



ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA SECRETARIA REGIONAL DE LICITAÇÕES DA PRIMEIRA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA – CODEVASF/1ª SR –

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 030/2019

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 59510.001915/2019-43

OBJETO: Registro de Preços para fornecimento de máquinas e equipamentos pesados

SGS LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA. (“IMPUGNANTE”), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o número 08.510.636/0001-95, com sede na ST SHTN Trecho 02, Lote 03, Bloco H, número 112, Bairro Asa Norte, no município de Brasília, Distrito Federal, CEP 70.800-230, presente neste ato na forma de seu contrato social, por seu representante legal, vem, perante Vossa Excelência, com fulcro § 1º, do artigo 41, da Lei número 8.666/93 cumulado com artigo 18, do Decreto número 5.450/05 e alínea ‘a’, do inciso XXXIV e inciso LV, do artigo 5º, da Constituição da República de 1988, apresentar

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. CONDIÇÕES DISCRIMINATÓRIAS FUNDADA EM CRITÉRIO NÃO PERTINENTES E/OU NÃO RELEVANTES PARA O OBJETO DA CONTRATAÇÃO:

As condições do instrumento convocatório estão limitando injustamente o universo de competidores, porquanto consagra especificação técnica não pertinente e/ou não relevante para o objeto da contratação, o que constitui restrição velada à participação dos interessados e evidencia o direcionamento do certame, conforme passa-se a demonstrar:

A Primeira Superintendência Regional da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba ("IMPUGNADO") deflagrou procedimento licitatório para Registro de Preço na modalidade Pregão, na forma Eletrônica, do tipo menor preço por item, registrado sob o número 030/2019, tendo por objeto registro de preços para fornecimento de máquinas e equipamentos pesados, de acordo com as disposições constantes do edital e seus anexos.

Interessada em participar do certame, o 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 ora perseguido.

Dando efetividade ao princípio da legalidade (cf. art. 37, caput, da CR/88), os artigos 3º, 4º e 41 da Lei número 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.

No entanto, a Administração Pública furtou o caráter competitivo do certame ao estabelecer exigência técnica incompatível com o princípio da proporcionalidade, em detrimento dos princípios constitucionais, o que constitui restrição velada à participação dos interessados e evidencia a prática de direcionamento.



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.

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

Diante das ilegalidades encontradas no texto convocatório, a competitividade pretendida e a melhor contratação almejada restarão indubitavelmente comprometidas, motivo pelo qual o IMPUGNANTE investe-se contra os termos do Edital e seus anexos, o que o faz por meio da presente manifestação, requerendo, desde logo, seja modificado as seguintes especificações:

1.1. ITEM 01– PÁ CARREGADEIRA:

O edital prescreve que a Pá Carregadeira, mormente descrito no item 01, atender-se-á, dentre outros, as seguintes especificidades:



ITEM 01 – PÁ CARREGADEIRA:

“(…) **potência operacional máxima: 147 HP;** (…)
velocidade máxima avante: 32,90 km/h, **velocidade máxima à ré: 32,90 km/h** (…)”.

Senhor Pregoeiro, a especificação adrede grifada revela-se desnecessária e inadequada a efetivar a finalidade do bem, em detrimento do caráter competitivo, isto porque, **além de não influenciar no desempenho e resultado final do produto**, instrui-se a beneficiar alguns particulares.

Observe que a presente solicitação para diminuir apenas 20 (vinte) HP da potência (reduzindo a exigência mínimo de 147 HP para 127 HP), além de reduzir a velocidade máxima à ré de 07,90 km/h (reduzindo a exigência mínimo de 32,90 km/h para 25 km/h), possui o condão de permitir e contribuir ampla disputa no presente certame, favorecendo, ainda que em última análise, a própria Administração Pública.

É público e notório que os equipamentos convencionais existentes no mercado nacional com (a) potência operacional máxima 127 HP; e (b) velocidade máxima à ré: 25 km/h, embora não atenda as especificações adrede, desempenham exatas funções, configurando-se adequados a satisfação do interesse coletivo.

Pondera-se: diminuir a potência mínima do equipamento para 127 HP em nada atrapalhará no desempenho do produto a ser adquirido pela Administração; afinal, por questões de segurança, o equipamento a ser adquirido pela Administração Pública certame não será levado a sua utilização extrema para além do 127 HP, até porque, caso a potência do motor seja utilizado em seu extremo, colocar-se-á em risco a integralidade e incolumidade física do operador e do equipamento, o que, certamente, estar-se-á a violar os manuais de operação recomendados e fornecidos pelos fabricantes.

Por outro lado, é de comum sabença que a utilização de um equipamento com potência maior do que a necessária para desenvolver as atividades corriqueiras aumenta consideravelmente o consumo de combustível, onerando desnecessariamente o erário público,



do qual terá que arcar com maior despesa de combustível e afins para exercer um determinado serviço que, destaca-se, um equipamento similar, com menos potência, exerceria com primazia com menor consumo de combustível.

Não se pode olvidar, outrossim, que a potência mínima do motor exigida no presente certame é elevada para uma Pá Carregadeira de peso operacional de 12 Toneladas, razão pelo quais os fabricantes nacionais, em sua grande maioria, utilizam motor com potência mínima de 120 HP para as configurações do equipamento exigido (correlação de aproximadamente 10 HP para cada 1 Tolenada).

Considerando, portanto, que a Administração Pública **não** apresentou **(i)** estudo técnico de sorte a justificar a exigência da potência mínima de 147 HP; **não** esclareceu **(ii)** quais são os serviços a serem executados pelo equipamento para justificar a referida potência; e, **de forma contraditória**, **(iii)** exige um equipamento de apenas 12 toneladas, exsurge claro e inofismável que a potência líquida mínima exigida é superior a capacidade do serviço a ser executado pelo equipamento, de modo que a manutenção da referida exigência não terá qualquer benefício para a Administração Pública.

Ad cautelam, não é crível a falsa percepção de que a potência do motor é o principal fator para o desempenho da Pá Carregadeira; nesse sentido, o ilustre Dr. Carlos Eduardo Weidlich, Especialista em Eficiência Energética Aplicada aos Processos Produtivos pela Universidade Federal de Santa Maria, em seu estudo intitulado *"Análise do consumo energético de uma obra com uso de estratégias de eficiência e ferramentas BIM: Terraplenagem e estruturas de concreto armado"*, demonstra, com a proeminência que lhe é peculiar, que o desempenho do equipamento está relacionado intrinsecamente com (i) forças de desagregação; (ii) força de tração; (iii) capacidade nominal; (iv) diferencial; (v) transmissão.

No mesmo sentido, concluiu o ensaio intitulado *"Processo de Produção: Um Estudo de Caso na Empresa Yara Brasil Fertilizantes S.A."*, de autoria dos eminentes Dr. Silvio Roberto Souza de Souza e Dra. Fernanda de Almeida Batista, Especialista em Administração de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Especialista em Finanças pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.



Por todo o exposto, pode-se concluir que a potência mínima de 130 HP não é compatível com as demais especificações técnicas do equipamento perseguido, revelando-se desnecessária e inútil para a Administração Pública, porquanto os equipamentos com potência líquida mínima de 127 HP possuem o condão de executar com eficiência os trabalhos a serem desempenhados pela Administração Pública.

A Pá Carregadeira é uma máquina pesada que auxilia no transporte de materiais em processos de construção, mineração, entre outros. Além disso, ela também serve para reduzir o tempo de carregamento de vários materiais nos canteiros de obras, esse equipamento tem como o objetivo principal movimentação e carregamento de materiais.

A Pá Carregadeira sobre rodas tem a capacidade para percorrer pequenas ou grandes distâncias em solos firmes e secos e grande mobilidade. Também é recomendada para trabalhos de terraplenagem e carregamento de caminhões basculantes com brita, areia e outros tipos de materiais.

Em um equipamento do porte de uma Pá Carregadeira de 3 Toneladas, não é recomendado uma velocidade de operação e deslocamento elevado, pois são equipamentos de grande porte e de peso elevado e necessitam de um cuidado para sua operação e deslocamento, segundo o site grupo MPG, os maiores erros de operação em uma Pá carregadeira são:

- Deslocamento com o braço elevado e com carga;
- Subir na pilha de material com carga, braço elevado e chassi inclinado;
- Movimentos bruscos com carga;
- Excesso de velocidade durante a operação;
- Deslocamentos excessivos e constantes, nos quais a máquina percorre longa distância;
- Falta de habilidade e conhecimento do operador, resultando em manuseio incorreto e quebra do equipamento;

Além de a velocidade de deslocamento ser uma fator de segurança, a velocidade de deslocamento não é uma variável que está diretamente ligada a produtividade, como é mostrado no artigo "Modelagem de sistemas de terraplenagem: Uma Aplicação das Redes de Petri", Escrito por Bruno de Athayde Prata; Ernesto Ferreira Nobre Júnior e Giovanni Cordeiro Barroso - Center of Research in Logistics, Transport and Development - NUPETD, Federal University of Ceará, Ceará, Brazil. "O método tradicional de dimensionamento de equipes de pá-carregadeira e caminhão basculante, abordado por Ricardo e Catalani (1990), dispõe-se a determinar a quantidade de unidades de transporte a serem utilizadas em conjunto com uma carregadeira."

CILAMCE 2005 – ABMEC & AMC, Guarapari, Espírito Santo, Brazil, 19th – 21st October 2005

$$Q = \frac{C \cdot \omega \cdot E \cdot k}{T} \quad (1)$$

em que:

Q: produção da pá-carregadeira (m³/h);
 C: capacidade da pá-carregadeira (m³);
 ω: fator de empolamento do material escavado;
 E: Fator de eficiência da operação da máquina;
 k: Fator de eficiência da caçamba;
 T: tempo de ciclo pá-carregadeira (h).

Deve-se determinar o número de caçambadas ou viagens requeridas para o carregamento do caminhão por parte da pá-carregadeira.

$$n = \frac{q}{C \cdot k} \quad (2)$$

em que:

n: número de caçambadas;
 q: capacidade do caminhão (m³);
 C: capacidade da pá-carregadeira (m³);
 k: Fator de eficiência da caçamba.

A seguir, determina-se o tempo necessário para a carregadeira completar a carga da unidade de transporte.

$$t_c = n \cdot T \quad (3)$$

em que:

t_c: tempo para a carregadeira completar a carga do caminhão (h);
 n: número de caçambadas;
 T: tempo de ciclo pá-carregadeira (h).



Como podemos analisar nos cálculos acima, não tem uma relação direta da velocidade máxima que um equipamento consegue atingir com a produtividade de produção, além deste ser um fator de risco e segurança para o operador.

Ademais, excessiva e desproporcional é a especificação técnica alusiva a potência do motor e velocidade ré superior ao necessário, porquanto assegura discriminação desproporcional a obtenção da contratação mais vantajosa, furtando 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 neste quesito, eis que contempla Pá Carregadeira com especificação desnecessário 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.

Por todo o exposto, o ato convocatório em debate necessita de reforma neste quesito, eis que contempla Pá Carregadeira com especificação desnecessária para assegurar a boa execução do futuro contrato, e, via de consequência, tem o condão de impossibilitar a participação de interessados.

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, frisa-se, não foram observados no presente certame.

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 pleito adrede, o que seria um desatino, requer seja dado procedência a impugnação para retificar a descrição supra com vistas a admitir Pá Carregadeira (item 01) com (a) potência operacional máxima 127 HP; e (b) velocidade máxima à ré: 25 km/h, com vistas a ampliar o universo de competidores.

1.2. ITENS 02 E 03 – MOTONIVELADORA:

O edital prescreve que a Motoniveladora descrita nos itens 02 e 03, do “Anexo I - Planilha Especificação”, atender-se-ão, dentre outros, as seguintes especificidades:

ITENS 02 E 03 – MOTONIVELADORA:

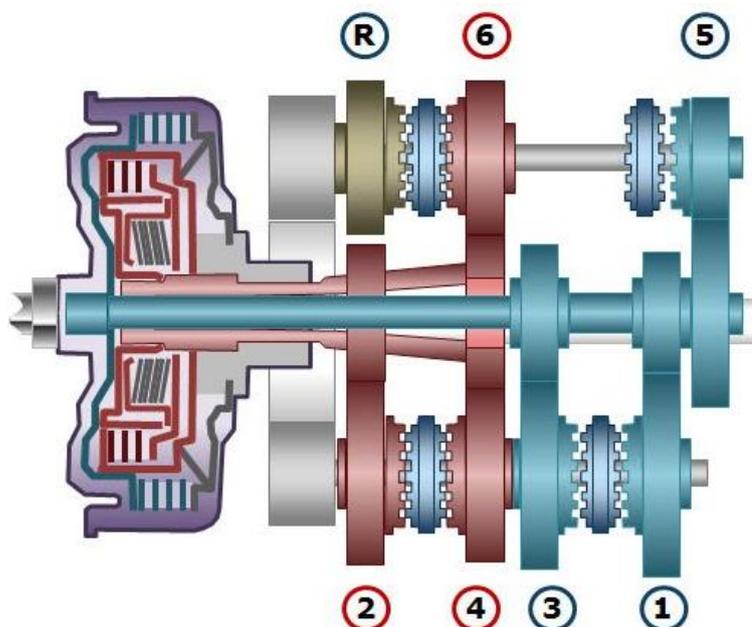
“(…) velocidade máxima avante: 39,70 km/h, velocidade máxima à ré: 31,30 km/h (...) tipo transmissão: servotransmissão acionamento direto (...) tipo freio: a ar com discos banhados a óleo (...)”.

Não bastasse a excecência jurídica adrede, as especificações adrede grifadas também se revelam desnecessárias e/ou excessivas a efetivar a finalidade do bem, em detrimento do caráter competitivo, isto porque, além de não influenciar no desempenho e resultado final do produto, instrui-se a beneficiar alguns particulares.

É notório, no entanto, que os equipamentos convencionais existentes no mercado brasileiro, especificadamente com (a) velocidade máxima avante: 38 km/h, velocidade máxima à ré: 23 km/h; (b) tipo transmissão: servotransmissão PowerShift; e (c) tipo freio: hidráulico com discos banhados a óleo; embora não atendam a especificação constante na cláusula adrede, desempenham exatas funções, mostrando-se adequados a satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato.

É cediço que os sistemas de transmissões evoluíram consideravelmente nas últimas décadas. Em tempo, com o advento das transmissões com múltiplas engrenagens, obteve-se melhor aproveitamento da potência e torque do motor, o que, em termos práticos, possibilitou melhor performance e consumo da Motoniveladora.

Nesse cenário, as principais fabricantes nacionais passaram a adotar o sistema de transmissão “power-shift”, também conhecido como “câmbio em carga”, mormente evidenciado pela desnecessidade de acionamento da embreagem para que a troca de marchas seja efetuada. As configurações de transmissão “power-shift”, usualmente utilizadas em equipamentos rodoviários, são baseadas em pacotes de disco com duas embreagens que direcionam o movimento da potência e do torque diferentemente dentro do sistema de transmissão. Quer dizer, esse sistema é formado por duas embreagens unidas, sendo a primeira para marchas pares e a outra para ímpares. Vejamos o exemplo:



(Imagem ilustrativa – sistema de transmissão semiautomática de dupla embreagem Power-Shift)

Em apertada síntese, ao selecionar a primeira marcha, a outra meia-transmissão pré-seleciona a marcha seguinte, nesse caso a segunda. Na hora de trocar a marcha efetivamente, a embreagem par entra em ação para trocar as meia-transmissões. A embreagem ímpar é desacoplada ao mesmo tempo em que a embreagem par é acoplada e coloca a segunda marcha (que estava pré-selecionada) em ação. Enquanto isso, a meia-transmissão ímpar já pré-seleciona a terceira marcha. Na hora de subir de marcha novamente, a embreagem par desacopla do volante e pré-seleciona a quarta marcha, ao mesmo tempo em que a embreagem ímpar volta a acoplar ao volante para colocar a terceira marcha em ação e assim por diante.



Além de ser ultrarrápida, a troca sequencial de marchas ajuda a evitar a perda de torque e elimina lapsos na aceleração, de modo que a Motoniveladora consegue tempos de aceleração e de volta mais rápidos com esse tipo de câmbio. Pudera, quando uma marcha está sendo usada, repisa-se, a próxima já está engrenada, só esperando sua embreagem entrar em ação ao mesmo tempo em que a outra embreagem sai de cena. Essa sobreposição permite trocas em apenas 30 (trinta) milissegundos, resultando em uma entrega de potência contínua e mais suave.

A durabilidade é outra vantagem desse tipo de transmissão. Como ela utiliza o conversor de torque hidráulico, tem-se um acoplamento fluido que possibilita uma transferência mais suave e estável de torque do motor para a transmissão, aumentando a vida útil do sistema, além de multiplicar o torque do motor, possibilitando um ganho quando assim for necessário e diminuir a possibilidade de superaquecimento da transmissão.

Enfim, a transmissão powershift, cujo sistema é dotado de um conversor de torque possui o mais alto padrão de qualidade exigido pelo mercado de máquinas de construção, especialmente para Motoniveladora, de modo a dispensar o uso de transmissão de acionamento direto, pois esta transmissão além de elevado custo, não atende o edital que exige que o equipamento possua conversor de torque, porque não existe em um sistema de transmissão automática.

Nesse contexto, os equipamentos convencionais existentes no mercado brasileiro, em sua maioria, são dotados do sistema de transmissão power-shift; contudo, embora não atendam a especificação constante na cláusula adrede, desempenham exatas funções, configurando-se adequados a satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato.

Ademais, excessiva e desproporcional é a especificação técnica alusiva a velocidade e freio a ar, porquanto assegura discriminação desproporcional a obtenção da contratação mais vantajosa, furtando o caráter competitivo do certame, na torpe tentativa de, reitera-se, beneficiar alguns particulares.

Segundo Day (1989), a motoniveladora é um equipamento que se utiliza para mover terra ou outro material solto. Geralmente, sua função consiste em nivelar, modelar ou dar a declividade necessária ao material em que se trabalha, para dar-lhe uma configuração predeterminada.

Para Baesso (2003), a motoniveladora é um equipamento com uma lâmina que se constitui em seu componente de maior importância, tem seu trabalho monitorado por uma barra de tração cujo objetivo é o de controlar o esforço impelido pela máquina. Possui uma movimentação livre em quase todos os sentidos, de modo a permitir seu emprego nas mais variadas posições.

Seja qual for a atividade a ser realizada pela motoniveladora, é inevitável que essas atividades sejam realizadas em baixa operação; corroborando o exposto, o renomado Dr. Wilbert Raymundo Ríos Sotomayor, em artigo "Sobre a Estimativa de Produção de Equipamentos de Construção de Pavimentos Rodoviários" publicado pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), consignou que "(...) *os trabalhos de movimentação de terra feitos pelas motoniveladoras são realizados com velocidades bem menores do que 46 km/h.*". Não obstante, apresentou as operações recomendadas, indicando, inclusive, a velocidade do equipamento a ser utilizado pelo operador, *in verbis* (sem grifo):

Autor	Variável	Recomendação	
Abram I. (2001)	E	0,50 a 0,70	
Baesso D. P. (2003)	e	Até 0,35 m	
	V	Regularização de superfícies	3 a 5 km/h
Day, D. A. (1989)	E	0,70 a 0,90	
	E	0,70 a 0,75	
Guimarães, N. (2001)	n	Devem ser as necessárias, pois o rendimento da motoniveladora está na razão direta do número de passadas efetuadas.	
	V	Conservação de estradas	5 a 16 km/h
		Espalhamento de materiais	5 a 10 km/h
		Mistura de materiais	8 a 25 km/h
	Acabamento de superfícies	5 a 8 km/h	
Helio de Souza e Catalani (2002)	n	Segundo exemplos ilustrativos	4 a 10
Harris F. (1994)	V	Nivelamento de greide	4 a 9 km/h
		Espalhamento de materiais	4 a 10 km/h
		Recorte e nivelamento	9 a 40 km/h



Como pode-se observar na tabela anterior, as velocidades recomendadas para trabalho de uma motoniveladora são extremamente baixas, pois elas precisam de uma constância no trabalho, um grande controle do trabalho e alta qualidade da movimentação de terra, pois baixa velocidades de trabalho geram uma maior qualidade no trabalho, desse modo uma velocidade mais baixa do que a requisitada, como 38 Km/h a frente e 23 km/h à ré, não afeta em nenhum modo no desempenho do trabalho da motoniveladora.

Por fim, não menos importante, o freio hidráulico é um sistema utilizado em locais que exigem máquinas robustas, as quais atuam com força e rigidez. O sistema hidráulico, comum em indústrias, permite o desenvolvimento de processos mecânicos, elétricos e fluídicos. Os produtos caracterizados como fluído, consistem em produtos capazes de escoar e assumir o formato, conforme o recipiente utilizado. Para os sistemas de freio um acionamento hidráulico é mais confiável e seguro para controle e frenagem de máquinas de grande porte, como motoniveladoras.

Caracterizado por sistemas fáceis, flexíveis e com movimentos ágeis, o componente hidráulico permite variações micrométricas de velocidades, além disso, os detalhes auto lubrificadas possuem baixo peso, alta proteção e utiliza óleo hidráulico como trocador de calor, sendo um produto vantajoso.

As vantagens de um sistema de freio de acionamento hidráulico para um sistema pneumático são: Facilidade de controle: As máquinas do sistema hidráulico possuem alavancas e botões simples de comando e operação, sendo aparelhos seguros; Diversidade de forças: Os aparelhos hidráulicos contam com elevada potência, diante disso conseguem fornecer forças constantes e atribuir mudanças de velocidade; Máquinas seguras: Além da rápida e fácil instalação, as máquinas contam com detalhes seguros, os quais necessitam de baixa manutenção; Designers modernos: Para facilitar o trabalho dos operadores, as máquinas hidráulicas contam com sistemas de movimentação ágeis. Dentre os detalhes estão os atuadores de rotação, os quais permitem ações para direita e esquerda.

O design do atuador é simples e com divisões internas, segundo site Omega Hidráulica. Além disso existem algumas outras vantagens se sistemas hidráulicos estudadas no



artigo "Vantagens e Desvantagens dos Sistema Hidráulicos" escrito pelo professor Elton Ricardo como Fácil instalação dos diversos componentes, oferecendo grande flexibilidade inclusive em espaços reduzido; Devido a baixa inércia os sistemas hidráulicos permitem uma rápida e suave inversão de movimentos; permitem ajustes de variação micro métrica na velocidade; Relação (Peso x Tamanho x Potência consumida) muito menor que os demais sistemas; São sistema auto lubrificadas, não ocorrendo o mesmo com sistemas mecânicos e elétricos; Devido a ótima condutividade térmica do óleo geralmente o próprio reservatório acaba eliminando a necessidade de um trocador de calor. Transformação da energia, tanto em movimento linear, como rotativo; são sistemas de fácil proteção, grande confiabilidade e durabilidade dos componentes por ser um sistema auto lubrificado e Regulagem as velocidades e forças dos elementos são reguláveis, em escala com grande precisão. Ou seja, é um sistema com um controle maior e mais seguro se falando de uma componente de segurança como o freio de uma máquina pesada.

À vista do exposto, o ato convocatório em debate necessita de reforma neste quesito, eis que contempla motoniveladora com especificação superior ao necessário 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 de forma injusta.

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, frisa-se, não foram observados no presente certame.

Ante o exposto, deve ser dado procedência a presente impugnação para ser retificar a descrição supra com vistas a exigir Motoniveladora (itens 02 e 03) com (a)



velocidade máxima avante: 38 km/h, velocidade máxima à ré: 23 km/h; (b) tipo transmissão: servotransmissão direta ou servotransmissão PowerShift; e (c) tipo freio: a ar com discos banhados a óleo ou hidráulico com discos banhados a óleo, sob pena de caracterizar direcionamento, por restrição excessiva e/ou inútil.

1.3. ITENS 04 E 05 – RETROESCAVADEIRA:

O edital prescreve que a Retroescavadeira, descrita nos itens 04 e 05, atender-se-ão, dentre outros, as seguintes especificidades:

ITENS 04 E 05 – RETROESCAVADEIRA:

“(…) botão de **buzina montado na alavanca de frente/ré** (…).”

Ilustre pregoeiro, conforme se observa, a especificação adrede grifada se revela desnecessária e/ou excessiva a efetivar a finalidade do bem, em detrimento do caráter competitivo, isto porque, além de não influenciar no desempenho e resultado final do produto, instrui-se a beneficiar alguns particulares.

É notório, no entanto, que os equipamentos convencionais existentes no mercado brasileiro, especificadamente com botão de buzina na cabine do operador (seja na alavanca de acionamento do esguicho, seja na alavanca de limpador de para brisa, seja na alavanca de frente/ré, seja no volante da máquina), embora não atendam a especificação constante na cláusula adrede, desempenham exatas funções, mostrando-se adequados a satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato.

Pondera-se: em que pese a buzina ser um componente obrigatório para a sinalização sonora, a posição da buzina é irrelevante para o desempenho do equipamento; quer dizer, a buzina na alavanca de frente/ré, na alavanca de acionamento do esguicho e limpador de para brisa ou no volante da máquina não tem influência na utilização da buzina ou na ergonomia do operador, sendo desnecessário 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, frisa-se, não foram observados no presente certame.

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 pleito adrede, o que seria um desatino, requer seja dado procedência a impugnação para retificar a descrição supra com vistas a exigir Retroescavadeira com botão de buzina na cabine do operador (seja na alavanca de acionamento do esguicho, seja na alavanca de limpador de para brisa, seja na alavanca de frente/ré, seja no volante da máquina), com vistas a ampliar o universo de competidores.

II. FUNDAMENTOS DE DIREITO QUE IMPÕEM A PROCEDÊNCIA DA IMPUGNAÇÃO:

2.1. 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, no âmbito da Administração Pública, tal pressuposto se traduz na observância dos seguintes princípios:



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 (...) (Grifo nosso).

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

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. (Grifo nosso).

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, quiçá na tentativa de beneficiar alguns particulares



As exigências que adiante serão 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).

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, 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 uma prestação vantajosa, adotando exigência técnica, sem qualquer fundamento técnico que o justifique.

No dizer de Marçal Justen Filho, o disposto [no art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei nº 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.

As restrições adiante apontadas, caso ignoradas pela 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 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.¹

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:

¹ Recurso Especial n. 361736 / SP; DJ de 31/3/03, p. 00196; Min. Franciulli Netto.



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.

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

Diante do exposto, conforme evidenciado, as exigências técnicas inadequadas ora impugnada afastar-se-ão a participação de grande parte dos interessados, sem nenhuma eficiência compensatória relevante aos interesses licitados, conforme será adiante pontualmente demonstrado.

2.2. DA RESTRIÇÃO ILEGAL 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.

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 fundada 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.



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.

Aliás, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988² veda expressamente o tratamento distinto entre brasileiros, por meio das quais se pretende impedir ou onerar empresas estabelecidas em Municípios ou Estados distintos daqueles que promovem a licitação.

Como se vê, além de ser desnecessária, a referida exigência técnica mostra-se excessiva e desproporcional em relação ao objeto licitado, porquanto assegura discriminação desproporcional a obtenção da contratação mais vantajosa, pois furta o caráter competitivo do certame.

Quanto à divulgação desses motivos, cabe mencionar específica orientação do TCU, segundo o qual, certas exigências quanto à capacidade técnica são ilegais, reiterando seu entendimento no sentido de que se consigne:

No respectivo processo, expressa e publicamente, os motivos dessa exigência, e demonstre tecnicamente que os parâmetros fixados são suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se de que a exigência não implique restrição ao caráter competitivo do certame.³

Assim, considerando-se que a Constituição Federal, bem como a Lei n. 8.666/93 autorizam apenas as exigências mínimas necessárias à satisfatória execução do objeto licitado, **as solicitações editalícia aqui impugnadas merece ser revista pela IMPUGNADA, pois compromete o caráter competitivo do certame.**

² Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

³ TCU, TC 007.358/02, Acórdão 32/03.



CONCLUSÃO

Por todo o exposto, requer a IMPUGNANTE:

a) seja recebida e processada a presente impugnação, porquanto tempestiva e adequada.

b) Seja a resposta referente a presente impugnação enviada aos e-mails sgslocacao@gmail.com, 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 com vistas a promover as alterações técnicas suscitadas para ampliar o universo de competidores, especificadamente para admitir os equipamentos ora impugnados com as seguintes especificações:

c.1. Pá Carregadeira (item 01) com **(a)** potência operacional máxima 127 HP; e **(b)** velocidade máxima à ré: 25 km/h;

c.2. Motoniveladora (itens 02 e 03) com **(a)** velocidade máxima avante: 38 km/h, velocidade máxima à ré: 23 km/h; **(b)** tipo transmissão: servotransmissão direta ou servotransmissão PowerShift; e **(c)** tipo freio: a ar com discos banhados a óleo ou hidráulico com discos banhados a óleo;

c.3. Retroescavadeira (itens 04 e 05) com botão de buzina na cabine do operador (seja na alavanca de acionamento do esguicho, seja na alavanca de limpador de para brisa, seja na alavanca de frente/ré, seja no volante da máquina).



d) Alternativamente, na remota hipótese de se indeferir os pedidos adrede, 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 Federal e ao Tribunal de Contas da União para que tome conhecimento das irregularidades ora questionadas.

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

Nestes Termos.
Pede espera deferimento.

Brasília/DF, 17 de dezembro de 2019.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Thiago Sartório', written over a horizontal line.

SGS LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA
Por seu administrador: Thiago Sartório