



**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAMAR – SÃO PAULO**

Ref.: Concorrência Pública nº 014/2021

Sessão Pública: 09h00min do dia 21 de setembro de 2021.

RUACH SERVIÇOS E FACILITIES LTDA, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas CNPJ sob o número: 46.927.372/0001-69, com sede na Avenida Paulista, número 1636, 15º andar, Bairro: Bela vista, no município de São Paulo - SP, CEP: 01.310-200 neste ato representada por seu representante legal, Sr. Leandro Justo Pedroso, portador do RG número 40.127.743-4 e regularmente inscrito no CPF sob o número 318.093.808-04, vem respeitosamente, perante V. Sa., apresentar, tempestivamente,

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

realizado pela Prefeitura Municipal de Cajamar - SP, que tem por objeto, em resumo, a contratação de empresa para prestação de serviços de controle, operação e fiscalização de portarias e edifícios, com a efetiva cobertura dos postos designados, nos locais especificados na relação de postos e locais, conforme Termo de Referência.



I. DA TEMPESTIVIDADE

A presente é plenamente tempestiva, uma vez que o prazo para protocolar a impugnação é de até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qual seja, dia 21 de setembro de 2021.

Considerando o prazo legal para apresentação da presente impugnação, consonante com o disposto no Edital, o termo final do prazo de impugnação se dará em 16 de setembro de 2021, como expresso no Edital, motivo pelo qual deve ser conhecida e julgada a presente impugnação.

II. DOS FATOS

A Prefeitura Municipal de Cajamar instaurou procedimento licitatório, na modalidade Concorrência Pública, do tipo Menor Valor Global, que tem data prevista para ocorrer dia 21 de setembro de 2021, visando a contratação de empresa para prestação de serviços de controle, operação e fiscalização de portarias e edifícios, com a efetiva cobertura dos postos designados, nos locais especificados na relação de postos e locais, conforme Termo de Referência.

Porém, analisando o instrumento convocatório e realizando vistas ao processo, verificou-se a presença de irregularidades, as quais contrariam a Lei de Licitações, os princípios da Administração Pública, a jurisprudência dos Tribunais de Contas, bem como o interesse público.

Dentre essas irregularidades, utilização de orçamentos que não condizem com o valor de mercado, nem ao termo de referência lançado pela municipalidade.

Outra mácula constante do texto editalício diz respeito à não apresentação de quantitativo de materiais ou a dimensão dos locais, para o correto dimensionamento das quantidades dos produtos de limpeza.



Portanto, o conjunto dessas irregularidades impõe ao administrador a imperiosa reformulação do Edital, sob pena de permanecer em vício o texto editalício, pela contrariedade aos princípios vinculados aos atos administrativos, à jurisprudência das Cortes de Contas e à legislação pertinente, conforme ficará demonstrado.

III. DO DIREITO

i. Da irregularidade na utilização de orçamentos que não condizem com o valor de mercado, nem ao termo de referência lançado pela municipalidade.

Diante desta situação narrada, verificamos que a utilização dos orçamentos 1- Prefeitura Municipal de Matias Barbosa (Pregão Presencial nº 23/2021); 2- Painel de Preços e 3 – FORTFQ Terceirização de mão de obra, folhas 28, 62 e 42 do processo.

O orçamento estimativo, esta previsto na Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, trata o orçamento estimativo (i) como elemento integrante do projeto básico (art. 6º, IX, 'f'); (ii) como condição para deflagração de licitação de obras e serviços de engenharia (art. 7º, V); (iii) como condição para realização de compras (art. 15, caput); (iv) como anexo obrigatório do edital (art. 40, § 2º, II) nas tomadas de preços e concorrência e (v) como condição para contratação direta (art. 7º, § 9º c/c inciso II, § 2º) no caso de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

O orçamento serve de parâmetro para fixação, pelo edital, dos critérios de aceitabilidade das propostas em relação aos preços unitários e global, conforme o caso: a Lei nº 8.666/93, art. 40, X, define como cláusula obrigatória do edital o estabelecimento de critérios de aceitabilidade dos



preços. Tais critérios só podem ser quantificados com base em parâmetros objetivos, após a elaboração do orçamento;

Servindo também para auxiliar o responsável pela contratação na identificação de proposta com possível sobrepreço ou mesmo proposta inexecutável, nos termos da Lei nº 8.666/93, art. 48, II, § 1º, itens “a” e “b”: ao julgar as propostas, a comissão de licitação ou o pregoeiro devem expurgar as propostas manifestamente inexecutáveis ou que apresentem sobrepreço. Em ambas a hipótese é necessária um parâmetro de comparação, que só pode ser alcançado a partir da confecção do orçamento estimativo.

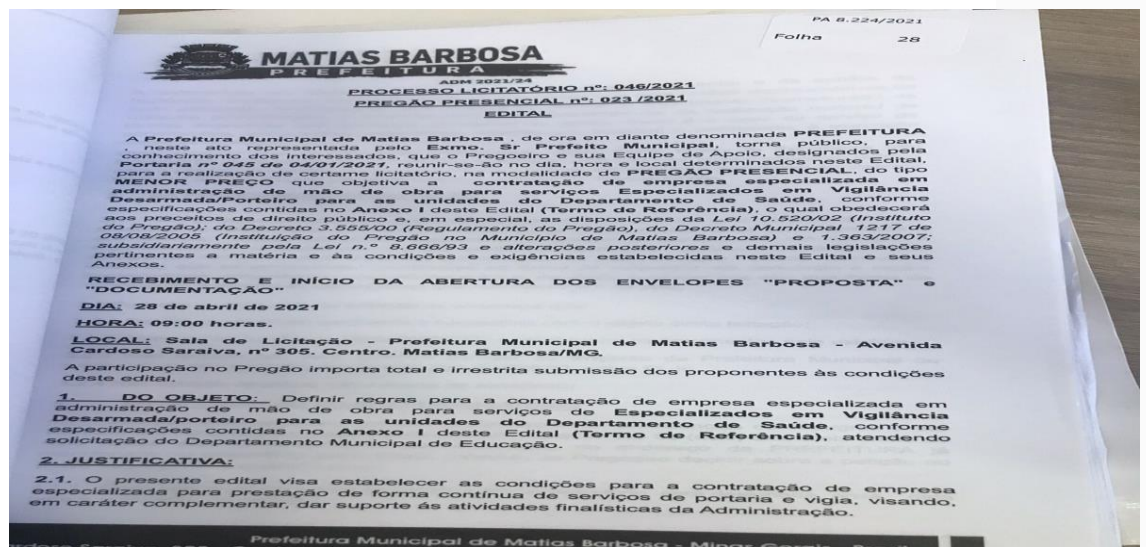
A forma de realização de cotação realizada pela Prefeitura Municipal de Cajamar contraria o Acórdão n.º 1547/2007 do TCU, que traz o que segue:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.1.2. proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, **três orçamentos de fornecedores distintos**, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório”. (Grifo Nosso)

Os orçamentos não foram realizados conforme determina a Lei e o entendimento das Cortes, seguindo nessa linha como pode se dizer que o Pregão Presencial da Prefeitura de Matias Barbosa, sendo objeto de **VIGILÂNCIA**, corresponde ao mesmo termo de referência que fora lançado pela Municipalidade??? Ou mesmo que as licitações que levaram a média de

preços do Painel de preços??? Ou ainda um orçamento de uma única empresa FORTFQ, que trás como especificação a informação que será elabora um plano pela empresa???

O Primeiro orçamento que utilizou-se o de Prefeitura Municipal de Matias Barbosa (Pregão Presencial nº 23/2021), cuja licitação ocorreu em 28 de abril de 2021, vejamos:



Pois bem, supondo que seja o mesmo descritivo com suas peculiaridades de fornecimento de material e aplicativo, estaria errado utilizar este pregão como parâmetro de preços, vejamos o objeto do certame a ser licitado:

“Objeto: Contratação de empresa para prestação de serviços de controle, operação e fiscalização de portarias e edifícios, com a efetiva cobertura dos postos designados, nos locais especificados na relação de postos e locais, conforme Termo de Referência.” (retirado do edital CP 14/2021)

Vejamos agora o objeto do Pregão Presencial 23/2021 da Prefeitura Municipal de Matias Barbosa:

“...que objetiva a contratação de empresa especializada em administração de mão de obra para serviços **Especializados em Vigilância Desarmada/Porteiro** para as unidades do Departamento de Saúde,...” (Grifo Nosso)

Desta forma este orçamento não condiz com objeto ora licitado pela Prefeitura Municipal de Cajamar, devendo ser excluído do processo.

O segundo orçamento extraído do painel de preços do Ministério da Economia também incorre no mesmo erro, como saber se as especificações dos serviços ali levantados são os mesmo aqui licitados??? Devendo dessa forma não ser utilizado, podendo incorrer em um erro e frustrar a licitação.

Já o terceiro orçamento, realizado por empresa a qual recebeu provavelmente o Termo de Referência, que se encontra encartada no edital, vejamos:

PA 8.224/2021
Folha 68 7/2021
Folha 42

FORTFO
FORNADORA DE SERVIÇOS DE TERCEIROS

PROFISSIONAL VIGIA.

DESCRIÇÃO	HORÁRIOS / TURNOS
16 Profissional de controlador de acesso.	Escala de trabalho 12x36 de segunda à domingo no horário 24hs.
VALOR TOTAL DE SERVIÇO R\$ 57.000,00 (Cinquenta e Sete Mil Reais)	

- ESPECIFICAÇÃO DO SERVIÇO:
O serviço será executado de acordo com o PLANO DE NORMAS E PROCEDIMENTOS elaborado pela FORTFO, e será adequado pelo nosso departamento pessoal às necessidades do cliente.

I - CUSTO TOTAL DOS SERVIÇOS:
R\$ 57.000,00 (Cinquenta e Sete Mil Reais)



Ao analisar o orçamento vemos no seu corpo, vejamos o imposto pela empresa:

“O Serviço será executado de acordo com o **Plano de Normas e procedimentos elaborada pela FORTFQ**, e será adequado pelo nosso departamento pessoas às necessidades do cliente.”
(Grifo Nosso)

Com isso conclui-se que não atende o solicitado pela Municipalidade, devido não ser o objeto licitado ou melhor ao Termo de Referência imposto pela Prefeitura, desta forma devendo também ser desconsiderado.

A respeito do tópico supracitado, podemos destacar algumas considerações correlatas de fontes diversas do direito.

“Da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências:
Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir **orçamento detalhado** em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;



Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

§ 2o Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - **orçamento estimado** em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)”

Ao analisar o processo verificou-se que não constam planilhas conforme determina a lei descrita acima, incorrendo em vício grave no processo, além deste ponto os outros orçamentos não condizem com o Termo de Referência apresentado pela Prefeitura.

Outro ponto e a grande discrepância de valores, que foram utilizados para chegar a uma média de valores, vejam:

PA 8.224/2021
Folha 88

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAMAR
Diretoria de Licitações
Direção de Compras
Modalidade de Licitação: Pregão Eletrônico - Lançamentos com Desconto/Imposto.

Cotação nº: **218/2021** Requisição: **1811/2021**

Item: 001 Qtd.: 1,00 U.M.: SV Produto: 24.01.07761 - CONTROLADOR DE ACESSO, 44 HORAS SEMANAIS, 7 DIAS TRABALHADOS, 2 POSTOS E 16 PESSOAS

Forneecedores	Vi. Unitário	Vi. Total
ARAUJO E MATENAUER TERCEIRIZACAO DE MAO DE OBRA LTDA	684.000,0000	684.000,00
MINISTERIO DA ECONOMIA	696.000,0000	696.000,00
MUNICIPIO DE MATIAS BARBOSA	901.908,4800	901.908,48
Preço Médio:	760.636,1600	760.636,1600
Total Menor Preço:		684.000,00
Média Total:		760.636,16

Forneecedores Participantes	Telefone	Valor Total
4046 - MINISTERIO DA ECONOMIA CPF/CNPJ : 00.394.460/0001-41 E-mail : CNPJ.DF.SPOA@FAZENDA.GOV.BR	(061) 2021-5015	696.000,00
4332 - ARAUJO E MATENAUER TERCEIRIZACAO DE MAO DE OBRA LTDA CPF/CNPJ : 22.499.948/0001-76 E-mail : MATENAUER@FORTFQ.COM.BR	(011) 4817-7026	684.000,00
4511 - MUNICIPIO DE MATIAS BARBOSA CPF/CNPJ : 18.338.194/0001-03	(032) 3273-5500	901.908,48

Total de Participantes: 3

CAJAMAR, 19 de Julho de 2021

ELABORADO POR: VANUSA ALEXANDRE RAMOS
SECRETARIA DE COMPRAS E LICITAÇÕES

APROVADOR POR: FABIANO LIMA RODRIGUES
SECRETARIO DE CULTURA, ESPORTE E LAZER

ANALISADO POR: CESAR LEANDRO
GESTOR DE COMPRAS E LICITAÇÕES

ANALISE MERCADOLÓGICA ATENDEM AS NECESSIDADES DA AREA
UNICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, ESPORTE, LAZER
FABIANO LIMA RODRIGUES

De acordo com o art. 2º, §§2º e 4º, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 5/2014, o gestor deve examinar os preços coletados de forma crítica, isto é, não pode aceitar, cegamente, que esses preços representam os valores praticados pelo mercado. Deve verificar se não existem preços muito discrepantes do padrão.

Vejamos que a diferença do menor valor (R\$ 684.000,00) para o maior valor (R\$ 901.908,48) é de R\$ 217.908,48 (duzentos e dezessete mil novecentos e oito reais e quarenta e oito centavos), representa um percentual de 24% menor que o valor de R\$ 901.908,48, a média extraída não deve ser



utilizada, pois existem valores discrepantes, entre os orçamentos encartados no processo.

Portanto, a primeira recomendação é esquecer o menor preço como parâmetro para a estimativa dos preços de mercado. As medidas estatísticas que, realmente, devem ser adotadas são a média e a mediana, pois se destinam a medir a tendência dos preços coletados na amostra; são o que, em Estatística, denominamos de medidas de tendência central. Segue precedente ilustrativo do TCU sobre o tema:

VOTO

22. **Tanto a Secretaria de Obras quanto a de Recursos manifestaram-se pela manutenção das determinações, pugnando pela utilização da menor cotação dos preços na orçamentação da obra**, em detrimento da mediana utilizada pelo TRT.

23. Em que pese a abalizada argumentação apresentada pelas unidades instrutivas, constantes do relatório precedente, divirjo do encaminhamento proposto.

24. Cumpre registrar que a **Lei n.º 8.666/93 não prescreve como deve ser realizado este orçamento. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, não prevê a forma pela qual será realizada a cotação de preços quando ausente o insumo no SINAPI e inexistente a tabela de referência formalmente aprovada por órgão ou entidade da administração pública federal.**



25. Verifica-se, portanto, a existência de uma lacuna no ordenamento na medida em que os normativos não definem como será realizada a orçamentação de insumo quando este não estiver cotado no SINAPI e tampouco haja tabela de referência oficial.

26. **Não me parece razoável a exigência de que a orçamentação nestes casos deva sempre considerar o menor preço cotado no mercado. Entendo que a utilização de preços médios ou da mediana, além de bem refletir os preços praticados no mercado, não implica ofensa à Lei de Licitações, à LDO/2009 ou aos princípios gerais da Administração Pública.**

27. A colmatação da lacuna normativa efetuada pelos gestores do TRT utilizou-se do parâmetro legal esculpido no caput do art. 109 da LDO/2009 e, assim, **definiu como custo unitário dos insumos a mediana dos preços pesquisados. A solução me parece dotada de razoabilidade, assim como seria se houvesse utilizado a média das cotações. Destaco que o menor preço é um dos preços do mercado, mas não reflete o mercado. Nesse sentido, entendo que o preço de mercado é mais bem representado pela média ou mediana uma vez que constituem medidas de tendência central e, dessa forma, representam de uma forma mais robusta os preços praticados no mercado** (Acórdão nº 3.068/2010 - Plenário) (grifos nossos).



Dessa forma, pretende-se a suspensão do certame para que seja realizados as cotações da forma correta no certame, sendo assim, o Edital republicado, buscando-se atender ao que dispõe a Lei 8.666/93 e os princípios da administração, mais especificamente aos Princípios da Impessoalidade, Legalidade, Razoabilidade e da Ampla Competição.

ii. Do exíguo prazo estipulado para o início dos serviços

Oportuno questionar, inclusive, que o Edital, em seu item 5.5¹ Anexo II, consigna o exíguo prazo de 3 (três) dias úteis, contados a partir da data indicada pela Municipalidade, para o início das operações pelas empresas vencedoras, exigência que se revela restritiva, considerando, sobretudo, a complexidade do objeto.

Além disso, essa disposição é sobremaneira subjetiva, deixando a cargo unicamente da Administração a fixação do início da contagem do prazo para o inícios dos serviços, não podendo os interessados se habilitarem sem o devido planejamento a ser conferido com a publicação do texto convocatório.

Nessa linha já decidiu esta E. Corte de Contas, determinando, sob a relatoria do nobre Conselheiro, Dr. Sidney Estanislau Beraldo, a paralisação do certame promovido pela Prefeitura Municipal de Paraibuna (vide TC-1267.989.13-5), vejamos:

“(…) (b) itens V, “b”, e XV - o exíguo prazo de **“5 dias para o início da operação”**, que “deve ser alongado de forma mais razoável, a fim de que a licitante possa adquirir/locar/emprestar serviços e

¹ 5.5. Expedir autorização de serviços com antecedência mínima de 03 (três) dias úteis da data de início da execução dos mesmos;



contratar empregados”; (...) **É que a própria Administração reconheceu, em razões de defesa, a pertinência das reclamações relativas** à (a) apresentação, para fins de habilitação, de cópia CRV (Certificado de Registro de Veículo) e do CRLV (Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo), posto que documentos exigíveis tão somente por ocasião da assinatura do contrato; **(b) ao exíguo prazo fixado para o início da operação, devendo-se, neste particular, haver especial atenção às observações do DD. MPC,** e (c) à ausência de informações precisas para a elaboração das propostas, comprometendo se, por isso, a promover as alterações necessárias. Posto isto, circunscrito estritamente às questões analisadas, **considero parcialmente procedentes as impugnações**, motivo pelo qual a Administração deve adotar as medidas corretivas pertinentes para dar cumprimento à lei, devendo também promover cuidadosa e ampla revisão de todos os demais itens do ato convocatório relacionados.” (grifamos)

Portanto, diante da jurisprudência dessa respeitável Corte de Contas e, até mesmo, diante do princípio da razoabilidade e isonomia, pugna-se pela retificação do Edital quanto a esse ponto, concedendo prazo suficiente às futuras contratadas para início dos serviços, considerando, ainda, a dimensão do objeto.

Assim, conclui-se que, diante da ofensa à legislação pertinente, aos princípios norteadores do certame e, ademais, dos mais elogiosos julgados das



Cortes de Contas, a ato convocatório merece reforma quanto às seguintes irregularidades:

- a) **Utilização de orçamentos que não condizem com o valor de mercado, nem ao termo de referência lançado pela municipalidade;**
- b) **Exíguo prazo estipulado para o início dos serviços;**

iii. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, pugna-se pela **PROCEDÊNCIA** da presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 014/2021**, para fins de que seja suspensa a sessão pública e corrigidas as irregularidades apontadas. Assim, deve ser republicado o Edital, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, nos termos do que dispõe o art. 21, §4º da Lei 8666/93.

Pede deferimento nestes termos.

São Paulo, 14 de setembro de 2021.

RUACH SERVIÇOS E FACILITIES LTDA

Leandro Justo Pedroso

CPF 318.093.808-04

Procurador Legal

