

Relatório de Impugnação

Informações da Impugnação	
Número Licitação	047/2025
Fornecedor	Track Land LTDA
CNPJ/CPF	05.738.058/0001-50
Situação	Aguardando Resposta
Data/Hora Cadastro	18/08/2025 17:11
Documento Identificação	
Usuário Responsável	
Conteúdo	Prezada Comissão de Licitação, segue em anexo impugnação ao edital.
Anexo	Impugnacao_Agetran_-_MS_18.08.25assinado.pdf

Respostas			
Data/Hora Resposta	Usuário Responsável	Resposta	Anexo
Nenhuma resposta registrada até o momento.			



ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA SECRETARIA ESPECIAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE - MS

TRACK LAND LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 05.738.058/0001-50, com sede na Rua Francisco Bento, nº 206 – Bairro Itanhangá Park, na cidade de Campo Grande/MS, CEP 79.003-030, representada neste ato por seu representante legal o Sr. CAMILLO DUTRA BAZZANO, brasileiro, casado, Empresário, portador da Carteira de Identidade RG no 1330447 SSP/MS e CPF no 014.039.041-38, residente e domiciliado na Rua Lilia Oshiro, 31, apto 704, edifício Mondrian, Carandá bosque, Campo Grande – MS, CEP 79031-005, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, e demais dispositivos aplicáveis, apresentar a presente:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO

em face do edital do Pregão Eletrônico nº 047/2025, promovido por esse Município, com abertura prevista para o dia 22 de agosto de 2025, às 8h00, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas, com vistas à proteção do interesse público, à observância da legalidade e ao aperfeiçoamento do procedimento licitatório.

I – DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, nos termos do **subitem 9.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 047/2025**, o qual expressamente admite a apresentação de impugnações até **3 (três) dias úteis anteriores à data designada para a abertura da sessão pública**.

Considerando que a sessão está prevista para ocorrer em **22 de agosto de 2025 (sexta-feira)**, o prazo final para a protocolização de impugnações se encerra nesta data, dia **18 de agosto de 2025 (segunda-feira)**.

Tendo sido apresentada dentro desse prazo, a presente impugnação **observa integralmente os prazos legais e editais**, razão pela qual deve ser conhecida e analisada por este respeitável pregoeiro, nos termos do **art. 164, §1º da Lei nº 14.133/2021**.

II – DO OBJETO DA LICITAÇÃO E DA EXCLUSIVIDADE PREVISTA

O item **3.1 do edital** estabelece a limitação da participação no certame às **microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e microempreendedores individuais (MEI)**, com fundamento no artigo 48, inciso I da **Lei Complementar nº 123, de 2006**, com as alterações promovidas pela **Lei Complementar nº 147/2014**, prevendo, portanto, a exclusividade da disputa entre empresas de menor porte.

Ainda que tal previsão encontre respaldo legal, sua adoção demanda **avaliação criteriosa** à luz das especificidades do objeto licitado e da **real conveniência administrativa**, sob pena de se converter um **instrumento de fomento em restrição indevida à ampla concorrência**, o que violaria os princípios previstos no **art. 5º da Lei nº 14.133/2021**, notadamente os princípios da **isonomia, eficiência, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa**.

No caso concreto, o objeto licitado consiste na **prestação de serviços técnicos especializados de rastreamento e monitoramento veicular via satélite**, em regime de comodato, com **instalação, manutenção preventiva e corretiva**, bem como **fornecimento de equipamentos certificados pela ANATEL e suporte técnico 24h**, conforme exhaustivamente detalhado nos itens 1.1, 1.2 e 1.4 do Anexo I do Termo de Referência.





Trata-se, portanto, de **serviço continuado, altamente técnico e com forte dependência de estrutura tecnológica e operacional robusta**, que inclui, além do rastreamento por GPS e GSM, **disponibilização de software homologado, acompanhamento em tempo real, disparo de alertas por eventos críticos, análise de dados de desempenho veicular e atendimento técnico permanente** — requisitos que, na prática, impõem **alto grau de especialização, capacidade logística e suporte tecnológico ininterrupto** por parte da contratada.

A imposição de exclusividade a empresas de pequeno porte **sem considerar a complexidade da execução contratual** pode, portanto, comprometer a regularidade e a qualidade da prestação do serviço, **restringindo a competitividade e potencialmente elevando os custos da contratação** em razão da **redução do universo de licitantes qualificados**.

Além disso, ao se aplicar a exclusividade como regra, sem a devida ponderação sobre os impactos no contexto da contratação — especialmente quanto à **capacidade técnica exigida, à disponibilidade contínua de recursos humanos e materiais**, e à **integração de sistemas tecnológicos** —, corre-se o risco de **afastar empresas com maior expertise e estrutura**, em claro prejuízo ao **interesse público** e à **finalidade da própria Lei Complementar nº 123/2006**, que visa fomentar os pequenos negócios **sem comprometer a eficiência e a vantajosidade da contratação administrativa**.

III – DA NÃO-OBIGATORIEDADE DA RESTRIÇÃO A ME/EPP E DOS LIMITES LEGAIS

A adoção da exclusividade para microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), conforme prevista na Lei Complementar nº 123/2006 e no Decreto Federal nº 8.538/2015, configura faculdade discricionária da Administração, **jamais um dever absoluto**. Tal medida deve ser aplicada com base em juízo de **conveniência e oportunidade**, considerando a **compatibilidade do objeto licitado com a capacidade técnica e econômica das empresas beneficiadas**, sob pena de comprometer a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A diretriz é clara nos dispositivos legais que regem a matéria:

Art. 49, III, da LC nº 123/2006:

“Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando o tratamento diferenciado e simplificado não for vantajoso para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.”

Art. 10, II, do Decreto nº 8.538/2015:

“Não se aplica o disposto nos arts. 6º ao 8º quando o tratamento favorecido representar prejuízo ao objeto a ser contratado.”

Art. 4º, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021:

“As disposições da LC nº 123/2006 não se aplicam [...] ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como EPP.”

No caso em apreço, o valor estimado do lote é de **R\$ 30.689,56** (trinta mil, seiscentos e oitenta e nove reais e cinquenta e seis centavos), correspondente ao período inicial de **12 (doze) meses**, contados a partir da assinatura contratual, estando sua eficácia condicionada à divulgação no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, nos termos do **art. 94 da Lei nº 14.133/2021**.

Contudo, o próprio edital prevê expressamente que se trata de **contrato de prestação de serviços contínuos**, com possibilidade de **prorrogação por iguais e sucessivos períodos**, observados os critérios de vantajosidade, até o **limite legal de 120 (cento e vinte) meses**, conforme dispõe o **subitem 10.7 do Termo de Referência**, em consonância com o **art. 107 da Lei nº 14.133/2021**.

Essa possibilidade de prorrogação, amplamente reconhecida pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, projeta o valor potencial da contratação para **R\$ 306.895,60** (trezentos e seis mil, oitocentos e noventa e cinco reais e sessenta centavos), o que excede em muito o **limite de R\$ 80.000,00** estabelecido no **art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006**.





para aplicação da exclusividade. Tal cenário revela a **inadequação da aplicação automática da exclusividade com base apenas no valor do primeiro ano contratual**.

Importa destacar que, embora existam precedentes que admitam a consideração do valor anual isolado para fins de aplicação do tratamento favorecido, **essa interpretação não pode ser adotada de forma acrítica e descontextualizada** — sobretudo quando o edital expressamente admite prorrogação por até 10 anos.

Limitar a análise ao valor anual pode comprometer a avaliação real da economicidade e distorcer a aplicação das normas sobre exclusividade, contrariando os princípios da vantajosidade e da eficiência. Além disso, ainda que o edital exija qualificação técnica mínima, isso não supre a necessidade de avaliar se a restrição ao porte econômico é adequada ao objeto licitado. Exigir qualificação é legítimo, mas não justifica, por si só, restringir o universo de concorrentes — o que exige fundamento específico e proporcional.

Adicionalmente, o objeto da contratação — **consistente na prestação ininterrupta de serviços de rastreamento e monitoramento de veículos com fornecimento, instalação e suporte técnico de equipamentos em comodato — demanda robusta estrutura tecnológica e logística, além de disponibilidade operacional 24 horas por dia, todos os dias da semana**. Trata-se, portanto, de serviço tecnicamente complexo, cuja execução adequada exige know-how e capacidade instalada que nem sempre são compatíveis com o perfil de empresas de micro ou pequeno porte, o que impõe maior cautela por parte da Administração ao optar por restringir a competitividade com base na LC nº 123/2006.

Esse entendimento é ratificado por renomada doutrina. O professor **Ronny Charles Lopes de Torres**, em sua obra *Leis de Licitações Públicas Comentadas* (Juspodivm, 16. ed., 2025), adverte de forma incisiva que a exclusividade para ME/EPP **não deve ser aplicada de modo mecânico ou acrítico**, principalmente em contratações com características **contínuas ou com valor superior ao limite legal**. Segundo o autor:

“O correto é computar-se eventuais renovações do contrato para fins de escolha da modalidade licitatória.” (Grifo nosso).

Esse entendimento harmoniza-se com a jurisprudência consolidada do TCU, no sentido de que é o valor total estimado da contratação, incluindo prorrogações, que deve orientar a escolha da modalidade e a aplicação do tratamento favorecido. Ronny Charles também esclarece que:

“O raciocínio indicado no referido Acórdão [...] deve ser utilizado também para a escolha da modalidade para licitação exclusiva.”

O autor ainda adverte que:

“Estabelecer a exclusividade pode implicar em restrição competitiva, pois tais produtos ou serviços são majoritariamente fornecidos por empresas de grande porte.”
“A aplicação sem ressalvas pode prejudicar a própria política pública e os fins que legitimam a regra.”

Ou seja, a **imposição automática da exclusividade pode gerar um efeito contrário à intenção da norma**: em vez de fomentar pequenos negócios, acaba por restringir a competitividade e afastar empresas com maior qualificação técnica, comprometendo a vantajosidade do certame.

Por fim, o autor reforça que o tratamento favorecido previsto na LC nº 123/2006 deve ser interpretado em consonância com os princípios da eficiência, economicidade e interesse público, conforme se depreende da seguinte lição:

“A política de tratamento favorecido deve ser usada sem comprometer a eficiência, a qualidade do objeto ou a economicidade.” (Grifo nosso).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União também corrobora esse entendimento. No **Acórdão nº 1932/2016 – Plenário**, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, o TCU ressaltou que:

“O valor estimado da contratação deve considerar as prorrogações previstas no edital, em especial quando se tratar de serviços contínuos, pois o valor global influencia diretamente



na definição da modalidade e na possibilidade de aplicação do tratamento favorecido da LC nº 123/2006.” (Grifo nosso).

O caso guarda similitude com o presente certame, pois trata de contratação contínua e tecnicamente especializada, com fornecimento de equipamentos e suporte ininterrupto. A análise apenas do valor anual, portanto, seria insuficiente e poderia induzir a um regime de exclusividade inadequado frente à complexidade e abrangência do objeto contratado.

IV – DOS PREJUÍZOS À ADMINISTRAÇÃO: RISCO DE FRUSTRAÇÃO DO CERTAME

A adoção da exclusividade para ME/EPP, quando realizada de forma automática e sem considerar as peculiaridades técnicas do objeto e o contexto da contratação, pode acarretar efeitos concretos adversos à Administração Pública, especialmente em licitações cujo objeto exige estrutura logística especializada, atendimento ininterrupto e suporte técnico de maior complexidade.

Entre os riscos potenciais decorrentes dessa limitação, destacam-se:

- **Execução inadequada ou descontinuidade dos serviços**, em razão de limitações operacionais frequentemente enfrentadas por empresas de menor porte;
- **Ausência de suporte técnico especializado em tempo real**, fator essencial para a prestação dos serviços licitados, como no caso de rastreamento de frotas com atuação contínua e atendimento emergencial;
- **Perda de economia de escala**, uma vez que a ampliação do universo de participantes poderia permitir a obtenção de propostas mais vantajosas, tanto em termos de preço quanto de estrutura operacional;
- **Risco de fracasso do certame**, com ausência de propostas válidas ou contratação de empresa sem plena capacidade de execução, o que pode culminar em necessidade de revogação, contratação emergencial ou até mesmo paralisação de atividades essenciais à Administração.

Tais consequências não são meramente hipotéticas, mas refletem a realidade prática enfrentada por diversos entes públicos em processos similares, o que reforça a importância de uma avaliação criteriosa, proporcional e fundamentada antes da imposição de restrições concorrenciais.

No caso concreto, a leitura atenta do Termo de Referência evidencia que o objeto contratual demanda **estrutura técnica e operacional altamente robusta**, que vai além da capacidade ordinária de microempresas ou empresas de pequeno porte.

São exigidas, por exemplo:

- Fornecimento de **equipamentos de última geração, com hardware e software atualizados**, homologados pela ANATEL, com garantia técnica, manutenção preventiva e corretiva, além de substituição em até 2 dias úteis em caso de defeito;
- **Instalação especializada**, com emprego de materiais adequados e manutenção das características de funcionamento do veículo, diretamente na sede da AGETRAN;
- **Monitoramento 24h por dia, 7 dias por semana**, com acesso remoto via web e aplicativo para smartphone, suporte técnico contínuo, bloqueio remoto do veículo e botão de pânico;
- Sistema informatizado com funcionalidades como **histórico de rotas, controle de velocidade, imobilização remota e georreferenciamento com precisão inferior a 10 metros**;

Suporte técnico em tempo real, **acompanhamento por técnicos especializados**, sistema de gestão online, capacitação de servidores e emissão de relatórios dinâmicos;



- Cumprimento de **exigências técnicas específicas para o rastreador**, como comunicação GSM/GPRS, identificação eletrônica do condutor, sensores internos e compatibilidade com sistemas Android/iOS.

Esses requisitos indicam a necessidade de estrutura tecnológica, logística e de pessoal que **nem sempre está ao alcance de empresas de pequeno porte**. Ao restringir a participação exclusivamente a ME/EPP, **sem prévia demonstração de compatibilidade entre tais exigências e o perfil empresarial delimitado**, cria-se um ambiente potencialmente restritivo, que compromete a obtenção da proposta mais vantajosa e eleva o risco de frustração do certame.

Vale destacar que a contratação será regida por contrato de **natureza contínua**, com previsão expressa de **prorrogação por até 120 meses**, nos termos do art. 107 da Lei nº 14.133/2021, o que eleva o valor global estimado e a complexidade da execução, fatores que demandam ainda mais cautela na definição do modelo de disputa.

Trata-se, portanto, de uma limitação que, embora juridicamente possível, exige, neste caso, **redobrada cautela** para não violar os princípios da eficiência, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, diante do **risco real de frustração do objeto e do potencial perda de vantajosidade**, recomenda-se a **revisão da cláusula de exclusividade constante do edital**, de modo a viabilizar **ampla competitividade** e assegurar o **melhor resultado possível à Administração**, tanto sob a ótica técnica quanto sob a perspectiva econômica.

V –DA INAPLICABILIDADE AUTOMÁTICA DA CLÁUSULA DE EXCLUSIVIDADE E DA EXIGÊNCIA DE ANÁLISE CONTEXTUAL

Embora a Lei Complementar nº 123/2006 e o Decreto nº 8.538/2015 atribuam à Administração Pública a faculdade de reservar licitações exclusivamente a microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e microempreendedores individuais (MEI) — desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 por item ou lote — essa prerrogativa não constitui imposição automática. Sua aplicação exige análise concreta, proporcional e justificada tecnicamente, de acordo com as particularidades de cada contratação.

O próprio art. 49, inciso III, da LC nº 123/2006, estabelece que:

“Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando o tratamento diferenciado e simplificado não for vantajoso para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.”

A mesma cautela é reiterada no art. 10, inciso II, do Decreto nº 8.538/2015, que reforça a inaplicabilidade do tratamento favorecido quando a medida representar prejuízo à execução do objeto licitado.

Portanto, mesmo diante de permissivos legais, a adoção da exclusividade **deve estar fundada em demonstração prévia de compatibilidade entre o regime restritivo e as exigências técnicas, operacionais e econômicas do contrato**. Não basta a simples observância do critério de valor ou a referência genérica à legislação. É necessária uma análise de aderência do objeto à realidade das empresas de pequeno porte.

A Lei nº 14.133/2021, ao incorporar a LC nº 123/2006 como norma complementar (art. 4º, §1º, I), subordina sua aplicação aos princípios estruturantes do novo regime de contratações, notadamente os da isonomia, proporcionalidade, eficiência, motivação e seleção da proposta mais vantajosa (art. 5º, caput). Assim, medidas restritivas como a exclusividade só se legitimam quando sustentadas por planejamento prévio tecnicamente robusto.

Ressalta-se que a existência de critérios técnicos no edital, ainda que rigorosos, **não supre a necessidade de avaliação antecipada da compatibilidade entre o perfil médio das ME/EPP e o objeto licitado**. Isso porque a fase de habilitação ocorre somente após a apresentação das propostas. Caso se constate a inadequação do regime de exclusividade apenas nesse momento, a licitação já terá avançado, gerando potenciais prejuízos administrativos e risco de descontinuidade na prestação do serviço.





No caso de **serviços contínuos e tecnicamente sensíveis** — como o **monitoramento veicular com fornecimento de equipamentos homologados**, suporte técnico 24 horas e infraestrutura operacional robusta — o dever de motivação se torna ainda mais relevante. A ausência de avaliação técnica prévia sobre a capacidade do mercado local de empresas de pequeno porte em atender tais exigências configura fragilidade no planejamento da contratação e viola o dever de assegurar contratações eficientes e vantajosas para a Administração.

Ademais, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 determina que os atos administrativos, inclusive os que impõem restrições à concorrência, sejam motivados de forma explícita e compatível com os princípios da legalidade, eficiência e economicidade. Isso exige que a eventual adoção de exclusividade não se baseie em presunções genéricas ou experiências passadas, mas sim em avaliação documentada, expressa e contextualizada no processo licitatório.

Por fim, **ainda que o planejamento da contratação possa considerar experiências anteriores ou o contexto regional, essas referências devem ser formalizadas e articuladas à justificativa da medida restritiva**. A ausência dessa fundamentação compromete a validade da cláusula de exclusividade e pode implicar prejuízos à condução do certame, inclusive com risco de ineficiência, necessidade de contratação emergencial e afastamento da proposta mais vantajosa.

Assim, a legalidade formal da cláusula de exclusividade não afasta a necessidade de sua legalidade material, isto é, da comprovação de sua aderência ao interesse público e à viabilidade técnica e econômica da contratação.

VI - DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, com fundamento nos princípios da **legalidade, isonomia, competitividade, eficiência, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa**, previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021, bem como nas disposições da Lei Complementar nº 123/2006, da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e da doutrina especializada, requer-se respeitosamente:

1. **O acolhimento integral da presente impugnação**, com a consequente **retificação do item 3.1 do edital**, de modo a suprimir a cláusula de exclusividade à participação de microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais (MEI), diante da ausência de motivação concreta e da inadequação da medida frente à natureza técnica e operacional do objeto licitado;
2. **A adequação da regra de participação ao disposto no art. 49, III, da LC nº 123/2006**, permitindo a **ampla participação de empresas de todos os portes**, desde que comprovadamente aptas a atender às exigências técnicas, operacionais e contratuais do objeto da licitação, em observância ao princípio da isonomia e da busca pela proposta mais vantajosa;
3. **Caso necessária**, em decorrência da eventual alteração no edital, **a reformulação da data de abertura da sessão pública**, nos termos do art. 164, §3º da Lei nº 14.133/2021, garantindo-se prazo razoável para ampla divulgação e participação equitativa dos interessados.

Ressalta-se que a presente impugnação **não visa afastar a política pública de fomento às micro e pequenas empresas**, mas sim assegurar que sua aplicação seja feita **de forma compatível com o interesse público**, resguardando a legalidade, a eficiência da contratação e a seleção da proposta mais vantajosa — elementos centrais do novo regime jurídico das licitações.

Nesses termos, **pede deferimento**.

Campo Grande – MS, 18 de agosto de 2025.

Camillo Dutra Bazzano

OAB-MS 22052

