

[REDACTED]

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A)/PRESIDENTE DA  
COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE  
SÃO PAULO

Pregão Eletrônico n. 90024/2025

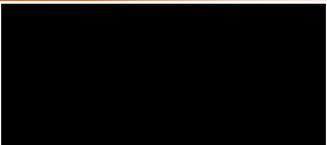
Processo Administrativo n. 2024/0031267

A [REDACTED] estabelecida a [REDACTED], inscrita no  
CNPJ/MF [REDACTED], Inscrição Estadual n°. [REDACTED], neste ato  
representado por sua Representante Legal [REDACTED] portadora da  
Cédula de Identidade RG n. [REDACTED] inscrita no CPF/MF sob o n°. [REDACTED]  
no uso de suas atribuições legais, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com  
fulcro regido na Lei nº 14.133/21 interpor **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**.

## I. DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do art. 164, parágrafo único da Lei nº 14.133/2021, esta impugnação é  
tempestiva, sendo apresentada dentro do prazo legal de até 3 (três) dias úteis antes da data  
de abertura da sessão pública do pregão.

[REDACTED]



## II. DA ILEGALIDADE E DESPROPORCIONALIDADE DO DESCONTO INTEGRAL POR ATRASO NA MANUTENÇÃO CORRETIVA

O edital Pregão Eletrônico n. 90024/2025, cujo objeto é contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de manutenção preventiva e corretiva em instalações e equipamento condicionadores de ar para unidades da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, no item 5.9.2.2 do edital estabelece que:

5.9.2.2. Se foi realizada a manutenção preventiva no mês e se um ou mais chamados corretivos ultrapassaram o prazo de 30 (trinta) dias sem conclusão, contados a partir do recebimento do chamado, o desconto será de 100% do valor fixo total mensal da manutenção corretiva da respectiva Unidade do mês subsequente à apuração.

Tal previsão padece de legalidade e manifesta desproporcionalidade, ao impor sanção máxima automática, mesmo diante de um único chamado em atraso, sem considerar a quantidade de chamados solucionados no período, a gravidade do atraso, os esforços efetivos para resolução ou eventual caso fortuito ou força maior.

A cláusula em análise contraria frontalmente os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade, economicidade e motivação, consagrados no [art. 5º da Lei 14.133/2021](#).

Nesse sentido, O manual de [Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União \(TCU\)](#) orienta que o pagamento deve ser proporcional à conformidade dos serviços e aos resultados obtidos, admitindo-se reduções apenas nos limites previstos contratualmente em caso de descumprimento.

“O objetivo é adequar o pagamento à conformidade dos serviços prestados e aos resultados efetivamente obtidos. Assim, em caso de desempenho inferior ao mínimo ajustado ou de entrega em



[REDACTED]

desconformidade com o contrato, haverá redução dos valores devidos ao contratado, de acordo com os percentuais definidos em contrato.”

Contudo, a penalidade prevista no edital aplica uma redução integral, mesmo em face de uma única ocorrência de atraso, o que extrapola a dosimetria proporcional que deve reger os contratos administrativos. A penalidade deveria ser calibrada de acordo com a extensão do prejuízo causado, conforme o desempenho global do contratado, e não de forma absoluta e automática.

Acerca disso, a própria Lei nº 14.133/2021, em seu art. 156, § 3º, embora trate das multas, fixa como parâmetro limites máximos de 30% do valor contratual, demonstrando a intenção do legislador de evitar sanções excessivas:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

II - multa;

(...)

**§ 3º A sanção prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei. (Grifo Nosso)**

Embora o dispositivo se refira à multa, o espírito da norma — de impor limites proporcionais às sanções — deve ser aplicado analogicamente às penalidades de natureza financeira, como descontos contratuais. Penalidades que ultrapassem esse teto ferem a legalidade, ainda mais quando adotadas de forma automática e sem contraditório.

[REDACTED]



Ademais, o [Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do STJ \(2023\)](#) reforça acerca do procedimento legal para apuração dos descontos nos contratos administrativos:

O desconto é o abatimento de parcelas não devidas realizado antes da emissão da nota fiscal. Via de regra, a glosa não é caracterizada como infração contratual e não sujeita a contratada à sanção administrativa, mas pode indicar a necessidade de abertura de procedimento sancionatório em razão da inexecução parcial do contrato. O gestor deverá informar à contratada que, antes da emissão do faturamento, exclua/desconte valores de serviços ou despesas não realizados, a fim de evitar qualquer tipo de glosa, a exemplo do pagamento de rubrica relativa à substituição do profissional ausente, quando não houver a substituição do titular do posto de trabalho por ocasião de férias, conforme orientação disposta no normativo interno. O procedimento do desconto também evitará reflexos tributários sobre o valor dos serviços não prestados. A retenção cautelar se refere a valor subtraído do total que poderia ser pago à contratada para posterior análise acerca do seu cabimento, mediante a abertura de procedimento específico para apuração do fato constatado.

A redação atual do item 5.9.2.2 do edital acarreta desequilíbrio econômico-financeiro ao contrato, além de onerar excessivamente o contratado, que pode ter cumprido 99% do escopo mensal e, ainda assim, ser penalizado integralmente por eventual atraso isolado.

Tal previsão viola os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e legalidade, ao aplicar sanção máxima de forma automática, sem considerar a gravidade ou extensão do descumprimento.

Dessa forma, é recomendável a revisão da cláusula, com a adoção de critérios mais justos e compatíveis com o desempenho real da futura empresa contratada, assegurando o equilíbrio contratual e o respeito ao ordenamento jurídico.



### III. DA INADEQUAÇÃO NA ATRIBUIÇÃO À CONTRATADA DA RESPONSABILIDADE POR ORÇAMENTOS DE TERCEIROS

O edital estabelece que, quando houver necessidade de substituição de peça ou componente não listado nas Tabelas de Peças e Componentes, a empresa contratada deverá apresentar três orçamentos com timbre, CNPJ e assinatura do responsável pelas empresas fornecedoras, no prazo de três dias úteis a contar do atendimento inicial, conforme item 5.8.3.2.1 e item 5.3.6. Vejamos:

5.3.6. Se houver necessidade de substituição de alguma peça ou componente não especificado nas Tabelas de Peças e Componentes, listadas abaixo, a **CONTRATADA** deverá apresentar três orçamentos (obrigatoriamente contendo timbre e CNPJ das empresas, e nome completo e assinatura do responsável), e a Fiscalização avaliará se autoriza a compra ou se fornecerá a peça ou componente, conforme prazos do item 5.8. A CONTRATADA não poderá contabilizar lucro próprio para o fornecimento de qualquer peça ou componente;

(...)

5.8.3.2.1. A **CONTRATADA** tem até 03 (três) dias úteis para apresentar os três orçamentos de peça ou componente, exigidos no item 5.3.6, quando não relacionado na Tabela de Peças e Componentes, contados do atendimento inicial. **(Grifo Nosso)**

Contudo, tais exigências, da forma como redigidas acarretam ônus excessivo à contratada, que seria responsável não apenas por apresentar sua própria cotação, mas também por realizar cotações em nome de terceiros, o que ultrapassa os limites de sua atuação e interfere indevidamente na relação da Administração com os demais fornecedores do mercado.

Essa imposição pode ensejar vícios de lisura no processo, gerar conflitos de interesses e, ainda, atribuir à contratada uma responsabilidade indevida sobre cotações emitidas por fornecedores sobre os quais ela não possui qualquer controle ou ingerência.

Além disso, o edital estabelece o prazo de 3 (três) dias úteis para a apresentação da cotação própria, bem como das cotações de terceiros. Nesse contexto, surge a seguinte indagação: acaso as demais empresas, cujas propostas devem compor a cotação comparativa, deixem de enviar os orçamentos dentro do prazo estipulado, a empresa contratada poderá ser penalizada por fato alheio à sua vontade e de sua responsabilidade objetiva contratual.

É evidente que o envio tempestivo de documentos por terceiros extrapola o controle temporal da empresa contratada, a qual não possui ingerência sobre o cumprimento de prazos por parte de outras organizações. Dessa forma, não se mostra razoável ou juridicamente válido imputar-lhe penalidades por condutas que não estão sob sua responsabilidade direta.

Tais condutas contrariam as boas práticas administrativas já consolidadas em diversas esferas públicas, a exemplo do Edital nº 027/2024 da Prefeitura de Bertioga, que aplica o procedimento mais adequado para as cotações, atribuindo à Administração a responsabilidade pela obtenção das cotações adicionais. Observemos:

### **Edital Prefeitura de Bertioga**

**Pregão Eletrônico n. 027/2024**

**Processo n. 1390/2024**

• **Das peças**

Na manutenção preventiva, assim como nos casos de manutenção corretiva, instalação ou desinstalação de equipamentos, uma vez constatada a necessidade de troca de peças, componentes ou qualquer outra parte integrante dos aparelhos objeto do presente termo que não sejam as constantes do rol elencado no item 5.1, retro, deverá a CONTRATADA:

Encaminhar relatório à CONTRATANTE relatando as peças as serem substituídas, anexando o referente orçamento;

- 5.1.1 A CONTRATANTE providenciará o levantamento de mais 2 orçamentos, considerando as mesmas peças apresentadas no relatório da CONTRATADA;
- 5.1.2 A CONTRATANTE fará aquisição das peças junto ao fornecedor que mostrar mais vantajoso, cabendo à CONTRATADA a aplicação de tais peças ao reparo. Independente do fornecedor escolhido;
- 5.1.3 Para tanto, a CONTRATANTE reservará mensalmente a quantia de R\$ 8.000,00 (oito mil Reais), não cumulativos.

A correta aplicação do processo de cotação estabelece que a empresa contratada deve apresentar apenas o seu próprio orçamento, obedecendo aos requisitos formais estipulados no processo licitatório. Cabe à Administração contratante a responsabilidade pela obtenção dos orçamentos adicionais, assegurando que esse processo ocorra com isonomia, transparência e em consonância com o interesse público.



Outrossim, é acerca da não contabilização de lucro próprio para empresa no fornecimento de qualquer peça ou componente. Todavia, caso seja acatado o orçamento da empresa contratada, ao emitir a respectiva nota fiscal, a empresa necessariamente incorre em tributos incidentes sobre o valor total dos itens fornecidos, o que resulta em um acréscimo ao montante final da nota fiscal — valor este que abrange tanto o custo das peças quanto os encargos tributários.

Portanto, é legítima a solicitação do ressarcimento da diferença correspondente aos tributos incidentes, uma vez que a empresa contratada arca com um ônus adicional não contemplado originalmente no valor das peças fornecidas, esclarecendo ainda que não se trata de lucro próprio.

Dito isto, a decisão sobre a aquisição das peças deve, então, ser tomada com base em uma análise comparativa justa e imparcial entre as propostas obtidas.

Dessa forma, solicita-se a revisão dos itens 5.3.6 e 5.8.3.2.1, de forma a estabelecer que a empresa contratada seja responsável apenas pela apresentação de seu próprio orçamento. A obtenção de cotações adicionais deve ser atribuída exclusivamente à Administração, a fim de assegurar a observância dos princípios da transparência, da isonomia e das boas práticas na gestão pública.

Requer-se, ainda, o ressarcimento dos valores referentes aos tributos incidentes sobre a emissão das notas fiscais das peças e/ou componentes, caso a contratada venha a ser solicitada a fornecê-los por apresentar o orçamento mais vantajoso. Ressalta-se que tal ressarcimento não configura lucro para a contratada, tratando-se unicamente da compensação da diferença tributária.



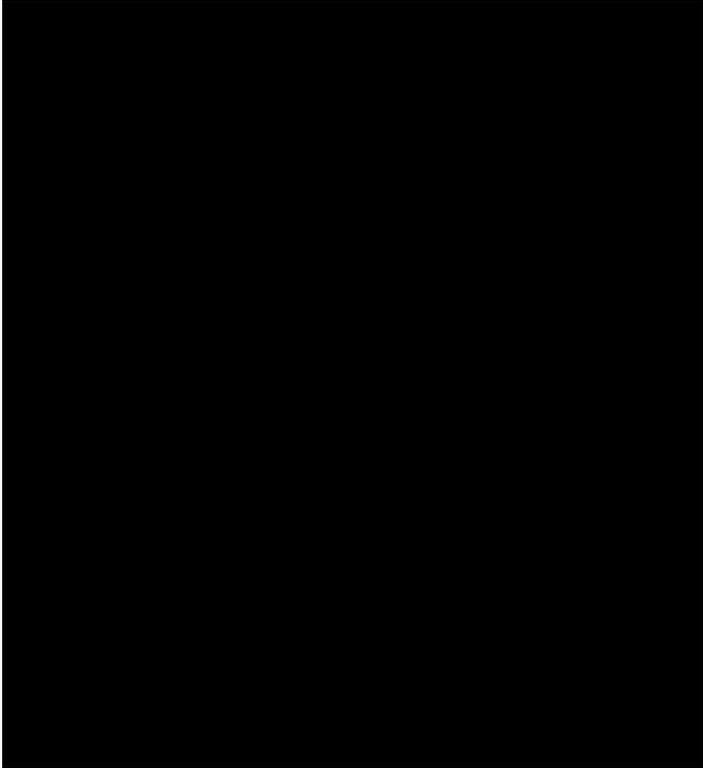


#### IV. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

- a) A retificação do item 5.9.2.2. do edital, com a supressão ou adequação dos descontos por execução parcial do contrato;
- b) A retificação dos itens 5.3.6 e 5.8.3.2.1 do edital, para que conste de forma expressa que a empresa contratada apresentará apenas sua própria cotação, e que a Administração será responsável pela obtenção das demais cotações necessárias;
- c) O ressarcimento dos tributos incidentes sobre as notas fiscais de peças eventualmente fornecidas pela contratada, quando selecionada por apresentar menor preço, sem configurar lucro;
- d) Caso não acolhida a alteração requerida, requer-se a suspensão do certame até a devida adequação do instrumento convocatório, sob pena de nulidade do procedimento licitatório.

Nestes termos,  
pede deferimento.





## **RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO**

**PROCESSO Nº 2024/0031267**

**INTERESSADO:** Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

**ASSUNTO:** Serviços de manutenção preventiva e corretiva em ar condicionado e sistema de ventilação mecânica – Impugnação e Resposta à Impugnação.

### **RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO**

No dia 24 de abril de 2025, foi recebida tempestivamente Impugnação de um potencial interessado em participar do certame. A questão recai sobre dois pontos: **(a)** alegada ilegalidade e desproporcionalidade na previsão de glosa de 100% para serviços de manutenção preventiva que não sejam executados no mês; **(b)** suposta imposição de ônus excessivo à contratada ao impor a obrigação de apresentação, no prazo de 03 dias úteis, de 03 orçamentos na hipótese de necessidade de substituição de peças ou componentes não listados nas Tabelas de Peças e Componentes.

Passamos a nos manifestar.

Com relação ao argumento de excesso de desconto integral caso os serviços de manutenção preventiva não sejam finalizados no mês de interesse, a Impugnante não obteve êxito em compreender a inteligência do dispositivo, o que a comparação com a limitação legal à imposição de multa evidencia, já que são questões em nada semelhantes.

É necessário observar que cada um dos itens de um termo de referência, das cláusulas de um contrato, ou mesmo dos dispositivos de um edital formam um conjunto harmônico com o propósito específico de disciplinar um tema **como um todo**, ainda que, individualmente, eles se refiram a um aspecto do total.

O item expressamente impugnado, a saber, o 5.9.2.2 do Termo de Referência deve ser entendido como uma consequência da não prestação de um serviço de manutenção preventiva para determinado mês e que não foi realizada tempestivamente, ou, no caso de manutenção corretiva, que sua mora tenha se estendido por mais de 30 dias sem conclusão. A correta compreensão do item depende disso.

É muito importante compreender que os serviços de manutenção preventiva são periódicos e já conhecidos de antemão pela contratada. Não se trata de um evento surpresa para o qual a prestadora de serviços não estava preparada. Vide especificamente o item 5.8.2 do mesmo Termo de Referência, segundo o qual serviços de manutenção preventiva devem ser finalizados até o final do mês correspondente. Exemplo ilustrativo: o cronograma de serviços de manutenção preventiva para o mês de maio deve ser executado em maio. Se ultrapassado, o serviço diria respeito ao mês de junho, o que não pode ser tolerado.

No caso da manutenção corretiva, esta sim sem data específica previsível de antemão, o Termo de Referência determina que os serviços sejam executados em até 03 dias úteis, contados do recebimento do chamado técnico, ou 05 dias úteis se houver necessidade de substituição e peça/componente. Excepcionalmente, se o reparo demandar remoção do equipamento, o prazo de conclusão se amplia para 07 dias úteis.

É neste sentido que quaisquer dos dispositivos relativos às glosas devem ser interpretados. É interessante constatar que os itens 5.9.2.1 e 5.9.2.2 apontam para o mesmo problema. O primeiro determina que o desconto deve ser integral caso a manutenção preventiva mensal não tenha sido realizada ou o

chamado técnico para a manutenção corretiva não tenha sido concluído no mês de competência. A solução é tão lógica que não poderia ser diferente: como a contratada pode esperar receber por um serviço que não foi executado?

O segundo item recai sobre o mesmo problema, porém na situação em que o serviço, quer de manutenção preventiva, quer corretiva, tenha sido iniciado no mês de competência, porém foram concluídos no mês posterior. De mesma forma, a solução é a única possível, porque não faria sentido algum efetuar qualquer pagamento por algo que não foi concluído.

Apesar de toda a retórica da Impugnante, reformar o Edital nos termos que ela propõe levariam ao absurdo de criar a possibilidade de que a contratada seja remunerada sem que tenha prestado o serviço, sem que ele possa ser medido e recebido, além de premiar terceiro pela ineficiência ao remunerá-lo sem ter agido dentro do cronograma. Esta sim seria a verdadeira desproporcionalidade e ilegalidade.

Vide que todo o exposto é reforçado no item 5.9.3, segundo o mesmo espírito da interpretação correta: manutenção preventiva que não seja realizada dentro do mês deve ser glosada em 100% por inexecução.

Como se percebe, o dispositivo impugnado procura, na verdade, resguardar a Administração Pública e o Erário ao garantir que o particular seja remunerado apenas e somente se executar os serviços forem executados no mês de referência.

No tocante à obrigação de fornecer 03 orçamentos, o próprio e mais dois de particulares distintos, para substituição de peças e componentes não previstos na Tabela de Peças e Componentes, não merece prosperar.

A obrigatoriedade de apresentação de orçamentos de agentes de mercado distintos se justifica pela necessidade de afastar a possibilidade de contratação/aquisição de algo por valor superior ao preço praticado pelo mercado, algo que é vedado à Administração por razões óbvias.

E a obrigação não recai somente à contratada, já que a própria contratante fará seu controle de preços. É o que se depreende da leitura do item 5.3.6 quando se lê “e a Fiscalização avaliará se autoriza a compra ou se fornecerá a peça ou componente”. Em momento algum o Edital deixa a contratada livre para cobrar o preço que bem entender sem a devida comprovação. A Administração, por meio de seu fiscal designado, fará este controle.

Sobre o prazo, o mesmo raciocínio constante do item 5.8.3.3.2 é aplicável a questão a qualquer impossibilidade de se cumpri-lo: não se descarta (e nem poderia ser diferente) a apresentação das devidas justificativas, mediante comprovação por todos os meios cabíveis e lícitos, para apreciação pela Fiscalização.

Ainda sobre o prazo de 03 dias úteis, é algo **compatível com a urgência que, por vezes, envolve a reposição de peças de equipamentos de climatização**, e eventuais dificuldades devem ser prontamente comunicadas à fiscalização, possibilitando o reexame da situação ou a adoção de medidas alternativas pela Administração, sem penalização automática.

Por fim, sobre o inconformismo da Impugnante sobre a vedação de contabilização de lucro na hipótese de fornecimento de peças e componentes não previstos na já aludida Tabela, deve-se desfazer um erro conceitual básico: tributos são custos **indiretos** e não compõem o lucro para fins de qualquer cálculo. O item 5.3.6 veda a inclusão de lucro na eventualidade de fornecimento de peças e componentes não previstos na Tabela porque o lucro da empresa decorre de sua proposta comercial vencedora do certame. Admitir o contrário seria uma imoralidade, por possibilitar à contratada lucrar duas vezes. Embora tanto o lucro como os custos indiretos sejam parte do BDI de um preço total, eles não se confundem.

Diante do exposto, não vemos razões de ordem técnica capazes de justificar a reforma do Edital do Pregão Eletrônico nº 90024/2025 e por isto ele deve ser mantido.



Documento assinado eletronicamente por **Paula Fernandez Haddad Kavabata, Diretora Técnica do Departamento de Licitações**, em 28/04/2025, às 10:01, conforme art. 4º, da Lei 14.063/2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
[https://www.defensoria.sp.def.br/sei/autenticidade\\_documento](https://www.defensoria.sp.def.br/sei/autenticidade_documento) informando o código verificador  
**1316912** e o código CRC **46758146**.

---

Rua Líbero Badaró, 616 5.º andar - Bairro Centro - CEP 01008-000 - São Paulo - SP - [www.defensoria.sp.def.br](http://www.defensoria.sp.def.br)

---

2024/0031267

DAOS DLI - 1316912v4