



Sumário

PODER EXECUTIVO	1
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO	1



PODER EXECUTIVO

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO



Prefeitura Municipal de Vinhedo

ESTADO DE SÃO PAULO

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação de edital de licitação, apresentada por **MARCELA FURLAN BAGGIO**, em face da Concorrência Eletrônica n.º 07/2026, oriunda do Processo Administrativo n.º 6725/2026, cujo objeto consiste em Prestação dos serviços de limpeza pública urbana e correlatos, com fornecimento de mão-de-obra, máquinas, equipamentos e veículos, por execução indireta, conforme especificações constantes no estudo técnico preliminar, memorial descritivo, demais anexos e termo de referência.

A impugnante alega, em síntese, que o Edital em exame apresenta exigências que podem comprometer a competitividade do certame, além de disposições que carecem de justificativas técnicas e econômicas suficientes.

Inicialmente, questiona a inversão das fases da licitação, prevista nos itens 5.1 a 5.3 do Edital, sustentando que a Administração não demonstrou, de forma objetiva, os benefícios concretos da realização da habilitação antes da apresentação das propostas e lances, conforme previsto no artigo 17 da Lei nº 14.133/2021.

Quanto à qualificação econômico-financeira, aponta que a exigência cumulativa de índices de liquidez corrente e geral iguais ou superiores a 1,10, grau de endividamento igual ou inferior a 0,50, capital social ou patrimônio líquido mínimo e garantia de proposta pode restringir a participação de empresas, sem que tenha sido demonstrada a proporcionalidade dessas exigências em relação às características de cada lote.

Questiona, ainda, a limitação dos consórcios a duas empresas, alegando ausência de justificativa técnica suficiente para impedir a formação de consórcios com maior número de participantes, o que poderia reduzir a competitividade.

No que se refere à divisão dos lotes, sustenta que determinadas atividades foram agrupadas sem demonstração suficiente da vantajosidade econômica e operacional dessa escolha, especialmente nos Lotes I e II, que reúnem serviços com características, estruturas e fornecedores distintos. Assim, entende necessária a revisão dos agrupamentos, visando ampliar a participação de interessados.

Em relação à pesquisa de preços, afirma que o orçamento estimado foi elaborado com base, principalmente, em cotações de fornecedores, sem demonstração suficiente de comparação com contratações públicas semelhantes e outros parâmetros de mercado. Destaca, também, a diferença em relação à estimativa inicial que consta no ETP, defendendo a necessidade de justificativa dos valores e revisão das composições de custos.

A impugnante também contesta a exigência de idade máxima dos veículos e equipamentos, fixada em dois ou cinco anos, conforme a atividade, argumentando que a idade de fabricação, isoladamente, não comprova as condições de segurança e desempenho da frota, podendo gerar custos adicionais e restringir a participação de empresas.

Quanto ao prazo para início da execução contratual, considera insuficiente o período de cinco dias após a emissão da ordem de serviço, diante da necessidade de mobilização de veículos, equipamentos e equipes. Por



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

essa razão, sugere sua ampliação para, no mínimo, 30 dias, ou a adoção de cronograma escalonado, conforme as características de cada lote.

Por fim, aponta inconsistências nos critérios de medição e dimensionamento dos serviços, especialmente quanto à apuração da quilometragem percorrida para destinação dos resíduos, à medição volumétrica da coleta seletiva e à possível duplicidade de custos relacionados aos caminhões compactadores e motoristas previstos no Lote I, requerendo esclarecimentos e apresentação das respectivas memórias de cálculo.

Diante desses apontamentos, requer a suspensão do procedimento licitatório, para que sejam promovidas as correções necessárias no instrumento convocatório, com sua posterior republicação, visando assegurar a legalidade, a isonomia, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Instada a se manifestar, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos informou, inicialmente, que a Concorrência Eletrônica nº 007/2026 sucede a Concorrência nº 004/2025, cujo edital foi analisado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos processos TC-022669.989.25-3 e TC-022776.989.25-3. Esclareceu que, após a revogação do certame anterior, o planejamento da contratação foi reformulado, considerando os apontamentos realizados pelo Tribunal.

Quanto à inversão das fases da licitação, esclareceu que a medida foi justificada no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, com base na análise de oito licitações realizadas pelo Município, sendo quatro com inversão e quatro sem. Segundo a Pasta, nos certames sem inversão foram constatadas desclassificações e inabilitações que ocasionaram atrasos nas contratações, razão pela qual a medida busca conferir maior eficiência ao procedimento.

Em relação aos índices econômico-financeiros, informou que as exigências foram estabelecidas considerando os riscos da contratação, especialmente quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas e à continuidade dos serviços. Destacou que foram analisados os balanços de treze empresas do segmento, todas atendendo aos índices previstos, e que os requisitos de capital social ou patrimônio líquido mínimo foram individualizados por lote.

Sobre a limitação dos consórcios a duas empresas, esclareceu que a restrição decorre das características operacionais dos serviços, sendo suficiente a reunião de duas empresas para execução das atividades. Ressaltou que o edital permite a subcontratação de parcelas especializadas e que a limitação também busca preservar a competitividade e facilitar a fiscalização contratual.

No tocante à composição dos lotes, informou que a divisão foi revista, passando de três para quatro lotes, com a separação dos serviços de limpeza de reservatórios e controle de pragas. Segundo a Secretaria, os agrupamentos consideram a integração operacional, a economia de escala e a fiscalização dos serviços, destacando que quatro empresas apresentaram cotações para todos os lotes.

Quanto à pesquisa de preços, esclareceu que foram consultadas cinco empresas, das quais quatro apresentaram propostas, com variação de 2,44% entre o menor e o maior valor. Sobre a diferença entre a



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

estimativa inicial do ETP e o orçamento do certame, informou que o primeiro valor possui caráter preliminar, enquanto o orçamento atual contempla novos serviços e considera os preços de mercado de 2026.

Em relação à idade máxima dos veículos, esclareceu que se trata de condição de execução contratual, não sendo exigida a propriedade da frota na fase de habilitação. Justificou os limites pela necessidade de garantir a continuidade dos serviços, reduzir falhas mecânicas e controlar a emissão de poluentes. Quanto à carroceria tipo baú, informou que sua finalidade é evitar a dispersão de materiais recicláveis e permitir a medição dos serviços.

Sobre o prazo de cinco dias para início dos serviços, esclareceu que a contagem ocorre somente após a emissão da Ordem de Serviço, permitindo à vencedora organizar sua mobilização durante as etapas anteriores. Acrescentou que o Termo de Referência estabelece prazos específicos para determinadas atividades, considerando suas particularidades.

Por fim, quanto aos critérios de medição e dimensionamento, informou que a quilometragem será aferida pelo percurso entre o Município e a unidade de destinação, mediante rastreamento dos veículos e comprovantes de pesagem. Quanto à coleta seletiva, esclareceu que a medição observará o volume da carroceria, validado pela fiscalização. Sobre a possível duplicidade de custos no Lote I, sustentou que os recursos utilizados na coleta e no transporte serão devidamente rateados, sem cobrança em duplicidade.

Ao final, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos manifestou-se pela manutenção integral das condições editalícias, por entender que os questionamentos apresentados não demonstram irregularidades técnicas que justifiquem a alteração do edital ou a suspensão do procedimento licitatório.

A impugnação passou pela análise da Assessoria Jurídica da Administração, que opinou pelo não provimento da impugnação.

É o relatório.

Passo ao julgamento.

Inicialmente, as razões da impugnação são tempestivas e estão presentes os requisitos para sua análise, razão pela qual CONHEÇO da impugnação apresentada.

Quanto ao mérito, é o caso de se negar provimento.

A Concorrência Eletrônica nº 007/2026 tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de limpeza pública urbana e correlatos, com fornecimento de mão de obra, máquinas, equipamentos e veículos, pelo prazo de 60 meses.

Trata-se de contratação que envolve serviços essenciais à população, cuja execução exige planejamento, capacidade operacional e condições financeiras suficientes para assegurar a continuidade dos serviços.

A impugnante questiona diversas disposições do edital, alegando, em síntese, ausência de justificativas técnicas e possível restrição à competitividade.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

Contudo, conforme será demonstrado, as exigências questionadas encontram respaldo na legislação aplicável e nas justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos, não se verificando, nos pontos analisados, motivos suficientes para a alteração do instrumento convocatório.

Da inversão de fases

A impugnante questiona a inversão das fases da licitação, alegando que a Administração não demonstrou, de forma objetiva, os benefícios decorrentes da realização da habilitação antes da apresentação das propostas e lances.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 17, a sequência ordinária das fases do procedimento licitatório:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

Entretanto, o § 1º do mesmo dispositivo permite que a habilitação anteceda as fases de apresentação das propostas e de julgamento, desde que a medida seja motivada e expressamente prevista no edital:

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

Portanto, a inversão das fases não constitui irregularidade por si só, uma vez que a própria legislação autoriza sua adoção, exigindo, contudo, justificativa que demonstre os benefícios da medida.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), já se manifestou no sentido de que o § 1º do artigo 17 da Lei 14.133/21 autoriza a Administração Pública a inverter as fases do procedimento licitatório:



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

“O artigo 17 da Lei 14.133/2021 estabelece a ordem em que sucederão as fases do procedimento de licitação. O artigo 17, IV e V prevê que a fase de julgamento das propostas antecede a fase de habilitação. O artigo 17, par. 1º, contudo, autoriza a inversão dessas duas fases do procedimento de licitação. Assim, o artigo 17, par. 1º, prevê hipótese em que a Administração está autorizada a inverter as fases do procedimento de licitação. Nessa hipótese de inversão de fases, que está prevista no artigo 17, par. 1º da Lei 14.133/2021, a fase de habilitação pode anteceder a fase de julgamento das propostas.” (PROCESSO: 00017999.989.24-7 – Conselheiro Robson Marinho). (Grifo nosso).

Em igual sentido:

“Por fim, a inversão de fases respeita o que estabelece o art. 17, § 1º da Lei 14.133/21, inclusive contando com as devidas justificativas (parte integrante do anexo VI).” (PROCESSO: 00012898.989.24-9 - Conselheiro Robson Marinho). (Grifo nosso).

No presente caso, observa-se que a Administração não se limitou a justificar a inversão pela natureza essencial dos serviços.

Conforme esclarecido pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos, o item 6.17 do Estudo Técnico Preliminar e o item 3.17 do Termo de Referência, apresentam justificativas para a adoção do procedimento, inclusive com a análise de oito licitações realizadas pelo Município nos anos de 2025 e 2026, sendo quatro com inversão de fases e quatro sem.

Segundo a Pasta, nos procedimentos realizados sem inversão, foram constatadas situações em que as empresas inicialmente classificadas em primeiro lugar acabaram desclassificadas ou inabilitadas, seja por inexecutabilidade das propostas, descumprimento de exigências editalícias ou ausência de comprovação da capacidade técnica.

Essas situações ocasionaram novas convocações, suspensões das sessões, reanálises técnicas e recursos administrativos, prolongando o procedimento licitatório.

A Secretaria esclareceu que a habilitação prévia busca justamente reduzir essas ocorrências, permitindo que a disputa de preços seja realizada entre empresas que já tenham demonstrado o atendimento às condições exigidas para a execução contratual.

É importante destacar que a presente contratação envolve serviços de limpeza pública urbana, cuja interrupção pode trazer prejuízos à saúde pública e à população.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

A preocupação se justifica, pois eventual contratação de empresa sem capacidade técnica ou financeira poderá comprometer a continuidade dos serviços.

Além disso, o próprio edital, em seus itens 5.1 a 5.3, estabelece expressamente a inversão das fases e indica os benefícios esperados, em atendimento ao artigo 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, assim dispondo:

“5. DA INVERSÃO DE FASES

5.1. A presente licitação será realizada com **INVERSÃO DE FASES**, permitida no art. 17, §1º da NLLC, **DEVENDO A HABILITAÇÃO DOS LICITANTES PRECEDER A FASE DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS E LANCES, EM BUSCA DA MELHOR QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICO FINANCEIRA**, para a prestação dos serviços que compõem o objeto deste certame, nos termos da justificativa encartada no ETP e no TR.

5.2. A inversão de fases terá como benefícios a verificação prévia da qualificação técnica, da experiência e da qualidade dos serviços prestados pelas licitantes, em busca de atender aos parâmetros mínimos de qualidade definidos no ETP e no Termo de Referência, na tentativa de evitar a mácula no preço com a realização da disputa de lances, antes do julgamento da capacidade de execução do objeto.

5.3. Assim, a disputa ocorrerá após a análise da habilitação das licitantes, sendo o menor preço o critério decisivo na escolha da melhor proposta para a Administração.”

Embora a impugnante sustente que a Administração deveria apresentar comparação mais aprofundada entre os procedimentos, verifica-se que a escolha foi fundamentada em experiências concretas do Município, devidamente registradas nos documentos preparatórios.

A legislação exige motivação para a inversão, com indicação dos benefícios esperados, o que foi atendido neste caso.

Pelas justificativas apresentadas pela Secretaria, pela previsão legal e pelos precedentes citados do TCESP, deve ser mantida a inversão de fases.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

ESTADO DE SÃO PAULO

Das exigências de qualificação econômico-financeira

A impugnante questiona as exigências de qualificação econômico-financeira, especialmente os índices de liquidez corrente e geral iguais ou superiores a 1,10 e o grau de endividamento igual ou inferior a 0,50, cumulativamente com capital social ou patrimônio líquido mínimo e garantia de proposta.

Sustenta que tais exigências poderiam restringir a competitividade, sem demonstração suficiente de sua proporcionalidade.

Entretanto, não assiste razão à impugnante.

As exigências de habilitação relativas à qualificação econômico-financeira possuem previsão no artigo 69 da Lei nº 14.133/2021 e têm por finalidade permitir que a Administração verifique se os licitantes possuem condições financeiras suficientes para suportar as obrigações decorrentes da futura contratação.

O referido dispositivo estabelece:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

Neste mesmo sentido, veja-se a Doutrina 429/183 da Consultoria Zênite a respeito:

“Tecidas essas considerações de ordem técnico-contábil, deve-se consignar que, por evidente, os propósitos da análise de balanço patrimonial e de demonstrações financeiras para fins contábeis são diversos dos propósitos da análise para o fim de qualificação econômico-financeira em processo licitatório. **Embora as informações e os elementos que se produzam a partir da referida análise sejam necessariamente os mesmos, seja qual a finalidade pretendida, o trato dessas informações atenderá a um propósito específico nas licitações, qual seja, municiar a Administração de elementos suficientes para concluir que a empresa detém condições econômico-financeiras para honrar com as obrigações oriundas do contrato a ser firmado.** (...). DOUTRINA - 429/183/MAI/2008. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA EM LICITAÇÕES, por JOSÉ ANACLETO ABDUCH SANTOS. (Grifo nosso).



Prefeitura Municipal de Vinhedo

ESTADO DE SÃO PAULO

No caso em análise, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos justificou os índices adotados considerando as características da contratação, especialmente a necessidade de manutenção de mão de obra, pagamento de salários, encargos trabalhistas e demais despesas indispensáveis à continuidade dos serviços.

A preocupação é pertinente, pois eventual incapacidade financeira da contratada poderá comprometer a execução dos serviços de limpeza pública urbana.

Além disso, a Pasta informou que foram analisados os balanços patrimoniais de treze empresas do segmento de limpeza urbana e coleta de resíduos, todas atendendo aos índices estabelecidos no edital, inclusive a atual prestadora dos serviços.

Quanto aos índices contábeis, o § 5º do artigo 69 da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

No presente caso, os índices adotados pela Administração são usualmente empregados para avaliação da situação financeira das empresas e encontram respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Quanto ao grau de endividamento, fixado em valor igual ou inferior a 0,50, o TCESP já se manifestou:

“Face às decisões proferidas por esta e. Corte, foi consolidada jurisprudência no sentido de que a saúde financeira das proponentes, quando mensurada por meio do índice de endividamento, deve considerar a participação de capital de terceiros no intervalo de 0,3 a 0,5.

Destarte, em que pese alegações de que o índice de endividamento é incompatível com o segmento dos licitantes, não há nos autos elementos probatórios da exorbitância do quantum solicitado no edital, que, em princípio, encontra-se dentro dos patamares considerados razoáveis por este Tribunal” (TCESP, Processo TC 019409.989.18-3, Conselheiro Edgar Camargo Rodrigues). (Grifo nosso).

No mesmo sentido:

“Examinando os termos da representação, não visualizo manifesta ilegalidade ou potencial restritivo na exigência de índice de endividamento menor ou igual a 0,5 que justifique a intervenção desta Corte de Contas.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

ESTADO DE SÃO PAULO

Primeiro, porque a jurisprudência deste Tribunal aceita como razoável a imposição de índice de endividamento entre 0,3 e 0,5, presumindo-se legítima, ao menos em sede de Exame Prévio de Edital, regra que observe tais parâmetros, hipótese desse processo.” (TCESP, Processo TC 701.989.13-9, Conselheira Cristiana de Castro Moraes). (Grifo nosso).

Quanto aos índices de liquidez corrente e liquidez geral, fixados em valores iguais ou superiores a 1,10, também se verifica compatibilidade com os parâmetros reconhecidos pela Corte de Contas:

“Assente na jurisprudência deste E. Tribunal de Contas o juízo de que são razoáveis os índices de liquidez corrente e geral entre 1,00 e 1,50 e o de endividamento entre 0,30 e 0,50, exceto nos casos em que o ramo de atividade exigir a fixação de indicadores diferenciados.” (TCESP. Processo TC-012359.989.22-5, Conselheiro RENATO MARTINS COSTA). (Grifo nosso).

Os índices previstos no item 6.7.3 do edital estão, portanto, dentro dos parâmetros usualmente aceitos pelo TCESP.

Quanto à exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimo, o artigo 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

O edital, em seu item 6.7.4, estabeleceu a exigência de 10% do valor anual estimado de cada lote, individualizando os valores conforme a dimensão da contratação.

Quanto à possibilidade de exigir capital social integralizado, também merece destaque a Súmula nº 48 do TCESP:

SÚMULA Nº 48 – Em procedimento licitatório, é possível a exigência de capital social mínimo na forma integralizada, como condição de demonstração da capacitação econômico-financeira.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

No tocante à garantia de proposta, a Lei nº 14.133/2021 também admite sua exigência, nos termos do artigo 58, cujo § 1º estabelece o limite de 1% do valor estimado da contratação. Vejamos:

Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

No presente caso, a garantia foi fixada em 1% do valor anual estimado de cada lote, conforme item 9 do edital.

Cumprir observar que os requisitos possuem finalidades distintas. Os índices contábeis permitem avaliar a situação financeira da empresa; o capital social ou patrimônio líquido mínimo busca demonstrar sua capacidade patrimonial; e a garantia de proposta tem por finalidade assegurar a seriedade da participação no procedimento licitatório.

Desse modo, a existência de exigências cumulativas não significa, por si só, restrição indevida à competitividade, devendo ser analisada sua adequação ao objeto e aos riscos envolvidos.

No caso em testilha, além de os índices estarem dentro dos parâmetros aceitos pelo TCESP, a Administração apresentou justificativas técnicas e levantamento de empresas do segmento que atendem aos requisitos.

A impugnante, por sua vez, não demonstrou concretamente que os parâmetros adotados inviabilizariam a participação de empresas aptas à execução dos serviços.

Diante disso, não se verifica ilegalidade nas exigências de qualificação econômico-financeira, razão pela qual devem ser mantidas as disposições editalícias questionadas.

Da limitação de consórcios a duas empresas

A impugnante questiona o item 4.16.1 do edital, que limita a participação de consórcios a duas empresas, alegando ausência de justificativa técnica suficiente para a restrição.

Entretanto, o artigo 15, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece:

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

ESTADO DE SÃO PAULO

Portanto, a legislação permite que a Administração estabeleça limite para a quantidade de empresas consorciadas, desde que a medida esteja tecnicamente justificada.

No presente caso, verifica-se que os itens 4.17.1 a 4.17.10 do edital apresentam justificativas para a limitação, considerando as características dos serviços, a necessidade de coordenação operacional, a responsabilidade ambiental e a fiscalização contratual.

Conforme esclarecido pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos, o edital anterior vedava a participação de consórcios. Já o atual instrumento convocatório passou a admitir sua participação, permitindo a reunião de até duas empresas.

A Pasta justificou que os serviços previstos em cada lote possuem atividades operacionais relacionadas, sendo possível sua execução por empresas isoladas ou mediante a reunião de duas empresas com capacidades complementares.

Além disso, o item 4.18.5 do edital permite a subcontratação de determinadas parcelas especializadas, como a destinação final dos resíduos e a implantação e operação de contêineres soterrados, observadas as condições estabelecidas no instrumento convocatório.

Outro ponto destacado pela Secretaria é que o levantamento de mercado constante do ETP identificou contratações semelhantes executadas por empresas isoladas e por consórcios de duas empresas, além de relacionar 24 empresas aptas do setor.

A limitação, portanto, decorre da estrutura da contratação e das características do mercado.

Também deve ser considerado que a reunião de um número elevado de empresas em um mesmo consórcio pode dificultar a fiscalização e a identificação das responsabilidades, especialmente em serviços que envolvem coleta, transporte e destinação de resíduos.

Considerando o artigo 15, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e as justificativas técnicas apresentadas, mantenho a limitação de duas empresas por consórcio.

Do agrupamento dos serviços e da composição dos lotes

A impugnante sustenta que determinadas atividades foram agrupadas sem demonstração suficiente da vantagem da medida, especialmente nos Lotes I e II, o que poderia restringir a competitividade.

Sobre o assunto, o artigo 40, inciso V, alínea "b", da Lei nº 14.133/2021 prevê a observância do princípio do parcelamento, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, assim dispondo:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

(...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

Por sua vez, o artigo 40, § 3º, inciso I, admite que o parcelamento não seja adotado quando a economia de escala, a redução dos custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor. Vejamos:

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

Embora o dispositivo trate especificamente do planejamento de compras, seus fundamentos relativos à economia de escala e aos custos de gestão também auxiliam na análise da vantajosidade do agrupamento de serviços, observadas as regras próprias aplicáveis a estes.

No presente caso, verifica-se que a Administração realizou o parcelamento do objeto em quatro lotes, considerando as características dos serviços e a experiência obtida na contratação anterior.

Conforme manifestação da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, a contratação anterior estava dividida em três lotes, sendo que, no atual procedimento, os serviços de limpeza de reservatórios e controle de pragas foram separados dos demais, justamente por integrarem segmento específico do mercado.

Quanto ao Lote I, a Pasta esclareceu que os serviços de coleta convencional e seletiva compartilham estruturas operacionais, como mão de obra, manutenção, roteirização e rastreamento dos veículos.

Esclareceu, ainda, que a destinação final dos resíduos poderá ser subcontratada, assim como a implantação e operação dos contêineres soterrados, nos limites previstos no edital.

Em relação ao Lote II, informou que os serviços de operação dos ecopontos estão relacionados à coleta, ao transporte e à destinação de entulhos e resíduos especiais, justificando sua reunião no mesmo lote.

A Secretaria também destacou que a separação de todas essas atividades em contratos distintos poderia ocasionar duplicidade de estruturas administrativas, aumento dos custos de mobilização e maior dificuldade de fiscalização.

Outro aspecto que merece consideração é que quatro empresas apresentaram cotações para a integralidade dos lotes, indicando a existência de fornecedores capazes de atender à modelagem adotada.

É certo que o parcelamento busca ampliar a competitividade. Contudo, não significa que a Administração esteja obrigada a realizar uma contratação separada para cada atividade, independentemente dos reflexos econômicos e operacionais.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

No presente caso, a Secretaria apresentou justificativas para os agrupamentos, não se verificando demonstração concreta de que a divisão pretendida pela impugnante proporcionaria melhores condições de contratação.

Não há, assim, elementos suficientes para determinar a revisão da composição dos lotes.

Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

A impugnante questiona a pesquisa de preços realizada pela Administração, alegando que o orçamento foi elaborado principalmente com base em cotações de fornecedores, sem comparação suficiente com outras contratações públicas.

Também aponta diferença entre a estimativa inicial apresentada no Estudo Técnico Preliminar, de R\$ 131.278.305,60, e o valor estimado da licitação, de R\$ 205.816.225,01.

O artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

A legislação admite a utilização de pesquisa direta com fornecedores como um dos parâmetros para definição do valor estimado, observadas as condições legais e regulamentares.

No presente caso, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos informou que a pesquisa foi realizada mediante consulta a cinco empresas do segmento, das quais quatro apresentaram propostas.

Segundo a Pasta, os valores apresentados tiveram variação de apenas 2,44% entre o menor e o maior orçamento, circunstância que, em sua avaliação, demonstra proximidade entre os preços pesquisados.

Também esclareceu que a atual prestadora dos serviços apresentou a menor cotação em todos os lotes, de modo que sua participação na pesquisa não ocasionou elevação da média dos preços.

Quanto à ausência de comparação com contratos de outros municípios, a Secretaria justificou que os serviços de limpeza pública possuem características próprias em cada localidade, especialmente quanto às quantidades, à forma de execução, às distâncias percorridas e à destinação dos resíduos.

Assim, a utilização de contratos de outras municipalidades, sem a necessária compatibilização, poderia produzir valores que não refletissem as condições específicas da contratação pretendida.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

Nesse sentido, a Pasta informou que as cotações foram realizadas considerando o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar e o Memorial Descritivo, com os mesmos quantitativos e unidades de medida previstos para a licitação.

Os valores unitários das propostas também constam da Planilha Orçamentária Referencial, Anexo III do edital.

Quanto à diferença entre a estimativa inicial do ETP e o orçamento definitivo, a Secretaria esclareceu que os valores possuem finalidades distintas.

A estimativa inicial foi elaborada com base no Contrato nº 044/2022, para avaliação preliminar da viabilidade econômica da contratação.

Já o orçamento do presente certame considera o novo objeto, que passou a incluir serviços não previstos na contratação anterior, como a implantação e operação de contêineres soterrados e a operação de ecopontos.

Conforme manifestação técnica, somente esses novos serviços representam R\$ 16.218.900,80 durante os 60 meses de contratação.

Além disso, a estimativa atual considera os preços de mercado de 2026, enquanto o contrato utilizado como referência inicial foi celebrado em 2022.

A diferença entre os valores decorre, portanto, de estimativas elaboradas em momentos distintos e com diferenças de escopo.

A Secretaria também esclareceu que as composições analíticas dos custos serão apresentadas pela licitante vencedora, juntamente com a proposta readequada, para análise de sua exequibilidade, conforme item 8.38 do edital.

A Secretaria apresentou justificativas para a metodologia da pesquisa e para a diferença entre os valores apontados pela impugnante.

Embora a utilização de outros parâmetros de pesquisa possa contribuir para a formação do orçamento, não se identifica, apenas pelas alegações apresentadas, comprovação de que os valores estimados estejam acima dos praticados no mercado.

À vista das informações técnicas e dos documentos do processo, não há fundamento suficiente para determinar a revisão do orçamento estimado.

Da idade máxima dos veículos e equipamentos

A impugnante questiona a exigência de idade máxima dos veículos utilizados na execução dos serviços, sustentando que a limitação de dois ou cinco anos poderia restringir a competitividade e aumentar os custos da contratação.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

Entretanto, conforme esclarecido pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos, a exigência foi estabelecida considerando a natureza contínua dos serviços de limpeza pública e a necessidade de assegurar condições adequadas de funcionamento da frota.

O Memorial Descritivo estabelece limite de até cinco anos de fabricação para os caminhões compactadores utilizados na coleta e transporte de resíduos domiciliares e de até dois anos para os demais veículos.

Importante destacar que a exigência constitui condição de execução contratual, não sendo necessário que a licitante possua a frota no momento da habilitação.

Portanto, não se trata de requisito que impeça a participação de empresas que ainda não disponham dos veículos, mas de obrigação a ser observada pela futura contratada.

A Secretaria justificou que a utilização de veículos mais novos busca reduzir a ocorrência de falhas mecânicas, paralisações e problemas relacionados à emissão de poluentes.

Além disso, o Memorial Descritivo prevê a apresentação de veículos reserva, plano de manutenção preventiva e corretiva e laudos semestrais de emissão de gases, considerando também as disposições da Lei Municipal nº 3.273/2009.

Embora a idade do veículo não seja o único elemento capaz de demonstrar suas condições de conservação, trata-se de critério objetivo, previamente conhecido pelas licitantes.

A Pasta informou, ainda, que as quatro empresas consultadas na pesquisa de preços apresentaram suas cotações considerando essas exigências, de modo que os custos de manutenção e renovação da frota integram as condições econômicas da contratação.

Quanto à exigência de carroceria fechada, tipo baú, a Secretaria esclareceu que a medida busca evitar a dispersão dos materiais recicláveis durante o transporte e permitir a aferição dos serviços em metros cúbicos.

As exigências, portanto, estão relacionadas a necessidades operacionais e ambientais da contratação.

A impugnante não apresentou elementos técnicos que demonstrem que os limites estabelecidos sejam incompatíveis com a execução dos serviços ou que inviabilizem a participação de empresas do segmento.

Por essas razões, devem ser mantidas as exigências relativas à idade dos veículos e às características das carrocerias.

Do prazo para mobilização e início dos serviços

A impugnante considera insuficiente o prazo de cinco dias para início da execução contratual, alegando que a exigência poderia favorecer empresas que já possuem estrutura instalada no Município.

Entretanto, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos esclareceu que o prazo não é contado da realização da sessão pública ou da assinatura do contrato, mas da emissão da Ordem de Serviço.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

Conforme item 18.2 do edital e item 4.1 do Termo de Referência, a emissão da Ordem de Serviço ocorrerá após a conclusão das etapas necessárias à contratação, incluindo julgamento, recursos, homologação, assinatura contratual e aprovação do Plano de Trabalho.

Assim, a empresa vencedora terá conhecimento de sua condição antes da emissão da Ordem de Serviço, podendo organizar as providências necessárias à mobilização.

Além disso, a Pasta informou que o Contrato nº 044/2022 possui vigência até 03 de junho de 2027, permitindo o planejamento do início da nova contratação sem necessidade de transição imediata.

Outro ponto relevante é que o Termo de Referência estabelece prazos diferenciados para determinadas atividades que demandam maior período de implantação.

Conforme esclarecido pela Secretaria, estão previstos 90 dias para fornecimento de contêineres de 360 e 1.000 litros, 60 dias para implantação de contêineres soterrados, quatro meses para implantação dos ecopontos e 60 dias para a primeira rodada de limpeza e desinfecção dos reservatórios.

O prazo de cinco dias, portanto, não se aplica indistintamente a todas as atividades.

A Administração considerou as particularidades de determinados serviços, estabelecendo prazos específicos para sua implantação.

Os esclarecimentos da Secretaria indicam que o prazo previsto no edital é compatível com a execução contratual.

A ampliação pretendida pela impugnante, para no mínimo 30 dias, também não veio acompanhada de demonstração técnica de que o prazo atualmente estabelecido inviabilizaria a mobilização das empresas interessadas.

Mantenho, assim, os prazos previstos no edital e no Termo de Referência.

Dos critérios de medição e do dimensionamento dos serviços

Por fim, a impugnante aponta possíveis inconsistências nos critérios de medição dos serviços, especialmente quanto à quilometragem percorrida, ao volume da coleta seletiva e à utilização dos mesmos caminhões e motoristas nos serviços de coleta e transporte previstos no Lote I.

Contudo, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos esclareceu que os critérios estão previstos no Memorial Descritivo e que não há necessidade de alteração das condições editalícias.

Quanto à medição da quilometragem, informou que será considerado o percurso de ida e volta entre o Município de Vinhedo e a unidade licenciada de destinação ou tratamento dos resíduos.

O acompanhamento será realizado mediante sistema de rastreamento dos veículos, com conferência pelos comprovantes de pesagem emitidos nas unidades de destinação.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

Esclareceu, ainda, que eventual escolha de unidade localizada fora do raio de referência previsto no Memorial Descritivo não poderá ocasionar aumento da remuneração, sendo o custo adicional de responsabilidade da contratada.

A escolha da unidade de destinação, portanto, não autoriza ampliar livremente a quilometragem remunerada.

Em relação à coleta seletiva, a Secretaria informou que a medição será realizada considerando as dimensões da carroceria dos veículos, validadas pela fiscalização, a cada viagem descarregada na Central de Triagem do Município.

Quanto à possível duplicidade de custos no Lote I, a Pasta esclareceu que os serviços de coleta e transporte dos resíduos domiciliares são executados pelos mesmos caminhões compactadores e motoristas.

Por essa razão, os quadros de dimensionamento dos itens 1.1 e 1.2 apresentam os mesmos recursos operacionais, sem que isso represente, necessariamente, cobrança em duplicidade.

A Secretaria explicou que o item 1.1 possui remuneração por tonelada, enquanto o item 1.2 é remunerado por quilômetro percorrido, devendo os custos dos recursos compartilhados ser distribuídos entre as respectivas composições de preços.

Além disso, eventual duplicidade poderá ser identificada durante a análise das composições analíticas apresentadas pela licitante vencedora, conforme previsto no item 8.38 do edital.

A repetição dos veículos e motoristas nos quadros não comprova, por si só, cobrança em duplicidade.

Considerando os esclarecimentos prestados pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos, verifica-se que os critérios de medição e dimensionamento possuem previsão nos documentos técnicos da contratação, cabendo à fiscalização observar sua correta aplicação durante a execução contratual.

Pelos esclarecimentos técnicos, devem ser mantidos os critérios previstos no instrumento convocatório.

Isto posto, pelas razões acima explicitadas e nos termos do Parecer da Assessoria Jurídica desta Administração, o qual acolho em seu inteiro teor, **DECIDO** pelo recebimento da impugnação apresentada por **MARCELA FURLAN BAGGIO**, por ser tempestiva, para no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, nos termos da fundamentação supra.

Publique-se.

Vinhedo, SP, 13 de outubro de 2026.

DARIO PACHECO DE MORAIS

Prefeito Municipal



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação administrativa de edital de licitação, apresentada pela empresa **OBSERVATÓRIO SOCIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS**, em face da Concorrência Eletrônica n.º 07/2026, oriundo do Processo Administrativo n.º 6725/2026, cujo objeto consiste em Prestação dos serviços de limpeza pública urbana e correlatos, com fornecimento de mão-de-obra, máquinas, equipamentos e veículos, por execução indireta, conforme especificações constantes no estudo técnico preliminar, memorial descritivo, demais anexos e termo de referência.

A impugnação alega, em síntese, que os anexos técnicos do edital não foram integralmente publicados no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, estando disponíveis por meio de link para uma pasta do Google Drive. Sustenta que essa forma de disponibilização compromete a publicidade, a segurança jurídica e o controle da integridade dos documentos, por permitir a alteração dos arquivos sem registro auditável. Destaca que as justificativas para a inversão de fases, o modo de disputa e a limitação do número de empresas consorciadas constam do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, cuja publicação oficial questiona.

Aponta, ainda, erros formais nas minutas contratuais dos Anexos XII e XIII, que fazem referência ao exercício de 2025, bem como no item 12.3 da Cláusula Décima Segunda, que menciona o Processo n.º 9827/2025, em vez do Processo Administrativo n.º 6725/2026. Embora reconheça que tais falhas são sanáveis, entende que devem ser corrigidas para assegurar a clareza e a segurança jurídica da contratação.

Ao final, requer o recebimento e o provimento da impugnação, com a publicação integral dos anexos no PNCP e no site oficial do Município, a correção das minutas e a republicação do edital, com devolução integral do prazo legal. Subsidiariamente, solicita a suspensão da sessão pública designada para 16 de outubro de 2026, até o cumprimento das providências requeridas.

Instada a se manifestar, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos informou que os anexos técnicos estão disponíveis desde a divulgação do edital, por meio de link nele indicado, com acesso público, gratuito e sem necessidade de cadastro. Destacou que os pedidos de esclarecimento e as impugnações apresentados por interessados fazem referências específicas a itens e páginas desses documentos, demonstrando o acesso efetivo ao seu conteúdo.

Quanto à integridade dos arquivos, afirmou que os registros do serviço de armazenamento demonstram que os 17 documentos foram inseridos na pasta até 08 de setembro de 2026, antes da divulgação do edital, e que não sofreram modificações, substituições ou exclusões desde então.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

Informou, ainda, que, em 09 de outubro de 2026, o Agente de Contratação publicou a íntegra desses arquivos na plataforma LicitaVinhedo, com publicação automática no PNCP, conforme certidão juntada aos autos. Entendeu que essa providência atende ao pedido de publicação dos anexos e apenas reforça a publicidade, sem alterar o conteúdo dos documentos, as condições de participação ou a formulação das propostas.

Em relação às minutas, reconheceu os erros materiais apontados e indicou a correção das referências ao exercício de 2025 para 2026 e do Processo nº 9827/2025 para o Processo Administrativo nº 6725/2026. Ressaltou que tais ajustes não interferem nas propostas e que o número correto do processo já consta em outras partes do edital e dos anexos.

Ao final, concluiu que, sob o aspecto técnico, não há fundamento para a reabertura dos prazos ou para a suspensão do certame, manifestando-se pela manutenção da sessão pública designada para 16 de outubro de 2026, às 9h.

A impugnação passou pela análise da Assessoria Jurídica da Administração, que opinou pelo não provimento da impugnação.

É o relatório.

Passo ao julgamento.

Inicialmente, as razões da impugnação são tempestivas e estão presentes os requisitos para sua análise, razão pela qual CONHEÇO da impugnação apresentada.

Quanto ao mérito, é o caso de se negar provimento.

No caso em testilha, a impugnante questiona a publicação dos anexos técnicos do edital e aponta erros materiais nas minutas, requerendo a republicação do instrumento convocatório, com reabertura do prazo, ou a suspensão da sessão.

Conforme manifestação da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, os anexos estavam disponíveis desde a divulgação do edital, por meio do link nele indicado, com acesso público, gratuito e sem necessidade de cadastro ou identificação. A Pasta destacou que o próprio impugnante reconhece a existência do link, sem relatar impedimento para acessar os documentos.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

A manifestação também relacionou pedidos de esclarecimento e impugnações apresentados por outros interessados, contendo referências específicas a itens e páginas do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, do Memorial Descritivo e das planilhas. Esses elementos demonstram o acesso efetivo aos anexos e reforçam a informação de que os documentos necessários ao conhecimento do objeto e à elaboração das propostas estavam disponíveis desde o início do procedimento.

Quanto à integridade dos arquivos, a Secretaria informou que os 17 documentos foram inseridos na pasta até 08 de setembro de 2026, antes da divulgação do edital, ocorrida em 10 de setembro de 2026, e que não foram modificados, substituídos ou excluídos desde então, conforme os registros apresentados em sua manifestação.

Assim, embora o impugnante questione a possibilidade de alteração dos documentos no serviço de armazenamento utilizado, não apontou alteração concreta ou divergência entre os arquivos disponibilizados. A possibilidade de modificação, isoladamente, não demonstra que tenha ocorrido comprometimento do conteúdo neste certame.

Ademais, de acordo com a Pasta, em 09 de outubro de 2026, o Agente de Contratação inseriu a íntegra dos arquivos na plataforma Licitá/Vinhedo, com publicação automática no PNCP, conforme certidão juntada aos autos.

A certidão mencionada pela Pasta registra que a publicação ocorreu sem supressão, alteração ou edição dos documentos. Portanto, a providência requerida quanto à disponibilização integral dos anexos no portal oficial já foi cumprida, não subsistindo necessidade de nova determinação nesse sentido.

A publicação posterior no PNCP não deve ser confundida com a inclusão de documentos novos ou com a modificação das condições da disputa. Conforme esclarecido pela Secretaria, foram publicados os mesmos arquivos que estavam acessíveis desde a divulgação do edital. Esse fato, somado aos registros de acesso demonstrados pelos pedidos de esclarecimento, sustenta a conclusão de que a providência não trouxe novas informações que exigissem a reformulação das propostas.

Em relação às referências incorretas nas minutas, a Pasta reconheceu os erros materiais e indicou as respectivas correções: substituição do exercício de 2025 por 2026 e do Processo nº 9827/2025 pelo Processo Administrativo nº 6725/2026.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

Esses ajustes não alteram o objeto, os quantitativos, os preços, as obrigações contratuais ou as condições de participação. A Secretaria também esclareceu que o número correto do processo consta do preâmbulo do edital e de outras partes dos anexos, permitindo identificar o procedimento ao qual a futura contratação está vinculada.

Desse modo, os erros devem ser corrigidos e as retificações divulgadas aos interessados, mas não justificam, por si só, a suspensão da licitação ou o reinício do prazo para apresentação das propostas.

O art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, ressalva a necessidade de cumprimento dos prazos originais quando a alteração não comprometer a formulação das propostas, assim dispondo:

Art. 55 (...) § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no comentário ao art. 55 da Lei nº 14.133/2021 publicado no portal do TCESP¹, relaciona a necessidade de renovação dos prazos às modificações do edital que repercutam nas propostas, nos seguintes termos:

“COMENTÁRIO: De redação semelhante à do art. 21, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93, este dispositivo determina que modificações no edital, que por ventura impliquem em alterações nas propostas, obrigam a nova divulgação do ato convocatório, na mesma forma da inicial e o cumprimento dos mesmos prazos inicialmente previstos.”

No presente caso, a correção das referências ao exercício e ao número do processo administrativo não altera as condições da contratação nem exige a reformulação das ofertas.

Quanto à publicação dos anexos, a manutenção da sessão encontra fundamento nas circunstâncias descritas pela Pasta: disponibilidade integral desde a divulgação inicial, acesso livre aos documentos, ausência de alteração de seu conteúdo e posterior publicação dos mesmos arquivos no PNCP. Não se trata de dispensar a publicidade legal, mas de considerar que a providência já foi realizada e que os elementos apresentados não indicam prejuízo à preparação das propostas.

¹ <https://tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/> <acessado em 13 de outubro de 2026, às 16h>.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

ESTADO DE SÃO PAULO

Diante disso, com base na manifestação técnica e nos registros nela mencionados, conclui-se que os apontamentos não justificam a republicação do edital com devolução integral do prazo ou a suspensão da sessão. A publicação dos anexos no PNCP já foi providenciada, e os erros materiais comportam correção sem repercussão nas propostas, com a manutenção da sessão designada.

Isto posto, pelas razões acima explicitadas e nos termos do Parecer da Assessoria Jurídica desta Administração, o qual acolho em seu inteiro teor, **DECIDO**, pelo recebimento da impugnação apresentada, pela empresa **OBSERVATÓRIO SOCIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS.**, por ser tempestiva, para no mérito, negar-lhe provimento, nos termos da fundamentação supra.

Publique-se.

Vinhedo, SP, 13 de outubro de 2026.

DARIO PACHECO DE MORAIS

Prefeito Municipal



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação de edital de licitação, apresentada pela empresa **RIO NOVO SOLUÇÕES URBANAS LTDA.**, em face da Concorrência Eletrônica n.º 07/2026, oriundo do Processo Administrativo n.º 6725/2026, cujo objeto consiste em Prestação dos serviços de limpeza pública urbana e correlatos, com fornecimento de mão-de-obra, máquinas, equipamentos e veículos, por execução indireta, conforme especificações constantes no estudo técnico preliminar, memorial descritivo, demais anexos e termo de referência.

A impugnante alega, em síntese, que o edital da Concorrência Eletrônica n.º 007/2026 apresenta inconsistências técnicas e orçamentárias que comprometem a elaboração das propostas, a competitividade e o julgamento objetivo do certame.

Segundo a impugnante, existem contradições entre o Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Memorial Descritivo quanto à utilização de estação de transbordo para resíduos especiais, uma vez que determinados documentos preveem essa estrutura, enquanto outros estabelecem o transporte direto dos resíduos até a unidade de tratamento.

Questiona, ainda, a exigência de veículos com idade máxima de 2 (dois) anos, a ser mantida durante toda a vigência contratual de 60 (sessenta) meses, alegando ausência de justificativa técnica e econômica para tal restrição, que, segundo afirma, contraria entendimentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A impugnante também aponta insuficiência do projeto básico referente à implantação dos contêineres soterrados, especialmente pela ausência de levantamentos técnicos dos locais de instalação e de informações claras sobre os custos de aquisição, implantação e amortização dos equipamentos.

No tocante à coleta e ao transporte de resíduos sólidos urbanos, sustenta haver possível duplicidade na previsão de veículos e motoristas, além da ausência de memória de cálculo que justifique o quantitativo estimado de 26.000 km mensais para o transporte dos resíduos.

Aduz que há divergências entre os documentos técnicos quanto à metodologia de higienização dos contêineres de 360 e 1.000 litros, pois, alguns permitem a limpeza no próprio local de instalação, enquanto o Memorial Descritivo determina o recolhimento e a substituição dos equipamentos para higienização em local apropriado.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

Alega, ainda, a existência de inconsistências matemáticas na planilha orçamentária, uma vez que determinados valores mensais não correspondem à multiplicação dos preços unitários pelos quantitativos previstos, situação que, segundo afirma, conflita com a regra editalícia que limita os preços a duas casas decimais, sem arredondamento.

A empresa também questiona a ausência de respostas aos pedidos de esclarecimento anteriormente apresentados, bem como aponta inconsistências na classificação, tratamento e remuneração dos resíduos de serviços de saúde dos subgrupos A3 e A5, além da utilização de referências normativas revogadas ou incorretas no Termo de Referência.

Por fim, sustenta que as irregularidades apontadas afrontam os princípios previstos na Lei nº 14.133/2021, especialmente os da isonomia, competitividade, planejamento, transparência e julgamento objetivo.

Diante disso, requer o recebimento da impugnação, a suspensão do certame, a revisão dos documentos técnicos e orçamentários, a correção das inconsistências apontadas e a republicação do edital, com reabertura do prazo para apresentação das propostas. Subsidiariamente, requer que eventual indeferimento seja acompanhado de fundamentação técnica e jurídica específica para cada ponto questionado.

Instada a se manifestar, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos informou que os questionamentos apresentados pela impugnante não demonstram falhas técnicas capazes de comprometer o certame, esclarecendo que as condições de execução, os quantitativos e os critérios de remuneração encontram-se definidos nos documentos que integram o edital.

Quanto à alegada contradição sobre a estação de transbordo dos resíduos especiais, esclareceu que o Município dispõe de área destinada ao transbordo e à triagem de resíduos da construção civil e volumosos, localizada na Rua Dr. Marino Costa Terra, altura do nº 1.124, Chácara São Bento, descrita no diagnóstico do ETP, sendo essa a estrutura prevista para execução dos serviços do Lote II. Informou que a referência ao transporte direto para destinação final diz respeito à etapa posterior à triagem, não havendo incompatibilidade entre os documentos.

Em relação à idade máxima da frota, informou que o edital estabelece limite de cinco anos para os caminhões compactadores da coleta e transporte de resíduos domiciliares e de dois anos para os demais veículos. Esclareceu que se trata de condição de execução contratual, e não de habilitação, sendo a exigência justificada pela necessidade de continuidade dos serviços, redução de falhas mecânicas e controle das emissões de poluentes.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

Sobre os contêineres soterrados, esclareceu que o item 1.7 contempla os custos das obras civis de implantação, enquanto o item 1.8 abrange o fornecimento, a operação, a manutenção e a amortização dos cinco conjuntos ao longo da execução contratual. Acrescentou que os equipamentos são padronizados, que os locais de instalação estão indicados no ETP e que os elementos técnicos disponibilizados são suficientes para elaboração das propostas.

Quanto à suposta duplicidade de veículos e motoristas nos serviços de coleta e transporte de resíduos domiciliares, informou que ambos são executados pela mesma equipe, cabendo às licitantes realizar o rateio dos custos entre os itens 1.1 e 1.2, sem duplicidade de remuneração. Sobre a estimativa de 26.000 km mensais, esclareceu que a contratação será realizada por preço unitário, com pagamento pela quilometragem efetivamente percorrida, aferida mediante rastreamento dos veículos e comprovantes de pesagem, observadas as condições estabelecidas no Memorial Descritivo.

No tocante à higienização dos contêineres de 360 e 1.000 litros, esclareceu que deverá ser observada a metodologia prevista no Memorial Descritivo, mediante recolhimento, substituição e higienização em local apropriado, ao menos quinzenalmente, sendo vedada a limpeza nos locais de instalação. Informou que essa metodologia já foi considerada no dimensionamento dos serviços e na formação do orçamento.

Em relação às divergências matemáticas apontadas na planilha orçamentária, explicou que os valores de referência resultam da média de quatro cotações de mercado, enquanto os preços unitários foram apresentados com duas casas decimais, o que justifica as pequenas diferenças identificadas. Esclareceu que as licitantes deverão apresentar seus próprios preços unitários, observando as regras do edital, não sendo necessário reproduzir os valores totais da planilha referencial.

Quanto à alegada ausência de respostas aos pedidos de esclarecimento, informou que a impugnante apresentou dois requerimentos, ambos datados de 16/09/2026, contendo, respectivamente, 14 e 18 questionamentos, os quais foram respondidos e publicados no portal do certame, inexistindo pedido pendente de resposta.

Sobre os resíduos de serviços de saúde, esclareceu que os subgrupos A3 e A5 integram o Grupo A e são remunerados pelo item 3.3, juntamente com os resíduos do Grupo E. Informou que a referência a esses subgrupos no tópico destinado ao Grupo B diz respeito apenas à metodologia de tratamento, não alterando o critério de remuneração.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

Reconheceu, contudo, a existência de erros materiais nas referências normativas constantes dos documentos técnicos, esclarecendo que as menções incorretas à Resolução CONAMA deverão ser consideradas como referências à Resolução CONAMA nº 358/2005, enquanto as referências à RDC ANVISA nº 306/2004 deverão ser substituídas pela RDC ANVISA nº 222/2018. Segundo a Pasta, tais correções não modificam a classificação dos resíduos, os métodos de tratamento, os quantitativos ou os preços previstos.

Por fim, esclareceu que a previsão constante da Matriz de Riscos, relativa à correção e republicação do edital, pressupõe a identificação de falhas capazes de comprometer a elaboração das propostas, situação que, segundo a Secretaria, não se verifica no presente caso.

Diante disso, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos manifestou-se pela manutenção das condições do edital, com os esclarecimentos prestados e as correções dos erros materiais identificados, concluindo pela inexistência de fundamento técnico para suspensão do certame, republicação do instrumento convocatório ou alteração da data da sessão pública.

A impugnação passou pela análise da Assessoria Jurídica da Administração, que opinou pelo não provimento da impugnação.

É o relatório.

Passo ao julgamento.

Inicialmente, as razões da impugnação são tempestivas e estão presentes os requisitos para sua análise, razão pela qual CONHEÇO da impugnação apresentada.

Quanto ao mérito, é o caso de se negar provimento.

A impugnante questiona diversas condições estabelecidas no edital da Concorrência Eletrônica nº 007/2026, especialmente quanto às especificações técnicas, ao dimensionamento dos serviços, à composição dos custos e às informações constantes dos documentos que integram a licitação.

Inicialmente, cabe destacar que o artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória da licitação deve observar o planejamento e abordar os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que possam interferir na contratação.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

No presente caso, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos, responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Memorial Descritivo e pesquisa de preços, analisou individualmente os questionamentos da impugnante e apresentou os esclarecimentos que entendeu necessários.

Quanto à estação de transbordo dos resíduos especiais, a impugnante sustenta existir contradição entre os documentos técnicos. Contudo, a Secretaria esclareceu que o Município dispõe de área de transbordo e triagem de resíduos da construção civil e volumosos, localizada na Rua Dr. Marino Costa Terra, altura do nº 1.124, Chácaras São Bento.

Desta forma, os resíduos são encaminhados à referida área para triagem e, posteriormente, transportados para destinação final em local licenciado.

A Secretaria esclareceu, ainda, que a referência ao transporte direto, constante do ETP, diz respeito à etapa posterior à triagem, não representando a adoção de outro modelo de execução.

Assim, considerando os esclarecimentos prestados pela área técnica, não se verifica contradição que justifique a alteração do edital.

Em relação à idade máxima da frota, a impugnante questiona a exigência de veículos com até dois anos de fabricação, alegando restrição à competitividade.

No entanto, o Memorial Descritivo estabelece limite de cinco anos para os caminhões compactadores utilizados na coleta e transporte de resíduos domiciliares e de dois anos para os demais veículos. Tal exigência se dá em razão da necessidade de continuidade dos serviços, redução de falhas mecânicas e controle da emissão de poluentes, considerando que os serviços serão executados diariamente, inclusive no período noturno.

Outro ponto importante é que a exigência constitui condição de execução contratual, e não requisito de habilitação. Portanto, as empresas não precisam possuir previamente os veículos para participar do certame.

Ademais, de acordo com a Pasta, as quatro cotações utilizadas na formação do orçamento consideraram essas condições, cabendo às licitantes incluir os custos de depreciação e renovação da frota em suas propostas.

Quanto aos julgados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo mencionados pela impugnante, a Secretaria observou que não foram juntadas as respectivas decisões, tampouco demonstrada a identidade entre as situações analisadas e as condições da presente contratação.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

No caso em testilha, a Secretaria apresentou os fundamentos operacionais e ambientais para manutenção dos limites de idade dos veículos, esclarecendo, ainda, que a exigência foi considerada na formação do orçamento e será aplicada igualmente às licitantes.

Quanto aos contêineres soterrados, a impugnante alega insuficiência do projeto e ausência de definição quanto à remuneração dos equipamentos.

Entretanto, a Secretaria esclareceu que o item 1.7 contempla os custos das obras civis de implantação, enquanto o item 1.8 compreende o fornecimento, a operação, a manutenção e a amortização dos cinco conjuntos de contêineres.

Também informou que os equipamentos são padronizados, estando suas características e dimensões indicadas nos documentos técnicos, inclusive no Anexo I.H, que apresenta as dimensões e vistas do conjunto.

Além disso, o item 4.18.5 do edital admite a subcontratação parcial dos serviços de implantação, operação e manutenção dos contêineres soterrados, observadas as condições estabelecidas no instrumento convocatório.

A Secretaria também destacou que os locais de instalação estão indicados no ETP e que a vistoria técnica facultativa permite às licitantes conhecer previamente as condições dos locais.

Portanto, não há demonstração suficiente de que os elementos técnicos disponibilizados impeçam a elaboração das propostas.

No tocante à suposta duplicidade de veículos e motoristas, a Secretaria esclareceu que os serviços de coleta e transporte de resíduos domiciliares são executados pela mesma equipe, sendo assim, os veículos aparecem nos dimensionamentos dos itens 1.1 e 1.2, cabendo às licitantes distribuir os respectivos custos entre os serviços, sem duplicidade.

Vale destacar que o item 8.38 do edital exige a apresentação da proposta final acompanhada da planilha detalhada de composição dos preços unitários.

Dessa forma, a Administração poderá verificar os custos apresentados pelas licitantes e identificar eventual duplicidade durante a análise das propostas.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

Quanto à estimativa de 26.000 quilômetros mensais, a Secretaria esclareceu que o dimensionamento considerou a geração estimada de 2.000 toneladas de resíduos por mês, a capacidade dos caminhões compactadores de 15 m³ e a existência de duas unidades de destinação licenciadas em um raio de 60 quilômetros.

Informou, ainda, que o Memorial Descritivo estabelece que eventual escolha de unidade de destinação situada fora desse raio não poderá aumentar a remuneração da contratada, sendo de sua responsabilidade a diferença.

Cabe lembrar que o edital estabelece o regime de empreitada por preço unitário, sendo o pagamento realizado de acordo com a quilometragem efetivamente percorrida e medida, mediante rastreamento dos veículos e comprovantes de pesagem.

Portanto, considerando os critérios de dimensionamento e medição, não se verifica irregularidade que justifique a alteração das condições estabelecidas.

Em relação à higienização dos contêineres de 360 e 1.000 litros, a impugnante aponta divergência entre os documentos técnicos, uma vez que o ETP e o Termo de Referência mencionam a possibilidade de higienização nos locais de instalação, enquanto o Memorial Descritivo determina o recolhimento e a substituição dos equipamentos para limpeza em local apropriado.

Sobre o assunto, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos esclareceu que deverá ser observada a metodologia prevista no item 5.2 do Memorial Descritivo, que estabelece o recolhimento e a substituição dos contêineres, com higienização ao menos quinzenal, sendo proibida a limpeza nos locais onde estão instalados. Vejamos:

“5.2 Frequências e Horários

Após o fornecimento dos contêineres, os mesmos ficarão alocados conforme estabelecido no Plano de Trabalho, sendo que serão recolhidos e substituídos, enquanto são encaminhados para local de higienização, que ocorrerá em escala contínua ao menos uma vez por quinzena.

Não será permitida a limpeza dos contêineres em vias e logradouros públicos ou no local onde o mesmo estará alocado.”

A Pasta informou, ainda, que essa metodologia já foi considerada no dimensionamento dos serviços e na formação do orçamento, inclusive com previsão de veículos, mão de obra e contêineres de reserva.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

Assim, embora exista diferença na redação dos documentos, a Secretaria esclareceu a forma de execução dos serviços, sem alteração dos custos considerados na contratação.

Quanto às divergências matemáticas da planilha orçamentária, a Secretaria explicou que os preços referenciais foram obtidos a partir da média de quatro cotações de mercado, sendo os valores unitários apresentados com duas casas decimais.

Segundo a Pasta, as diferenças apontadas decorrem da utilização das médias dos valores mensais cotados, enquanto os preços unitários foram publicados com duas casas decimais, sendo a maior diferença identificada de R\$ 65,00 mensais, no item 1.2.

Sobre o assunto, o item 8.39.1 do edital estabelece:

“8.39.1. Os valores deverão ser cotados em moeda nacional, em algarismo e por extenso, com centavos de no máximo 02 (duas) casas decimais após a vírgula, sendo desconsideradas as demais casas decimais, não adotando qualquer tipo de arredondamento;”

Portanto, essa regra se aplica às propostas apresentadas pelas licitantes, que deverão indicar seus próprios preços unitários e calcular os respectivos valores totais.

Além disso, o item 8.43 do edital estabelece que os licitantes deverão respeitar os preços máximos estabelecidos neste Edital.

Conforme manifestação técnica, para fins de aceitabilidade deverão ser considerados os preços unitários máximos publicados no Anexo III, sendo o valor máximo de cada item obtido pela multiplicação do preço unitário pela quantidade correspondente.

Assim, considerando os esclarecimentos prestados pela Secretaria, as diferenças apontadas na planilha referencial não demonstram, por si só, irregularidade capaz de comprometer a elaboração das propostas.

Quanto à alegada ausência de respostas aos pedidos de esclarecimento, a Pasta informou que a impugnante apresentou dois requerimentos, ambos datados de 16 de setembro de 2026, contendo 14 e 18 questionamentos, respectivamente, os quais foram respondidos e publicados no portal do certame.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

A Pasta esclareceu, ainda, que a referência a um denominado "Pedido nº 03", constante do Questionamento 17 do segundo pedido, não corresponde a requerimento efetivamente protocolado na licitação.

Nesse sentido, o item 3.4 do edital estabelece:

“3.4. As respostas às consultas ou aos pedidos de esclarecimento e os julgamentos das impugnações serão divulgados no site <https://licitavinhedo.balkertecnologia.com.br>, em aba própria;”

Dessa forma, considerando a informação prestada pela Secretaria e a ausência de identificação de requerimento pendente, não se verifica fundamento para acolhimento dessa alegação.

Em relação aos resíduos de serviços de saúde, a impugnante questiona a classificação e a remuneração dos subgrupos A3 e A5, bem como a utilização de referências normativas incorretas.

A Secretaria esclareceu que os subgrupos A3 e A5 integram o Grupo A, sendo remunerados pelo item 3.3 do Lote III, juntamente com os resíduos do Grupo E.

A referência a esses subgrupos no tópico destinado ao Grupo B, conforme explicado pela Pasta, diz respeito à metodologia de tratamento, não modificando o critério de remuneração.

Quanto às referências normativas, a Secretaria reconheceu a existência de erros materiais, esclarecendo que deverão ser consideradas a Resolução CONAMA nº 358/2005 e a RDC ANVISA nº 222/2018.

A Pasta também informou que essas normas já são mencionadas corretamente em outros trechos dos documentos técnicos e que as correções não alteram a classificação dos resíduos, os métodos de tratamento, os quantitativos ou os preços de referência.

Nesse ponto, o artigo 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece:

Art. 55 (...) § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no comentário ao art. 55 da Lei nº 14.133/2021 publicado no portal do TCESP¹, relaciona a necessidade de renovação dos prazos às modificações do edital que repercutam nas propostas, nos seguintes termos:

“COMENTÁRIO: De redação semelhante à do art. 21, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93, este dispositivo determina que modificações no edital, que por ventura impliquem em alterações nas propostas, obrigam a nova divulgação do ato convocatório, na mesma forma da inicial e o cumprimento dos mesmos prazos inicialmente previstos.”

No presente caso, a Secretaria informou que as correções possuem natureza material e não interferem na elaboração das propostas, razão pela qual não haveria necessidade de republicação do edital com reabertura dos prazos.

Quanto à previsão constante da Matriz de Riscos, a impugnante invoca o Risco 3 do Mapa de Alocação de Riscos (Anexo I.D), que prevê, como medida de contingência, o retorno à fase de planejamento, a correção e a republicação do edital.

Entretanto, conforme esclarecido pela Secretaria, a adoção dessa medida pressupõe a constatação de falhas no projeto ou no orçamento capazes de comprometer a elaboração das propostas.

No presente caso, a Pasta informou que as inconsistências apontadas foram esclarecidas e que as correções dos erros materiais não alteram o objeto, os quantitativos, os preços ou as condições de participação.

Dessa forma, considerando a manifestação técnica, não se verifica a hipótese que justificaria a adoção da medida de contingência prevista na Matriz de Riscos.

Por fim, quanto ao pedido de suspensão do certame, o item 3.7 do edital estabelece que as impugnações e os pedidos de esclarecimento não suspendem os prazos previstos na licitação.

Já o item 3.8 dispõe que a suspensão é medida excepcional:

¹ <https://tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/> <acessado em 13 de outubro de 2026, às 16h>.



Prefeitura Municipal de Vinhedo

— ESTADO DE SÃO PAULO —

3.8. A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pela comissão de contratação, nos autos do processo de licitação.

In casu, os questionamentos apresentados não demonstram falhas técnicas capazes de comprometer a contratação, tampouco justificam a suspensão ou a republicação do edital.

Assim, considerando os esclarecimentos prestados pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos, bem como as disposições do edital e da Lei Federal nº 14.133/2021, verifica-se que os argumentos apresentados pela impugnante não são suficientes para justificar a alteração das condições do instrumento convocatório.

Isto posto, pelas razões acima explicitadas e nos termos do Parecer da Assessoria Jurídica desta Administração, o qual acolho em seu inteiro teor, **DECIDO**, pelo recebimento da impugnação apresentada, pela empresa **RIO NOVO SOLUÇÕES URBANAS LTDA.**, por ser tempestiva, para no mérito, negar-lhe provimento, nos termos da fundamentação supra.

Publique-se.

Vinhedo, SP, 13 de outubro de 2026.

DARIO PACHECO DE MORAIS
Prefeito Municipal