

ILUSTRÍSSIMO SENHOR(A) PREGOEIRO (A) DO DEPARTAMENTO DE ENTREPOSTO DO INTERIOR, CEAGESP – COMPANHIA DE ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO

EDITAL DE LICITAÇÃO: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90037/2025

Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final, em aterro sanitário licenciado pela CETESB, de resíduos provenientes das áreas de operação, comercialização de produtos, circulação, escritórios, sanitários e banheiros públicos situados dentro do Entrepasto de Bauru (CEBAU), de propriedade da CEAGESP, conforme quantidades e especificações constantes do Anexo I – TERMO DE REFERÊNCIA.

ISABELA FRANZOLIN LOPES, brasileira, casada, advogada, inscrita na OAB/SP sob nº 363564, inscrita no CPF sob nº [REDACTED] residente em Bauru/SP, abaixo subscrita, vem, na forma e em conformidade com a lei, tempestiva e respeitosamente a presença de Vossa Senhoria, **IMPUGNAR o Edital de PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90037/20252025 – da CEAGESP – COMPANHIA DE ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO/SP.**

I. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Ao analisar as cláusulas presentes no Edital, constatou-se desvio em relação à aspectos importantes que influenciam na proposta, além de divergências que comprometem o bom andamento do certame, ou exigências que podem inibir os participantes, diminuindo de forma artificial o número de concorrentes.

Ocorre que o Edital é confuso, impreciso e não respeita a norma cogente.

Outrossim, o prazo entre a publicação do Edital e a apresentação de envelopes viola a norma geral, vejamos:

Lei nº 13.303/2016

Art. 39. Os procedimentos licitatórios, a pré-qualificação e os contratos disciplinados por esta Lei serão divulgados em portal específico mantido pela empresa pública ou sociedade de economia mista na internet, devendo ser adotados os seguintes prazos mínimos para apresentação de propostas ou lances, contados a partir da divulgação do instrumento convocatório:

II - para contratação de obras e serviços:

a) **15 (quinze) dias úteis**, quando adotado como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto;

b) **30 (trinta) dias úteis**, nas demais hipóteses;

Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições:

[...]

X - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prorrogação de termo aditivo quando de sua ocorrência;

b) estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;

c) estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação.

Tais vícios maculam a legalidade do certame e restringem o universo de competidores, o que motiva a presente impugnação. No decorrer desta petição restará clara a ilegalidade e descompasso do Edital, além do impacto destas disposições na competitividade do certame licitatório.

II. DO MÉRITO

1. Inconsistência Tributária: Confusão entre ISSQN e ICMS (DIFAL)

Ocorrência: Item 6.3.1 do Edital e Item 4.1.2 da Minuta Contratual vs. Item 9.5.1 da Minuta Contratual.

O Edital contém uma grave contradição quanto à natureza tributária do serviço.

- **O Item 6.3.1** exige que licitantes de fora de SP incluam o ICMS de SP para fins de cálculo do **DIFAL (Diferencial de Alíquota)**. O DIFAL é característico de operações de circulação de mercadorias ou transporte interestadual/intermunicipal.
- **O Item 9.5.1** da Minuta prevê retenção de **ISSQN** (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza).

A atividade de "Coleta de Resíduos" está tipificada na Lista de Serviços anexa à Lei Complementar nº 116/2003 (Item 7.09 - Varrição, coleta, remoção... de lixo). A incidência é de **ISSQN**, devido ao município da prestação do serviço (Bauru), e não ICMS.

O risco atrelado induz o licitante a erro na formação do preço (BDI). Se uma empresa de outro estado cotar considerando ICMS e sofrer retenção de ISSQN (ou vice-versa), haverá desequilíbrio ou bitributação.

Desta forma, requer a exclusão ou retificação do item 6.3.1, visto que o objeto licitado trata-se de prestação de serviço sujeito à incidência de ISSQN (LC 116/03), e não de operação mercantil sujeita a ICMS/DIFAL. A manutenção do texto gera insegurança jurídica na formação do preço.

2. Exigência Excessiva: Reconhecimento de Firma (Firma Reconhecida)

Ocorrência: Item 8.2.3, alínea "f" do Edital (e seus subitens f.1, f.2, f.3).

O Edital exige a apresentação de uma declaração com **firma reconhecida** afirmando que possui condições de entregar documentos complementares (contrato com aterro). Esta exigência viola a **Lei da Desburocratização (Lei nº 13.726/2018)** e a **Lei nº 14.133/2021** (aplicada subsidiariamente), que vedam a exigência de reconhecimento de firma, salvo em casos de dúvida fundada quanto à autenticidade.

Este fato é a famosa “pegadinha”, na qual determinadas empresas podem negar a “carta” de modo a ensejar uma reserva espúria do mercado. E ocasionar a inabilitação indevida por excesso de formalismo, restringindo a competitividade.

A exigência de firma reconhecida em cartório para a declaração constante no item 8.2.3.f afronta o art. 3º da Lei nº 13.726/2018 (Lei da Desburocratização) e o princípio do formalismo moderado impedem tal exigência. Requer-se a aceitação de documentos com assinatura digital (ICP-Brasil) ou assinatura simples passível de conferência, sem a necessidade de ato notarial.

Não há demonstração de risco específico que justifique obrigar licitantes a reconhecimento de firma ou uso obrigatório de papel timbrado em plena licitação eletrônica.

3. Matriz de Risco Econômico: Remuneração por Unidade vs. Custos Fixos

Ocorrência: Anexo I (TR), Item 12.3 (Fórmula de Cálculo) e Item 3.9.8.4 (Disponibilidade).

O contrato exige a **disponibilização contínua** de caminhões, equipamentos e mão de obra em dias e horários fixos (segundas, quartas, quintas e sábados), independentemente do volume de lixo gerado (Item 3.9.8.4). Contudo, a remuneração (Item 12.3) é exclusivamente variável: $\text{Valor} = \text{PU} \times \text{Qtd Caçambas} \times \text{Dias}$.

Se, por razões alheias à Contratada, a geração de resíduos cair drasticamente (ex: baixa sazonalidade no entreposto), a receita da contratada cai, mas seus custos fixos (diária do caminhão, salário da equipe, combustível de deslocamento até o local) permanecem os mesmos, pois a equipe é obrigada a estar lá.

Logo, percebe-se que o valor referencial não remunera à disponibilidade, pois, paga somente por caçamba coletada.

Há forte risco de desequilíbrio econômico-financeiro. O modelo de remuneração puramente unitário para um serviço que exige disponibilidade de ativos fixos (Serviço Contínuo) é temerário.

O critério de medição exclusivamente por "caçamba coletada" não remunera a "disponibilidade da frota e equipe" exigida no item 3.9.8.4. Requer-se a revisão da planilha para incluir um custo fixo de mobilização ou garantia de faturamento mínimo mensal, sob pena de enriquecimento

sem causa da Administração ao exigir disponibilidade sem a devida contraprestação em períodos de baixa demanda.

4. Ambiguidade na Vistoria Técnica

Ocorrência: Item 1.9.1 ("Obrigatória") vs. Item 1.9.4 (Faculdade de Declaração).

O item 1.9.1 afirma em caixa alta que é **OBRIGATÓRIA** a vistoria. O item 1.9.4 diz que ela pode ser substituída por declaração. Embora a jurisprudência do TCU (Acórdão 1842/2013-Plenário) determine que a visita deve ser facultativa (substituída por declaração), a redação do 1.9.1 é confusa e pode levar o pregoeiro a inabilitar quem não fez a visita presencial, alegando que a declaração só vale para quem "já tem conhecimento" prévio.

REPRESENTAÇÃO. CONVÊNIO PARA IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTO SANITÁRIO. IRREGULARIDADES COMO A PRESENÇA DE CLÁUSULAS RESTRITIVAS À COMPETITIVIDADE NA LICITAÇÃO REALIZADA. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA INSUFICIENTES PARA ESCLARECER A MAIORIA DAS OCORRÊNCIAS. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA. DETERMINAÇÃO. 1. O rol de exigências para habilitação nas licitações estabelecido na Lei 8.666/1993 é exaustivo. 2. Para comprovar a capacidade técnico-operacional das licitantes, guardada a proporção com a dimensão e a complexidade do objeto, pode-se exigir comprovação de execuções de quantitativos mínimos em obras ou serviços similares aos do objeto licitado, limitada, porém, às parcelas de maior relevância e valor significativo, que devem ser devidamente justificadas. 3. É ilegal a exigência, para participação em licitação, de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico com a empresa licitante. 4. Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração não pode exigir das licitantes, de forma cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, nem a integralização do capital social mínimo. 5. A vistoria ao local da obra só pode ser demandada da licitante se for imprescindível para caracterização do objeto. 6. Compromete o caráter competitivo do certame o estabelecimento de vistoria prévia da obra em data e horário comum a todos os licitantes.

A redação é imprecisa e deve ser corrigida. Pois, pode ensejar a inabilitação por interpretação divergente do Pregoeiro ou ensejar custos de onerosidade excessiva, já que o trabalho não requer maiores complicações.

Ainda que exista a ressalva de apresentação de "declaração formal" para o licitante que **"já tendo conhecimento do local"** opte por não realizar a vistoria

Este ponto parece inofensivo, mas, a vistoria técnica permanece qualificada como **"OBRIGATÓRIA"**; O licitante que não a realizar precisa firmar declaração com conteúdo extremamente gravoso (como se verá no item seguinte); A não apresentação do Atestado implica automaticamente inabilitação, o que significa, na prática, requisito de habilitação.

Ocorre que o objeto licitado – **serviços de coleta e destinação de resíduos com caçambas plásticas padronizadas e caminhões coletores-compactadores** – é **plenamente descritível de forma objetiva**, como o próprio Termo de Referência demonstra. Não há qualquer peculiaridade técnica do local que exija, para a formulação de proposta, a realização de vistoria presencial prévia por todas as licitantes.

A exigência de vistoria obrigatória e de atestado como condição de habilitação, sem demonstração concreta de indispensabilidade, configura **formalismo exacerbado e restrição indevida à competitividade**, em desacordo com:

- os princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa;
- o dever de não estabelecer exigências excessivas ou impertinentes ao objeto;
- a orientação consolidada dos Tribunais de Contas, segundo a qual a vistoria obrigatória **só se justifica quando o objeto que não puder ser adequadamente descrito no edital**, o que não é o caso.

Além disso, o próprio edital já prevê diversos mecanismos de esclarecimento de dúvidas (esclarecimentos formais, impugnações, detalhamento no Termo de Referência etc.), o que torna ainda mais desnecessária a vistoria como **condição de participação**.

O agendamento deve ser realizado até 11/12/2025, enquanto a sessão do pregão ocorre em 15/12/2025

. Ou seja, há janela temporal estreita, em horário comercial limitado, o que:

- dificulta a participação de licitantes de outras localidades;
- expõe o certame ao risco de empresas serem inabilitadas **por questões meramente logísticas**, sem qualquer relação com sua real capacidade técnica ou econômico-financeira.

Diante disso, a exigência de vistoria – especialmente com prazos tão estreitos e sob pena de inabilitação – mostra-se desproporcional e restritiva, devendo ser revista.

Desta forma requer a confirmação expressa de que a apresentação da declaração constante no Anexo IX **supre integralmente a necessidade de visita técnica presencial** para qualquer licitante, e não apenas para aqueles que já prestaram serviços no local, em consonância com a jurisprudência do TCU.

- que a vistoria seja **facultativa**, nos termos de recomendação dos órgãos de controle, com possibilidade de realização por quem entender necessário, **sem configurar requisito de habilitação**;
- alternativamente, que o edital seja retificado para afastar a penalidade de inabilitação e ampliar o prazo de agendamento, de modo a não comprometer a isonomia entre licitantes.

5. Exoneração total da CEAGESP e “responsabilidade exclusiva” da contratada

Ocorrência: Termo de Responsabilidade (Anexo XII)

O modelo manda declarar que:

“as atividades de coleta (...), transporte, destinação e deposição final dos resíduos (...) serão de minha **exclusiva responsabilidade (...), não cabendo à CEAGESP nenhum ônus** relativo a essas atividades.”

No entanto, a matriz de risco deveria ter sido realizada de forma completa e abrangente, de modo que o vício na fase de preparação ensejou demais erros evidenciados como a questão tributária e excesso da Administração nesta cláusula e na exigência de disponibilização de equipamentos, pessoas e maquinários em tempo integral, pagando apenas pela caçamba coletada, sem levar em conta na formação dos custos o valor da “disponibilização permanente”.

Da mesma forma, a ausência de uma matriz de risco bem elaborada atrai riscos demasiados depositados na vencedora, sem amparo em estudos relevantes e completos.

3.9.7.3.A CONTRATADA será exclusiva e integralmente responsável por quaisquer danos causados à saúde pública, à saúde individual das pessoas ou ao meio ambiente, decorrentes, direta ou indiretamente, da execução dos serviços objeto deste contrato. Em nenhuma hipótese poderá ser imputada à CEAGESP qualquer responsabilidade, seja de natureza cível, criminal, administrativa ou ambiental, bem como a obrigação de arcar com custas, indenizações, multas, despesas ou quaisquer ônus financeiros decorrentes de tais danos, os quais serão de inteira responsabilidade da CONTRATADA.

Ao exigir que a empresa declare que “não se utilizará deste para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avenças técnicas ou financeiras com a CEAGESP”, o edital, na prática, impõe ao licitante:

- uma **renúncia prévia e genérica** a direitos assegurados pela ordem jurídica, inclusive à possibilidade de questionar, em sede contratual, fatos supervenientes imprevisíveis, álea extraordinária ou falhas de projeto/edital atribuíveis à própria Administração;
- limitação indevida ao exercício de direitos como **pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, rediscussão de condições contratuais e, até meios de defesa em eventual controvérsia judicial ou administrativa**.

É consagrado no regime jurídico das contratações públicas que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a repartição de riscos não podem ser afastados por simples declaração unilateral do particular, sob pena de nulidade de tais disposições por afronta aos princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da supremacia da ordem pública sobre a vontade privada.

Logo, essa parte do texto da Declaração de Conhecimento das Condições Locais é **materialmente ilegal e deve ser suprimida**, por representar renúncia antecipada a direitos que a legislação de licitações e contratos considera **indisponíveis**.

Há contradição com o próprio regime de riscos do edital. O Termo de Referência já imputa à contratadas responsabilidades amplas por danos ambientais e sanitários, inclusive quanto ao vazamento de chorume e higienização de equipamentos e veículos.

Paralelamente, o **Termo de Responsabilidade** (Anexo XII) reforça a responsabilização exclusiva da contratada pelas atividades de coleta, transporte e disposição final dos resíduos.

A Declaração do Anexo IX, porém, avança além disso e busca impedir que a empresa **utilize o fato de não ter realizado vistoria para qualquer questionamento futuro de natureza técnica ou financeira.**

Ocorre que:

- Mesmo que o licitante não realize a vistoria, a Administração continua obrigada a descrever corretamente o objeto, o local de execução e as condições de prestação dos serviços;
- Eventuais falhas de projeto, omissões do edital ou riscos alocados à Administração não podem ser **“blindados”** por meio de uma declaração genérica do particular, sob pena de se transferir integralmente ao contratado riscos que, juridicamente, não lhe pertencem.

Desta forma requer que seja **suprimida** do Anexo IX (e do item 1.9.4 do Edital) a expressão “bem como, não se utilizará deste para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avenças técnicas ou financeiras com a CEAGESP”, mantendo-se apenas a declaração de que o licitante **possui conhecimento prévio das condições locais e assume a responsabilidade pela opção de não vistoriar**, sem renúncia de direitos futuros.

6. Transferência de custos em mudança de aterro

O Termo de Referência traz outras complicações que não se coadunam com a realidade do mercado, vejamos:

“Se o aterro escolhido pela contratada tiver suas atividades suspensas ou sua licença cassada, a contratada deve “adotar as providências necessárias para sanear o problema e informar a CEAGESP o novo local de disposição final”

Em seguida: *“Caso a CONTRATADA **opte pela mudança** do local de disposição (...) **não caberá posteriores pleitos relativos a aumento de custos** inerentes a esta operação”.*

Na prática, se o aterro encerrar atividades por determinação do poder público ou perder licença, a mudança de rota será exigência do próprio ordenamento – não simples “opção”.

A cláusula é escrita de modo a permitir interpretação de que **qualquer mudança de aterro, mesmo quando obrigada por fato da Administração ou do órgão ambiental, não gera direito a reequilíbrio.**

No máximo, a vedação a reequilíbrio só se aplica quando a mudança for decisão estratégica da contratada, **não** quando decorrer de fato de terceiro/poder público que altere de forma relevante os custos (distância, tarifas etc.).

7. Da divergência entre o TR e o TERMO DE RESPONSABILIDADE e da dúvida plausível CAÇAMBAS PLÁSTICAS X METÁLICAS

O Anexo I – Termo de Referência descreve de maneira clara que o serviço será prestado com uso de **caçambas plásticas (PEAD – Polietileno de Alta Densidade)**, com determinadas características técnicas (proteção UV, aditivo antioxidante, corpo liso, sem emendas, sem dreno, com tampa, munhões laterais e rodízios giratórios, NBR 15911, capacidade de 1 m³).

Além disso, o próprio Termo de Referência prevê o **fornecimento, operação e manutenção de 30 caçambas plásticas** com essas especificações, inclusive para acondicionamento dos resíduos sólidos e sua disposição nos pavilhões do Entrepósito de Bauru

Contudo, o **Anexo XII – Modelo de Termo de Responsabilidade** afirma que: *“as atividades de coleta, em caçambas metálicas, transporte, destinação e deposição final dos resíduos sólidos [...] serão de minha exclusiva responsabilidade”*

Tem-se, pois, contradição frontal entre as disposições, pois, o objeto efetivamente licitado, que se estrutura sobre o uso de **caçambas plásticas (PEAD)**; e o modelo de Termo de Responsabilidade, que faz referência a **caçambas metálicas**, sem qualquer correspondência com o restante do Edital.

Essa divergência **não é mero erro material inocente**, porque:

1. Gera dúvida objetiva quanto ao escopo da contratação: não se sabe se a futura contratada deverá, além das caçambas plásticas previstas no Termo de Referência, disponibilizar ou operar também caçambas metálicas, com padrão e custo distintos;
2. Impacta diretamente a formação de preços, já que caçambas plásticas e metálicas possuem custos de investimento, manutenção e logística significativamente diferentes;
3. A declaração constante no Termo de Responsabilidade atribui à contratada responsabilidade por atividade (“coleta em caçambas metálicas”) que não corresponde ao escopo técnico aprovado, ampliando indevidamente o risco contratual.

Em licitações públicas, a clareza e a coerência interna do edital são pressupostos da competitividade e da segurança jurídica, sob pena de violação dos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório. A manutenção de anexos contraditórios faz com que a Administração não deixe claro qual é, afinal, o objeto exato que pretende contratar.

Dessa forma, requer-se a **retificação do Anexo XII**, adequando-o ao Termo de Referência para que:

- a expressão “caçambas metálicas” seja substituída por **“caçambas plásticas (PEAD), conforme especificações do Anexo I – Termo de Referência”**; e
- fique expresso que o Termo de Responsabilidade se refere às mesmas caçambas plásticas descritas no Termo de Referência, eliminando qualquer margem de dúvida.

Na ausência dessa correção, o certame ficará maculado por insegurança quanto ao conteúdo da obrigação, afetando inclusive o equilíbrio econômico-financeiro do futuro contrato.

III. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Diante de toda a fundamentação jurídica acima exposta, **REQUER:**

- a) **A retificação do Edital com a correção dos vícios e defeitos e sua republicação.**
- b) Encaminhamento ao órgão de controle interno para análise e apuração dos desvios evidenciados.
- c) **Anulação do certame** em sua integralidade, com reabertura posterior conforme procedimento legal adequado;

Nestes Termos, pede deferimento.

Bauru, 10 de dezembro de 2025.



ISABELA FRANZOLIN LOPES

OAB/SP 363.564