

À ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA DA SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE DE ITABAIANA/SE

A empresa **TELTEX TECNOLOGIA S.A.**, inscrita no CNPJ nº 73.442.360/0003-89, com Inscrição Estadual nº 083.483.89-6 e Inscrição Municipal nº 4679988, situada na Rodovia Governador Mário Covas, SN, KM 279, Sala 79, Jacuhy, Serra/ES, CEP 29161-230, e-mail licitacoes@teltex.com.br e telefone (11) 3840-6400, neste ato representada pelo seu Procurador, Sr. Felipe Pinheiro Vitorino, portador da cédula de identidade RG nº 32.111.111-62, brasileiro, solteiro, gerente de licitações, com endereço na Rua França Pinto, 1089, Vila Mariana, São Paulo/SP, CEP 04016-034, vem, *muito* **respeitosamente** à presença de Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 003/2026**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

1 – DA TEMPESTIVIDADE

A abertura do certame está prevista para o dia 06 de maio de 2026. Desse modo, a presente impugnação é tempestiva, nos termos do item 17 do Edital em tela e do art. 164, *caput*, da Lei nº 14.133/2021.

2 – DAS IRREGULARIDADES

2.1 DA EXIGÊNCIA INADEQUADA DE EXPERIÊNCIA COM DRONES

Para a comprovação da qualificação técnica operacional e profissional, o Edital exige, entre outras condições, a apresentação de atestados de capacidade técnica que certifiquem o desempenho de atividades pertinentes ao objeto licitado, quais sejam:

4.10.1.3 As comprovações de capacidade técnica deverão atestar a prestação dos serviços, conforme descrito neste Termo de Referência, com indicação das seguintes estruturas e tecnologias: câmeras e gravadores com IA; reconhecimento facial; leitura de placas; PTZ; servidores de monitoramento;

equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

(...)

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação. (grifo nosso)

Se uma das finalidades da licitação é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública (art. 11 da Lei nº 14.133/2021), é incontestável que a imposição de requisitos de habilitação desnecessários compromete diretamente esse objetivo. Nessa senda, cumpre trazer à colação a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Ademais, **é irregular a cláusula do instrumento convocatório que exige comprovação de qualificação técnica para além do indispensável** à garantia da execução do objeto licitado. (Acórdão 4.061/2020, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro) (grifo nosso)

É certo que qualquer exigência constante de um edital de licitação, por mais legítima que seja, implicará, sempre, na redução do universo dos competidores. O que importa verificar, então, é **se a exigência editalícia é dotada de razoabilidade e encontra-se alinhada aos princípios constitucionais aplicáveis aos certames licitatórios**, e, também, se a redução do universo de licitantes resultou na frustração do caráter competitivo. (Acórdão nº 929/2017, Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro) (grifo nosso)

É imperioso ressaltar que, em razão do princípio da legalidade, que norteia tanto os procedimentos licitatórios quanto a atuação da Administração Pública como um todo, a Administração somente pode atuar nos estritos limites da autorização legal. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles:

A *legalidade*, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 38ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2012, p. 89)

Outrossim, os atos administrativos, sobretudo os discricionários, devem ser justificados, o que não ocorreu na situação em debate. Tal necessidade respalda-se no próprio princípio da motivação, que rege, juntamente aos demais princípios, os atos administrativos. É porque, sem

ela, é impossível adentrar ao juízo de validade do ato. Neste contexto, o renomado professor Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que:

Isto porque, sobretudo quando dispõe de certa liberdade (discrecionalidade administrativa) para praticar o ato tal ou qual, não haveria como saber-se se o comportamento que tomou atendeu ou não ao princípio da legalidade, se foi deferente com a finalidade normativa, se obedeceu à razoabilidade e à proporcionalidade, a menos que enuncie as razões em que se embasou para agir como agiu. São elas que permitirão avaliar a consonância ou dissonância com tais princípios. Donde, ausência de motivação faz o ato inválido sempre que sua enunciação, prévia ou contemporânea à emissão do ato, seja requisito indispensável para proceder-se a tal averiguação. (Curso de Direito Administrativo, 32ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2014, p. 80)

O princípio da motivação reveste-se de extrema importância na Lei de Licitações, sendo especialmente destacado no art. 18. Este dispositivo estabelece, de forma clara e inequívoca, o dever da Administração Pública de adotar uma postura avaliativa e ponderada antes de praticar qualquer ato administrativo. A motivação, nesse contexto, é uma exigência fundamental para garantir que os atos sejam não apenas adequados, mas também proporcionais e necessários à consecução do interesse público. Não é possível, portanto, que um ato seja praticado sem a devida motivação.

Caso inexista justificativa ou caso seja insuficiente/deficitária, a validade do ato estará, automaticamente, maculada. Nesse sentido, segundo Marçal Justen Filho¹:

O art. 18 evidencia a insuficiência da pura e simples adoção de determinadas soluções pertinentes à licitação e ao contrato. É indispensável que tais medidas reflitam o exame antecipado das circunstâncias e das condições, em termos compatíveis com um bom planejamento. Logo, o art. 18 requer a exposição dos motivos que conduziram às opções escolhidas pela Administração. (...) A inexistência ou insuficiência em tais justificativas pode gerar a invalidade do processo licitatório. (grifo nosso)

No entanto, não é possível verificar, no Edital em comento, a justificativa da necessidade de comprovação de fornecimento de drones. A exigência introduz critério de habilitação dissociado da estrutura técnica do objeto, cuja execução se concentra em soluções de

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, livro digital

videomonitoramento inteligente, envolvendo sistemas de captura, processamento, análise e integração de dados, com elevado grau de complexidade tecnológica.

Conforme já pontuado, a funcionalidade relacionada ao uso de drones se insere nesse contexto como elemento de apoio operacional, voltado a situações específicas e delimitadas, conforme já reconhecido no próprio Termo de Referência. Sua execução ocorre de forma padronizada no mercado, com baixa densidade técnica quando comparada às demais parcelas do objeto, e sem influência determinante sobre a capacidade de implantação, integração e operação da solução como um todo.

A exigência de atestado específico para essa atividade desloca o critério de aferição da qualificação técnica para uma parcela periférica, conferindo-lhe relevância incompatível com sua posição no escopo contratual. Com isso, passa-se a exigir experiência pretérita em componente acessório, a qual é completamente dispensável para a avaliação da efetiva aptidão do licitante para executar os elementos centrais e estruturantes da contratação.

Ao restringir a seleção de fornecedores com base em requisito que não guarda aderência com o núcleo técnico do objeto, configura-se violação ao princípio da proporcionalidade, previsto nas legislações pertinentes. Nas lições do doutrinador supramencionado:

A primeira dimensão da proporcionalidade envolve a exigência de adequação entre a medida concreta e o atingimento do resultado pretendido pela Administração. Isso significa que **todo ato da Administração Pública impõe restrições e condicionamentos à autonomia de um ou mais sujeitos. Essas limitações devem ser compatíveis com as finalidades que norteiam a sua adoção.** (grifo nosso)

A exigência impugnada, ao incidir sobre parcela acessória, de reduzida complexidade técnica e baixa expressão econômica, sem motivação específica que a justifique, demonstra descompasso com os parâmetros legais aplicáveis à habilitação técnica.

Diante disso, é irregular a exigência de atestados de capacidade técnica na forma prevista nos itens 4.10.1.3 e 4.10.1.9 do Edital, no que se refere à comprovação de experiência com drones, haja vista a ausência de motivação, a irrelevância técnica e financeira da parcela e,

por conseguinte, a restrição indevida da competitividade, em afronta à Lei nº 14.133/2021 e à Constituição Federal.

2.2. DA ADOÇÃO DO MODO DE DISPUTA FECHADO E ABERTO

Para a realização da disputa do certame em tela, a Administração elegeu o modo fechado e aberto, justificando da seguinte forma:

8.1.2 Justifica-se a adoção do modo de disputa fechado e aberto, em vez do modo exclusivamente aberto, porque esse modelo combina vantagens estratégicas relevantes para a obtenção da proposta mais vantajosa. Ele permite conciliar o estímulo inicial à apresentação de propostas mais competitivas, com a dinâmica concorrencial da fase aberta de lances. Nesse formato, a etapa fechada incentiva os licitantes a apresentarem, desde o início, valores mais próximos de seus limites reais de preço, reduzindo estratégias excessivamente conservadoras. Em seguida, a aplicação de uma faixa de corte restringe a participação na fase aberta aos concorrentes mais bem classificados, o que torna a disputa mais eficiente e qualificada. Como resultado, a etapa aberta passa a ocorrer entre propostas já competitivas, promovendo o esgotamento das estratégias de maximização de lucro e a otimização dos lances, ao mesmo tempo em que se evita a dispersão de ofertas pouco vantajosas. Esse modelo, portanto, contribui para maior eficiência, competitividade e economicidade no procedimento licitatório.

Embora se trate de escolha inserida na esfera discricionária da Administração, sua validade está condicionada à apresentação de motivação concreta, específica e aderente às particularidades do objeto licitado, bem como à demonstração de que o modo de disputa eleito é adequado à dinâmica da contratação. Nos termos do art. 18, VIII, da Lei nº 14.133/2021, a definição do modo de disputa deve resultar de análise prévia que assegure a coerência e a eficiência entre os parâmetros adotados, em função das características do objeto e do mercado. A ausência de fundamentação individualizada, aliada à falta de demonstração dessa adequação, compromete a validade do ato.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações

técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

A justificativa apresentada possui caráter genérico e reproduz argumentos abstratos aplicáveis a qualquer procedimento licitatório, sem estabelecer vínculo com as especificidades do objeto contratado, com a estrutura do mercado fornecedor ou com eventuais riscos concorrenciais que pudessem demandar a adoção desse modelo. Tampouco evidencia de que forma o modo fechado e aberto se mostra mais adequado, em termos concretos, à dinâmica da contratação, limitando-se a enunciar benefícios esperados de forma indistinta. A invocação de maior competitividade, eficiência e economicidade representa finalidade inerente a todo certame e não supre o dever de demonstrar a adequação da escolha realizada frente às alternativas disponíveis.

Com efeito, a adoção do modo fechado e aberto exige a demonstração de circunstâncias concretas que recomendem sua utilização, especialmente porque a combinação entre fase sigilosa inicial e restrição de participantes na etapa aberta interfere diretamente na amplitude da competição e na formação dos lances. A avaliação acerca de sua adequação pressupõe a identificação de elementos objetivos do caso concreto que indiquem que tal dinâmica produz resultados superiores àqueles alcançados por modelos mais abertos de disputa. A mera expectativa de indução a propostas mais agressivas desde o início do certame não constitui fundamento suficiente para evidenciar essa adequação, permanecendo ausente a demonstração de que o modelo escolhido efetivamente se ajusta às características da contratação em análise.

Consoante as lições de Marçal Justen Filho²:

Reputa-se que o modo combinado de disputa não merece ser adotado com frequência nem com preferência pela Administração. Deve ser reputado como uma exceção, a ser utilizado somente em hipóteses muito especiais.

Assim se passa porque essa modalidade contempla um mecanismo que induz a distorções na competição. Em muitos casos, passará à

² *ibidem*

