

RESPOSTA AOS PEDIDOS DE IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90037/2025 – PROCESSO Nº 109/2025

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 Entrepósito de Bauru (CEBAU), de propriedade da CEAGESP, conforme quantidades e especificações constantes do Anexo I – TERMO DE REFERÊNCIA.

Impugnante: ISABELA FRANZOLIN LOPES

Trata-se a presente de resposta à **IMPUGNAÇÃO** apresentada por ISABELA FRANZOLIN LOPES, opondo-se aos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90037/2025, encaminhada ao Pregoeiro desta Companhia, a qual procedeu a análise e o julgamento nos termos abaixo deduzidos:

I. DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Nos termos do Edital em seu subitem 10.1: “Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame”.

Assim, tendo em vista que a abertura da licitação referente ao **Pregão Eletrônico nº 90037/2025** está previsto para o dia 15/12/2025, observa-se que a Impugnante encaminhou sua petição, por e-mail, no dia 10/12/2025, encontrando-se, portanto, **TEMPESTIVA**.

II. DOS ARGUMENTOS DAS EMPRESAS INTERESSADAS

A impugnante considera que o presente Edital apresenta “*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*”.

Em continuidade alega, resumidamente, o que se segue:

- a) 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.
- b) 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).
- c) 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).
- d) Ambiguidade na Vistoria Técnica
Ocorrência: Item 1.9.1 ("Obrigatória") vs. Item 1.9.4 (Faculdade de Declaração).
- e) Exoneração total da CEAGESP e “responsabilidade exclusiva” da contratada
Ocorrência: Termo de Responsabilidade (Anexo XII)

f) Transferência de custos em mudança de aterro

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

Diante de toda a fundamentação jurídica, 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;”*

A íntegra de suas razões de impugnação serão disponibilizadas em <https://ceagesp.gov.br/licitacoes/pregao-eletronico/pregao-eletronico-no-90037-2025-processo-no-109-2025/>

III. DA ANÁLISE

Preliminarmente cumpre esclarecer que a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) estabelece um estatuto jurídico próprio para empresas públicas e sociedades de economia mista, incluindo regras específicas para suas licitações e contratos, não listando modalidades de licitação tradicionais como a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) ou a antiga Lei nº 8.666/93 faziam. Em vez disso, ela prevê o uso, preferencialmente, do pregão eletrônico para aquisição de bens ou serviços comuns ou, simplesmente, procedimento licitatório quando não for possível, pela natureza do objeto, a realização do pregão eletrônico.

As Estatais e outros entes (Estados, Municípios) **podem usar o sistema Compras.gov.br (antigo Comprasnet)**, para realização de seus pregões eletrônicos. A adesão ao sistema ou módulos específicos, são liberados visando padronização, transparência e eficiência nas compras públicas, pois além de facilitar o cadastro e participação de mais empresas, reduzindo custos de participação, o acesso permite o maior controle das contratações através de ferramentas para acompanhamento, fiscalização contratual e publicação automatizada de informações no PNCP (Painel Nacional de Compras Públicas).

O pregão eletrônico é uma modalidade de licitação da Lei 14.133/2021 e a plataforma Compras.gov.br está atualizada para suportar as regras procedimentais dessa Lei, inclusive quanto aos prazos, permitindo com isso o cadastro e a operação dos certames em um ambiente único e integrado.

No certame em questão, a CEAGESP destacou no preâmbulo do edital esta peculiaridade para conhecimento de todos os interessados na contratação. Vejamos:

“1.7.FUNDAMENTO LEGAL: Esta Licitação será regida pela Lei nº 13.303/2016, Instrução Normativa da SEGES/ME 73/2022, Decretos Federais nº 3.722/2001, 4.485/2002; 8538/2015; Lei Complementar nº 123/2006 alterada pela Lei Complementar nº 147/14, Instruções Normativas da SLTI/MPOG e, pela Lei nº 14.133/2021 quanto aos ritos e procedimentos do Pregão Eletrônico, bem como pelo Regulamento de Licitações e Contratos da CEAGESP (NG-008) e demais legislação aplicáveis e, ainda, de acordo com as condições estabelecidas neste Edital.” (grifado nesse momento)

Isto posto, considerando que assuntos abordados nos questões da letra “c” a “g” dizem respeito à questões técnicas, a qual o Pregoeiro não tem expertise sobre a matéria, a peça de contestação foi encaminhada à área técnica demandante (DEINT/SEDPI) que analisou, ponderou e apresentou justificativas para orientar na decisão.

Passamos, então, à análise dos tópicos abordados.

a) 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.

Em suas razões, a impugnante contesta o item do edital e da minuta de Contrato que traz as disposições sobre impostos que eventualmente incidirão sobre a contratação, quais seja, o ICMS e o ISSQN. Argumenta que *“a manutenção do texto do item 6.3.1 como está traria insegurança jurídica, uma vez 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”*.

Pois bem, a alegação carece de fundamento.

O item 6.3.1 do edital não afirma que incide ICMS sobre o serviço, apenas determina que empresas sediadas fora do Estado observem corretamente o regime tributário aplicável conforme a legislação vigente, inclusive quando houver operação acessória envolvendo circulação de materiais, tal como fornecimento de insumos, equipamentos, caçambas ou eventual transporte interestadual de equipamentos, o que pode demandar informação tributária adicional.

O Item 9.5.1 da minuta de Contrato prevê corretamente a retenção municipal, haja vista que o objeto principal é a prestação de serviço, portanto, com incidência de ISS.

Assim, no Edital não há definição de tributação, apenas informa aos licitantes que devem considerar todos os encargos legais aplicáveis às suas situações fiscais específicas.

Cabe ao licitante, conhecendo suas peculiaridades tributárias, apresentar sua proposta considerando a realidade da sua empresa.

A empresa que pertence ao ramo objeto do certame tem conhecimento dos impostos pertinentes a sua situação e seus preços não ficarão onerados caso tenham expertise no negócio.

Nesse sentido não há ilegalidade nesse item e o edital não carece de reformulação.

b) 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).

Alega a impugnante que o Edital exige a apresentação de documentos com firma reconhecida, afrontando o princípio do formalismo moderado.

Via de regra, **não se pode exigir reconhecimento de firma** em licitações, pois a legislação (Lei nº 13.726/2018) busca desburocratizar, permitindo a apresentação de documentos com

declaração de autenticidade por advogado ou por simples conferência do original pelo agente público, exceto se houver **dúvida sobre a autenticidade** ou **imposição legal específica** para o documento.

Tal exigência é justificada visando mitigar riscos, proteger os interesses das partes e garantir que o documento cumpra sua função legal, no entanto, para que a melhor forma de cumprimento da Lei seja cumprida, o item 8.2.3. **Documentação relativa à Qualificação Técnica**, será alterado, através do Aviso-1, com o seguinte texto:

“8.2.3. Documentação relativa à Qualificação Técnica

f) Declaração, em papel timbrado da empresa LICITANTE, afirmando que possui condições de entregar no momento da assinatura do CONTRATO os seguintes documentos complementares:”

**c) 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 Edital, por intermédio do seu Anexo I - Termo de Referência, de modo claro, descreve todas as condições, requisitos técnicos e especificações essenciais à plena satisfação da necessidade da contratação.

Em observância aos princípios da Publicidade e da Transparência, o Edital estabelece as regras objetivas que regerão o certame e a futura execução contratual, conferindo amplo conhecimento a todos os interessados sobre os termos da contratação pretendida pela Administração.

Dessa feita, em decorrência do princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório e do Julgamento Objetivo, incumbe a cada licitante a formulação de sua proposta comercial em estrita aderência e conformidade com todas as exigências e os parâmetros técnicos previamente divulgados. A elaboração da proposta, por sua vez, deve refletir a realidade comercial e as capacidades operacionais de cada proponente, dentro do escopo pretendido.

Consequentemente, a necessidade da Administração e as condições da contratação são aquelas inequivocamente expostas no Termo de Referência, sendo ônus de cada licitante interessado avaliar sua aptidão e capacidade para cumprir integralmente todas as disposições estabelecidas.

Ademais o escopo definido no Edital e Termo de Referência, é a forma da contratação atual e não apresenta prejuízo à empresa contratada. Não haverá enriquecimento sem causa da Administração, por esse motivo é importante a visita técnica para que o licitante tenha conhecimento do trabalho que irá realizar, condições e peculiaridades do local.

Por representar o escopo real do trabalho pretendido e não apresentar ilegalidade, o item será mantido.

d) Ambiguidade na Vistoria Técnica Ocorrência: Item 1.9.1 ("Obrigatória") vs. Item 1.9.4 (Faculdade de Declaração).

A impugnante insurge contra a obrigação do licitante em cumprir o requerido no item 1.9.1 do Edital: a visita técnica.

Argui que “*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*”, ao mesmo tempo que, em continuidade, arrazoa que “*há janela temporal estreita*” para realização do procedimento.

Por fim, requer que a alteração do Edital para dispor que a visita torne-se “facultativa” ou que o prazo para agendamento seja alterado.

O entendimento não está correto.

A finalidade da previsão da visita técnica é a de garantir que a proposta do licitante seja precisa e completa, evitando o risco de alegações futuras de desconhecimento das condições dos locais para a efetiva prestação do serviço.

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui um entendimento consolidado sobre essa matéria. Citamos:

“Acórdão nº 2.098/2019 – Plenário Licitação. Habilitação de licitante. Vistoria. Declaração. Responsável técnico. A vistoria ao local da prestação dos serviços somente deve ser exigida quando imprescindível, devendo, mesmo nesses casos, o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos”.
Visita técnica: quando exigir e em que fase da licitação. Zênite Fácil, categoria Orientação Prática, 08 janeiro 2022. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 12/12/2025.

Assim, em conformidade ao entendimento do Tribunal de Contas da União, a visita técnica tem caráter obrigatório, sendo que somente poderá deixar de realizá-la o licitante que assumir que conhece o ambiente de execução dos serviços, apresentando a “Declaração de Conhecimento das Condições Locais”, do Anexo IX do Edital.

A visita é obrigatória porque os Entrepósitos, de forma geral, apresentam peculiaridades e características peculiares, que devem ser conhecidas e avaliadas pelo licitante interessado, dentre essas características está tamanho do local e circulação de pessoas e veículos, portanto é essencial a atenção nessas particularidades que podem afetar o preço ofertado.

Sobre o prazo para sua realização, a publicação do Instrumento Convocatório deu-se 27/11/2025 e o prazo para visita encerrou-se em 11/12/2025. Considerando que o local de prestação de serviços é único – Entrepósito de Bauru, o argumento de que o prazo para visita é exíguo não também merece acolhida.

Diante disso o item será mantido, pois não apresenta irregularidades.

**e) Exoneração total da CEAGESP e “responsabilidade exclusiva” da contratada
Ocorrência: Termo de Responsabilidade (Anexo XII)**

Neste ponto, não se sustenta o pedido da impugnante ao requerer 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”.

Com efeito, incumbe ao licitante, enquanto especialista em sua área de atuação, formular uma proposta de preço que contemple todos os custos diretos e indiretos, incluindo uma provisão adequada inerente à atividade econômica. Neste contexto, insere-se a exigência relativa ao conhecimento do local da execução contratual. Para tanto, cabe ao licitante possuir pleno e irrestrito conhecimento das condições e peculiaridades locais, necessárias para o cumprimento das obrigações.

Por fim, além da previsão legal contida na lei 14.133/2021, no art. 63, trazemos o ensinamento do tribunal de Contas da União (TCU) sobre o assunto:

“A Administração poderá exigir do licitante declaração de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações contratuais. Se for imprescindível a avaliação prévia do local de execução do objeto, o edital poderá prever que o licitante declare, sob pena de inabilitação, que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia.

A Administração deve disponibilizar data e horário diferentes para os eventuais interessados realizarem a visita ao local, sendo proibidas, portanto, visitas conjuntas. Caso opte por não realizar a vistoria, o responsável técnico do licitante assinará declaração formal acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação.”

(BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023. – pg. 565).

Acrescente-se que o Edital serve como "lei entre as partes", e o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório impõe que, ao apresentar sua proposta, o licitante manifesta sua plena concordância com todas as regras e condições da contratação.

Neste sentido, a Administração Pública não pode ser responsabilizada por eventos que constituem falhas elaboração da proposta ou na avaliação das condições de execução, reforçando a Economicidade e a Isonomia do certame.

f) Transferência de custos em mudança de aterro

Sobre o assunto, especificamente o contido no item 3.9.5 do Termo de Referência, a impugnante descreve que a disposição 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”.*

O Termo de Referência, na folha 45 prevê que:

3.9.5.3. Caso o aterro sanitário venha a ter sua capacidade esgotada ou ocorra qualquer outro impedimento para a descarga e deposição final dos resíduos sólidos provenientes dos serviços ora licitados, a CONTRATADA deverá adotar providências

para sanar o problema, informando à CEAGESP sobre o novo local para onde serão destinados os resíduos, desde que o mesmo atenda às exigências dispostas no item acima quanto aos licenciamentos legais, de modo que não haja descontinuidade na prestação dos serviços.

3.9.5.4. Caso a CONTRATADA opte pela mudança da Unidade de Destinação Final indicado no ato de assinatura do contrato, não caberá posteriores pleitos relativos a aumento de custos inerentes a esta operação.

A análise de quaisquer situações supervenientes que possam ensejar pleitos de alteração ou recomposição do equilíbrio econômico-financeiro deve ser realizada sob a estrita observância das disposições contidas no Edital de Licitação e no subsequente Instrumento Contratual firmado, que prevê:

8.3. Os fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do CONTRATO, não previstos na Matriz de Riscos, serão decididos mediante acordo entre as partes, no que diz respeito à recomposição do equilíbrio econômico financeiro do CONTRATO.

Dessa forma, eventual ocorrência superveniente será avaliada, em momento oportuno, à luz das disposições contratuais e legislação cabíveis, mediante a análise formal e técnica das justificativas e dos fundamentos postos.

Assim, o texto apresentado não fere a legalidade e permanecerá conforme o já previsto no instrumento convocatório.

**g) Da divergência entre o TR e o TERMO DE RESPONSABILIDADE e da dúvida plausível
CAÇAMBAS PLÁSTICAS X METÁLICAS**

A impugnante traz questionamento em relação à divergência entre as informações em relação ao material das caçambas, contido no Termo de Referência (plásticas (PEAD – Polietileno de Alta Densidade) e o expresso no Anexo XII – Modelo de Termo de Responsabilidade “as atividades de coleta, em caçambas **metálicas**, transporte, destinação e deposição final dos resíduos sólidos [...] serão de minha exclusiva responsabilidade” **(grifamos)**.

Declara, neste sentido, que a divergência gera dúvidas objetivas quanto ao escopo da contratação, dentre outras consequências.

Trata-se de mero equívoco material na redação do modelo de declaração (Anexo XII), que não altera o objeto e não gera insegurança técnica, pois o Termo de Referência descreve exaustivamente as caçambas plásticas PEAD. O referido documento, como mencionado, é um **modelo** de declaração (grifamos).

Todos os quantitativos, especificações e obrigações estão nitidamente expressos no Instrumento Convocatório. O item 3.9 do Termo de Referência, por exemplo, que faz previsão da execução dos serviços, expressamente menciona “o fornecimento, manutenção e operação de 30 (trinta) caçambas plásticas (PEAD Polietileno de Alta Densidade)”.

Dessa forma, o edital será ajustado, publicando-se o Aviso 1 apenas para corrigir a expressão que constou como “caçambas metálicas” para “caçambas plásticas PEAD”, sem necessidade outras alterações no Edital.



**Companhia de Entrepósitos e
Armazéns Gerais de São Paulo**

Av. Dr. Gastão Vidigal, 1946
05316-900 - Vila Leopoldina - São Paulo - SP
Telefone: (11) 3643 3700
ceagesp@ceagesp.gov.br - www.ceagesp.gov.br

Assim, O termo de responsabilidade será ajustado no Aviso 1.

IV – DA DECISÃO

Pelo exposto, presentes os requisitos de forma prescritos em lei, a impugnação reúne condições para ser **CONHECIDA**, e, no mérito, ser julgada **PARCIALMENTE PROCEDENTE com a publicação do Aviso 1 que altera os item 8.2.3, letra “f” e Anexo XII – Termo de Responsabilidade** do Edital. Considerando que as alteração não impactam na formulação das propostas não há necessidade de recontagem de prazos.

Assim, ficam mantidos todos os demais termos do edital, bem como condições e exigências descritas no instrumento convocatório e seus anexos. A sessão permanece agendada para dia 15/12/2025 às 9h30m.

São Paulo, 12 de dezembro de 2025.

Maria Valdirene R. da Silva Carlos
Pregoeira