarretar a derrota de um licitante, *in verbis*:

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;

O § 1º com arrimo no inciso I do dispositivo é claro ao estipular que “**é vedado aos agentes públicos**” estabelecer preferência ou distinção em razão da sede ou domicílio dos licitantes, e, sobretudo, condições discriminatórias fundadas em critérios não pertinentes e/ou não relevantes para o objeto da contratação. Trata-se, portanto, da baliza do administrador para estipular exclusivamente o mínimo necessário para assegurar a boa execução do futuro contrato, sem restringir a competitividade do procedimento licitatório.

A propósito, o Plenário do Tribunal de Contas da União, por meio do recente Acórdão nº 2441/17, se posicionou no sentido de que “*cláusulas com potencial de restringir o caráter competitivo do certame devem ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios a licitação que indiquem a obrigatoriedade de inclusão de tais regras para atender às necessidades específicas do órgão, sejam de ordem técnica ou econômica*”.

Este é um ponto importante: as exigências quanto à especificação técnica devem ser obrigatoriamente motivadas e também divulgadas. Na fase interna do certame, os dados requeridos, quanto à especificação técnica do objeto licitado, devem estar devidamente motivados, observando-se, como valiosa referência, os pressupostos do art. 15, I, da Lei n. 8.666/93.

Para tanto, por se destinar o certame à aquisição de equipamento pesados com a finalidade precípua de atender as necessidades deste ínclito Órgão, desnecessárias são as exigências de:

- \* Lâmina com sistema hidráulico sensível a carga de trabalho;
- \* Transmissão com 02 (dois) modos de operação (automática e manual)

ser revistas pela IMPUGNADA, pois compromete o caráter competitivo do certame.

#### IV – DOS PEDIDOS

Portanto, segundo a inteligência das Leis 8.666/93 e 10.520/2002, o espírito do Pregão deverá atender ao incentivo da competição e ao interesse público, vedando exigências que representem restrição excessiva.

ANTE O EXPOSTO, requer a IMPUGNANTE em relação ao Edital do Pregão Presencial n. 022/2019:

a) Que seja recebida e processada a presente impugnação, porquanto tempestiva e adequada, nos termos da legislação de regência.

b) Que a resposta referente a presente impugnação seja enviada aos e-mails [comercial@macromaq.com.br](mailto:comercial@macromaq.com.br), [atendimento@macromaq.com.br](mailto:atendimento@macromaq.com.br) e [juridico@macromaq.com.br](mailto:juridico@macromaq.com.br), bem como toda e qualquer intimação a ser feita à IMPUGNANTE, sob pena de nulidade.

c) Que seja suspensa a licitação para adequação do EDITAL, suprimindo as ilegalidades ora questionadas, quer dizer: promover as alterações técnicas suscitadas (**abster-se de exigir Lâmina com sistema hidráulico sensível a carga de trabalho e Transmissão com 02 (dois) modos de operação (automática e manual) com no mínimo 6 velocidades a frente e no mínimo 3 velocidades à ré**), com vistas a ampliar o universo de competidores, republicando-se seu texto e reabrindo novo prazo.

d) Alternativamente, na remota hipótese de se indeferir os pedidos acima, requer seja suspenso a licitação para adequação do edital, suprimindo as ilegalidades ora questionadas com vistas a exigir apenas as características básicas do equipamento, conforme orientação do Ministério Público, sob pena de se caracterizar direcionamento de instrumento licitatório por restrição excessiva.

e) Seja encaminhada cópia da presente impugnação ao Ministério Público Estadual e ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para que tomem conhecimento das irregularidades aqui questionados.

f) Que seja acatada a presente impugnação, julgando procedentes todos os seus pedidos, sob pena de caracterizar direcionamento do certame.

Termos em que

Pede Deferimento.

Chapecó/SC, 25 de junho de 2019.



**MACROMAQ EQUIPAMENTOS LTDA**  
CNPJ nº 83.675.413/0002-84  
Gionas Paulo Mezzomo  
Gerente de Vendas/Procurador  
CPF: 036.025.039-41 / RG 3.839.483

**NOTA TÉCNICA DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA  
MORALIDADE ADMINISTRATIVA (CMA) E DO GRUPO ESPECIAL  
ANTICORRUPÇÃO (GEAC) Nº 02/2017**

*Orienta os Promotores de Justiça acerca da fiscalização dos editais de licitação destinados à aquisição de peças e aquisição e reforma de máquinas e equipamentos*

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA no exercício das atribuições previstas no art. 54, VI, da Lei Complementar Estadual n. 197/2000 – Lei Orgânica do Ministério Público de Santa Catarina, e o GRUPO ESPECIAL ANTICORRUPÇÃO, a ele vinculado;

**CONSIDERANDO** as funções institucionais do Ministério Público, previstas nos arts. 127 e 129 da Constituição Federal, nos arts. 82 e 83 da Lei Complementar Estadual nº 197, de 13 de julho de 2000 (Lei Orgânica Estadual do Ministério Público de Santa Catarina), das quais se extrai competir-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, em cujo contexto se insere a defesa do patrimônio público e dos princípios constitucionais da Administração (CF, art. 37);

**CONSIDERANDO** que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios "zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público" (art. 23, inciso I, da CF/88);

**CONSIDERANDO** que "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 [...]" (art. 37, caput, da CF/88);

**CONSIDERANDO** que um dos principais parâmetros de regência do exercício da função administrativa está lançado no artigo 37, inciso XXI, da CF/88, que estipula a realização de licitação antecedente a toda e qualquer contratação de obra, serviços, compras e alienações, dever concretizado essencialmente pela Lei 8.666/1993, de forma que seja assegurada a igualdade de condições entre todos os concorrentes;

**CONSIDERANDO** que a licitação pública é o procedimento administrativo por meio do qual a Administração seleciona com quem e sob quais condições firmará contrato, destinando-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da probidade administrativa, do julgamento objetivo (art. 3º);

**CONSIDERANDO** o artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93, que veda aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, 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;

**CONSIDERANDO** que a Lei de Licitações determina que as compras da Administração Pública deverão "*submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado*" (art. 15, III);

**CONSIDERANDO** que a experiência recente no enfrentamento à corrupção e à improbidade administrativa, sobretudo os dados colhidos quando da execução da **OPERAÇÃO PATROLA** em diversos Municípios catarinenses, demonstrou que dezenas de procedimentos licitatórios destinados à aquisição de peças, máquinas e equipamentos haviam sido fraudados, em detrimento dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e isonomia, e a incorrer ainda em tipos penais previstos na Lei 8.666/93;

**CONSIDERANDO** que a aludida fraude ocorria, como regra, mediante inserção no edital de exigências desnecessárias e incompatíveis com o interesse público, notadamente em relação à descrição do objeto, o que culminava com possibilidade de fornecimento do veículo ou equipamento apenas por parte de uma única pessoa jurídica;

**CONSIDERANDO** que "[...] *Todas as demais exigências inseridas no instrumento convocatório dependem em tudo e por tudo da definição do objeto, porquanto devem ser erguidas de modo compatível e proporcional a ele. [...] mas que, em contrapartida, "Isso significa que o agente administrativo, no uso de sua competência discricionária, não pode escolher o objeto que pessoalmente lhe convenha, salientando características que não sejam relevantes para a consecução do interesse público, mas que sirvam a restringir o acesso à licitação, direcionando-a a pessoas predeterminadas.*" (NIEBUHR, Joel de Menezes, *Licitação pública e contrato administrativo*. 2ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 262);

**CONSIDERANDO** que "*Todas as especificações relacionadas ao objeto da licitação exigidas pela Administração Pública em instrumento convocatório devem encontrar justificativa em interesse público, sob pena de revelar ilegalidade, restrição indevida da competitividade e, eventualmente, o direcionamento da licitação pública.*" (NIEBUHR, Joel de Menezes, *op. cit.*, p. 263);

**CONSIDERANDO** a necessidade de evitar irregularidades em editais de licitação que tenham por objeto a aquisição de maquinário, geralmente decorrentes de regras que restrinjam a participação de empresas (notadamente pelo direcionamento realizado na descrição do objeto, de forma a permitir que seja fornecido por um único ou por poucos fornecedores) e preços acima do praticado no mercado, ferindo os princípios da legalidade, da isonomia e da economicidade;

**CONSIDERANDO** que as cotações prévias de preços não refletem os valores verdadeiros de mercado dos equipamentos, pois há domínio de mercado por poucas empresas e essas, em regra, ao serem consultadas, informam valores para venda aos órgãos públicos mais altos do que aqueles oferecidos ao setor privado;

**CONSIDERANDO** que, em consequência, as compras realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública municipal, estadual e federal ocorrem por valores superfaturados, ou seja, não observam os valores reais dos produtos;

**CONSIDERANDO** que o combate aos atos de improbidade administrativa, em todas as expressões previstas na Lei n. 8.429/92 (atos que produzem enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos atentatórios aos princípios da Administração Pública), mostra-se tanto mais eficiente quanto realizado em caráter preventivo;

**CONSIDERANDO** que "A atuação preventiva do Ministério Público enquanto mediador e negociador social em prol da cultura da boa administração traz efeitos no combate à improbidade administrativa no Brasil. Além de norma principiológica, a boa administração constitui um direito fundamental. Contribui para o conceito de boa administração a ideia de Good Governance, extraída do Direito anglo-saxônico. O MP brasileiro, enquanto Ombudsman do povo, há de direcionar suas atividades em prol da concretização do direito fundamental à boa administração, mediante uma atuação preventiva, pedagógica e não apenas repressiva." (ISMAIL FILHO, Salomão. *A importância da atuação preventiva do Ministério Público ombudsman em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa*, Revista do CNMP: improbidade administrativa/CNMP. Brasília. CNMP, n. 5, 2015, p. 105).

## RESOLVEM

Expedir a presente **NOTA TÉCNICA**, sem caráter vinculante e respeitada a autonomia funcional, aos Promotores de Justiça com atuação na área da Moralidade Administrativa, tendo em conta as seguintes diretrizes:

1. Nas licitações para compra de máquinas pesadas, deve estar descrito no objeto do edital somente as **características básicas do equipamento** que tenham por fim, exclusivamente, definir a sua categoria, sendo suficientes a definição das seguintes especificações para cada tipo de máquina:



a) Retroescavadeira: potência, peso operacional mínimo, turbinada ou aspirada, volume mínimo da caçamba dianteira, volume mínimo da caçamba do braço de escavação, tipo de tração (4x2 ou 4x4).

b) Rolo compactador: potência mínima, peso operacional mínimo, tambor vibratório liso ou com patas.

c) Motoniveladora: potência mínima, peso operacional mínimo, comprimento mínimo da lâmina, escarificador traseiro, conjunto de ferramentas.

d) Pá carregadeira: potência, peso operacional mínimo, volume mínimo da caçamba, caçamba dentada ou lâmina.

e) Escavadeira hidráulica: potência mínima, peso operacional mínimo, volume mínimo da caçamba, dimensão mínima da sapata.

f) Trator de esteira: potência mínima, peso operacional mínimo, escarificador traseiro.

g) Trator de pneus: potência mínima, peso operacional mínimo, tipo de tração (4x2 ou 4x4), presença de tomada de potência.

h) Caminhão: potência mínima, número de marchas, turbinado ou aspirado, tipo de tração (6x2 ou 6x4), freios e diferencial (curto, semi-curto ou longo), sistema SCR, tipo de carroceria.

2) Nas licitações para compra de máquinas pesadas, é possível também a **inclusão das seguintes características** de conformidade ou conforto: ano de fabricação, estado do produto (novo ou usado), procedência de fabricação (nacional ou importado), cabine fechada ou aberta, ar-condicionado, lavadores de vidros, extintores de incêndio, cinto de segurança, bancos ajustáveis e sistemas de iluminação e sinalização (alarmes sonoro de ré, pisca alerta e direcional e buzina), tipos de pneus, bem como garantia do produto, desde que mais de um fabricante possa atender as especificações de todos os itens solicitados com equipamento de uma mesma categoria.

3) Não devem ser incluídas, no objeto da licitação, especificações numéricas exatas que restrinjam a competitividade do certame, mas sim valores mínimos (ex. "potência mínima de", "peso operacional mínimo de");

4) Sempre que necessária a restrição a alguma especificação técnica ou dimensão, **deve estar justificado** expressamente o motivo de acordo com a realidade local, não sendo admissíveis exigências que não atendam ao interesse público, pois as diversas marcas concorrentes, mesmo com algumas especificações distintas, apresentam desempenho semelhante, suficiente para o serviço de uma Prefeitura Municipal. São



exemplos de **exigências impertinentes** para cada tipo de máquina:

a) Retroescavadeira, pá carregadeira e escavadeira hidráulica: tipo de transmissão (se hidrostática ou power shift), basculamento por determinado número de cilindros, limites mínimos e máximos para a vazão ou pressão do sistema hidráulico, força de desagregação, número de módulos de trabalho, força mínima ou máxima de tração, número de cilindros do motor, tamanho máximo ou mínimo do reservatório de combustível.

b) Rolo compactador: ângulo de oscilação dos eixos, frequência mínima ou máxima de vibração, força centrífuga mínima ou máxima, frequência mínima ou máxima de amplitude, tamanho máximo ou mínimo do reservatório de combustível.

c) Motoniveladora: angulação mínima da lâmina, força mínima ou máxima de tração, articulação traseira ou dianteira à cabine de operação, círculo da lâmina com destes internos ou externos, tamanho máximo ou mínimo do reservatório de combustível.

d) Trator de esteira: tipo de transmissão (se multitorque ou power shift), força mínima ou máxima de tração, velocidade máxima de deslocamento, tamanho máximo ou mínimo do reservatório de combustível.

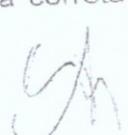
e) Trator de pneus: número de cilindros do motor, número de marchas a frente e à ré, força mínima ou máxima de tração, tamanho máximo ou mínimo do reservatório de combustível.

f) Caminhão: tamanho máximo ou mínimo do reservatório de combustível, tipo do motor (cummins, mwm).

5) Para **estimativa preliminar do valor do bem** a ser adquirido na licitação, de modo a garantir a observância ao princípio da economicidade, deve ser realizada sempre cotação prévia de preços com, no mínimo, 3 (três) empresas atuantes no mercado, que deverão, preferencialmente, encaminhar o orçamento acompanhado de cópia de pelo menos 1 (uma) nota fiscal da venda do mesmo produto ao setor privado no último ano, certificando nos autos que o orçamento apresentado diz respeito a equipamento que se enquadre na descrição do produto pretendido pela municipalidade e que está em conformidade com o valor de mercado;

6) Definido o objeto da licitação e concluída a cotação prévia de preços, somente deve ser dado prosseguimento ao processo licitatório se houver **mais de uma marca de equipamento na mesma categoria** que se enquadre na descrição do objeto da licitação, o que deverá ser certificado expressamente nos autos;

7) Nas licitações para compra de peças, deverá constar expressamente no objeto do certame a **descrição completa de cada peça**, inclusive com o seu código, também conhecido como *number part* ou *part number* de modo a possibilitar a correta



identificação do produto por todos os licitantes;

8) Antes da compra de peças (mediante licitação ou dispensa), a desmontagem da máquina e identificação das peças defeituosas deverão, preferencialmente, ser feitas por mecânico da Prefeitura Municipal e, em caso de inexistência de profissional apto nos quadros do Município, por pessoa física ou jurídica contratada especialmente para esse fim, vedando-se sua participação no futuro procedimento licitatório e no fornecimento do produto;

9) A troca da peça defeituosa pela peça nova (mão-de-obra) deverá, preferencialmente, ser feita por mecânico da Prefeitura, salvo em situações excepcionais devidamente justificadas por escrito (p. ex., perda da garantia, exigência de conhecimento técnico altamente especializado, etc.);

10) Nas licitações para compra de peças, quando a troca for realizada por empresa contratada, deverá constar no edital que **as peças defeituosas deverão ser restituídas ao ente público**, de modo a evitar que as peças sejam reparadas e depois reinsertadas nas máquinas;

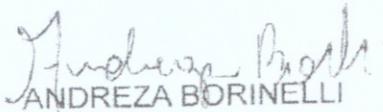
11) Nas licitações para compra de peças, deverá a Administração Pública evitar o uso da modalidade de licitação convite e atentar que o **limite máximo de dispensa de licitação para compra direta previsto no art. 24, II, da Lei 8.666/93 é anual** e refere-se à totalidade de máquinas que compõem a frota municipal, e não a cada máquina isoladamente;

12) Nas licitações para compra de peças, deverá a Administração Pública dar preferência para a realização de **registro de preços** com frequência mínima anual, nos termos do art. 15 da Lei 8.666/93, ao menos em relação às peças cuja aquisição seja mais comum na atividade do Município.

Inclua-se a presente Nota Técnica na *intranet* (página do CMA) e remeta-se, para conhecimento, por e-mail, cópia do presente expediente aos Promotores de Justiça com atribuição na área da moralidade administrativa.

Florianópolis, 14 de março de 2017.

  
SAMUEL DAL-FARRÁ NASPOLINI  
Coordenador do CMA

  
ANDREZA BORINELLI  
Coordenadora Adjunta do CMA



*mrw*  
MARINA MODESTO REBELO  
Promotora de Justiça - GEAC

*[Handwritten signature]*  
FABRÍCIO PINTO WEIBLEN  
Promotor de Justiça - GEAC

*[Handwritten signature]*  
JEAN PIERRE CAMPOS  
Promotor de Justiça - GEAC

MARCOS AUGUSTO BRANDALISE  
Promotor de Justiça - GEAC

*[Handwritten signature]*  
RENATO MAIA DE FÁRIA  
Promotor de Justiça - Op. Patroia

*[Handwritten signature]*  
GILBERTO ASSINK DE SOUZA  
Promotor de Justiça - GEAC

*[Handwritten signature]*  
ALEXANDRE VOLPATTO  
Promotor de Justiça - GEAC

JOÃO PAULO BIANCHI BEAL  
Promotor de Justiça - Op. Patroia