

Memorando n.º 171 – 2025/SMA

Cajamar (SP), 29 de maio de 2025.

À

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO.
DEPARTAMENTO DE COMPRAS E CONTRATOS

Trata-se de análise acerca da IMPUGNAÇÃO ao Edital de Pregão Eletrônico, supramencionado, impetrada pela empresa **CS BRASIL FROTAS S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 27.595.780/0001-16, com sede na Avenida Saraiva, nº 400, Sala 08, Brás Cubas, no Município de Mogi das Cruzes, Estado de São Paulo, CEP 08.745-140.

DA ADMISSIBILIDADE

Para admissão da impugnação, são analisados, ao menos, os seguintes requisitos: tempestividade, legitimidade, motivação.

Conforme disposto no item 15.1 do instrumento convocatório, na forma da legislação pertinente, assim facultou:

“ 15.1. Até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital”

Logo, diante da expressa previsão legal do cabimento de impugnação ao Edital no prazo de até três dias úteis da data fixada para o recebimento das propostas, a empresa impugnante se utiliza tempestivamente de tal prerrogativa.

Posto isso, passa-se ao mérito da impugnação.

DOS ARGUMENTOS DAS IMPUGNANTES

A impugnante averba o instrumento impugnatório ao Edital em apreço, requerendo a alteração do instrumento, conforme relacionado abaixo:

I-PROVA DE CONCEITO.

Como é sabido, para obtenção do menor preço para contratação e fornecimento de serviços com qualidade e eficiência torna-se imprescindível a fixação de regras que garantam a ampla competitividade e participação do maior número de licitantes no certame, sendo vedada a inclusão de condições restritivas. Não obstante, o presente Edital apresenta condições para habilitação da licitante que limitam a competitividade através da restrição à participação no procedimento licitatório, impossibilitando, assim, a busca pelo melhor preço em ofensa à legislação vigente e princípios aplicados ao tema, veja:

O licitante provisoriamente vencedor terá o prazo de até 5 (cinco) dias úteis para realizar a demonstração da prova de conceito, que será agendada pela secretaria ordenadora de despesa, conforme autorizado pelo §3º do artigo 17 da Lei Federal nº 14.133/2021, ocasião em que deverá demonstrar o software de gestão veicular, em pleno funcionamento, sendo este imprescindível para avaliar a qualidade, o desempenho ou a funcionalidade do objeto ofertado.

Caso o licitante melhor colocado não apresente a prova de conceito ou esta seja reprovada, sua proposta deverá ser desclassificada, devendo a Comissão Técnica, analisar a aceitabilidade da proposta do segundo colocado, procedendo o certame a partir daí, sucessivamente, até que seja classificada empresa que atenda plenamente às exigências do Termo de Referência.

Com efeito, é certo que todas as obrigações estão delimitadas no edital e deverão ser fielmente cumpridas pela licitante vencedora/futura contratada sob pena de penalização e até rescisão do contrato

Nesta senda, a obrigação de apresentar o sistema de rastreamento da frota,

como condição para habilitação no certame caracteriza condição restritiva, impede a ampliação da disputa e prejudica a obtenção do menor preço para a Administração.

Indiscutível o caráter restritivo da exigência contida nos itens acima pois somente licitantes que já possuam o *sistema de rastreamento* (antes mesmo da conclusão da disputa no certame) terão condições de cumprir referida obrigação.

Não há dúvidas que, após sagrar-se vencedora do Pregão e firmar o respectivo contrato, a licitante vencedora deverá adotar todas as providências cabíveis para atendimento do contrato, contudo, referida exigência torna-se legal e aceitável apenas após a celebração do contrato pelas partes e para cumprimento em prazo razoável.

Registre-se, a licitante vencedora dependerá da formalização do negócio jurídico por meio de contrato firmado entre as partes para iniciar os procedimentos para execução do contrato, incluindo a contratação dos serviços para gerenciamento da frota, **providências que não podem ser antecipadas para viabilizar o cumprimento no prazo estabelecido no edital e como condição para habilitação no certame**

Com efeito, somente a partir da efetiva negociação entre as partes a contratada terá, de fato, segurança jurídica para adotar as medidas devidas para cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Assim, as regras impostas no edital para habilitação da licitante classificada em primeiro lugar ferem frontalmente os princípios da competitividade, isonomia e impessoalidade, impossibilitando, por consequência, a ampla a ampliação da disputa e, ao final, afastando o procedimento licitatório de sua real finalidade que é a obtenção da condição mais vantajosa à Administração Pública.

Frise-se, as obrigações descritas nos itens acima podem ser exigidas em prazo razoável após a assinatura do contrato.

Dessa forma, seja por colocar em indevida vantagem eventuais licitantes que já

possuam o sistema de rastreamento nos moldes exigidos no edital, seja porque restringe indevidamente a participação no certame, a exigência de cumprimento dos requisitos expostos acima para habilitação da licitante melhor classificada viola os princípios da competitividade, impessoalidade, isonomia e legalidade.

Diante do exposto, para sanar a ilegalidade apontada se requer a retificação do Edital **para conceder o prazo de até 30 dias após assinatura do contrato para apresentação do sistema de rastreamento/gerenciamento de frota nos moldes exigidos no edital.**

II- ENTREGA DOS VEÍCULOS- PRAZO INSUFICIENTE.

O edital fixa o seguinte prazo para entrega dos veículos, senão veja:

5. MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO

d) A entrega dos veículos pela CONTRATADA deverá ocorrer no prazo máximo de 40 (quarenta) dias úteis, contados a partir da data de emissão da Ordem de Serviço. O prazo poderá ser prorrogado, de forma excepcional, mediante solicitação formal devidamente justificada pela CONTRATADA e expressamente aceita pela Administração.

Com efeito, somente após assinatura do contrato pelas partes será efetivado o negócio jurídico, proporcionando segurança e confiabilidade, além de viabilizar garantias materiais para a execução das condições pactuadas, por conseguinte, somente após este momento a contratada poderá iniciar os procedimentos necessários para aquisição da quantidade exata de veículos objeto da locação.

Ademais, não se pode desconsiderar a possibilidade de revogação da licitação

por interesse da Administração, tal situação, extremamente temerária, justifica totalmente a cautela adotada concernente à aquisição dos veículos somente após efetiva formalização do contrato entre as partes.

Feitas tais considerações, o fato é que o edital exige veículos novos e, para atendimento das demandas, a contratada dependerá dos prazos de faturamento das montadoras, os quais ainda apresentam grande instabilidade e oscilações.

Acrescente-se ainda que, após liberação dos veículos, a contratada deverá cumprir os procedimentos finais de preparação, os quais englobam regularização de documentos, instalação de acessórios/equipamentos e traslado, circunstâncias que demandam tempo considerável e refletem diretamente no prazo final de entrega.

Não há dúvidas que a contratada dependerá de prazos impostos por terceiros para disponibilização dos veículos à contratante, os quais poderão superar o prazo de entrega fixado no Edital e prejudicarão o cumprimento da obrigação pela contratada, sem que lhe possa ser atribuída qualquer responsabilidade por tais fatos.

Com efeito, o edital não pode conter regras que restringem a participação, senão veja:

“As regras do procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, possibilitem a participação do maior número de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa. (MS 5.606/DF, Rel. Min. José Delgado.” (grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, segue o entendimento da doutrina, vejamos:

“Princípio, já averbamos alhures, é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir

a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido humano. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço e corrosão de sua estrutura mestra. (Elementos de Direito Administrativo, RT, p. 230) (grifo nosso)

Assim, é importante que as condições para entrega do objeto sejam condizentes com a realidade do mercado, a fim de garantir a ampliação da disputa e assegurar que o processo licitatório atinja seu principal objetivo que é a obtenção do menor preço para contratação.

Por fim, considerando que a contratada somente terá conhecimento da demanda com o recebimento da solicitação formal pela contratante, torna-se mais razoável que o prazo de entrega dos veículos seja contado a partir do **recebimento** da ordem de serviços, e não de sua emissão como constou no edital, documento este que deverá ser enviado pela contratante somente após celebração do contrato pelas partes.

Ante o exposto, para garantir a ampliação da disputa em busca do menor preço para contratação, se requer alteração do Edital para:

- a) Fixar que o prazo de entrega será contado a partir do recebimento da OS pela contratada.
- b) fixar prazo de 90 dias prorrogáveis por mais 30 dias, se necessário e solicitado pela contratada.

III- DO REAJUSTE.

O edital traz previsões acerca do reajustamento dos preços, todavia, não informa a **data do orçamento estimado**, condição imprescindível que deve ser considerada em atendimento à Nova Lei de Licitações

Em razão da importância deste mecanismo de atualização financeira, o reajustamento de preços está em entre o rol de cláusulas obrigatórias em todos os contratos, conforme se depreende da leitura do artigo 92 da Lei 14.133/2021.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: (...)

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

De natureza cogente, tais requisitos deverão ser observados sob pena de ilegalidade, evitando, assim, eventuais prejuízos a participação dos licitantes interessados.

Reforçando sua relevância o § 3º, do artigo 92, determina que, independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

Outrossim, o artigo 37, inc. XXI da Constituição Federal assegura a manutenção das condições efetivas da proposta a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos durante toda sua vigência.

Neste contexto, é imprescindível que o edital em referência indique expressamente a **data base do orçamento estimado**, a fim de sanar omissão que macula a legalidade e isonomia do certame.

Com efeito, todas as condições da futura contratação devem ser previamente estabelecidas no edital, notadamente, quanto a **data do orçamento** que deverá ser considerado para o reajustamento de preços.

Por fim, necessário reforçar que o reajustamento dos preços representa matéria de ordem pública, deriva de princípios constitucionais e tem a finalidade precípua de manter as condições efetivas da proposta, atualizando os valores contratados que, inequivocamente, sofrem a defasagem decorrente de fatores externos que acarretam a variação dos custos do contrato e oneram a contratada.

Diante do exposto, para adequar o edital à legislação vigente se requer sua alteração para:

- a) indicar expressamente a **data do orçamento estimado** que será adotada como base para aplicação do reajuste dos preços contratuais.

IV - DA ADESIVAGEM DOS VEÍCULOS.

O edital exige que os veículos sejam adesivados, todavia, não fornece os respectivos modelos/protótipos dos adesivos, impedindo que as licitantes façam a correta composição dos preços, bem como cumpram adequadamente com a obrigação prevista no Edital.

Como a confecção e a aplicação é obrigação contratual da futura contratada, a especificação deve ser apresentada de forma isonômica a todos os licitantes para que possam elaborar suas propostas considerando esse custo.

As especificações também são relevantes para que os licitantes possam verificar se o prazo para entrega dos veículos é factível.

Não se pode olvidar que a obrigação de adesivação dos veículos compreende procedimentos relacionados à sua fabricação e aplicação.

Destarte, a omissão no Edital quanto ao modelo, tamanho e especificações técnicas dos adesivos que serão utilizados poderá afetar negativamente a cadeia de procedimentos para preparação dos veículos, acarretando, conseqüentemente, atraso nos prazos de entrega dos veículos.

Considerando que o edital vincula as partes, certo é que referido instrumento não poderá apresentar lacunas e contradições que serão objeto de discussão entre as partes no momento do cumprimento do contrato.

Diante do exposto, se requer a retificação do Edital para sanar a omissão apontada, com a indicação da quantidade, especificações e modelos de adesivos que serão exigidos pela Contratante.

DO MÉRITO

Dada a tempestividade da impugnação, analisando as razões apresentadas pela impugnante, passa ao mérito.

De pronto, é importante destacar que os atos praticados pela Administração em seus procedimentos licitatórios, obrigatoriamente, devem ser pautados pelos princípios da isonomia e da legalidade. Nesse sentir, a realização do certame atende aos princípios licitatórios.

Pela leitura dos termos convocatórios, pode-se concluir que a Prefeitura de Cajamar, buscou confeccionar um edital de maneira precisa, contemplando o interesse público, em conformidade com os ditames legais, buscando a proposta mais vantajosa e evitando a redução do universo de participantes do procedimento licitatório, preservado portanto, o referido interesse público.

Deste modo, passamos a analisar o que pese, da qual está incorreto o entendimento da impugnante.

DA PROVA CONCEITO:

Como mencionado pelo impugnante, os critérios da prova de conceito estão previsto no item 9.3.6 do instrumento convocatório.

Por conseguinte, analisando os termos editalícios, não há dúvidas quanto ao prazo para realização da prova conceito, pois o edital regulamente que a análise se dará em até 5 (cinco) dias uteis da realização da sessão pública.

Não havendo portanto, vedação quanto a participação dos licitantes no momento do certame, uma vez que tal procedimento está relacionado a aceitabilidade da proposta provisoriamente vencedora.

Assim, a prova de conceito a ser demonstrada pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar se dará para a realização dos testes necessários à verificação do atendimento às especificações técnicas definidas no Termo de Referência.

Portanto, não há qualquer contrariedade ou obscuridade na exigência da prova conceito prevista no instrumento convocatório formalizada pela administração, uma vez que tais exigências estão de acordo com o que prevê o oedemamento jurídico.

DA LEGALIDADE E RAZOABILIDADE DO PRAZO FIXADO

O Edital estabelece que:

“A entrega dos veículos pela CONTRATADA deverá ocorrer no prazo máximo de 40 (quarenta) dias úteis, contados a partir da data de emissão da Ordem de Serviço. O prazo poderá ser prorrogado, de forma excepcional, mediante solicitação formal devidamente justificada pela CONTRATADA e expressamente aceita pela Administração.”

A previsão editalícia está em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com os princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência, pois:

A contratação de veículos zero quilômetro, sem motorista, com quilometragem livre e tecnologia embarcada é prática consolidada no setor público, e o prazo de 40 dias úteis se mostra compatível com os prazos médios de mercado;

O prazo é contado a partir da emissão da Ordem de Serviço, o que pressupõe o início da execução contratual após a devida formalização do contrato – ou seja, a contagem não se dá de forma arbitrária;

A possibilidade de prorrogação por mais 30 dias já está prevista no edital, mediante justificativa, garantindo flexibilidade e segurança à contratada.

Importante ressaltar que a própria redação do edital não exige que os veículos estejam disponíveis imediatamente após a assinatura do contrato, justamente por reconhecer as etapas que envolvem o fornecimento: faturamento pelas montadoras, documentação, customização e logística.

Desta forma, Não se verifica qualquer ilegalidade ou afronta aos princípios da competitividade e da isonomia. A exigência de prazo compatível com a entrega de veículos novos, dentro de 40 dias úteis (com possibilidade de prorrogação), não exclui licitantes do certame, mas apenas exige planejamento e capacidade operacional mínima do contratado, como ocorre em todas as contratações públicas com prazos definidos.

Portanto, mantém-se integralmente o conteúdo do Edital, especialmente no tocante ao prazo de entrega, por se tratar de cláusula legal, razoável e em conformidade com os princípios que regem a contratação pública.

DO REAJUSTE:

O edital é claro ao estabelecer as regras de reajustamento de preços, conforme especificado no item 7.1 e 7.2 do instrumento convocatório. Isso está em conformidade com a prática comum em licitações, bem como na Lei 14.133/2021.

Ademais, o edital já contempla os índices de reajuste, conforme o mercado e as condições econômicas vigentes. A Lei 14.133/2021 e o edital preveem as condições para essa atualização, alinhando-se com as disposições da legislação. Não há omissão quanto ao reajuste, uma vez que o mecanismo de correção está explicitamente inserido no edital, conforme permitido pela Lei de Licitações.

Logo, O Tribunal de Contas da União, inclusive, já se manifestou sobre o tema, em consulta, não deixando qualquer margem de dúvida sobre ser a data da proposta (ou orçamento) o termo inicial a ser considerado para aplicação da correção monetária da remuneração contratual (Reajuste):

"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e fundamento no art. 1º inciso XVII, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 264, VI, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. conhecer da presente consulta e responder aos quesitos apresentados da seguinte forma:

9.1.1. a interpretação sistemática do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, do art. 30, §1º da Lei 10.192 e do art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/93 indica que o marco inicial, a partir do qual se computa o período de um ano para a aplicação de índices de reajustamento previstos em edital, é a data da apresentação da proposta ou a do orçamento a que a proposta se referir, de acordo com o previsto no edital.

9.1.2. na hipótese de vir a ocorrer o decurso de prazo superior a um ano entre a data da apresentação da proposta vencedora da licitação e a assinatura do respectivo instrumento contratual, o procedimento de reajustamento aplicável, em face do disposto no art. 28, §r, da Lei 9.069/95 c/c os arts. 20 e 30 da Lei 10.192/2001, consiste em firmar o contrato com os valores originais da proposta e, antes do início da execução contratual, celebrar termo aditivo reajustando os preços de acordo com a variação do índice previsto no edital relativa ao período de somente um ano, contado a partir da data da apresentação das propostas ou da data do orçamento a que ela se referir, devendo os demais reajustes ser efetuados quando se completarem períodos múltiplos de um ano, contados sempre desse marco inicial, sendo necessário que estejam devidamente caracterizados tanto o interesse público na contratação quanto a presença de condições legais para a contratação, em especial: haver autorização orçamentária (incisos II, III e IV do §20 do art. 70 da Lei 8.666/93); tratar-se da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 30 da Lei 8.666/93); preços ofertados compatíveis com os de mercado (art. 43, IV, da Lei 8.666/93); manutenção das condições exigidas para habilitação (art. 55, XIII, da Lei 8.666/93); interesse do

licitante vencedor, manifestado formalmente, em continuar vinculado à proposta (art. 64, §30, da Lei 8.666/93).

Portanto, não assiste razão à impugnante, no que se refere à alteração do instrumento convocatório.

DA ADESEVAGEM DOS VEÍCULOS:

A exigência de adesivagem consta expressamente no Termo de Referência que integra o edital, atendendo assim ao princípio da publicidade e às exigências de clareza nas condições da contratação (art. 22, §1º, da Lei nº 14.133/2021).

Esclarece-se, ademais, que os modelos, layouts e demais especificações técnicas dos adesivos serão enviados juntamente com a Ordem de Fornecimento (OF), conforme prática usual da Administração, tendo em vista que tais elementos fazem parte do planejamento operacional de implantação do serviço e não impactam a definição prévia da exequibilidade do objeto.

Dessa forma, a contratada receberá todas as orientações necessárias em momento oportuno, com antecedência suficiente para execução do serviço, sem prejuízo ao cumprimento das obrigações pactuadas.

Ressalta-se que o custo com adesivagem deve ser considerado pelos licitantes como item integrante da preparação dos veículos, já previsto no escopo da contratação, não havendo qualquer omissão capaz de comprometer a competitividade do certame ou causar prejuízo à elaboração das propostas.

Diante do exposto, não se acolhe a impugnação apresentada, uma vez que a obrigação de adesivagem consta no Termo de Referência e os elementos complementares necessários à sua execução serão fornecidos tempestivamente com a emissão da Ordem de Fornecimento,

resguardando-se a Administração do direito de definir os padrões visuais institucionais conforme diretrizes internas.

DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, na melhor doutrina e nos dispositivos da Lei Federal n.º 14.133/2021, resolveu não conhecer da impugnação apresentada, para no mérito, julgar IMPROCEDENTE a referida petição, mantendo todas as condições do Edital e ficando mantida a data de abertura da licitação já estipulada.

Atenciosamente,



João Paulo Machado Nogueira
Secretário Municipal de Administração