



MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
DIRETORIA DE FABRICAÇÃO (1946)

**JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO**

Referência: Concorrência nº 01/2021-DF.

Processo Administrativo: 64473.003703/2021-49.

**I – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Cuida-se de resposta ao pedido de Impugnação aos termos editalícios da Concorrência nº 01/2021, cujo objeto encontra-se definido no respectivo Projeto Básico (Contratação de empresa especializada para a execução do serviço de modernização da Viatura Blindada de Reconhecimento Média Sobre Rodas EE-9 CASCAVEL), apresentado pela empresa **XCMG BRASIL INDÚSTRIA LTDA** (“XCMG Brasil”), pessoa jurídica de direito privado, com sede na Rodovia BR-381, sem número, Km 854/855, Distrito Industrial, Pouso Alegre/MG, CEP 37.556-830, inscrita no CNPJ 14.707.364/0001-10.

**II – DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO**

A presente Impugnação foi apresentada com observância ao prazo previsto na legislação de referência, ou seja, de acordo com o art. 41, parágrafo segundo, da Lei nº 8.666/1993 (até dois dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação), devendo ser, portanto, considerada tempestiva.

**III – DOS PONTOS QUESTIONADOS**

Resumidamente, a Impugnante apresentou os seguintes questionamentos ao Edital da Concorrência nº 01/2021:

1. Condição discriminatória fundada em critério não pertinente e irrelevante para o objeto da contratação;
2. Restrição ilegal à competitividade por excesso de restrições.

#### IV – DA ANÁLISE DOS PONTOS QUESTIONADOS

Importante destacar, *ab initio*, que a Impugnante alega uma suposta “patente nulidade no instrumento convocatório”, fundamentando sua assertiva em condições editalícias escoradas em “critérios não pertinentes ou irrelevantes para o objeto da contratação”. Ao se posicionar assim, conclui haver uma “tentativa de beneficiar alguns particulares”.

Pois bem, como se verá adiante, desprovida de razão está a Impugnante em relação às suas alegações, devendo ser considerada leviana sua conclusão em relação a suposto benefício de terceiros, uma vez que, sequer, apontou provas, indícios, informações ou nomes.

Em atenção especificamente aos alegados “critérios não pertinentes ou relevantes para o objeto da contratação” (apontados na pág. 1 e repetidos em diversas outras do petitório), parece haver um equívoco da Impugnante em saber de quem é a responsabilidade por definir o objeto da licitação. Eventual inversão de papéis entre o agente público e o privado, em relação às atribuições de cada qual, não tem nenhum cabimento. Por certo, a demanda a ser satisfeita, e que está intrinsecamente relacionada à satisfação do interesse público, é de total conhecimento da Administração Pública, materializada adequadamente no instrumento convocatório.

No mérito da Peça Impugnatória, a empresa informa que seu intento resta “frustrado perante as imperfeições do instrumento convocatório”, afirmando ser a exigência técnica do certame “incompatível com o princípio da proporcionalidade”, concluindo haver “prática de direcionamento”. Afirma, também, que o Edital é falho porquanto “não estão previstas todas as informações básicas do projeto”, sem citar nenhuma a título de exemplo. Chega até mesmo assinalar que a Administração Pública **furtou(!)** o caráter competitivo do certame.

Apesar de repetitivos e enfadonhos os argumentos, os mesmos serão abordados mais adiante nos aspectos pertinentes ao deslinde de eventuais dúvidas relativas ao certame, deixando-se eventuais acusações de direcionamento e/ou qualquer outro fato tipicamente ilícito para apuração no momento oportuno. Para tanto, porém, aguarda-se **desde já** da Impugnante maiores informações a respeito, a fim de se desencadear os meios investigativos necessários pelos órgãos de controle, internos e externos. Afinal de contas, e como bem fez lembrar a própria Impugnante, espera-se uma postura de boa-fé de ambas as Partes.

**1. Condição discriminatória fundada em critério não pertinente e irrelevante para o objeto da contratação:**

**1.1 Cláusula 7.7.2 – Exigência de Título de Registro ou Certificado de Registro com excesso de especificidade.**

O processo licitatório em destaque possui como objeto o serviço de modernização de diversos subsistemas de um material de emprego militar, o que enseja especial atenção a todo arcabouço normativo de Produtos Controlados pelo Comando do Exército – PCE, em especial o Decreto 10.030, de 30 de setembro de 2019, que aprova o Regulamento de Produtos Controlados.

Nesse contexto, a natureza de alguns subsistemas alvos da futura intervenção modernizadora enseja a exigência de Título de Registro (TR) ou Certificado de Registro (CR) das atividades listadas, tendo em vista que o registro é condição para o exercício de atividade com PCE, conforme preconizado pelo art. 7º, parágrafo 2º, do Decreto 10.030, de 30 de setembro de 2019.

Em nenhum momento, no item 7.7.2 ou no item 7.7.3 do Edital da Concorrência nº 01/2021, está descrita ou subentendida a palavra **CUMULATIVA**, conforme apresentada pela Impugnante. Tal fato está corroborado com o descrito nos itens 7.8.3 e 7.9 do mesmo instrumento convocatório, o qual permite, para efeito de qualificação técnica, o somatório do quantitativo de cada consorciado.

Neste diapasão, a impugnante menciona no item 16 de seu pedido, que o Edital exige a “apresentação cumulativa, de quatro TR ou CR”, o que não é verdade. De início, percebe-se mais uma vez a inserção com destaque da palavra “cumulativa”, que como esclarecido anteriormente não se encontra na redação do Edital que regula os requisitos para a fase de habilitação do certame. Segundo, percebe-se que a impugnante não obteve informações necessárias e/ou suficientes junto legislação e/ou junto aos Órgãos do Exército responsáveis pela emissão de documentos que amparam legalmente uma empresa a desempenhar atividades envolvendo PCE, pois não é exigida a quantidade de quatro TR ou CR, dada a impossibilidade legal de obtenção de mais de 01 (um) TR ou CR por uma única empresa. Na verdade, à luz da legislação em vigor, o que se permite seria o apostilamento de atividades associadas aos PCE nos TR ou CR, ou seja, hipoteticamente, um único TR ou um único CR já seria o suficiente para cumprir o requisito definido no Edital. Neste ponto, ressalta-se que o instrumento convocatório possibilita a

participação no certame de empresas reunidas em consórcio, dada a complexidade do objeto da licitação.

O objeto da licitação envolve a integração 10 (dez) pacotes de trabalho interdependentes, conforme conteúdo técnico definido no Caderno de Encargos e Especificações Técnicas, Anexo II do Projeto Básico. Oportuno destacar que com relação a estes pacotes de trabalho, dada a leitura do conteúdo técnico subscrito no referido anexo, identifica-se claramente os 4 (quatro) tipos de PCE mencionados nos requisitos de qualificação técnica do Edital, o que caracteriza como proporcional e legal os termos editalícios associados à exigência em voga. Por consequência, a Administração não viola os princípios da legalidade e da proporcionalidade, aos quais está constitucionalmente vinculada, ao fazer constar em Títulos de Registro e/ou Certificados de Registro os 4 (quatro) registros de atividades de PCE, pertinentes ao objeto da licitação.

Diante do exposto, a especificidade exigida não se trata de uma discricionariedade da Administração, mas sim de condição legal para a realização das atividades atinentes ao objeto da licitação, de maneira que as exigências apresentadas no Edital se adstringem às restrições legais, o que afasta a alegação da impugnante de que as citadas exigências seriam “desnecessárias” e que teriam a “finalidade de restringir o acesso de empresas na participação do certame”, transparecendo à Administração Pública um nítido desconhecimento da legislação pertinente às atividades envolvendo Produtos Controlados pelo Exército, por parte da impugnante, o que não deixa de representar um risco ao bom andamento do processo licitatório.

Importante frisar que o objetivo da licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, e não esta que deva se amoldar aos ditames dos interessados, resguardando-se, por óbvio, que os princípios básicos inerentes ao processo licitatório administrativo, insculpidos no art. 37 do Texto Constitucional vigente, permaneçam respeitados.

Destaca-se que a obtenção dos respectivos TR ou CR é condição anterior para que empresas possam desempenhar as atividades por tais documentos reguladas, considerando-se, portanto, que seriam pré-requisitos intrínsecos para o desenvolvimento de competências nas áreas técnicas relacionadas.

Destarte, diante dos pontos apresentados, não merecem prosperar as alegações de que a Administração busca frustrar, por meio dos citados requisitos de habilitação técnica, o caráter

competitivo da licitação e de que o tempo para obtenção dos registros seria inviável, tendo em vista que a Administração se limitou a exigir apenas os requisitos legais para a execução do objeto da licitação, buscando ampliar ao máximo a competitividade do certame.

No tocante ao pedido de dilação de prazo para possibilitar arranjo de parcerias, é de se destacar que o Edital da Concorrência nº 01/2021 permite, em seu item 7.8 e seguintes, a formação de consórcio pelas licitantes interessadas. Por lógico, tal possibilidade se mostra como opção (e não obrigação), tratando-se de estratégia das empresas em fazê-lo ou não. Por outro lado, alegar que a natureza das exigências técnicas do Edital indicaria eventual necessidade de formação de parcerias internacionais e, portanto, necessidade de dilação de prazo, denota claramente que a Impugnante, desde já, se mostra incapaz de executar o objeto contratual.

Referida percepção fica ainda mais clara e evidente ao se abordar o *quantum* de prazo solicitado pela interessada (8 meses, no mínimo) entre a publicação do Edital e a realização do certame. Por óbvio, tal pedido se mostra descabido e desproporcional a qualquer planejamento eficiente da Administração Pública. Evidencia, isso sim, que a Impugnante não se encontra preparada adequadamente para a competição e tenta, a qualquer custo, flexibilizar as regras e ganhar tempo.

Talvez, no âmbito particular, tal conduta não se caracterize como ato ilícito. Porém, na esfera da Administração Pública, referida ação deve ser rechaçada sob pena de violação de princípios constitucionais básicos, em especial o da isonomia e o da moralidade. Desse modo, forçoso é reconhecer que o pedido deva ser julgado improcedente.

### **1.2 Tempo exíguo que trabalha contra o objetivo do certame. A pressa é inimiga da economia – responsabilidade pessoal dos agentes.**

A impetrante alega, nos itens 28, 29 e 30 do seu documento de impugnação, que o Edital não possuiria todas as informações básicas do projeto e esse fato somado ao tempo exíguo para apresentação das propostas acarretará em posteriores alterações que possam afetar a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse contexto, faz-se relevante destacar que, em razão de o Caderno de Encargos e Especificações Técnicas ser classificado como documento de Acesso Restrito, com base nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, o

acesso ao mesmo foi condicionado à lavratura de Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo, o que não pode ser considerado, pelo aspecto legal, como ausência de informação do Edital necessária à elaboração da proposta. Sendo assim, fica constatado que o fato de a impugnante considerar que o Edital não contém todas as informações necessárias decorre de sua opção de não ter feito sua retirada.

Outrossim, o Edital é fruto de trabalho árduo que principiou com uma Consulta Pública que forneceu à Administração, dentre outras informações, o que há de melhor disponível no mercado e que atenda à demanda da Administração Pública; sendo assim, considera-se que as informações disponibilizadas no Edital, somadas aos diversos meios franqueados para a obtenção de informações técnicas, são suficientes para que uma empresa especializada na área consiga elaborar proposta adequada ao objeto de licitação no prazo estipulado.

Ainda no tocante à suposta insuficiência de tempo para formular sua proposta, a Impugnante afirma que o prazo de mais de 100 (cem) dias, **que supera o dobro do previsto na Lei de Licitações**, é “muito menor que o outorgado em outras licitações da mesma complexidade”. Referido argumento não merece prosperar porque a interessada nem ao menos citou um único certame semelhante ao atual. E assim não o fez porque não existe.

Curioso, por fim, a Impugnante alegar exiguidade de tempo para elaborar sua proposta, mas, ao mesmo tempo, ter realizado uma “pesquisa de mercado” com o objetivo de analisar todos os aspectos relativos ao cumprimento do editalício, conforme expressamente declarou na pág. 6 de sua peça. Conclui, de **forma assustadora** segundo a própria se expressou, que somente uma ou duas empresas, isoladamente, conseguiriam satisfazer as exigências do certame.

Assustadora, no entanto, parece ser a vinculação que a Impugnante fez entre o resultado dessa hipotética pesquisa de mercado e a conclusão que encetou em seguida, afirmando categoricamente que haverá dano ao “erário público” (sic) caso a licitação siga seus atuais termos, sem satisfazer quimeras suas. Nunca é demais lembrar que contratar licitante que não atenda a requisitos técnicos necessários à execução contratual, além de ser ilegal, eleva o risco real de dano ao erário. Sendo assim, não merecem prosperar os argumentos impugnatórios.

## **2. Restrição ilegal à competitividade por excesso de restrições:**

Eventual participação diminuta alegada pela Impugnante, caso se confirme, ocorrerá pela especialização do objeto licitado, e não por conta de exigências excessivas do Edital que, de acordo com a interessada, está “direcionado”. É de registrar que a XCMG Brasil afirma o mesmo em diversas passagens de sua peça, não logrando comprovar, minimamente, qualquer indício ou eventual beneficiário de sua acusação.

Importante notar que a própria impugnante, em momento de rara coerência em seus argumentos, admite que a natureza da licitação reflete, necessariamente, algum tipo de restrição. No entanto, deturpa o correto entendimento doutrinário e jurisprudencial no tocante à vedação de restrição excessiva nos certames tentando transpor, para o caso concreto, esse entendimento consagrado ao dizer que se trata do presente caso.

Assim, o presente certame apresenta, licitamente, restrição inerente à natureza do objeto a ser licitado, estando o respectivo Edital alinhado aos ditames impostos pela melhor técnica disponível e necessária à satisfação do interesse público. A restrição, portanto, serve para apontar o universo de interessados capazes em acudir ao certame e que, no futuro, conseguirão desempenhar satisfatoriamente todas as ações com vistas à execução contratual, impedindo que “aventureiros” se arvorem em seara na qual não dispõem de condição de atuar.

Não devem prosperar, por conseguinte, as alegações apresentadas pela Impugnante classificando as condições do editalício de “ilegais”, “desnecessárias”, “inadequadas” e “restritivas à competição”. Eventual alegação nesse sentido deve ser creditada à incapacidade técnica do interessado em tentar participar adequadamente do certame, e não a suposto defeito no Edital, em especial, em seu Projeto Básico. No ponto, portanto, não procedem as alegações impugnatórias.

## **V - CONCLUSÃO**

Ponto de destaque na peça impugnatória, e de saltar aos olhos, se refere à legislação de regência do certame citada pela interessada, e a modalidade elencada para concretização da licitação.

Ainda que a nova Lei de Licitações guarde em seu bojo semelhanças com a Lei nº 8.666/1993, em especial nos temas aderentes ao presente certame, a Impugnante parece desconhecer o

regime jurídico ao qual a Concorrência nº 01/2021 está submetida. Reforçando essa percepção equivocada da interessada, nota-se que a mesma cita modalidade licitatória completamente distinta da elencada na licitação ora em comento. Referido “detalhe” não pode ser desprezado porque a modalidade de licitação informa o conjunto de procedimentos que serão levados a efeito para se alcançar o objetivo da futura contratação.

Bastava a Impugnante consultar o preâmbulo do Edital para saber que a Lei aplicável à espécie é a Lei nº 8.666/1993 (ainda em vigor!), e a modalidade licitatória uma Concorrência (em vez de Pregão), cuja definição pode ser lida consultando os termos do art. 22, parágrafo primeiro, do referido normativo. Aliás, é justamente esse dispositivo que informa que os interessados devem comprovar “possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

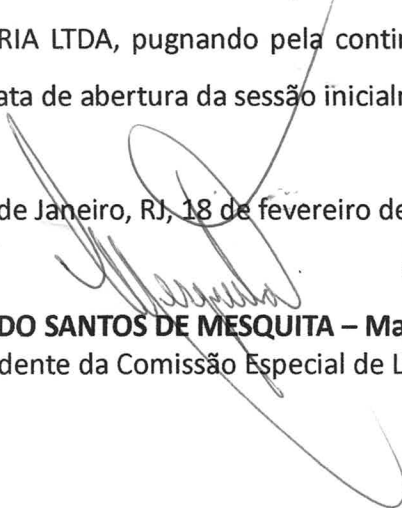
Assim, denota-se que, ou a interessada não leu com a devida cautela o instrumento convocatório da Concorrência nº 01/2021 e partiu para uma impugnação improcedente, ou leu um edital relacionado a outro certame licitatório, estranho aos objetivos da Diretoria de Fabricação. Seja como for, e independente da confusão realizada, os argumentos apresentados carecem de sustentação, devendo ser considerado improcedente o pedido impugnatório.

## VI – DA DECISÃO

*Ex positis*, importante frisar, ainda, que o instrumento convocatório da presente Concorrência nº 01/2021 foi **analisado e aprovado** pela Advocacia-Geral da União, por intermédio da Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército - CONJUR-EB, o qual cumpriu com todos os requisitos legais para prosseguimento do feito.

Assim, decido pela IMPROCEDÊNCIA total do pedido de Impugnação apresentado pela empresa XCMG BRASIL INDÚSTRIA LTDA, pugnano pela continuidade do certame licitatório em seus atuais termos, mantida a data de abertura da sessão inicialmente prevista.

Rio de Janeiro, RJ, 18 de fevereiro de 2022.

  
**EVANDO SANTOS DE MESQUITA – Major (R/1)**  
Presidente da Comissão Especial de Licitação