



Caminhões
Ônibus

MENEZES
NIEBUHR

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA (“CODEVASF”)

Pregão Eletrônico nº 90021/2025

VOLKSWAGEN TRUCK & BUS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE VEÍCULOS LTDA. (adiante denominada “**VW Truck & Bus**”), pessoa jurídica de direito privado inscrita no C.N.P.J. sob nº 06.020.318/0001-10, com sede na Rua Volkswagen, nº 291, Jabaquara, São Paulo/SP, CEP 04344-901, vem à presença de Vossa Senhoria apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** da licitação em referência, na forma estabelecida no item 5.2 do Edital, conforme passa a expor:

I. PREÂMBULO E OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

1. A **CODEVASF** deflagrou o presente pregão eletrônico para registro de preços para a aquisição de caminhões pipa.
2. A **VW Truck & Bus** é uma das maiores fornecedoras mundiais de veículos pesados, inclusive caminhões, e tem interesse em participar do pregão. No entanto, observou-se que o Edital prevê exigências de qualificação técnica excessivamente restritivas à competição, bem como divergências entre o Anexo II do Termo de Referência (Planilha de Quantidades e Preços Orçados e Especificações Técnicas) e a Relação de Itens no portal de compras, que precisam ser sanadas para a continuidade do certame.
3. Considerando a vasta experiência e conhecimento da **VW Truck & Bus** no mercado, que a capacitam a antever que estas especificações comprometerão o certame, busca com a presente impugnação cooperar com a **CODEVASF**.



Caminhões
Ônibus

MENEZES
NIEBUHR

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

4. De logo, ressaltamos que a motivação da impugnante não é a de confrontação, mas sim contribuir com a licitação, atentando para fatores atuais do mercado capazes de ensejar a revisão do Edital.

II. RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

(a) Prazo de entrega impraticável da primeira parcela

5. Outro ponto, é a imposição de prazos de entrega inexequíveis em face da realidade da cadeia produtiva de veículos pesados. O Edital e o Termo de Referência estabelecem os seguintes prazos para entrega:

Primeira Parcela: 30% da quantidade total da Ordem de Fornecimento deverá ser entregue no prazo de até 120 dias; 11.1.2.

Segunda Parcela: Os 70% restantes da quantidade total da Ordem de Fornecimento deverão ser entregues no prazo de ATÉ 180 dias, totalizando, ao final desse período, 100% da quantidade total da Ordem de Fornecimento.

6. A **VW Truck & Bus** expressa sua profunda preocupação e considera os prazos de fornecimento inicial dos veículos apresentados como impraticáveis. Esta avaliação se baseia no fato de que os prazos estipulados se referem a veículos novos, o que implica um processo de produção, montagem e logística consideravelmente mais complexo e demorado do que o de veículos usados ou já existentes em estoque.

7. A empresa ressalta que a fabricação de novos veículos exige uma sequência de etapas que incluem a aquisição de matérias-primas, a produção de componentes, a montagem final, testes de qualidade rigorosos e, finalmente, a distribuição, tornando os prazos atuais inviáveis para garantir a entrega dentro dos padrões de qualidade e conformidade esperados.

8. Sabe-se que a linha de produção de veículos pesados é complexa, porque envolve subfornecedores e terceiros atuando coordenados com o cronograma da montadora. Em especial, a cadeia produtiva de veículos com implementos é ainda mais complexa, porque divide-se em duas etapas subsequentes – de produção dos chassis e motores e de



**Caminhões
Ônibus**

**MENEZES
NIEBUHR**

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

instalação dos implementos – que apenas podem ser realizadas sucessivamente, alargando os prazos de fabricação.

9. O ponto é que, diante desse particular contexto, as condições de venda de veículos estão substancialmente alteradas, com prazos e preços distintos. E, sendo uma situação globalizada, a capacidade produtiva das montadoras não é suficiente para minorar os impactos, porque a produção depende de subfornecedores e terceiros que integram a cadeia de produção. A capacidade de produção das montadoras acaba sendo represada pela indisponibilidade de insumos e peças fornecidos por terceiros.

10. Nesse contexto, embora a legislação não preveja textualmente prazo para entrega do objeto em licitações públicas, o fato é que referido prazo precisa ser minimamente razoável e compatível com a realidade do mercado para todos os potenciais interessados na licitação. Até porque a imposição de prazos impraticáveis encontraria óbice nas diretrizes 11. estabelecidas pela Lei nº 13.303/2016:

Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: [...] II - busca da maior vantagem competitiva para a empresa pública ou sociedade de economia mista, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;

12. Bem como o inciso III do artigo 22 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CODEVASF:

Art. 22. Definida a solução que melhor atenderá à necessidade e não sendo configurada hipótese de contratação direta, a unidade orgânica demandante elaborará termo de referência, obrigatório para qualquer objeto a ser licitado, conforme minuta-padrão, observadas, dentre outras, as seguintes diretrizes:
III - não previsão de requisitos ou condições que venham a restringir injustificadamente a competição ou a direcionar a licitação;

13. Objetivamente, o prazo de entrega de 30% da quantidade total da Ordem de Fornecimento (itens 11.1.1 do Anexo I – Termo de Referência), porque envolve o fornecimento de veículos novos direto da fábrica, frustra o caráter competitivo do certame pois reduz drasticamente o universo de prováveis licitantes e diminui a probabilidade de obtenção de propostas verdadeiramente vantajosas, tornando praticamente inexecutável o objeto da contratação dentro das condições exigidas.



Caminhões
Ônibus

MENEZES
NIEBUHR

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

14. Isso confronta o interesse maior nas licitações, que consiste na mais abrangente participação possível de licitantes e a contratação da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

15. Nesse cenário, seria fastidioso discorrer acerca da absoluta prevalência do interesse público nas licitações, donde se erguem os essenciais vetores que devem orientar a competição, notadamente a necessidade de tratamento isonômico e de garantia de ampla competitividade com vistas à obtenção da oferta mais vantajosa. Não há, na doutrina e jurisprudência, quem discorde da afirmação de que a licitação ***“estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir”***¹.

16. O fato é, insista-se, que as condições estabelecidas pelo edital, dentre elas o prazo de entrega, devem ser praticáveis em condições razoáveis de fornecimento em face da realidade e atualidade do mercado. Nesse sentido, a jurisprudência do TRIBUNAL DE CONTAS da UNIÃO é uníssona ao asseverar que a não observância dessas circunstâncias viola o caráter competitivo do certame:

Enunciado: É irregular o estabelecimento de cláusulas que restrinjam o caráter competitivo da licitação, como a fixação de prazos exíguos para execução de serviços [...].

d. estabelecimento de cláusulas que restringiram o caráter competitivo da licitação - como a exigência de posse de maquinário específico e o estabelecimento de prazos demasiadamente exíguos para a execução de serviços -, sem a adequada fundamentação ou o suporte de estudos consistentes, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal, e com o art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993.²

17. Na mesma linha:

A fixação do prazo para entrega do objeto licitado deve levar em conta a razoabilidade, sendo restritivo ao caráter competitivo do certame a exiguidade na fixação de tal prazo.

[...]

Contudo, no caso concreto o prazo exigido para o início de operação comercial, após a assinatura do contrato, caracterizou-se como restrição ao caráter

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 430.

² TCU, Acórdão nº 8117/2011, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, Órgão Julgador: Primeira Câmara, Julgado em 13/09/2011.

Caminhões
ÔnibusMENEZES
NIEBUHRSOCIEDADE DE
ADVOGADOS

competitivo da licitação, haja vista que, como já exposto anteriormente, as unidades geradoras objeto da licitação eram, via de regra, equipamentos importados, demandando um tempo razoável para a sua internação no país, de modo a inviabilizar a participação de empresas que dependessem da aquisição de equipamentos importados [...].

Contudo, no caso concreto o prazo exigido para o início de operação comercial, após a assinatura do contrato, caracterizou-se como restrição ao caráter competitivo da licitação, haja vista que, como já exposto anteriormente, as unidades geradoras objeto da licitação eram, via de regra, equipamentos importados, demandando um tempo razoável para a sua internação no país, de modo a inviabilizar a participação de empresas que dependessem da aquisição de equipamentos importados. [...]

Conforme consignado no Relatório precedente, os Srs. [omissis] e [omissis] não apresentaram justificativa razoável para a fixação do exíguo prazo de 60 (sessenta) dias após a assinatura do contrato para início da operação comercial da Etapa I (20 MW), apesar de tal prazo ser insuficiente para as providências pertinentes à importação dos equipamentos necessários à execução do contrato, conforme apontado nos autos. Essa exigência restritiva na Concorrência CC-CO-20.583/99 implicou o privilégio àquelas empresas que dispunham dos equipamentos previamente, em prejuízo à ampla competição do certame.

Verifica-se, nos autos, que 21 (vinte e uma) empresas interessadas retiraram o edital da licitação. No entanto, apenas 3 (três) empresas participaram do certame, sendo que somente duas foram habilitadas à fase de proposta de preço. Observa-se, pois, um reduzido número de licitantes em relação ao universo de potenciais competidores, reforçando-se a convicção sobre a ocorrência de restrição à competição na Concorrência promovida pela Eletronorte.³

18. Desta forma, o prazo fixado para as entregas dos veículos deve ser reconsiderado e alterado, como meio de assegurar a ampliação da competitividade do certame. Sugere-se que seja fixado prazo de 150 (cento e cinquenta) dias para o fornecimento de 30% da quantidade total da Ordem de Fornecimento (item 11.1.1 do Anexo I – Termo de Referência), porque compatíveis com a realidade e atualidade do mercado de veículos pesados.

19. Registra-se que esta alteração não representaria qualquer prejuízo à CODEVASF, dado que o Edital não revela qualquer urgência no recebimento dos veículos – tanto é assim que visa o registro de preços, para contratação sob demanda. No entanto, prejuízo haverá se mantido o prazo impraticável, porque importará a redução da competitividade do certame,

³ TCU, Acórdão nº 186/2010, Relator: Ministro Raimundo Carreiro, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em: 10/02/2010.



**Caminhões
Ônibus**

**MENEZES
NIEBUHR**

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

impondo sérios riscos à exequibilidade do prazo de entrega. Com o devido respeito, a manutenção dos referidos prazos exíguos resultará na imposição de cláusula desproporcional e com direta restrição à competitividade.

20. Repisa-se que as condições editalícias devem ser condizentes com a realidade do mercado, sob pena de provocar falhas na execução do contrato – o que é indesejado pela Administração. Sob outro ponto de vista, a exigência de prazos inexecutáveis poderá afastar possíveis competidores do certame e, proporcionalmente à diminuição da competitividade, haverá a elevação dos preços das propostas – o que é igualmente indesejável.

21. Diante do exposto, sugere-se a alteração da redação do item 11.1.1 do Anexo I – Termo de Referência para constar o prazo de 150 (cento e cinquenta) dias para o fornecimento de 30% da quantidade total da Ordem de Fornecimento.

(b) Necessidade de aceite de alternativas, além dos índices contábeis, para comprovação da qualificação econômico-financeira

22. O edital do certame prescreveu que a única forma de comprovação da capacidade econômico-financeira é a apresentação, pelos licitantes de índices contábeis superiores a 1, conforme especificado pelo item 10.5.c2) do instrumento convocatório:

c2) Comprovação da situação financeira da empresa será constatada mediante a apresentação dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), igual ou superior a 1 (um), obtidos pela aplicação das seguintes fórmulas:

23

23. Muito embora a legislação permita a exigência de índices contábeis como meio de comprovação da saúde financeira dos licitantes, ponto essencial é que esta deve ser uma alternativa de comprovação, permitindo-se que a exigência seja cumprida por outros meios.

24. A jurisprudência é pacífica nesse sentido:

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



Caminhões
Ônibus

MENEZES
NIEBUHR

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

A adoção de critério único para comprovação de capacidade econômico-financeira da empresa, por meio de índices de liquidez, pode levar, na fase de execução do contrato, à frustração do objetivo para o qual a licitação foi realizada.

É certo que a exigência de capital mínimo muito elevado em relação ao valor da contratação pode levar à frustração do caráter competitivo da licitação. Entretanto, é claro que ignorar medidas de porte das empresas pode levar a administração a assumir riscos excessivos, como o exemplo acima demonstra.

Não é por outra razão que a Súmula TCU 275/2012 oferece três opções visando à assecuração de adimplemento do contrato a ser celebrado: capital mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias [...]

(TCU, Acórdão 647/2014 – Plenário).

1.5.2.5. previsão de inabilitação sumária de licitante que apresentar índices de capacidade financeira (ILG, ISG e ILC) inferiores a 1,0 (um), **inexistindo previsão da possibilidade de os licitantes que se encontrarem nessa situação comprovarem, por outros meios, como o capital mínimo ou patrimônio líquido ou, ainda, prestação de garantia, que detém condições de adimplir com o futuro contrato**, conforme franqueado no subitem 7.2 da Instrução Normativa/MARE nº 5/95, e em dissonância com os Acórdãos nos. 948/2007 e 1291/2007-Plenário e 6613/2009-1ª Câmara (TCU, Acórdão 3197/2010 – Plenário).

PODER JUDICIÁRIO

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO N. 21/00287 DEFLAGRADO POR CELESC DISTRIBUIÇÃO S/A SOCIEDADE IMPEDIDA DE PARTICIPAR DO CERTAME POR NÃO TER ALCANÇADO OS ÍNDICES MÍNIMOS DE LIQUIDEZ. PRETENSÃO DE OFERECER SEGURO-GARANTIA NO PERCENTUAL EQUIVALENTE A 10% DA SUA PROPOSTA. POSSIBILIDADE QUE ENCONTRA GUARIDA TANTO NA LEI N. 8.666/1993 QUANTO NO REGULAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA PRÓPRIA CELESC. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. PRESENÇA DOS REQUISITOS FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA. DECISÃO REFORMADA. RECURSO PROVIDO.

1. "No processo licitatório, é dever da administração pública primar pela supremacia do interesse público e pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, e não se ater a rigorismos exagerados, que em nada contribuem para o desfecho da escolha da proposta mais vantajosa e menos onerosa aos cofres públicos" (TJSC, Remessa Necessária n. 0313828-48.2018.8.24.0023, da Capital, rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, Segunda Câmara de Direito Público, j. 20.08.19).

[...]

O Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula n. 275, estipulou que, "para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços".



Caminhões
Ônibus

MENEZES
NIEBUHR

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

O notável professor de direito administrativo Marçal Justen Filho, ao comentar a respeito da alternatividade da exigência do § 2º do artigo 31 da Lei de Licitações, pondera que: “A redação do § 2º comporta interpretação bastante razoável, em que as três alternativas ali indicadas seriam consideradas como equivalentes. **Isso significará que o particular poderia comprovar sua capacitação econômico-financeira por uma de três vias. Essa alternativa afigura-se muito mais interessante para os fins buscados pelo Estado, especialmente porque permite a ampliação da utilização do seguro-garantia**”.

(TJSC, Agravo de Instrumento 50299465420218240000 – Segunda Câmara de Direito Público, julgado em 14/12/2021).

25. Os índices contábeis, apesar de se proporem a embasar a saúde financeira da empresa, não são capazes de oferecer uma visão holística acerca da verdadeira qualificação do licitante. Isso porque sua aplicação “*como forma isolada de verificação da sustentabilidade de uma empresa não é uma ferramenta eficaz*”⁴.

26. Na verdade, o não atendimento de qualquer dos índices nem sequer representa uma falha apta a inabilitar o licitante de pronto. É possível e necessário, em vez disso, permitir que comprove sua qualificação de forma alternativa:

Considerando a interpretação conjugada das disposições constantes dos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei de Licitações e em vista do próprio escopo dessas exigências, **a aferição da capacidade financeira do licitante pode ocorrer de forma alternativa**. Esse raciocínio se ampara na finalidade da exigência de habilitação em questão, cujo objetivo deve limitar-se a aferir se o licitante possui qualificação econômico-financeira suficiente para garantir o adimplemento do futuro contrato.

Assim, cabe ao edital eleger os índices para efeito de exame da qualificação econômico-financeira, **mas também deve indicar que, se não atendidos esses índices, a habilitação do licitante ainda será possível, desde que aferida a capacidade econômico-financeira com base em outros requisitos, tais como o capital mínimo, o patrimônio líquido mínimo ou mesmo por meio da prestação de garantias previstas no § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666/93. (...)**⁵

27. Em outras palavras, os índices contábeis, embora sirvam de guia, não são ferramentas absolutas de verificação da qualificação econômico-financeira dos licitantes. Podem e devem ser complementados por demais critérios editalícios, como o patrimônio líquido mínimo ou apresentação de garantia adicional.

⁴ BOSELLI, Felipe. *A utilização indiscriminada dos índices contábeis*. Disponível em: <https://boselli.com.br/a-utilizacao-indiscriminada-dos-indices-contabeis-2/>.

⁵ Revista Zênite ILC, 2011, p. 156.



**Caminhões
Ônibus**

**MENEZES
NIEBUHR**

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

28. O norte do ordenamento jurídico é que a Administração Pública se preocupe em aferir a aptidão dos licitantes, sem formular exigências excessivas ou impertinentes à vista do prescrito na parte final do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal:

Art. 37 [...] XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

29. A Constituição Federal proíbe claramente qualquer exigência em Edital que se desvincule do mínimo necessário em relação ao objeto licitado. Ou seja, a Administração Pública não está autorizada a exigir excessos. E a regra não se esgota na formulação do Edital, mas também se estende para a interpretação e aplicação das suas exigências, de maneira que se privilegie a ampliação da competitividade do certame.

30. Nesse contexto, mostra-se necessário que a CODEVASF revise seu edital para que nela inclua regra prevendo meios alternativos de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes, a fim de que não dependa apenas da apresentação dos índices contábeis.

(c) Esclarecimento de divergência entre a Planilha de Quantidades e Preços Orçados e Especificações Técnicas e a Relação de Itens

31. A **VW Truck & Bus** identificou uma divergência relevante entre as especificações técnicas contidas nos documentos do próprio certame, que inviabiliza a elaboração de uma proposta de preços adequada e viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

32. O Anexo II do Termo de Referência (Planilha de Quantidades e Preços Orçados e Especificações Técnicas) e a Relação de Itens no portal de compras apresentam dados contraditórios sobre as características essenciais dos veículos a serem adquiridos.

Especificação Técnica	Anexo II - Termo de Referência	Relação de Itens - Portal de Compras
-----------------------	--------------------------------	--------------------------------------



Caminhões
Ônibus

MENEZES
NIEBUHR

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

Potência do Motor	Mínimo 207 cv	280 cv
Capacidade de Carga	Mínima de 15.000 kg	13.000 kgf

33. A discrepância nos parâmetros de potência e a capacidade de carga é substancial e impede que os potenciais concorrentes elaborem propostas consistentes. A potência do motor e a capacidade de carga são variáveis que alteram profundamente o tipo do veículo a ser ofertado, impactando diretamente no custo, na configuração do caminhão e na viabilidade técnica da proposta.

34. Apesar do item 1.1.6 do Edital prever que, em caso de divergência, a descrição contida no próprio Edital prevalecerá sobre a descrição do Portal de Compras do Governo Federal, esta cláusula não sana o vício. A mera existência de informações contraditórias em documentos oficiais do próprio certame e do portal de compras cria um ambiente de incerteza e que pode acarretar desclassificação de propostas ou, ainda, nulidade do certame.

35. Neste contexto, a **VW Truck & Bus**, requer a imediata ratificação, alinhando as especificações técnicas da relação de itens no portal de compras, com as especificações detalhadas no Anexo II do Termo de Referência (Planilha de Quantidades e Preços Orçados e Especificações Técnicas).

III. REQUERIMENTOS

36. Diante de todo exposto e confiante na sensibilidade da CODEVASF acerca dos princípios regentes de suas licitações, requer o acolhimento da presente impugnação para que se proceda à revisão e alteração do Edital nos seguintes pontos:

- a. Ampliação do prazo de entrega de substituição dos veículos, previstos, respectivamente, no item 11.1.1 do Anexo I – Termo de Referência, para que seja fixado prazo compatível com a realidade e atualidade do mercado de veículos pesados, sugerindo-se o estabelecimento do prazo de 150 (cento e



**Caminhões
Ônibus**

**MENEZES
NIEBUHR**

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

- oitenta) dias, a contar da emissão da Ordem de Fornecimento, para a entrega da primeira parcela dos veículos;
- b. A revisão do Edital para que nela inclua regra prevendo meios alternativos de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes;
 - c. O esclarecimento da divergência entre o Anexo II do Termo de Referência e a Relação de Itens no portal de compras, definindo-se de forma clara e inequívoca os parâmetros de potência e capacidade de carga dos caminhões pipa.

37. Por fim, em razão do acatamento das revisões propostas, requer-se a republicação do instrumento convocatório, nos termos do parágrafo único do artigo 48 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf.

Pede deferimento.

São Paulo (SP), 23 de setembro de 2025.

VW TRUCK & BUS

Adriana Cecconello

Analista de Vendas ao Governo
Vanessa.santos3@volkswagen.com.br

JOEL DE MENEZES NIEBUHR

OAB/SC 12.639

CAUÊ VECCHIA LUZIA

OAB/SC 20.219

OTÁVIO SENDTKO FERREIRA

OAB/SC 61.332

MATHEUS LEAL VABALAS

OAB/SC 69.702