

DECISÃO ADMINISTRATIVA

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 007/25

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 12/2025

IMPUGNANTE: BAMEX CONSULTORIA EM GESTÃO EMPRESARIAL LTDA.

1. Do Relatório

Trata-se de impugnação ao edital nº 007/2025, que visa selecionar empresa especializada em auto-gestão integrada de frotas, realizando manutenções preventivas e corretivas, com fornecimento de materiais, peças, acessórios para a frota do CIVAP e dos demais municípios consorciados.

Sustenta a ilegalidade da exigência de indicação de preposto da empresa licitante, alegando desnecessidade em razão de tratar-se de sistema via WEB.

Alega a empresa impugnante que se trata de edital direcionado, cujo certame privilegia apenas a atual contratada e estabelece cláusulas restritivas que prejudicam a competitividade e a busca da proposta mais vantajosa à administração.

Passa-se, então, à impugnação especificada de cada item.

2. Da exigência de preposto da contratada

Sustenta a licitante que a exigência prevista no edital, Item 8.1.1 é desarrazoada e onerosa à administração, por exigir preposto de forma presencial no local de realização do serviço.

O edital, atendendo as especificidades da administração, previu a figura do preposto quando da execução do contrato, atendendo a uma disposição da Lei 14.133, em seu artigo 118:

Art. 118. O contratado deverá manter preposto aceito pela Administração no local da obra ou do serviço para representá-lo na execução do contrato.

A presença do preposto na execução dos serviços é de extrema importância, para representá-lo na execução do contrato. O preposto é o responsável pela orientação da conduta do pessoal terceirizado, devendo os integrantes do órgão ou entidade contratante absterem-se de conduzir diretamente os empregados terceirizados. Essa postura é de capital importância para que não se gere o vínculo de subordinação.

Ainda, faz necessário a presença do preposto da contratada quando da execução dos serviços por tratar-se de Consórcio de municípios, muitas vezes pequenos que precisam do acompanhamento para a fiel execução do contrato firmado com a administração e a administradora de sistema informatizado.

A exigência de preposto presencial não restringe a competição de forma ilegítima. Trata-se de critério justificado por necessidades técnicas e administrativas, atendendo ao interesse público de forma transparente e adequada. O Tribunal de Contas da União (TCU) possui jurisprudência consolidada no sentido de que exigências editalícias são válidas quando justificadas pelo interesse público e pela especificidade do objeto contratado, desde que não configurem barreiras intransponíveis para a competitividade do certame.

Quanto à alegada possibilidade de atendimento remoto, ressalta-se que a contratação abrange serviços que demandam interação presencial e acompanhamento em tempo real. A mera disponibilidade de suporte online não é suficiente para suprir a necessidade da Administração de contar com um representante da empresa contratada para tratar de questões operacionais, administrativas e técnicas de maneira tempestiva e eficaz.

Portanto, a exigência de preposto presencial é medida compatível com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, não havendo violação aos ditames da Lei nº 14.133/2021 ou aos princípios regentes das licitações e contratos administrativos.

3. Da limitação do objeto a empresas que utilizam TAG/cartão magnético

Sustenta a impugnante que o edital previu e restringiu a competição do presente certame somente a empresas que possuem tecnologia RFID ou NFC, materializada via TAG/cartão magnético. Alega, ainda, que a suposta exigência é desarrazoada e onera o contrato. Contudo, os argumentos não prosperam por si só.

Isto por que cumpre à Administração Pública a discricionariedade quanto a escolha do objeto contratado e das exigências a ele pertinentes, considerando sua realidade fática, os obstáculos e dificuldades reais do gestor, conforme previsto da LINDB:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão **considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

A discricionariedade administrativa se materializa pelo poder de escolha e decisão da Administração, balizada pela lei. A autonomia assegurada pela competência discricionária é um meio para garantir a produção mais satisfatória de um resultado prestigiado pelo ordenamento.

No caso em apreço, em atendimento às necessidades do licitante e dos municípios consorciados, foi previsto no edital o uso de tecnologia RFID (em inglês Radio Frequency Identification), não onerosa, simples e que usa ondas de rádio para monitoramento e localização, podendo ser materializada via TAG, cartão eletromagnético, etiqueta etc. A outra possibilidade admitida se refere a tecnologia NFC, que permite a troca de informações por aproximação, permitindo também o controle da frota.

Para a administração pública em específico, é fundamental seu uso como forma de controle, localização e identificação do veículo quando levado para manutenção; conforme o item 3.1.34 do Termo de Referência, a empresa Contratada deve garantir que na entrada do veículo nas oficinas o condutor seja identificado por meio de matrícula e senha e o veículo através da TAG (RFID ou NFC) via POS e somente após esta validação a oficina possa prosseguir com o andamento da abertura da ordem de serviço.

O uso de cartões magnéticos ou tecnologia NFC está consolidado no mercado e apresenta vantagens operacionais, como a identificação rápida e precisa dos usuários, sem a necessidade de senhas individuais que possam ser compartilhadas ou comprometidas. Além disso, a padronização desse tipo de tecnologia permite maior integração entre os entes consorciados e as diversas unidades contratadas, garantindo um fluxo de trabalho eficiente e seguro.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) reconhece que a padronização de determinados requisitos técnicos pode ser admitida, desde que seja fundamentada em necessidade operacional e técnica, o que ocorre no presente caso. A opção pelo uso de cartão magnético ou NFC visa assegurar o controle eficiente do serviço contratado e a rastreabilidade das operações, de forma a proteger o erário e proporcionar maior transparência na execução contratual.

Salienta-se a prerrogativa da administração pública de fazer as exigências mais adequadas à sua realidade fática, com base no princípio constitucional da Eficiência, insculpido no caput do artigo 37 da Constituição:

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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [...]

A competitividade do certame não se mostra violada nem prejudicada pela exigência de TAG com tecnologia específica, pois é prerrogativa e direito da administração a previsão de requisitos que produzam efeito limitador da participação no processo licitatório.

O fundamento para tal princípio encontra-se no art. 37, inciso XXI da CF/88:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

Conclui-se, portanto, que não se encontra nenhuma ilegalidade ou vício insanável no certame, que atende aos princípios da economicidade, eficiência e interesse público. A impugnação neste tópico não merece prosperar.

4. Da Inexistência de Cláusulas Restritivas e Direcionamento Indevido

Alega a impugnante tratar-se de certame que contém cláusulas restritivas de participação, afetando a competitividade da disputa e ferindo o artigo 9º e 5º da lei 14.133/2021.

Contudo, as alegações não merecem prosperar. Isto por que a impugnante não demonstrou a falta de razoabilidade e o efetivo direcionamento do certame a uma empresa específica.

Salienta-se que todas as exigências feitas no edital e termo de referência em comento são justificadas pela própria dinâmica da Administração Pública, que, usando do seu poder de discricionariedade, tem a prerrogativa de estabelecer as exigências técnicas mais adequadas ao bom funcionamento do serviço público e execução dos contratos administrativos.

O cumprimento de checklist com o mínimo de 80% dos itens descritos para ser validado não é um entrave a competição e sim um requisito a ser atingido como forma de garantir a execução do contrato administrativo em perfeitas condições, atendendo ao interesse público.

A prova de conceito é um procedimento legítimo, comumente adotado em licitações que envolvem soluções tecnológicas, visando à verificação da compatibilidade e da capacidade operacional das propostas apresentadas.

Além disso, o fato de uma empresa já possuir contrato celebrado com a Administração não significa, por si só, qualquer favorecimento indevido. O processo licitatório busca selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, independentemente de quais empresas participaram ou foram vencedoras em certames anteriores. A impugnante não apresenta qualquer prova concreta de que os critérios adotados tenham sido elaborados para beneficiar um concorrente específico, limitando-se a suposições infundadas.

Portanto, a exigência da prova de conceito e dos requisitos técnicos não afronta os princípios da isonomia e da ampla concorrência. Pelo contrário, tais critérios garantem que a solução contratada atenda plenamente às demandas da Administração, assegurando a economicidade, eficiência e qualidade na prestação dos serviços.

Dessa forma, resta afastada qualquer alegação de direcionamento indevido ou restrição injustificada à competitividade do certame.

5. Da Legitimidade da Existência de WorkFlow para Monitoramento de Prazos

A impugnante sustenta que a exigência prevista no item 3.1.45 do edital, relativa à disponibilização de um sistema contendo workflow com a classificação binária de prazos (verde dentro do prazo e vermelho fora do prazo), limitaria indevidamente a concorrência ao adotar uma terminologia técnica supostamente associada a um sistema específico, além de não apresentar justificativa técnica para essa escolha.

No entanto, essa alegação não se sustenta. A terminologia “workflow” é amplamente utilizada no mercado e se refere a uma funcionalidade básica de organização e controle de processos dentro de qualquer sistema de gestão.

Não há qualquer vinculação dessa exigência a um software específico, tampouco à exclusão de soluções concorrentes. Qualquer empresa fornecedora de tecnologia capaz de estruturar processos eletrônicos pode implementar a funcionalidade solicitada, garantindo que o fluxo de trabalho seja acompanhado em tempo real e de maneira intuitiva pela Administração.

Além disso, a exigência de um sistema que permita a visualização de prazos vencidos e a vencer por meio de uma classificação visual objetiva (verde/vermelho) está alinhada ao princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal. O objetivo dessa exigência é proporcionar uma gestão mais transparente e ágil, permitindo a rápida identificação de pendências e a tomada de decisões baseadas

em dados concretos. A escolha desse critério não se dá por arbitrariedade, mas sim pela sua eficácia comprovada na gestão de processos administrativos e pela simplicidade na interpretação das informações por todos os usuários do sistema.

Salienta-se que a contratação de sistema informatizado visa atender não somente o Consórcio e sua frota, mas uma gama de municípios pequenos; o sistema a ser contratado precisa conter funcionalidades que o tornem acessível, intuitivo e pedagógico a todo e qualquer gestor que a ele tiver acesso.

Cumpre ressaltar que a exigência editalícia não impede que os licitantes proponham soluções adicionais ou complementares à classificação binária, desde que respeitem a premissa de garantir a visualização clara dos prazos.

Por conseguinte, a impugnação deve ser rejeitada, mantendo-se íntegra a exigência do item 3.1.45 do edital.

6. Da Legitimidade da Exigência de Relatório de Preços Médios de Peças e Serviços

A exigência contida no item 4.2.15 do edital, que determina a disponibilização de um relatório contendo os preços médios de peças e serviços da rede credenciada em determinada localidade, é plenamente válida e justificada à luz do interesse público e da necessidade de controle e transparência na gestão contratual.

Trata-se de instrumento que visa garantir a observância do princípio da publicidade, explícito na Constituição de 1988:

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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: [...]

A Administração Pública tem o dever de assegurar que os valores praticados dentro da rede credenciada sejam condizentes com os preços médios do mercado, evitando sobrepreços e garantindo a economicidade na contratação de serviços e peças para manutenção. Para tanto, o relatório exigido no edital constitui ferramenta essencial, permitindo que os gestores comparem os custos aplicados e adotem medidas corretivas sempre que necessário.

Além disso, a exigência do relatório não impõe qualquer restrição indevida à competitividade do certame, pois trata-se de um requisito funcional que pode ser atendido por qualquer empresa do ramo que possua um sistema informatizado minimamente estruturado. A geração de relatórios gerenciais é uma funcionalidade comum a diversos sistemas de gestão e, no presente caso, contribui para o aprimoramento da administração dos contratos, garantindo maior previsibilidade orçamentária e facilitando auditorias futuras.

Portanto, não há que se falar em restrição indevida à competitividade ou exigência desarrazoada, sendo legítima a manutenção do item 4.2.15 do edital.

7. DA NECESSIDADE DO RELATÓRIO DE CONTROLE DE ESTOQUE

A exigência contida no item 4.2.19 do edital, que determina a geração de um relatório de controle de estoque com a quantidade de peças disponíveis e as que foram utilizadas, não transfere indevidamente ao contratado a gestão de estoque das oficinas credenciadas, mas sim busca garantir o controle adequado dos insumos adquiridos e utilizados nas manutenções realizadas internamente pela Administração.

Diferentemente do que argumenta a impugnante, a exigência não impõe ao contratado a responsabilidade pela administração dos estoques das oficinas credenciadas, mas sim pelo monitoramento do estoque pertencente ao próprio órgão contratante, em especial das peças adquiridas para reparos in-loco nos pátios da Administração.

Trata-se de um requisito fundamental para a adequada gestão dos insumos, permitindo a rastreabilidade da aplicação das peças, a visualização da quantidade ainda disponível e a tomada de decisão quanto à reposição de materiais essenciais para a continuidade das atividades.

A disponibilização desse relatório pelo sistema contratado visa proporcionar maior transparência e eficiência no gerenciamento das peças utilizadas na manutenção interna da frota, evitando desperdícios, reduzindo custos operacionais e garantindo que a Administração tenha um acompanhamento preciso sobre os insumos sob sua responsabilidade. Dessa forma, a exigência encontra respaldo no interesse público e na necessidade de um controle rigoroso dos bens adquiridos com recursos públicos.

Ademais, a funcionalidade solicitada no edital não representa um ônus excessivo ou desproporcional ao contratado, uma vez que sistemas informatizados de gestão já possuem ferramentas para esse tipo de controle, o que garante a viabilidade da exigência sem comprometer a competitividade do certame.

Portanto, não há qualquer inadequação ou excesso na exigência do item 4.2.19, sendo plenamente justificável sua manutenção no edital.

8. PRAZOS ESTABELECIDOS PARA IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO CONTRATUAL

A exigência contida no item 5.1 do edital, ao estabelecer prazos objetivos e específicos para a implantação do sistema e execução das atividades iniciais do contrato, não impõe qualquer ônus excessivo aos licitantes, tampouco favorece aqueles que já possuem contratos em execução.

A estipulação de prazos bem definidos é essencial para garantir a efetividade e continuidade dos serviços contratados, assegurando que a Administração tenha acesso ao sistema e às funcionalidades essenciais sem atrasos indevidos. O prazo total de 15 dias para a implantação não se revela exíguo, considerando que o objeto da licitação trata da disponibilização de um sistema informatizado, o qual deve estar plenamente operacional dentro de um período razoável após a formalização do contrato.

Além disso, a necessidade de apresentação da rede credenciada em até 15 dias é justificada pela importância de que a Administração tenha conhecimento prévio sobre a estrutura disponível para atendimento, permitindo uma adequada fiscalização e gestão dos serviços contratados. A exigência não impede que o contratado continue a expandir sua rede credenciada ao longo da execução do contrato, mas apenas garante que, no momento inicial, já exista um arcabouço mínimo de estabelecimentos aptos a prestar os serviços.



No que tange ao argumento de que a exigência prejudicaria a competitividade do certame, não há qualquer violação aos princípios licitatórios, uma vez que os prazos são aplicáveis a todos os concorrentes de maneira isonômica. Empresas que atuam no setor e dispõem de uma estrutura organizada para implantação de sistemas e credenciamento de fornecedores têm plenas condições de atender às exigências dentro dos prazos estabelecidos, desde que possuam capacidade técnica compatível com o objeto da licitação.

Portanto, os prazos estabelecidos no item 5.1 do edital são plenamente razoáveis e proporcionais, não havendo qualquer irregularidade ou direcionamento que comprometa a legalidade e a competitividade do certame.

À vista destas considerações, conforme fundamentação técnica apresentada pelo setor requisitante, CONHEÇO da impugnação apresentada pela empresa BAMEX CONSULTORIA EM GESTÃO EMPRESARIAL LTDA., inscrita no CNPJ nº 28.008.410/0001-06, mas, no mérito, JULGO IMPROCEDENTE, mantendo as especificações do objeto e suas exigências técnicas nos moldes em que delimitado pelo edital.

Assis, 07 de abril de 2025

Dominique Vitória Volpe de Souza

Pregoeira Oficial