

**ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAMAR**  
**DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÕES**  
**COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES**

**ILMO(A). SR(A). PREGOEIRO(A) E COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES**

**CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 015/2021**  
**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 8.005/2021**

**ELISEU KOPP & CIA. LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 93.315.190/0001-17, sito à Rua Ernesto Wild, nº 2100, Distrito Industrial, Vera Cruz/RS, por intermédio de seu representante, vem à presença de Vossa Senhoria, apresentar a seguinte

### **IMPUGNAÇÃO**

Aos termos do edital, o qual impossibilita a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração devido a alguns itens que estão a cercear a participação de um maior número de empresas do mercado, bem como estão descumprindo alguns requisitos legais exigidos para as licitações e contratos públicos, tal como se passa a expor.

---

#### **I – DA TEMPESTIVIDADE**

---

Preliminarmente, salienta-se que a data de abertura da proposta para este certame está apazada para o dia 28/09/2021, podendo, nos termos do art. 41 da Lei 8.666/93, qualquer licitante, protocolar o pedido em até 02 (dois) dias úteis antes da data designada

para a abertura da sessão pública. Portanto, tem-se como tempestiva a presente impugnação.

---

## II – DO MÉRITO

---

O edital de **Concorrência Pública nº 015/2021**, publicado pela **Prefeitura Municipal de Cajamar/SP**, possui como objetivo o seguinte:

*“Contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para locação, implantação, operação e manutenção dos serviços de monitoramento eletrônico e fiscalização automática de trânsito, por intermédio de equipamentos e sistemas, conforme especificações técnicas e demais anexos que fazem parte integrante deste Edital”.*

Inicialmente, cumpre enaltecer que o processo licitatório em comento foi muito bem elaborado pela Administração, apresentando os requisitos necessários para a escolha de uma proponente com capacidade técnica para a execução do contrato.

Entretanto, **existem algumas exigências** empreendidas no instrumento convocatório que, se mantidas, **FEREM A LEI VIGENTE**, ocasionando a diminuição de participantes do procedimento licitatório, e gerando maiores gastos à Administração Pública.

**Deste modo, oportuno se faz destacar que tais quesitos** são pontuais e, **uma vez retirados do processo**, permitem que essa Administração **possa realizar um procedimento licitatório com amparo legal** e que proporcione conhecer todas as empresas que trabalham no ramo para, posteriormente, classificar aquela que apresentar o melhor produto pelo menor valor. Ou seja, trata-se de contratar um serviço mais eficiente, pelo menor valor exigido do mercado!

Logo, para uma contratação mais vantajosa e amparada pela legalidade, a Administração precisa apenas adequar algumas inconsistências, as quais impossibilitam a participação de um maior número de empresas do ramo e estão em desacordo com a Lei de Licitações e Contratos Públicos, conforme segue:

**1. DAS OBSCURIDADES PREVISTAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO:**

- 1.1. Da não previsão no edital de multa e juros a serem pagos pela contratante em caso de atraso de pagamento;**
- 1.2. Da inexistência de informações relevantes quanto a Sinalização Vertical e Horizontal;**
- 1.3. Da ausência de previsão do prazo para pagamento à contratada;**
- 1.4. Da não previsão do prazo de entrega/instalação do objeto;**

**2. DO EXÍGUO PRAZO CONTRATUAL PREVISTO NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO;**

**3. DA DIVERGÊNCIA PRESENTE NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO;**

- 3.1. Da divergência quanto a obrigatoriedade na realização de visita técnica.**

---

**1. DAS OBSCURIDADES PREVISTAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

---

Nos termos do art. 40, I, da Lei 8.666/93, o edital deverá conter o “objeto da licitação de forma sucinta e clara”. Tal exigência visa assegurar o tratamento isonômico entre os participantes e, ainda, garantir a eficiência da atuação administrativa. É através da definição clara e precisa do objeto da licitação que se poderá verificar a adequação da proposta ao que a Administração Pública busca contratar. Destaca-se, ainda, que somente assim é que se garante um julgamento objetivo por parte do ente licitante.

Marçal Justen Filho, ao tratar deste requisito, esclarece que: “(...) o ato convocatório

*deve descrever o objeto de modo sumário e preciso. A sumariedade não significa que possam ser omitidas do edital (no seu corpo e nos anexos) as informações detalhadas e minuciosas relativamente à futura contratação, de modo que o particular tenha condições de identificar o seu interesse em participar do certame e, mais ainda, elaborar a proposta de acordo com as exigências da Administração”.*

No entanto, a insistência da Administração Pública em reproduzir conteúdo de editais já publicados e a falta de conhecimento técnico sobre o objeto licitado acarreta inúmeras imprecisões que dificultam a elaboração das propostas. Estas imprecisões, conforme jurisprudência consolidada do TCU, e amparada pelo judiciário, acarretam a nulidade do certame.

E não poderia ser diferente, visto os graves prejuízos causados aos participantes. A apresentação de propostas que, em um primeiro momento, parecem adequar-se às disposições editalícias, acabam por ser desclassificadas. Em muitos casos, verificam-se as constantes alterações do edital, fato que afasta o interesse de muitas empresas em continuar participando dos processos, mesmo já tendo despendido esforços para demonstrarem suas qualificações e a adequação de suas propostas.

A falta de cautela por parte dos órgãos públicos no preparo dos editais gera insegurança jurídica e grande margem para decisões discricionárias. No entanto, é necessário superar estes obstáculos e utilizar-se dos meios legais para exigir que a Administração Pública sane os vícios encontrados e promova um processo que assegure a escolha do participante que apresente a proposta mais adequada. Afinal, não são apenas os interesses do particular que se busca assegurar com o processo licitatório, mas o de toda a sociedade.

Frente ao exposto, passa-se a analisar os pontos obscuros previstos no presente edital.

### **1.1. Da não previsão no edital de multa e juros a serem pagos pela contratante em caso de atraso de pagamento:**

A Administração Pública, através do instrumento convocatório, possui o dever de demonstrar a segurança necessária aos terceiros interessados no processo licitatório, evitando quaisquer inconsistências que possam ser suscitadas futuramente.

E para isso, o órgão público deve observar os requisitos legais que devem estar presentes no edital de licitação, não podendo omitir informações que resguardam por lei, e que, são de extrema importância às Empresas Licitantes.

A Lei Federal que trata de Licitações, nº 8.666/93, resguarda em seu artigo 40, inciso XVI, alínea “d”, a necessária previsão de juros e multa, a serem pagos do Contratante à Contratada, nos casos de atraso de pagamento do serviço ora licitado. Dispõe da seguinte maneira:

“Art. 40. O **edital conterá 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:**

[...]

XIV - **condições de pagamento, prevendo:**

[...]

**d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;”** (grifo nosso).

O item acima expõe sobre a exigência que a Lei impõe sobre o licitante, para que este disponha no edital, todas as informações relativas a possíveis penalidades em casos de sua inadimplência.

**Ocorre que neste Edital, não consta a previsão de incidência de multa e juros a serem casualmente pagos pela Contratante à Contratada, em casos de atraso de pagamento.**

Nesse sentido, **não pode a Administração Pública omitir-se com relação a instituição de cláusula extremamente importante para o negócio.**

Dessa forma, como se trata de previsão entendida como obrigatória pela legislação, outra alternativa não há, senão retificar o Edital, incluindo tal exigência legal dentre as formas de imposições de penalidade nos casos de atraso de pagamento, para fins de evitar a frustração do certame, por se tratar de uma condição geral, e não particular de uma ou outra licitante.

**Caso mantida a ausência desse item, estará a Administração ferindo o Princípio da Legalidade.**

Diante de todo o exposto ao longo deste documento, se faz necessária a alteração do edital, para a inclusão de tal previsão no dispositivo, por estar em desconformidade do assegurado em Lei, desobedecendo ao princípio constitucional da legalidade.

## **1.2. Da inexistência de informações relevantes quanto a Sinalização Vertical e Horizontal:**

Inicialmente, se faz necessário fazer a análise ao item 15.6 do Termo de Referência, qual seja:

“15.6. Caberá a Contratada executar e arcar com custos de toda a sinalização viária, horizontal e vertical, exigida pela legislação em vigor para a efetiva operacionalização de todos os equipamentos”.

Veja-se, o edital é claro quando dispõe que é obrigação da contratada a execução e todos os custos referente à sinalização vertical e horizontal necessária para a execução do presente objeto.

**Ocorre que, em nenhum momento o órgão contratante está prevendo as especificações e quantidades/metragens de sinalização a serem fornecidas para o cumprimento da presente contratação, apenas menciona no item 15.6 do Termo de**

**Referência, a obrigação de execução de sinalização vertical e horizontal, sem nem apresentar os requisitos necessários.**

Assim, torna-se inviável a mensuração de uma proposta satisfatória sem que isso venha impactar diretamente no preço final a ser proposto. Esta obscuridade gera um risco elevado à contratada, causando uma onerosidade ao contrato de maneira desnecessária.

Aliás, quanto a obscuridade de editais, é certo que a posição pretoriana se inclina pela ilegalidade do edital viciado por sua nebulosidade:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. OBSCURIDADE DO EDITAL. ANULAÇÃO. 1. O artigo 40, inciso I, da Lei nº 8.666/93, exige clareza do edital no que tange à descrição do objeto do certame. 2. Se da leitura dos itens do Edital não se consegue chegar com clareza e certeza ao número de encarregados que deveriam ser contratados para cada grupo de serventes, correta é a sua anulação, mesmo existindo propostas de três dos licitantes tidos como compatíveis com as exigências do Edital, uma vez que em razão das obscuridades e contradições do dito Edital, seis licitantes, inclusive a Apelada, tiveram suas propostas desclassificadas. 3. Apelação e remessa improvidas. (TRF-1 - AMS: 64090 PA 1998.01.00.064090-0, Relator: JUIZ WILSON ALVES DE SOUZA (CONV.), Data de Julgamento: 27/03/2003, TERCEIRA TURMA SUPLEMENTAR, Data de Publicação: 24/04/2003 DJ p.93).

E isso decorre da recalcitrância da Administração Pública em simplesmente demonstrar abertamente todos os materiais necessários, inclusive com as devidas especificações, o que se encontra obscuro no caso em tela, visto que o órgão contratante, em nenhum momento traz à baila quais os tipos de placas a serem instaladas, bem como quais as especificações dos materiais a serem utilizados e as metragens necessárias para fins de previsão na proposta de preços.

Não há como a proponente elaborar uma proposta coerente e de forma satisfatória ao presente edital, visto que não há previsão dos requisitos mínimos previstos na redação editalícia ao que tange a sinalização vertical e horizontal.

Imperioso mencionar ainda, que o fornecimento de sinalização vertical e horizontal

possui um elevado custo, impactando em uma parcela importante do contrato, quando se trata em custo, devido ao custo altíssimo na fabricação, especialmente ao que tange a sinalização horizontal.

Dessa forma, o presente edital carece de informações suficientemente detalhadas, ficando prejudicada a elaboração de uma proposta adequada pela empresa licitante, deixando lacunas para a discussão de questões passíveis no futuro contrato, caso a empresa se sagre vencedora.

Portanto, a retificação do presente edital, é medida que se impõe, a fim de o órgão apresente os requisitos mínimos para o fornecimento, instalação e manutenção da Sinalização Vertical e Horizontal, em respeito ao que dispõe o ordenamento jurídico vigente.

### **1.3. Da ausência de previsão do prazo para pagamento à contratada:**

Após análise minuciosa do Edital, embora muito bem elaborado, percebe-se que o Órgão Público responsável pela elaboração do certame, deixou de estabelecer os critérios de recebimento do pagamento a serem observados pela empresa vencedora pelo serviço prestado.

Desta forma, destaca-se a cláusula terceira da Minuta do Contrato, que prevê as condições de faturamento, pagamento, valor e recursos:

“3.1. O pagamento será efetuado mediante a apresentação do original da Nota Fiscal.

3.1.1. Conforme o Protocolo ICMS 42/2009 alterado pelo Protocolo ICMS 44/2015; ficam obrigados a emitir a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e, modelo 55); em substituição à Nota Fiscal (Modelo 1 ou 1-A). Os Contribuintes (exceto MEI) que, independentemente da atividade econômica exercida, realizem operações destinadas à Administração Pública (Direta ou Indireta).

3.1.2. A Nota Fiscal deverá ser emitida de acordo com os serviços efetivamente prestados e protocolada na Secretaria Gestora.

3.1.3. No corpo da Nota Fiscal deverá constar o número do contrato, bem como demais identificações referentes ao procedimento licitatório;

3.2. O pagamento será realizado mediante depósito na Conta Corrente bancária em nome da Contratada; sendo que a data de exigibilidade do referido pagamento será estabelecida, observadas as seguintes condições:

3.2.1. Banco XX Agência XX; Conta XXX.

**3.2.2. Em até XX (XX) dias, contados do recebimento da Nota Fiscal;**

3.2.2.1. Caso o término da contagem do prazo que dispõe o item 3.2.2 aconteça em dias sem expediente bancário, o pagamento ocorrerá no primeiro dia útil imediatamente subsequente;

[...]”.

A Lei Federal que trata de Licitações, nº 8.666/93, resguarda em seu artigo 40, inciso XIV, alínea “a”, a necessária previsão do prazo de até 30 (trinta) dias para o pagamento do serviço prestado, a ser adimplido pela Contratante à Contratada, contado da data final do período de adimplemento de cada parcela. Dispõe da seguinte maneira:

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:**

(...)

XIV - **condições de pagamento, prevendo:**

a) **prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela.**

**Diante dos fatos, verifica-se a inobservância do princípio da legalidade, visto que a lei, de forma taxativa, determina a obrigatoriedade da previsão do prazo para haver o adimplemento da parcela devida, em editais de licitação.**

Assim, a partir do momento em que o instrumento convocatório não prevê o prazo previsto em lei, acaba por gerar insegurança jurídica ao licitante, tendo em vista que o mesmo terá de executar um serviço, bem como garantir sua execução, sem a certeza da data do pagamento, fato este que fere o princípio da legalidade.

A administração deve superar e transcender o burocratismo exacerbado e inútil, até por que, o procedimento deve estar voltado para a eficácia da máquina administrativa e

orientado pelos princípios consignados no artigo 37 da Carta Magna - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Desta forma, outra alternativa não há, senão retificar o Edital, a fim de incluir os critérios do prazo de pagamento da prestação desenvolvida, para fins de evitar a frustração do certame, por se tratar de uma condição geral, e não particular de uma ou outra licitante.

**Caso mantido esse item, estará à Autarquia ferindo o princípio da legalidade.**

Diante do todo exposto ao longo deste documento, fica evidente a necessidade de retificação de tal informação, com o intuito de incluir o referido prazo no instrumento convocatório, por estar em desconformidade do assegurado em Lei, desobedecendo ao princípio constitucional da legalidade.

**1.4. Da não previsão do prazo de entrega/instalação do objeto:**

Primeiramente, imperioso se faz a observância de aspectos que, por sua vez, possuem consonância muito maior com os princípios basilares que torneiam a Lei de Licitações e que se tornam bem mais eficientes para o fim de contratar com a proposta mais vantajosa à administração.

Veja-se, a Lei Federal que trata de Licitações, nº 8.666/93, resguarda em seu artigo 40, inciso II, a necessária previsão dos prazos e condições necessárias para a entrega do objeto licitado, conforme segue:

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:

[...]

II - **prazo e condições** para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato

e para entrega do objeto da licitação;

Ocorre que, em nenhum momento o instrumento convocatório está prevendo claramente qual será o prazo hábil para a entrega do objeto licitado, o que se vê em observância à alguns itens do edital, conforme segue:

3. PRAZOS

3.1. Implantação dos Equipamentos

3.1.1. Todos os prazos devem ser contados em dias corridos, desde que não haja determinação contrária.

3.1.2. A contagem dos prazos para implantação e início de operação dos equipamentos e sistemas estabelecidos neste Edital, deverão iniciar em dia útil, excluindo o dia de recebimento da Ordem de Serviço.

3.1.3. Os prazos poderão ser prorrogados desde que comprovado pela Contratante sua ingerência sobre as alegações apresentadas.

3.1.4. Serão aceitas antecipações.

Em análise aos itens destacados, resta clarificado que a Administração Pública, através do presente edital, está ferindo o Princípio da Legalidade, diante da ausência de previsão clara sobre o prazo que deve ser considerado para a entrega/instalação dos equipamentos.

Não há como a proponente elaborar uma proposta de preços coerente, quando não possui os meios necessários para o correto dimensionamento dos custos a serem dispensados para este certame.

Assim, não há como a proponente mensurar se de fato conseguirá cumprir com a entrega/instalação dos equipamentos no prazo, considerando que esta informação está obscura no instrumento convocatório, o que fere o Princípio da Legalidade.

Veja-se, quando da definição dos prazos de entrega/instalação, deve-se levar em consideração a vasta extensão territorial brasileira. Assim, partir de um ponto "x" e chegar a um ponto "y" nem sempre se faz possível em um curto espaço de tempo, diante de condições geográficas, climáticas e/ou logísticas adversas.

Com isso, é imprescindível a definição de um prazo máximo para a entrega/instalação dos serviços a serem prestados com observância ao Princípio da Razoabilidade, a fim de elaboração das propostas, considerando que o descumprimento deste poderá acarretar penalidade de multa à empresa contratada.

Quando da elaboração da proposta, a licitante leva em consideração o prazo de entrega/instalação, a equipe necessária para o cumprimento desse prazo, as condições da empresa de entregar o produto conforme exigência da Administração, evitando assim, a frustração do contrato e, por consequência, evitando prejuízos monetários para a Administração.

Desta forma, necessário se faz a retificação do edital, devendo haver a inclusão do prazo máximo para a entrega/instalação do objeto ofertado, com fulcro ao Princípio da Razoabilidade combinado com o Princípio da Legalidade, a fim de evitar futuros problemas ao órgão, em virtude da escolha de uma proposta com qualidade mais baixa e preços maiores, ocasionando sérias perdas e danos aos cofres públicos.

---

## **2. DO EXÍGUO PRAZO CONTRATUAL PREVISTO NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

---

De início, cabe destacar que para a elaboração de uma proposta adequada, com o fim de licitar a contratação de uma prestação de serviço, é necessário que o órgão licitante forneça informações completas, claras, de forma objetiva e sem ambiguidade referente ao objeto licitado.

Mesmo sabendo que a Administração Pública está diretamente vinculada ao instrumento convocatório, é necessário observar os princípios basilares que torneiam a Lei de Licitações e que se tornam bem mais eficientes para o fim de contratar com a proposta mais vantajosa à administração, conforme observa-se no Art. 37 da Constituição Federal:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

eficiência”.

Por isso, o instrumento convocatório, que serve de base para a licitação, deve demonstrar exatamente os serviços a serem prestados, especificando requisitos de participação, determinação de prazos e todas as exigências necessárias, na busca pela proposta mais vantajosa. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração. Muitas vezes, propostas são rejeitadas por excesso de restrições ao que tange ao objeto, ou até mesmo pela definição de regras sem a observância de mínima razoabilidade, as quais, se analisadas, em nada irão influenciar na execução do contrato de forma satisfatória.

Assim, a busca pela escolha da proposta mais vantajosa à Administração Pública, respeitando o Princípio da Ampla Competividade, propicia ampla competitividade no certame, bem como traz maior economia financeira à Administração Pública.

Atentando-se ao edital, verifica-se a previsão de prazo contratual de 15 meses, contados de sua assinatura, conforme previsto no item 4.2 da Cláusula Quarta, da Minuta de Contrato.

Tal disposição, encontra-se em desacordo com os princípios norteadores dos processos licitatórios, de forma a impossibilitar a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, lesando, em especial, o interesse público, vindo a cercear a participação das demais empresas do mercado, conforme se passará a expor.

Nessa senda, o §5º do art. 30 da Lei 8.666/1993 a clara, de forma impecável, o cuidado do legislador ao não permitir mecanismos adicionais no decorrer dos certames licitatórios, na medida em que prevê estritamente as exigências que podem ser empreendidas no edital de licitação.

“§5º. É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda locais específicos, **ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação**”.  
(grifo nosso).

Frente aos fatos, há de se destacar que tal disposição está em desacordo com a Lei Geral de Licitações, a qual veda cláusulas excessivas que restringem a participação, tal como destacado em seu art. 3º:

**“§1º É vedado aos agentes públicos: admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991”. (grifo nosso).**

De outra banda, sabe-se que a economicidade impõe a adoção da solução mais conveniente e eficaz para com a gestão dos recursos públicos. Neste sentido, Marçal Justen Filho afirma:

“Não basta honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos”. (Justen Filho, 1998, p.66).

Já Carlos Pinto Coelho, citando o Professor Hely Lopes, assim resume o entendimento:

“[...] dever de eficiência é o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com a legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. (Carlos Pinto Motta, 1998, p.35)

Assim, a determinação de exíguo prazo contratual (15 meses) possui o condão de onerar as contratações, haja vista a necessidade de amortização dos valores em curto período, ocasionando o aumento dos custos para a Administração.

Veja-se, quando o contrato se trata de um serviço continuado essencial, cujo investimento inicial com instalação, mobilização e logística é bastante significativo, a sua amortização é calculada sobre o tempo de execução dos serviços.

Diferentemente do contrato de serviços comuns de mão de obra, cuja despesa é vinculada à execução do serviço, devido ao simples emprego da referida mão de obra, como por exemplo serviços de vigilância, que ao fim do contrato, o investimento restou totalmente amortizado com a extinção do contrato de mão de obra.

Com isso, quando o aporte inicial é bastante volumoso, como é o caso, faz-se necessária à sua diluição ao longo do tempo. Quanto maior o tempo de contrato, em maior tempo os custos serão amortizados, fato que impacta diretamente no valor mensal do contrato.

Neste sentido, tem-se que os custos de instalação, mobilização, logística, entre outros, deverão ser totalmente amortizados durante a vigência contratual prevista no instrumento convocatório, visto que os mesmos, ao final do contrato não possuem valor residual, constituindo depreciação financeira total ao fim da execução dos serviços.

Ao contrário dos custos com os equipamentos por exemplo, que independente da vigência contratual, possuem valor residual<sup>1</sup> mensurável e possibilitam uma métrica de compensação/remuneração fracionada do valor total de investimento ao longo do tempo.

Assim, a necessidade de depreciar, amortizar e remunerar um investimento de montante elevado requer, geralmente, que os contratos tenham prazos mais longos, considerando que ao final do contrato os custos com instalação, mobilização, logística, entre outros, terão valor residual igual a zero.

#### Exemplificando:

Em um contrato onde os custos com instalação, mobilização e logística perfazem o valor de R\$ 120.000,00, sendo amortizados por 12 meses, a parcela mensal irá equivaler a R\$ 10.000,00.

---

<sup>1</sup> Valor residual é o valor restante de um patrimônio/bem decorrida sua depreciação completa, ao término de sua vida útil ou tempo de utilização padrão.

De outra banda, utilizando o mesmo exemplo, porém com o contrato possuindo vigência de 60 meses, o valor da parcela mensal irá perfazer o valor de R\$ 2.000,00.

**Com isso, resta clarificado o impacto que a determinação do prazo contratual pode gerar no custo da parcela mensal.**

E, mesmo que a lei preveja a possibilidade de prorrogação dos contratos de prestação de serviços, em até 60 (sessenta) meses, com fulcro no art. 57, II da Lei 8.666/93, a incerteza gerada quanto às prorrogações, faz com que os custos de fornecimento e instalação sejam totalmente amortizados durante a vigência contratual definida no instrumento convocatório, impactando diretamente no cálculo da parcela da remuneração mensal.

Neste sentido, eis o entendimento do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF no edital de Pregão Eletrônico nº 005/2021, quando discorreu da seguinte forma:

**“13.3. O prazo de vigência do contrato será de 30 (trinta) meses – a contar da data de sua assinatura – podendo ser prorrogado em até 60 (sessenta) meses. A prestação dos serviços descritos no Termo de Referência, de acordo com as especificações fixadas pela Administração, envolve a alocação, pela futura CONTRATADA, de equipamentos e mão de obra qualificada, para executar os serviços, bem como a manutenção, preventiva e corretiva, dos equipamentos a serem instalados. Sendo assim, vislumbrando que o desembolso inicial seria muito alto por parte da CONTRATADA, o que poderia encarecer demasiadamente o contrato, a futura contratação se dará em 30 (trinta) meses, o que trará segurança para o prestador do serviço, com relação aos seus investimentos, bem como economia para a Administração Pública, vez que o custo de investimento, pela CONTRATADA, se diluirá num prazo maior, o que fatalmente implicará num contrato menos oneroso.**

13.4. Sabe-se também que essa prática foi adotada no Distrito Federal, pelo Departamento de Estradas e Rodagem do DF, que, em 2018, firmou contrato com prazo de vigência de 20 (vinte) meses, cujo edital foi submetido e aprovado pelo TCDF”.

Veja-se, o alargamento do prazo contratual demonstra-se necessário para a amortização dos custos de instalação e fornecimento. Com isso, quanto menos tempo (meses) a licitante obtiver para realizar tal diluição, maior será a parcela mensal apresentada

em sua proposta destinada a tal amortização, que acaba sendo transportada na composição do valor mensal em caso de prorrogações contratuais. Fato este que impossibilita à Administração obter a melhor vantajosidade.

Nesta senda, destaca-se que a vantajosidade determinada no artigo 3º da Lei das Licitações espelha basicamente a busca por contratação que seja tanto economicamente mais vantajosa — menor gasto de dinheiro público.

Além disso, a vantajosidade não se trata apenas de mera busca pelo menor desembolso financeiro por parte da Administração Pública, mas de assegurar que os procedimentos licitatórios garantam que os recursos públicos sejam alocados da maneira mais eficiente possível, ponderando-se as prestações recebidas do particular com os encargos assumidos pelo Estado. Neste aspecto, a “vantajosidade” está intimamente ligada aos princípios da eficiência e da economicidade.

Para Sérgio Alberto Barreto Filho (2018), o Princípio da Eficiência é:

“Um conceito econômico, que introduz, no mundo jurídico, parâmetros relativos de aproveitamento ótimo de recursos escassos disponíveis para a realização máxima de resultados desejados. Não se cuida apenas de exigir que o Estado alcance resultados com os meios que lhe são colocados à disposição pela sociedade (eficácia), mas de que os efetue o melhor possível (eficiência), tendo, assim, uma dimensão qualitativa. [...] A eficiência diz respeito ao cumprimento das finalidades do serviço público, de molde a satisfazer necessidades dos usuários, do modo menos oneroso possível, extraído-se dos recursos empregados a maior qualidade na sua prestação”.

De outra banda, o princípio da economicidade, expresso no art. 70 da Constituição Federal de 1988, é a obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos.

Sobre o tema, ressalta Humberto Ávila (2003):

“O gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e

desburocratizante tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade da escolha entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão”.

Neste sentido e frente aos fatos expostos, é medida que se impõe a revisão do presente instrumento editalício, com o fim de prever o alargamento da vigência contratual, haja vista a melhor amortização dos custos decorrentes da execução dos serviços e em respeito aos princípios supracitados.

Portanto, requer-se, desde logo, a reabertura do prazo para a apresentação das propostas, com fulcro no art. 21, §4º da Lei 8.666/93, após a revisão do prazo contratual, visto que tal fato afeta diretamente na elaboração das propostas.

Desta forma, a fim de atendimento aos princípios norteadores dos processos licitatórios, bem como primando pela legalidade deste procedimento em questão, necessário se faz o ajuste urgente deste instrumento convocatório, a fim de ajustar o prazo contratual para 60 meses, contados da emissão da ordem de serviços, com intuito de evitar a violação ao Princípio da Isonomia e Legalidade, em consonância com os ditames de razoabilidade e proporcionalidade.

Assim, restou clarificado que tal prazo contraria o princípio da economicidade, pois a licitante vencedora terá que diluir seus custos neste curto período de tempo, o que torna o valor mensal mais elevado à Administração. Porém, se houvesse um maior prazo contratual, ambas as partes sairiam ganhando, sobretudo a Administração, a garantia de maior prazo contratual, acarretaria a redução do valor mensal a desembolsar caracterizando, assim, um aspecto positivo importantíssimo aos cofres públicos, ratificando o necessário ajuste do prazo contratual do contrato em tela.

---

### **3. DA DIVERGÊNCIA PRESENTE NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

---

Para evitar futura discussão no momento da assinatura e execução do contrato, o órgão licitante deve fornecer informações precisas, isentas de ambiguidade, de forma que o entendimento relacionado a determinado assunto seja único e coerente em todo o Edital.

E para tanto, se faz necessário que a administração adeque os termos do edital, de modo que defina de forma satisfatória, todos os pontos cruciais a serem observados para a elaboração das propostas.

Analisando o presente edital, verificou-se que há previsão de assuntos com informações divergentes em diferentes itens do edital e anexos, dificultando a apresentação de uma proposta adequada.

Essas divergências impossibilitam a proponente a distinguir quais os itens que devem ser considerados verdadeiros, contrariando o disposto no art. 6º, IX e suas alíneas, da Lei 8.666/93, que estabelece que o certame deve fornecer informações precisas e de claro entendimento, para fins de elaboração de proposta por parte das proponentes.

Diante disso, passa-se à análise dos pontos divergentes, os quais devem ser alterados no edital, sob pena de prejudicar a compreensão por parte das empresas participantes para determinar os aspectos importantes para a realização da contratação.

#### **3.1. Da divergência quanto a obrigatoriedade na realização de visita técnica:**

Dentre as penalidades previstas no edital, destaca-se a divergência prevista no presente instrumento, conforme segue:

- Edital:
  - 5.1.6. Da Visita Técnica (Facultativa):
    - 5.1.6.1. A empresa interessada, poderá fazer a vistoria nos locais de prestação dos serviços e por intermédio de seu representante legal, a

Proponente deverá credenciar um representante que detenha conhecimento suficiente para esclarecer todas as dúvidas pertinentes aos serviços que serão contratados. As empresas interessadas deverão providenciar o agendamento de segunda a sexta-feira das 09h00 às 12h00 pelo telefone (11) 4408-5212 até 03 (três) dias úteis anteriores à data da sessão pública para a abertura das propostas. **O atestado de visita deve ser enviado junto da proposta comercial da licitante (fincando esta Facultativa).**

- Termo de Referência:

15.1. Para a plena e satisfativa elaboração da Proposta Comercial, a **Proponente deverá obrigatoriamente vistoriar todos os locais** onde serão implantados os equipamentos, contemplando todas as despesas e custos que serão necessários para a prestação dos serviços que constam no neste Termo de Referência.

15.2. Para a vistoria nos locais de prestação dos serviços e por intermédio de seu representante legal, a Proponente deverá credenciar um representante que detenha conhecimento suficiente para esclarecer todas as dúvidas pertinentes aos serviços que serão contratados. As empresas interessadas deverão providenciar o agendamento de segunda a sexta-feira das 09h00 às 12h00 pelo telefone (11) 4408-5212 até 03 (três) dias úteis anteriores à data da sessão pública para a abertura das propostas. O atestado de visita deve ser enviado junto da proposta comercial da licitante.

Ante o exposto, verifica-se que há divergência quanto a obrigatoriedade em realização da visita técnica

Assim, caso a divergência seja mantida, está o órgão incorrendo em prejuízos a si próprio, deixando de obter a melhor proposta, ofendendo diretamente o Princípio da Proposta mais Vantajosa à Administração e, ferindo o Interesse Público.

Além de sanar a divergência, se faz necessário rever a divergência a necessidade de obrigatoriedade na realização da visita técnica, visto que a referida exigência limita o universo de competidores, uma vez que acarreta ônus excessivo aos interessados que se encontram em localidades distantes do local estipulado para o cumprimento do objeto. Em virtude disso, para que a visita técnica seja legal, é imprescindível a demonstração da indispensabilidade de sua realização para a perfeita execução do contrato.

Neste sentido, eis o entendimento do TCU:

“Abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto” (Acórdão n 906/2012 – Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, DOU de 23.04.2012).

Com isso, entende-se que esta exigência somente será legítima quando essencial para o cumprimento adequado das obrigações contratuais, sendo pertinente e criteriosa a forma de avaliação em que a vistoria será realizada, de modo a evitar a restrição indevida ao caráter competitivo do certame.

Diante do exposto, resta evidenciado que o processo licitatório deve imperiosamente sofrer alterações, a fim de sanar a divergência, permitindo que a visita técnica seja facultativa, desde que a contratada se responsabilize pela execução do contrato, a fim de evitar danos patrimoniais desnecessários e injustificáveis à Administração Pública, tornando esta contratação mais vantajosa para este órgão, permitindo a ampliação de participação das empresas interessadas e não ensejando complicações legais.

---

### III – DOS PEDIDOS

---

**ISSO POSTO**, apresenta-se a presente Impugnação ao edital em epígrafe, requerendo especificamente ao(a) Ilmo(a). Sr(a). Pregoeiro(a) e Comissão Permanente de Licitações que seja revisto o conteúdo do edital da **Concorrência Pública nº 015/2021**, publicado pela **Prefeitura Municipal de Cajamar/SP**, promovendo-se:

- I. O recebimento da presente Impugnação;

- II. **A devida retificação do presente certame**, com o fim de:
- a) Sanar as obscuridades no sentido de incluir a previsão de juros e multa em caso de atraso no pagamento por parte da contratante, ausência quantos aos requisitos para a instalação de sinalização vertical e horizontal, bem como quanto a não previsão dos prazos de pagamento e entrega/implantação do objeto, pelas razões expostas;
  - b) Alargar o prazo de vigência contratual, para melhor amortização dos custos de instalação e fornecimento;
  - c) Sanar a divergência quanto a obrigatoriedade na realização de visita técnica;
- III. E, por fim, em via de consequência, seja reaberto na íntegra o prazo para abertura das propostas.

Nesses termos, pede e espera deferimento.

Vera Cruz/RS, 23 de setembro de 2021.

**ELISEU KOPP & CIA. LTDA.**  
CNPJ: 93.315.190/0001-17  
Carlos Eduardo Sehnem  
Gerente de Relações Institucionais  
RG: 9100020685 | CPF: 009.429.340-67  
Representante Legal