



**F.IMM. BRASIL LTDA.**

**PROTOCOLO 0042/2022**

**DATA – 01/08/2022**

**DE: F.imm Brasil Ltda – Gaston Sosa Mendoza**

**PARA: Diretor Geral do Dmae – Sr. Alexandre Garcia**

**SEGUE:**

Pedido de Impugnação – Concorrência Publica No. 12/2022

NOME \_\_\_\_\_

RG. \_\_\_\_\_

DATA: \_\_\_\_\_

ASSINATURA: \_\_\_\_\_

**OBS: FAVOR AO RECEBER CONFERIR, ASSINAR E ENVIAR  
VIA EMAIL  
FONE: (85)3261-8135.**

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS  
AUTENTICAÇÃO  
AUTENTICO A PRESENTE FOTOCÓPIA  
A QUAL CONFERE COM O ORIGINAL  
Em 01/08/2022

*Gaston Sosa Mendoza* 13:56h

AO DIRETOR GERAL DO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS DE PORTO ALEGRE– DMAE

REF.: CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº. 12/2022

PROCESSO Nº. 22.10.000004543-4

A F.IMM BRASIL LTDA (“F.IMM” ou “Impugnante”), com sede na Avenida Santos Dumont, nº. 5753, Sala 109, Papicu, Fortaleza/CE, CEP: 60.175-047, inscrita no CNPJ nº. 01.298.675/0001-21 e Inscrição Estadual nº. 06.973.737-1, vem, respeitosamente, perante a ilustre presença de Vossa Senhoria, **IMPUGNAR** o edital da Concorrência Pública nº. 12/2022, conforme facultado no artigo 41, §1º, da Lei Federal nº. 8.666/1993, pelos argumentos de fato e fundamentos de direito que passa a expor:

#### **DA TEMPESTIVIDADE**

As impugnações devem ser apresentadas no prazo de até 02 (dois) dias úteis antes da abertura do certame, conforme 7.1 do Edital da Concorrência Pública, *in verbis*:

7.1. Impugnações pelo licitante, ao presente edital, deverão ser dirigidas ao Diretor Geral do DMAE e encaminhadas, PREFERENCIALMENTE, através do endereço eletrônico [licitacoes@dmae.prefpoa.com.br](mailto:licitacoes@dmae.prefpoa.com.br) ou entregue no Guichê de Atendimento da Gerência de Licitações e Contratos do DMAE, sito na Rua Gastão Rhodes 222, primeiro andar, bairro Santana – POA/RS, até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para a abertura do certame, no horário das 8h30min as 11h30min e das 14h as 17 horas.

Logo, considerando que a abertura dos envelopes do referido certame está marcada para 03/08/2022, a impugnação ora apresentada é tempestiva.

**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
[www.fimm.com.br](http://www.fimm.com.br)  
[fimmbra@fimm.com.br](mailto:fimmbra@fimm.com.br)

THE BILLING COMPANY

## DOS FATOS

Trata-se da Concorrência Pública nº. 12/2022, cujo objeto é a contratação de serviço de leitura de hidrômetros, impressão e entrega de contas e outros documentos à parte, transmissão e recebimento on-line de dados, fatos e GPS, bem como execução e gerenciamento de todos os processos complementares para atendimento do serviço contratado.

Dentre as disposições editalícias, é possível verificar diversas irregularidades no certame, desde a escolha equivocada da modalidade licitatória, até a presença de disposições visivelmente ilegais e desproporcionais ao objeto licitado, consequentemente tornando-as restritivas de competitividade, maculando o próprio processo licitatório de vícios.

Passamos a analisar os fundamentos de direito que respaldam o pedido da Impugnante.

## DOS FUNDAMENTOS

Conforme relatado, após a leitura do instrumento convocatório, evidenciou-se falhas no Edital cuja correção se faz necessária, a fim de que seja assegurada a vantajosidade e a celeridade do processo de contratação pública em questão.

### DA MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA

A priori, insurgimos contra a modalidade de licitação definida pela Administração no processo licitatório em comento, haja vista o objeto se tratar de serviço comum, o que enseja a utilização do pregão.

Para iniciar o debate, trazemos a baila o art. 1º da Lei Federal nº. 10.520/2002, segundo o qual:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. **Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.** {grifo nosso}

**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimmbra@fimm.com.br

Sobre a definição de bem e serviço comum, Joel de Menezes Niebur (*in* Licitação Pública e Contrato Administrativo. 3 ed. Revisada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 204) leciona:

Bem e serviço comum são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com as características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedimental da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público.

Da mesma forma, é o entendimento de Rafael Sérgio Lima de Oliveira e Victor Aguiar Jardim de Amorim (*in* Pregão Eletrônico: comentários ao Decreto Federal nº 10.024/2019. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pág. 44):

O critério empregado pela Lei nº 10.520/2002 (parágrafo único do art. 1º) baseia-se no domínio de mercado sobre o bem ou serviço a ser contratado. Ou seja, ainda que o objeto seja complexo, ele poderá ser licitado por pregão se o mercado possui definições precisas usualmente praticadas na comercialização deste objeto. Sendo assim, a Administração é capaz de definir no instrumento convocatório os padrões de serviço dentro dos parâmetros de desempenho e qualidade desejados, motivo pelo qual é plenamente possível o emprego da licitação na modalidade pregão.

No mesmo sentido, é a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União – TCU. Vejamos:

**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimmbrasil@fimm.com.br

#### **ACÓRDÃO Nº 2172/2008 - PLENÁRIO**

A utilização da modalidade pregão é possível, nos termos da Lei nº 10.520/2002, sempre que o objeto da contratação for padronizável e disponível no mercado, independentemente de sua complexidade.

#### **ACÓRDÃO Nº 2900/2009 - PLENÁRIO**

Utilize, sempre que possível, a modalidade de pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, podendo, todavia, adotar outra modalidade, mas, neste caso, desde que a escolha seja devidamente justificada.

#### **ACÓRDÃO Nº 265/2010 - PLENÁRIO**

Utilize obrigatoriamente a modalidade pregão para aquisição e/ou contratação de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, conforme regra insita no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, incluindo nessas características os bens e serviços de TI.

#### **ACÓRDÃO Nº. 1.667/2017 – PLENÁRIO**

A identificação do bem ou serviço como comum, para fim de adoção do pregão, independe da sua complexidade. É a definição objetiva dos seus padrões de desempenho e qualidade, mediante especificações usuais no mercado, que o caracteriza como comum.

Como já destacado, o objeto deste certame é o serviço de leitura de hidrômetros, impressão e entrega simultânea de contas, e outros documentos à parte, transmissão e recebimento on-line de dados, fotos e GPS, bem como execução e gerenciamento de todos os processos complementares para atendimento do serviço contratado.



**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimbbra@fimm.com.br

Referido serviço é caracterizado pela sua padronização comercial, ou seja, os padrões de qualidade e eficiência são objetivamente definidos por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado, tornando-o um serviço de natureza comum, passível da utilização da modalidade pregão para originar sua contratação.

Nesse entendimento, Monteiro (2010, p. 197) discorre acerca da opção de escolha do agente público em relação à modalidade pregão:

*[...] o agente público não pode escolher livremente entre as diversas modalidades licitatórias quando o objeto licitado puder estar contido no conceito de bem e serviços comum. Na dúvida, como se trata de conceito fluido, o agente deve justificar a não-inclusão do específico objeto licitado, para poder fazer uso de outro procedimento licitatório.  
[...]*

*Isto tudo porque a modalidade de pregão tem um núcleo específico de aplicabilidade: trata-se de bem e serviço comum adaptável à sua estrutura procedimental. Certamente, se o procedimento do pregão não for o mais adequado para o atendimento da melhor negociação para a Administração, então não se tratará de bem e serviço comum para os fins da Lei 10.520.*

Cumprido destacar que o próprio Município de Porto Alegre já legislou por meio do Decreto Municipal nº 20.587/2020, sobre a obrigatoriedade de utilização do pregão para contratação de bens e serviços comuns:

**Art. 1º** Fica regulamentada a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da Administração Pública Municipal.

**§ 1º** A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da Administração Pública Municipal direta e indireta é obrigatória. (grifo nosso)

**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.676/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8136  
[www.fimm.com.br](http://www.fimm.com.br)  
[fimmbrasil@fimm.com.br](mailto:fimmbrasil@fimm.com.br)

Além disso, vale lembrar que o pregão é a modalidade mais célere, dinâmica e flexível, corroborando com a ampliação da disputa de preços entre os interessados e consequentemente com a redução dos preços contratados.

Desta feita, é imprescindível que o DMAE faça a adequação da modalidade licitatória, alterando a presente licitação para o pregão.

### DO VALOR ESTIMADO

Em seguida, questionamos o valor estimado para a presente contratação.

É que na Concorrência Pública lançada anteriormente, de nº. 01/2021, o preço de referência era de R\$ 12.640.235,70 (doze milhões, seiscentos e quarenta mil, duzentos e trinta e cinco reais e setenta centavos).

Já para a atual Concorrência Pública, publicada apenas 6 (seis) meses após a anterior, com o mesmo objeto, o DMAE aparentemente desconsiderou a correção dos valores e as variáveis como cotação do dólar, taxa de juros, crises econômicas, entre outras situações que podem impactar de forma considerável o preço praticado, e reduziu o valor estimado, perfazendo agora o total de R\$ 11.334.956,10 (onze milhões, trezentos e trinta e quatro mil, novecentos e cinquenta e seis reais e dez centavos).

Oportunamente, vale lembrar que para que um orçamento realmente cumpra a sua função, este deve representar o valor vigente de mercado no momento da sua elaboração. O TCU tem Acórdão elucidativo sobre o tema:

**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimmbrasil@fimm.com.br

#### **ACÓRDÃO Nº. 1.462/2010 – PLENÁRIO**

Com efeito, é oportuno determinar ao órgão que, doravante, abstenha-se de utilizar pesquisa de preços defasadas em suas licitações, de modo a que o orçamento estimativo reflita, de fato, os preços praticados no mercado à época do certame.

É mister alertar que são vários os problemas advindos de orçamentos defasados, que podem inclusive impactar na competitividade do certame e na exequibilidade fática das propostas de preço porventura apresentadas.

No azo, é importante frisar que de acordo com o art. 43, inciso IV, da Lei nº. 8.666/1993, os preços da proposta vencedora deverão estar de acordo com aqueles praticados no mercado, que no caso são maiores do que o ora estimado. A situação aqui descrita, onde os valores orçados estão claramente defasados, pode acarretar na desclassificação de todas as propostas apresentadas durante o certame, fracassando a licitação e desrespeitando os princípios da eficiência e da economicidade.

#### **DA FALTA DE CLAREZA QUANTO AO OBJETO LICITADO**

Além dos equívocos quanto a escolha da modalidade licitatória e ao valor estimado na contratação, o DMAE comete uma grave falha ao descrever o objeto licitado.

É que no preâmbulo do Edital, o objeto previsto é a “contratação de serviço de leitura de hidrômetros, impressão e entrega de contas e outros documentos à parte, transmissão e recebimento on-line de dados, fatos e GPS, bem como execução e gerenciamento de todos os processos complementares para atendimento do serviço contratado”.

Já no item 1.1 do instrumento convocatório, o objeto está descrito como “contratação de empresa especializada na prestação dos serviços contínuos de leitura de hidrômetros, impressão e entrega simultânea de contas, com equipamentos próprios (Impressoras portáteis e coletores de dados) da contratada, com possível transmissão e recebimento on-line de dados, fotos e GPS, bem como a execução e o gerenciamento de todos os processos complementares para atendimento do serviço contratado.

**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimmbrasil@fimm.com.br

Essa situação coloca em dúvida o que de fato está sendo licitado, abrindo margem para interpretação diversa entre os licitantes, o que consiste em Indicativa de ambiguidade prejudicial à isonomia e à competitividade do certame.

Nesse mesmo sentido, deve-se notar que enquanto o objeto descrito no preâmbulo informa que a transmissão e o recebimento de dados será on-line e o item 1.30.9 dispõe que os coletores devem permitir a transmissão de dados on-line, o objeto previsto no item 1.1 prevê apenas a POSSÍVEL transmissão e recebimento on-line de dados, deixando confusa a forma real de transmissão dos dados, o que certamente influencia nos custos dos serviços.

Vale destacar que essa falha na descrição do objeto interfere inclusive na documentação a ser apresentada para fins de qualificação técnica, visto que o item 3.4 do Edital exige a comprovação de experiência na prestação de serviços com características e complexidade semelhantes, tanto no aspecto tecnológico quanto operacional, de forma equivalente ou superior ao licitado.

No entanto, como não se tem a certeza do que está sendo licitado, em razão da divergência dos objetos previstos no Instrumento convocatório, como o licitante poderá preparar a documentação correta para apresentar?

Além disso, o item 1 do Edital não deixa claro quais seriam os processos complementares para atendimento do serviço contratado, o que também interfere na elaboração da planilha de custos.

Não só isso dificulta a formatação da proposta de preços do licitante, mas também outras situações facilmente identificadas, por exemplo, no item 1.1 nos é informado que o software será desenvolvido pelo DMAE. Todavia, no item 1.21 é previsto que o referido software PODERÁ ser disponibilizado pelo DMAE.

**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimmbrasil@fimm.com.br

Ora, o custo para a situação em que o software seja fornecido pela Contratante difere, por questões óbvias, do custo para a hipótese de ter a Contratada que fornecer o software. Assim, essa dúvida quanto o fornecimento ou não do software pode “pegar” a licitante de surpresa e onerá-la excessivamente.

Dito isso, é importante ressaltar que o valor orçado pela Administração deve estar estritamente vinculado à definição do objeto licitado, sendo este mais um motivo pelo qual deve ser descrito de forma precisa e clara, sem especificações irrelevantes que venham a restringir a competitividade. Da mesma forma, a insuficiência de especificações do objeto também pode prejudicar a apresentação das propostas pelos licitantes, pois é necessário que se conheça as necessidades da Administração detalhadamente para que, com base nisso, formule-se os custos de execução.

Sobre o assunto, vale mencionar que o TCU reiteradamente reafirma a necessidade de o objeto estar adequadamente caracterizado, descrito de maneira precisa e clara. Vejamos:

**ACÓRDÃO Nº. 1075/2008 - PLENÁRIO**

Atente para que a redação dos instrumentos convocatórios das próximas licitações esteja de acordo com a legislação fiscal vigente e, ainda, seja clara e precisa, de modo a evitar obscuridades, inconsistências ou contradições.

**ACÓRDÃO Nº. 1547/2007 - PLENÁRIO**

Atente para o art. 40, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, de forma que, nos editais convocatórios que divulgue, o objeto da licitação seja descrito de forma sucinta, clara e objetiva, evitando, assim, interpretações equivocadas.

**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimmbrasil@fimm.com.br

**ACÓRDÃO Nº. 1100/2007 - PLENÁRIO**

Defina o objeto de forma precisa, suficiente e clara, não deixando margens a dúvidas, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame, em atendimento ao art. 40, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, e art. 9º, inciso I, do Decreto nº 3.931/2001.

**ACÓRDÃO Nº. 889/2007 - PLENÁRIO**

Inclua a definição de todos os itens que compõem os serviços licitados de forma sucinta e clara, permitindo que todos os licitantes concorram em igualdade de condições, conforme o previsto no art. 3º e inciso I do art. 40 da Lei nº 8.666/1993.

**ACÓRDÃO Nº. 6349/2009 - SEGUNDA CÂMARA**

A ausência de detalhamento de itens da licitação, com nível de precisão adequado e suficiente para bem caracterizar o serviço que se pretende contratar, afronta, de forma clara, os arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 2º, da Lei nº 8.666, de 21/6/1993.

TCU nº. 177: Este é, inclusive, o entendimento sumulado da Corte de Contas, conforme a Súmula

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação. Na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada é essencial à definição do objeto do pregão.

Logo, tantas lacunas fazem com que o presente instrumento convocatório se afaste da sua real finalidade, que é fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de estabelecer determinado elo entre a Administração e os licitantes, de maneira clara, precisa e fácil de ser consultada.

Assim, ante a indefinição, contradição e imprecisão do objeto, impera seja corrigido o Edital, para que se respeite o que determina o art. 40, inciso I da Lei de Licitações, a Constituição Federal e aos princípios de Direito Administrativo.

**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimmbrasil@fimm.com.br

## DA PREVISÃO DE SERVIÇOS NÃO REMUNERADOS

Outra situação perceptível no certame em comento é que em diversos momentos a Contratante busca eximir-se da devida remuneração dos custos contratuais, o que é ilegal e fere o princípio que veda o enriquecimento ilícito.

No caso, destacamos o item 1.34.6, que traz a previsão de um serviço de confirmação de leitura. Vejamos:

**1.34.6. A CONTRATADA deverá disponibilizar funcionários para atuarem como confirmadores de leitura (leiturista conferencista), para prestarem os serviços de confirmação de leitura, podendo ter entrega simultânea das contas, registro de fotos, de acordo com os prazos do cronograma disponibilizado pelo DEPARTAMENTO, a fim de garantir o atendimento pleno do objeto desta contratação. {grifo nosso}**

Ocorre que na planilha de preços não há previsão de pagamentos para este serviço.

Vale ressaltar que ainda que seja um serviço de baixa produção, o colaborador tem que deslocar para o local de veículo, gerando custos para a Contratada.

Ainda na linha dos serviços prestados sem remuneração, o item 1.35.9, informa que os ramais que tiverem seus registros apurados pela média de consumo por inexecução da leitura serão descontados da fatura, o que não nos parece justo, visto que, independente disso, o cliente receberá a fatura, e pagará ao DMAE o valor cobrado, mas, em contrapartida, o Departamento não pagará a Contratada, mesmo esta tendo entregue a conta.

**FIMM BRASIL LTDA.**  
**Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office**  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimmbr@fimm.com.br

A situação se torna mais grave na previsão do item seguinte, 1.35.10, que dispõe que caso se repita a situação, poderá ocorrer o desconto em dobro.

Cumpramos destacar que a onerosidade excessiva na contratação com a Administração Pública é amplamente discutida pelos Tribunais de Contas, vez que causa notório desequilíbrio contratual e enriquecimento ilícito da Contratante face aos prejuízos financeiros da Contratada, devendo, portanto, ser revista a forma de remuneração na presente contratação.

Recordamos ainda o princípio constitucional da obrigatoriedade de licitar, previsto no art. 37, XXI da CF/88, que torna obrigatória à Administração Pública, a abertura de procedimento licitatório para obras, serviços, compras e alienações. Logo, se um determinado equipamento será utilizado, este deverá ser licitado, assim como os demais.

Concomitantemente, não se pode olvidar da vedação ao enriquecimento ilícito, aplicável ao caso por força do art. 54 da Lei nº. 8.666/1993, que trata da aplicação supletiva da Teoria Geral dos Contratos e das disposições de direito privado, e do art. 884 do Código Civil, segundo o qual "Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários".

O particular não pode e nem deve arcar com custos daquilo que não foi licitado e contratado. Da mesma forma que não pode executar um serviço sem a devida contraprestação. Caso qualquer dessas situações aconteça, recairá na hipótese de enriquecimento ilícito, passível de indenização.

### OUTRAS IRREGULARIDADES / INCONSISTÊNCIAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Sabe-se que o Edital deve ser claro e preciso, de modo a não deixar margem a interpretações dúbias sobre o seu conteúdo. Todavia, o presente instrumento convocatório está cheio de situações que fazem o licitante questionar suas disposições, conforme expomos a seguir:

**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimmbrasil@fimm.com.br

O item 1.5, por exemplo, deixa a gerência da produtividade sobre controle do DMAE, interferindo na performance da Contratada e conseqüentemente na sua remuneração, que reflete a quantidade de serviços prestados. Nessa mesma linha, o item 1.7 delimita que os serviços serão prestados de segunda a sexta-feira, afastando a possibilidade de jornada aos sábados, que é permitida pelas leis trabalhistas e executadas em outros contratos pelo Brasil.

Seguindo na análise do Edital, tem-se o item 1.8. que prevê a possibilidade de alterações na execução dos serviços sem terminar um prazo de antecedência para essas serem comunicadas, o que pode inviabilizar o serviço diante da surpresa na modificação de sua prestação.

Já o item 1.9 dispõe que dependendo do DMAE, o cronograma poderá ter até 2 (dois) dias para ser executado, sem esclarecer em que situação é passível isso acontecer. Vale destacar que o aumento do prazo de execução de um cronograma pode representar uma diferença significativa no preço a ser ofertado, bem como uma possível vantagem ou desvantagem para empresa vencedora.

O item 1.29.4 do edital diz que a empresa deverá fornecer no mínimo 2 (duas) bermudas para os leituristas. No entanto, a vestimenta do profissional deve visar a obtenção de adequadas condições de salubridade, segurança e bem-estar. Sendo assim, questionamos se o DMAE levou em consideração que a atividade que os leituristas executam no dia a dia tem um grande risco de mordedura de cachorros e que a utilização de bermudas facilita uma mordedura de risco grave?

Seguimos.

Temos que quando tratar-se de leitura remota de hidrômetro, a mesma será realizada através de radiofrequência. Considerando que cada fabricante possui uma tecnologia própria e que por lei devem manter a disponibilidade de suporte por 5 (cinco) anos, questionamos se os hidrômetros instalados pelo DMAE com essa tecnologia atendem esse lapso temporal? Se sim ou se não, como será após esse período?

**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimmbrasil@fimm.com.br

A licitante precisará dessas informações para preparar-se adequadamente para participar do certame pois, caso venha a sagrar-se vencedora, incorrerá na previsão do item 1.30.8, que dispõe sobre sanções administrativas para os casos em que não forem executadas as leituras nos hidrômetros com sensores dotados de radiofrequência.

O item 1.31.2, por sua vez, prevê que para atender o objeto, a Contratada deverá disponibilizar no mínimo 5 (cinco) veículos, já no item 1.31.5 recomenda a utilização de 10 (dez) veículos. Pode-se dizer que está evidenciada mais uma inconsistência no Edital com o condão de confundir e atrapalhar o licitante durante a formação dos custos.

O item 1.33.1 dispõe sobre a necessidade da Contratada manter escritório em Porto Alegre ou em municípios limítrofes. Embora cientes de que a exigência se faz legal e jurisprudencialmente possível, é impossível não se questionar o porque será aceito escritório em municípios diversos de Porto Alegre, sendo que o serviço será executado exclusivamente neste último?

Destacamos pois que não faz sentido a permissão de escritório em lugares alheios a Porto Alegre, bem como alertamos que não se admite a opção arbitrária, destinada a beneficiar determinado fornecedor ou fabricante.

No mais, o item 1.17 e seus subitens tratam da captura de fotos e sua operação. Tendo em vista a média diária de 20.600 (vinte mil e seiscentos) hidrômetros, essa gestão precisaria ser feita por uma equipe administrativa de aproximadamente 50 (cinquenta) pessoas ou por um sistema.

No entanto, como já foi informado nesta peça, não ficou claro se será fornecido um sistema pelo DMAE e nem as suas funcionalidades. Fica então o questionamento se, caso fornecido

**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimmbrasil@fimm.com.br

pelo DMAE, o sistema terá uma ferramenta própria para fazer a gestão das fotos? Caso contrário, será necessário contratar uma equipe administrativa para tanto? Desde já cumpre-nos adiantar que com base no valor estimado divulgado e no orçamento prévio, a remuneração pretendida pela Administração é insuficiente para arcar com os custos dessa equipe.

Da mesma forma os itens 1.35.17 e 1.35.19 que versam sobre a transmissão de dados (fotos e arquivos) das leituras executadas. Na incerteza de qual sistema será utilizado, fica impossível a Contratada definir determinadas funções.

O item 1.30.1 traz a obrigação da Contratada fornecer, às suas expensas, os equipamentos de leitura (impressoras e coletores). Porém, nos anexos do Edital é possível vislumbrar apenas quais são os equipamentos utilizados atualmente, que por sua vez, são modelos descontinuados do mercado.

A falta de clareza quanto as especificações dos equipamentos que deverão ser fornecidos e que são essenciais para a cumprimento do objeto contratual, inviabiliza a formação dos custos de forma eficaz e compatível com a realidade. E a situação resta agravada se considerarmos que ainda não há informações suficientes sobre o sistema que será utilizado, o que impossibilita a escolha de equipamentos compatíveis com o mesmo.

O que se percebe neste Edital, sobretudo, é a configuração da hipótese de custos impossíveis de mensuração na proposta de preços.

Ainda mais porque, conforme extrai-se do próprio Edital, no item 1.29.7 que todas as despesas com fornecimento de materiais, ferramentas, uniformes, EPI's, equipamentos, transporte e demais custos inerentes à execução do serviço, devem estar previstas e inclusas nos valores previstos na proposta.

Nos questionamos: como poderá a licitante ofertar uma proposta compatível com o serviço licitado, se ela sequer tem as informações necessárias para precificar os custos deste?

**FIMM BRASL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimbmbra@fimm.com.br

Sobre isso, pondera o Ilustre Jurista Marçal Justen Filho (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª Ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 191):

É dever jurídico da Administração Pública elaborar a planilha mais consistente possível. Isso significa a necessidade de estimar todos os itens de custos, tomar em vista todas as despesas diretas e indiretas e atingir um resultado que seja respaldado por informações objetivas.

Destaca-se ainda que a presente licitação é do tipo menor preço, e em licitações como esta, é imprescindível a análise dos preços unitários, de modo a se coibir a prática do denominado jogo de planilha, que se caracteriza pela elevação dos quantitativos de itens que apresentam preços unitários superiores aos de mercado e redução dos quantitativos de itens com preços inferiores, por meio de aditivos.

Diante de todo o exposto, impera-se que seja corrigido o Edital, para que se respeite o que determina a Lei de Licitações, a Constituição Federal e os princípios do Direito Administrativo.

**FIMM BRASIL LTDA.**  
Complexo Empresarial São Mateus – Torre Office  
Avenida Santos Dumont nº 5753 – Sala 109 – Bairro: Papicu  
Fortaleza – Ceará  
CNPJ 01.298.675/0001-21  
Ins. Est.: 06.973.737-1  
Fone/Fax: 85 3261.8135  
www.fimm.com.br  
fimmbrasil@fimm.com.br



## CONCORRÊNCIA nº 12/2022

### RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

#### 1. Da modalidade licitatória

A modalidade de licitação escolhida, concorrência, amolda-se ao disposto no art. 23, da Lei nº 8.666/93.

#### 2. Do valor estimado

O valor estimado do contrato reflete a forma idealizada no planejamento da contratação. Focou a reclamante apenas no valor total do contrato, sem atentar para as mudanças ocorridas no edital. Em função da modificação dos requisitos do edital, ocorreram mudanças também na composição dos custos. O veículo para transporte de pessoal, o número estimado e sugerido de leituristas e utilização de software de leitura do DMAE são exemplos das modificações realizadas e que impactaram na redução do valor geral do contrato. As pesquisas de mercado para formação do preço estimado para contratação foram realizadas entre março e maio de 2022.

#### 3. Clareza do objeto

A partir da declaração do objeto, item 1.1, é esclarecida a necessidade de transmissão de dados online a partir dos coletores de dados, conforme itens 1.29.1 (...deverá providenciar...dispositivos e meios de comunicação de dados e voz...), 1.30.9 (...ter acesos à internet...e permitir a transmissão de dados on-line das leituras). Não prospera inclusive a tentativa de conexão da conjectura criada com a comprovação da qualificação técnica, pois caso não houvesse transmissão de dados online e tivesse prestado serviço de leitura de hidrômetros com uso de coletores de dados, o licitante não poderia ser desqualificado, pois estaria amparado justamente pela similaridade e complexidade dos serviços prestado anteriormente. Sobre os processos complementares, quais seriam estes senão outros processos de trabalhos que estão associados ao macroprocesso de leitura de hidrômetros como preceitua o conceito da palavra. Processos complementares estes que serão arquitetados e realizadas pelo licitante a partir do preconizado no macroprocesso definido no edital. São exemplos de processos complementares a contratação de leituristas, o controle de produtividade dos leituristas, o suporte e supervisão dos leituristas, etc. Em relação ao software dos coletores de dados, os itens 1.1, 1.22, 1.23, 1.23.1 e 1.23.2 deixam claro que este será disponibilizado pelo DMAE.

#### 4. Serviços não remunerados

A confirmação de leitura prevista no item 1.34.6, revisita ao hidrômetro após leitura, está diretamente associada à eficiência da licitante, pois se prestar serviço



de qualidade poucas ou nenhuma confirmação será solicitada, pelo menos esta é a conclusão que chegamos ao longo dos mais de 50 anos executando com servidores próprios o serviço de leitura e experiência com terceirização há 7 anos. Quando evidenciado erro de leitura ou indicação de código de anormalidade (impedimento de leitura) indevido é requerida a confirmação de leitura para corrigir uma falha na primeira tentativa de leitura, ou seja, a confirmação visa corrigir erro da própria contratada. Em relação ao item 1.35.9, nos casos de inexecução de leitura (AN 254) o faturamento ocorre pelo sistema comercial do DMAE e a conta é entregue pelos Correios, haja vista que a contratada não disponibiliza ou possui dados de leitura do hidrômetro. A ocorrência do caso do item 1.35.9 com previsão de desconto em dobro no item 1.35.10 tem origem no prejuízo causado ao DMAE, pois o custo de envio pelos Correios (Atualmente R\$ 2,35) é em muito superior ao custo da emissão de conta simultânea pela licitante. Se não houve a prestação do serviço, este não será remunerado. No caso da confirmação de leitura (revisita), o contratado é remunerado pela primeira leitura e está sendo acionado para corrigir falha, esta não remunerada por óbvio. Em que se fale de enriquecimento ilícito estaria a contratada incorrendo, neste caso, que o DMAE pagasse pelas não leituras e necessidades de correções de leituras que presenciamos diariamente.

## 5. Outras irregularidades/inconsistências

Compete ao contratante definir o que será demandado para execução pela contratada, é o que prevê item 1.5. Além da leitura manual, realizada pela licitante, o DMAE possui leitura por telemetria para grandes consumidores, motivo pelo qual a prerrogativa de definição da carga de leitura é do DMAE. O Item 1.7 e 1.8 tem origem na necessidade de observância ao planejamento, definido pelo DMAE, para execução do processo de faturamento (onde está incluso a leitura manual realizada pela licitante), correções de contas, emissão e entrega de contas não simultâneas, suspensão do abastecimento entre outras atividades. Eventualmente ocorrem mudanças no cronograma de leitura, Item 1.8, porém são de força maior e fogem ao planejamento mensal previsto. Em relação ao item 1.9, é prerrogativa do DMAE definir o prazo desejado para entrega das leituras conforme já explanado. O padrão é um dia para a execução da leitura em cada grupo de leitura na data definida no cronograma (em média 30 dias de intervalo), ficando com até dois dias os grupos maiores em função da quantidade de leituras, mas isso também não é nenhuma novidade para a requerente, pois já é rotina no seu contrato atual. O item 1.29.4 foi estabelecido em função de ser o padrão de uniforme do DMAE e ser desta forma que se realizava o serviço de leitura manual. A bermuda era utilizada somente nos dias de muito calor. O uso de calça não elimina o risco de mordedura de cães, motivo pelo qual a bermuda foi aderida. Em relação a leitura de hidrômetros por rádio frequência, entendemos que o questionamento é irrelevante pois há hidrômetro de 2013 ainda lidos pelos mesmos rádios receptores indicados no Item 1.30.5. No caso de eventual aquisição deste tipo de hidrômetro, esta será realizada mantendo os mesmos protocolos citados no edital (Item 1.30.4.1), assim independentemente da marca do hidrômetro o mesmo rádio em uso tem capacidade de capturar os dados. Em relação aos itens 1.31.2 e 1.31.5, impossível maior clareza na medida em que um indica o quantitativo mínimo exigido e o outro de caráter apenas informativo, sugere um quantitativo baseado na experiência do DMAE. Cabe a licitante definir o quantitativo de veículos que julga necessário para o pleno atendimento do objeto, desde que atenda ao item 1.31.2. O item 1.33.1 tem



caráter legal de não restringir a competição, cabendo a licitante definir a melhor opção para implantar sua base operacional. Cabe frisar que item não obriga uma base em Porto Alegre, assim entendemos ser descabida e irrelevante tal ponderação. Sobre as fotos, item 1.17 e subitens primeiramente cabe esclarecer que o quantitativo indicado pela requerente de hidrômetros lidos diariamente é demasiadamente exagerado e irreal. As fotos, da maioria exigida, são obtidas e armazenadas no coletor de dados. Após o encerramento das tarefas deve ocorrer o envio das leituras realizadas e fotos do coletor (Itens 1.35.17 e 1.35.19) ao DMAE de forma eletrônica. Tal qual ocorre hoje no contrato junto a requerente, exceto em relação às fotos. As fotos que merecem dispêndio de tempo para catalogação e envio diretamente ao DMAE são as oriundas das confirmações de leitura ou outra diligência específica, todavia, conforme já citado anteriormente este quantitativo depende da qualidade do serviço prestado pela licitante. A maior parte dos esforços da licitante em relação às fotos é o de orientar e se fazer cumprir os padrões estabelecidos junto aos seus colaboradores que efetuam leitura e confirmação de leitura em campo. Em relação ao item 1.30.1, novamente no item 1.30.5 e anexos do edital são apresentados modelos de equipamentos em uso a título de informação. Assim, no item 1.30.4 há recomendação das especificações mínimas dos equipamentos sem prejuízo à formação de preço do licitante e dissociação do software que será disponibilizado pelo DMAE para leitura dos hidrômetros.

Ainda cumpre destacar que a maior parte das alegações da impugnante, que fundamentam o ataque ao presente edital, se repetem, em conteúdo às regras principais contidas no Edital da Concorrência nº 01/2019, com as quais anuiu.

Diante do exposto, a impugnação está indeferida.

Felipe Niemezewski da Rosa  
Coordenação de Editais - GLIC  
DMAE