



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 004/2026

PROCESSO Nº 25684/2025

### ATA DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

**OBJETO: LOCAÇÃO DE VEÍCULOS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS, COM FORNECIMENTO DE MOTORISTAS/OPERADORES, COMBUSTÍVEIS, LUBRIFICANTES E TODA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA, DE FORMA PARCELADA E CONFORME NECESSIDADE DO MUNICÍPIO, PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

Aos 29 (vinte e nove) dias do mês de novembro do ano de 2025, às 14h00min, reuniu-se na Sala de Licitações a Comissão Permanente de Licitações para proceder à análise do Pedido de Impugnação protocolado neste Departamento de Licitação – Seção de Licitações em 28/01/2026, via e-mail, pela empresa **TERRA PLANA LOCAÇÃO E SERVIÇOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº **07.581.694/0001-47**, referente ao Pregão Eletrônico em epígrafe.

#### DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, cabe apreciarmos os requisitos de admissibilidade da referida impugnação, ou seja, apreciar se a mesma foi interposta dentro do prazo estabelecido para tal. Destarte, a Lei Federal nº 14.133/21, em seu artigo 164, dispõe:

*“Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.” A impugnação foi recebida pela Seção de Licitações Saúde – SLS em tempo hábil, portanto merece ter seu mérito analisado, visto que respeitou os prazos estabelecidos nas normas sobre o assunto.*

Dispõe ainda o edital em seu item 10:

#### **10. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO**

**10.1.** Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

**10.2.** A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgado em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

**10.3.** A impugnação e o pedido de esclarecimento poderão ser realizados por forma eletrônica, através do e-mail [licitacao@saocarlos.sp.gov.br](mailto:licitacao@saocarlos.sp.gov.br)

Considerando que o certame está marcado para ocorrer dia 05/02/2026 às 09h30min, horário de Brasília, a impugnação foi recebida pela Seção de Licitações – SL em tempo hábil, portanto merece ter seu mérito analisado, visto que respeitou os prazos estabelecidos nas normas sobre o assunto.

#### **SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE:**

A impugnante aduz que, em relação à aglutinação do objeto em lote único, não há justificativa plausível para essa escolha, por se tratar a locação dos itens a serem licitados, de serviços distintos.

Aponta que a exigência de regularidade fiscal estadual não pode ser genérica e dissociada do objeto, arguindo se tratar tal exigência ser vinculada à materialidade do ICMS, em regra relacionada à circulação de mercadorias.

Em relação à quantidade máxima de 5 anos de fabricação dos veículos, argumenta que tal exigência por si só não comprova de fato capacidade operacional, tampouco garante desempenho e assegura segurança, sendo que há outros fatores relevantes a ser considerados na questão.

Cita a impugnante que o Edital, bem como o Termo de Referência, limita a participação de empresas reunidas em consórcio.

Referente à porcentagem entre lances na ordem de 0,5%, pondera a incompatibilidade com o valor estimado do certame, limitando a competitividade e a opção de lances mais efetivos.

Noutro ponto, reporta que a exigência de procuração com firma reconhecida, quando do momento do cadastro de sua proposta na plataforma licitações-e2, apresenta formalismo exacerbado, tendo em vista que a plataforma, por ser eletrônica, já autentica automaticamente o registro dos licitantes.

Argumenta a impugnante que há restrição indevida acerca da vedação genérica da participação de cooperativas e, que tal proibição, deve estar amparada em motivação técnica específica.

Acerca do quesito “Qualificação Econômico-Financeira, reporta que há excesso de desproporcionalidade e potencial direcionamento quando da exigência dos índices econômicos pautados no balanço patrimonial e do patrimônio líquido/capital social de 10% do valor da proposta.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

Derradeiramente, a ora impugnante cita que a menção à “perda da garantia da proposta” constante do item “DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS” do edital, se mostra sem clareza de exigência correspondente e carece de retificação.

É a apertada síntese dos fatos.

### DA MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL E BEM-ESTAR ANIMAL

As razões de impugnação acima expostas, foram encaminhadas à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Bem-Estar Animal para manifestação acerca das questões de cunho técnico. Dessa feita, a Unidade interessada se manifestou da forma que segue:

*“[...] A impugnante alega que a formulação do edital, ao exigir a cotação de todos os itens de forma unificada, prejudica a participação de empresas especializadas, afrontando o caráter competitivo.*

*Analisando as razões apresentadas, esta Administração verifica que a divisão do objeto em lotes menores ou a adjudicação por itens proporciona maior competitividade, atraindo um número maior de fornecedores, o que resulta em melhores preços e eficiência econômica, desde que os itens sejam independentes nas tarefas a serem executadas. Portanto, será acatado pela administração [...].*

*[...] Informamos que a municipalidade irá adequar o Termo de Referência, quanto ao tempo de fabricação dos veículos/equipamentos que irão desempenhar as atividades dentro do município, para no máximo 10 (dez) anos. Será fixado o máximo de 10 (dez) anos pelo fato de que, por experiência com frota própria para a execução do objeto, máquinas pesadas e caminhões com mais de dez anos de fabricação tem um risco maior de quebras mecânicas, assim como, de ter uma maior necessidade de trocas de componentes, mais frequentes, que interrompem constantemente as operações [...].*

*[...] A participação de consórcios em licitações, inclusive organizadas por lotes, é permitida pela Lei nº 14.133/2021, visando ampliar a competitividade e permitir que empresas unam capacidades técnicas e financeiras, portanto, será autorizado a participação de empresas em consórcio, desde que cumpridos os requisitos de habilitação definidos na legislação. [...].*

*[...] Diante do exposto, essa Administração se compromete a retificar o edital no prazo legal”.*

### DA MANIFESTAÇÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES:

A presente Impugnação foi devidamente recebida e apreciada, pautando-se pelos princípios da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade e celeridade, sempre na busca pela proposta mais vantajosa para Administração.

Analisando os apontamentos da impugnante pertinentes a este Departamento de Licitações, a Equipe se manifesta a respeito da forma que segue:

#### **a) Exigência de regularidade fiscal estadual impertinente/onerosa frente ao objeto – necessidade de adequação**

A exigência de apresentação das certidões de regularidade fiscal municipal e estadual pelas licitantes encontra amparo direto na legislação vigente e se revela plenamente pertinente ao objeto em análise: locação de veículos, máquinas e equipamentos, com motorista/operador, incluindo fornecimento de combustível, lubrificantes e manutenção. Ainda que a locação de bens móveis, isoladamente considerada, não configure fato gerador do ICMS, a presente contratação não se limita à simples locação, mas contempla fornecimentos acessórios que possuem natureza de circulação de mercadorias, tais como combustíveis, lubrificantes e insumos necessários à operação e manutenção dos equipamentos. Nesses casos, a doutrina e a jurisprudência destacam que, havendo fornecimento de bens em conjunto com a prestação, incide ICMS, por caracterizar operação mista com parcela tributável. Dessa forma, a exigência de comprovação de regularidade fiscal perante os fiscos municipal e estadual pelas empresas participantes não apenas se coaduna com a legislação tributária, mas também garante à Administração a seleção de fornecedor que atue em conformidade com suas obrigações legais, evitando riscos de contratação de empresa inadimplente ou sujeita às sanções fiscais que possam comprometer a execução contratual. Ressalta-se que a Lei nº 14.133/2021, confere discricionariedade ao órgão ou entidade contratante para definir os documentos de habilitação compatíveis com as exigências do objeto, desde que respeitados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Assim, tratando-se de objeto no qual há atividades que envolvem circulação de mercadorias e potencial incidência de ICMS, é legítima e justificável a exigência das certidões de regularidade fiscal estadual e municipal, por se mostrarem diretamente relacionadas com a natureza do serviço contratado. Ademais, a Administração tem o dever de zelar pela contratação mais vantajosa e segura, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021, o que inclui a verificação da idoneidade fiscal das licitantes, sobretudo quando o objeto envolve elementos de fornecimento sujeitos à tributação estadual e municipal. Assim, diante da natureza do objeto, da incidência tributária correlata e da possibilidade conferida pela legislação, mostra-se plenamente adequada, necessária e juridicamente possível a manutenção da exigência de apresentação das certidões de regularidade fiscal municipal e estadual, como condição de habilitação das empresas participantes do certame.

#### **b) Consórcios: necessidade de admissão ou motivação concreta (vedação genérica é restritiva)**

Registra-se que a alegação apresentada pela impugnante de que haveria vedação à participação de consórcios não procede. A análise do edital e do Termo de Referência demonstra que não existe qualquer dispositivo que impeça, restrinja ou limite a participação de consórcios no presente certame. Ao contrário, a legislação aplicável, em especial o art. 15 da Lei nº 14.133/2021,



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

admite expressamente a participação de consórcios, cabendo ao órgão contratante apenas disciplinar as condições quando entender necessário. Como o edital não estabeleceu vedação, a participação permanece plenamente permitida.

Portanto, verifica-se que a afirmação da empresa impugnante decorre de equívoco de interpretação, não havendo base normativa ou editalícia para sustentar a existência de qualquer impedimento à atuação de consórcios na licitação.

### **c) Incremento mínimo de lances em 0,5%: restrição à competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa**

A definição do intervalo mínimo de lances em 0,5% fundamenta-se em análise técnica realizada com base no valor estimado da contratação, no comportamento usual do mercado e nas diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021. O art. 57 da referida Lei autoriza expressamente que o edital estabeleça intervalo mínimo entre os lances, desde que de forma objetiva, o que se observa no presente caso.

Considerando o valor estimado da contratação, o percentual de 0,5% representa um intervalo proporcional e economicamente relevante, evitando avanços ínfimos que pouco contribuem para a efetiva obtenção de benefícios financeiros ao longo da disputa. O mercado de contratação pública demonstra, de forma reiterada, que percentuais entre 0,1% e 1% são amplamente utilizados, sendo o intervalo de 0,5% considerado moderado, equilibrado e adequado para garantir avanços reais no valor ofertado, sem afastar potenciais licitantes. Assim, o percentual adotado é compatível com práticas de mercado e se ajusta ao porte econômico do objeto, contribuindo para a racionalização da etapa de lances.

O intervalo de 0,5% não impõe barreira significativa à competitividade, por tratar-se de percentual reduzido que permite ampla participação e formulação sucessiva de lances. Percentuais superiores poderiam inibir disputas, mas o intervalo adotado se encontra dentro do patamar normalmente absorvido pelas empresas atuantes nesse segmento.

Registra-se que o incremento de 0,5% não restringe a participação de empresas de diferentes portes, tampouco reduz a dinâmica da disputa, permitindo avanços consistentes e mantendo o fluxo competitivo entre os licitantes. Assim, conclui-se que o percentual definido preserva integralmente a competitividade do certame.

A adoção do intervalo de 0,5% contribui diretamente para a economicidade, pois impede a apresentação de lances meramente simbólicos (como centavos ou valores irrisórios), que alongam desnecessariamente a disputa sem gerar ganho real à Administração. Ao estabelecer um intervalo mínimo moderado, assegura-se que cada novo lance represente melhora efetiva da proposta, de modo a otimizar o tempo da disputa e promover ganhos concretos à Administração.

Portanto, o percentual fixado não compromete a economicidade; ao contrário, incrementa a eficiência da etapa competitiva, garantindo que a redução de preços ocorra de maneira significativa, proporcional e vantajosa para o erário.

### **d) Exigência de procuração com firma reconhecida: formalismo excessivo e incompatível com pregão eletrônico**

A alegação de que a exigência de apresentação de procuração pública ou particular com firma reconhecida configura formalismo excessivo não se sustenta, especialmente quando analisada à luz do regime jurídico das licitações e do próprio funcionamento seguro do pregão eletrônico.

Primeiramente, a Lei nº 14.133/2021, em diversos dispositivos, atribui ao edital a prerrogativa de estabelecer as regras de habilitação, desde que proporcionais e adequadas ao objeto. Entre tais regras, é plenamente legítima a exigência de comprovação formal dos poderes de representação, sobretudo quando o representante irá realizar atos vinculantes, como oferta de lances, apresentação de documentos, interposição de recursos e assinatura de declarações que geram efeitos diretos sobre a licitante.

A exigência de firma reconhecida não se caracteriza como formalismo excessivo, mas como mecanismo de segurança jurídica, especialmente em ambiente eletrônico, em que a Administração não dispõe do contato físico com o representante e não pode validar presencialmente a autenticidade dos documentos apresentados.

Ademais, o reconhecimento de firma é procedimento simples, amplamente acessível, de baixo custo e não impede a participação de nenhuma empresa. Não há, portanto, qualquer comprovação de que tal exigência restrinja competitividade ou inviabilize a atuação de licitantes, especialmente considerando que a documentação pode ser enviada digitalizada com certificação de autenticidade.

Importante destacar que o TCU tem reiteradamente admitido exigências adicionais relacionadas à comprovação de representação, desde que fundamentadas em segurança jurídica, o que se verifica no presente caso. Ao contrário do alegado, a exigência não acarreta ônus desproporcional: trata-se de medida mínima para garantir que quem atuará em nome da empresa possui efetivamente poderes para tanto.

Assim, conclui-se que a previsão editalícia é legítima, razoável e aderente ao princípio da segurança jurídica, não configurando formalismo excessivo, mas sim condição necessária para assegurar que os atos praticados no pregão eletrônico sejam válidos, autênticos e imputáveis ao real representante da licitante.

### **e) Vedação genérica à participação de cooperativas: restrição indevida sem demonstração objetiva de pertinência ao objeto**

A alegação da impugnante no sentido de que não poderia haver vedação à participação de cooperativas no certame não procede, uma vez que, no caso concreto, se aplica integralmente a proibição prevista no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Município de São Carlos e o Ministério Público do Trabalho, documento que possui força vinculante e eficácia de título executivo extrajudicial. Conforme dispõe o item 2 do TAC, o Município comprometeu-se a inserir cláusula de vedação à participação de cooperativas "sempre que o objeto visar à contratação de mão de obra".

No presente edital, o objeto licitado, locação de veículos, máquinas e equipamentos, com fornecimento de motoristas/operadores, combustíveis, lubrificantes e toda a manutenção preventiva e corretiva, envolve, de forma inequívoca, o fornecimento direto de mão de obra especializada, uma vez que a execução do serviço depende da disponibilização de trabalhadores pela contratada. Trata-se exatamente da situação que o TAC busca coibir, qual seja, a utilização de cooperativas de mão de obra para intermediar trabalhadores em atividades operacionais da Administração Pública.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

A contratação pretendida não se restringe à locação de bens, mas exige atuação pessoal, contínua e direta de motoristas e operadores, o que caracteriza prestação de mão de obra, atraindo, portanto, a necessidade de observância da vedação pactuada com o Ministério Público do Trabalho.

Assim, a restrição prevista no edital não apenas encontra amparo jurídico no TAC, como também constitui obrigação legalmente imposta ao Município, de modo que sua aplicação é obrigatória e não configura qualquer tipo de ilegalidade ou restrição indevida à competitividade.

**f) Qualificação econômico-financeira: índices e exigência de PL/Capital social de 10% do valor da proposta – excesso, desproporcionalidade e potencial direcionamento**

As exigências econômico-financeiras previstas no edital encontram amparo direto no art. 69 da Lei nº 14.133/2021, que determina que a habilitação deve demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações do futuro contrato, mediante critérios objetivos, índices e coeficientes devidamente justificados no processo. O inciso I do dispositivo estabelece expressamente a obrigatoriedade de apresentação do balanço patrimonial, da demonstração de resultados e das demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, documentos indispensáveis para a avaliação da real situação financeira da empresa e para a verificação de sua capacidade de suportar obrigações contratuais de natureza continuada. O §1º do artigo complementa essa previsão ao permitir que a Administração exija declaração assinada por profissional habilitado da área contábil, atestando o atendimento dos índices econômicos estabelecidos no edital, reforçando a legitimidade de parâmetros como liquidez geral, liquidez corrente e endividamento, amplamente utilizados para mensurar o equilíbrio financeiro das licitantes.

No que se refere ao capital social ou patrimônio líquido mínimo, o edital também observa rigorosamente o art. 69, §4º da Lei 14.133/2021, que autoriza a Administração, nas contratações que envolvam execução de serviços ou entregas futuras, a exigir valor equivalente a até 10% do valor estimado da contratação. Tal exigência é especialmente pertinente no caso em análise, visto que o objeto, locação de veículos, máquinas e equipamentos com fornecimento de motoristas ou operadores, combustíveis, lubrificantes e manutenção preventiva e corretiva, demanda elevada capacidade operacional e financeira contínua. A exigência de 10% funciona como salvaguarda, garantindo que somente empresas com robustez patrimonial mínima assumam obrigações contratuais que envolvem custos permanentes, risco operacional significativo e necessidade de pronta capacidade de resposta para manutenção de equipamentos essenciais.

Dessa forma, a exigência das demonstrações contábeis completas, dos índices econômico-financeiros mínimos e do capital social ou patrimônio líquido equivalente a 10% do valor da proposta não configura qualquer tipo de restrição indevida, mas representa a aplicação estrita e proporcional das previsões legais destinadas a assegurar a viabilidade econômico-financeira da futura contratada. Todos os critérios adotados estão alinhados ao art. 69 da Lei 14.133/2021, são objetivos, justificáveis e compatíveis com o porte e a complexidade do objeto licitado, garantindo segurança à Administração, mitigação de riscos de inadimplemento e a continuidade adequada da prestação dos serviços.

**g) Menção à “perda da garantia de proposta” sem clareza de exigência correspondente: necessidade de retificação**

No que se refere à menção à “perda da garantia de proposta”, verifica-se que tal referência decorreu de erro material, remanescente de versão anterior de edital que previa a exigência de garantia. Considerando que o presente edital não estabelece garantia de proposta, a expressão permaneceu indevidamente no texto durante a consolidação das demais alterações realizadas pela unidade requisitante. Como o edital encontra-se em fase de readaptação em razão de sua suspensão anterior, a Equipe reconhece que, exclusivamente, este ponto carece de ajuste, razão pela qual será promovida sua imediata atualização, com a supressão da menção equivocada.

### DO JULGAMENTO

Diante de todo o exposto e à luz do Edital e da legislação de regência, primando pela celeridade processual e pelos princípios basilares da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, da busca da proposta mais vantajosa, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos a Equipe de Apoio ao Pregão Eletrônico entende que a presente impugnação merece ser julgada **PARCIALMENTE PROCEDENTE**, por todos os fatos e argumentos contidos nas razões constantes da Ata de Julgamento e sugere ao Sr. Secretário Municipal de Desenvolvimento Rural e Bem-Estar Animal a RATIFICAÇÃO desta decisão.

Arthur Oliveira Ota  
Pregoeiro

Fernando Campos  
Autoridade Competente

Carlos Ferro  
Membro



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## *Comissão Permanente de Licitações*

*São Carlos, Capital da Tecnologia*

RATIFICO a decisão proferida pela Equipe de Apoio ao Pregão Eletrônico que julgou **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a Impugnação apresentada pela empresa **TERRA PLANA LOCAÇÃO E SERVIÇOS LTDA**, nos termos da Ata de Julgamento realizada no dia 29 de janeiro de 2026.

São Carlos, 29 de janeiro de 2026

**Alexandre Wellington de Souza**

***Secretário Municipal de Desenvolvimento Rural e Bem-Estar Animal***