

Pregão Eletrônico nº 017/2026

GPRO nº 17715/2026

Assunto: Análise de impugnações ao Edital

Trata-se de impugnações apresentadas pelas empresas **Cia Multi Serviço e Urbanização Ltda e Pavsane Pavimentação, Saneamento e Construção** ao Edital do **Pregão Eletrônico nº 017/2026**, cujo objeto refere-se ao Registro de Preços para contratação de empresa especializada em serviços de implantação de ondulações transversais, travessias elevadas para pedestres, execução e manutenção viária de pavimentos do Município, nos termos do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021.

As impugnações foram analisadas pela Pregoeira responsável pela condução do certame e **submetidas à apreciação da Procuradoria do Município**, que emitiu os respectivos pareceres jurídicos acerca da matéria.

Diante das manifestações constantes no processo e **considerando os elementos técnicos e jurídicos constantes dos autos**, especialmente as conclusões consignadas nos pareceres jurídicos exarados pela Procuradoria do Município, **acolho integralmente seus fundamentos, os quais adoto como razão de decidir.**

Assim, **DECIDO pelo indeferimento das impugnações apresentadas**, mantendo-se inalteradas as disposições do Edital do Pregão Eletrônico nº 017/2026, para que produza seus jurídicos e legais efeitos.

Encaminhe-se à Pregoeira para as providências cabíveis e regular prosseguimento do certame, promovendo-se a devida publicidade da presente decisão.

Jacareí, data da assinatura digital.

EDSON ANIBAL
DE AQUINO
GUEDES
FILHO:2765767
2897

Assinado de forma
digital por EDSON
ANIBAL DE AQUINO
GUEDES
FILHO:27657672897
Dados: 2026.03.13
15:27:23 -03'00'

Edson Anibal de Aquino Guedes Filho
Secretário de Mobilidade Urbana



PARECER Nº 092/CSP/PGM/2026

Expediente GPRO nº 17715/2026

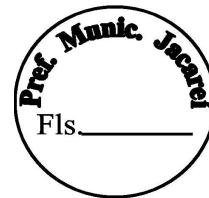
IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO. ARTIGO 15 DA LEI 14133/2021. JUSTIFICATIVA DA ADMINISTRAÇÃO. PARCELAMENTO DO OBJETO. ARTIGO 47 DA LEI 14.133/2021. JUSTIFICATIVA DA ADMINISTRAÇÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CERTIFICAÇÃO TÉCNICA DOS REQUISITOS DO ARTIGO 85 DA LEI 14.133/2021. PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. REGIME DE EXECUÇÃO E CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DOS PREÇOS UNITÁRIOS DEFINIDOS NO CERTAME. ÍNDICES ECONÔMICO-FINANCEIROS JUSTIFICADOS. SUMULA 48 DO TCESP. DEFINIÇÃO DO OBJETO, NATUREZA E QUANTITATIVOS NO TERMO DE REFERÊNCIA. REJEIÇÃO DA IMPUGNAÇÃO.

Trata-se de Impugnação ao Edital oferecida por PAVSANE PAVIMENTAÇÃO, SANEAMENTO E CONSTRUÇÃO nos autos do Pregão Eletrônico nº 17/2026, que tem por objeto o registro de preços de serviços de implantação de ondulações transversais, travessias elevadas para pedestres, execução e manutenção viária de pavimentos.

Alega a impugnante, em síntese, que a licitação guarda-chuva é ilícita e constitui grave irregularidade, pois abriga variadas demandas de natureza distintas. Além disso, há vício insanável de finalidade e transparência ao nominar o certame como “construção de vias de ondulação transversal” (lombadas), quando este representa ínfimos 4,56% do valor estimado, ao passo que a “manutenção de vias” (asfalto), consome 95,44%, relegada a uma condição de objeto secundário ou acessório. Defende que a manutenção viária (asfalto) não é um serviço padronizado e que a aglutinação restringe o caráter competitivo do certame.



Prefeitura de Jacareí
Procuradoria Geral do Município



Argumenta, ainda, risco de jogo de planilhas. Combate contra a vedação de consórcio e às exigências de habilitação econômico-financeira diante da aglutinação, bem como a nomenclatura do objeto.

É, em síntese, o impugnado.

Com efeito, estabelece a Lei Federal nº 14.133/2021:

*Art. 47. As licitações de **serviços** atenderão aos princípios:*

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

*II - do parcelamento, **quando** for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.*

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Assim, em regra, o parcelamento somente será admissível se for viável tecnicamente e economicamente, ou seja, depende da presença dos requisitos de ordem técnica e econômica.

In casu, verifica-se que o objeto do contrato é um conjunto integrado de bens e serviços, configurando-se um sistema, não sendo recomendável tecnicamente o parcelamento.

Neste sentido, ensina Marçal Justen Filho:



Aliás, se o objeto do contrato for um conjunto integrado de bens e (ou) serviços – configurando-se um sistema – o parcelamento da contratação não será meramente indesejável, mas sim impossível. (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, Ed. 2021, RT, pág. 531)

Por sua vez, o impedimento de ordem econômica se relaciona com a perda da economia de escala, uma vez que o aumento de quantitativos produz a redução dos preços.

Soma-se, ainda, a elevação dos custos da gestão contratual, consoante afirmado no procedimento preparatório da licitação:



Prefeitura de Jacareí
Secretaria de Mobilidade Urbana



JUSTIFICATIVA DE NÃO PARCELAMENTO

Objeto: Registro de Preços para contratação de empresa especializada em serviços de implantação de ondulações transversais, travessias elevadas para pedestres, execução e manutenção viária de pavimentos.

O objeto da presente contratação compreende um conjunto de serviços técnica, funcional e operacionalmente interdependentes, cuja execução integrada é necessária para garantir a padronização construtiva, a uniformidade dos materiais empregados e a qualidade final dos serviços executados.

O parcelamento do objeto em lotes distintos, com a participação simultânea de diferentes empresas, poderia comprometer a adequada coordenação das atividades, dificultar a fiscalização contratual e gerar riscos quanto à compatibilidade técnica entre os serviços executados, além de potencial sobreposição de responsabilidades e ingerência entre contratadas.

Sob o aspecto da eficiência técnica e administrativa, a execução por uma única empresa permite maior controle por parte da Administração quanto ao cumprimento das especificações técnicas, cronogramas, prazos e padrões de qualidade, bem como assegura a centralização da responsabilidade pela execução dos serviços e pelos resultados alcançados, inclusive no que se refere às garantias contratuais.

Dessa forma, o não parcelamento do objeto revela-se medida adequada e justificada, por preservar a eficiência da contratação, a padronização da execução, a economicidade indireta e a efetividade da fiscalização, atendendo ao interesse público e aos princípios que regem as contratações públicas, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

Jacareí, (Data de assinatura eletrônica).

EDSON ANÍBAL
DE AQUINO
GUEDES
FILHO:2765767289

7

EDSON ANÍBAL DE AQUINO GUEDES FILHO
Secretário de Mobilidade Urbana



Outrossim, o Manual de Obras e Serviços de Engenharia do TCESP – Aspectos Técnicos (ed. 2024, pág. 26).

A Administração deverá analisar a viabilidade técnica e econômica da divisão do objeto em parcelas, de forma a ampliar a competitividade e garantir melhores preços, desde que atendidos os parâmetros de qualidade.

De forma geral, observa-se maior dificuldade na justificativa de parcelamento para obras, por não se tratar de situação comum. Seja pela intercorrelação estrutural de suas partes, seja pela responsabilidade técnica única de seu funcionamento, na garantia de sua eficácia.

Para obras, a contratação de forma não parcelada pode implicar na redução dos custos com administração local e instalação de canteiro de obras único; alinhamento do cronograma físico-financeiro pela compatibilização das frentes de serviço; planejamento integrado das estratégias de intervenções, com otimização do uso dos recursos e insumos de mão de obra e equipamentos pela empreiteira contratada. Portanto, será menos provável o parcelamento se mostrar como a melhor alternativa.

Quanto às obras e serviços de engenharia, o procedimento de Sistema de Registro de Preços é permitido desde que haja projeto padronizado, com necessidade permanente ou frequente de contratação e sem complexidade técnica e operacional (art. 85 da Lei nº 14.133/21)¹.

Inclusive, certificou o setor técnico competente da Municipalidade o atendimento daqueles requisitos:

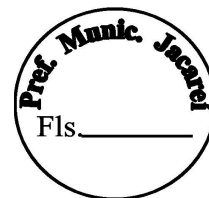
¹**Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:**

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.



Prefeitura de Jacareí
Procuradoria Geral do Município



Prefeitura de Jacareí
Secretaria de Mobilidade Urbana



**CERTIFICAÇÃO DE ATENDIMENTO AOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NOS
INCISOS I E II DO ART. 85 DA LEI Nº 14.133/2021**

Objeto: Registro de Preços para contratação de empresa especializada em serviços de implantação de ondulações transversais, travessias elevadas para pedestres, execução e manutenção viária de pavimentos.

A Secretaria de Mobilidade Urbana, por meio do setor técnico competente, CERTIFICA que, em conformidade com os incisos I e II do artigo 85 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, os serviços a serem executados atendem integralmente aos requisitos legais estabelecidos.

Especificamente, em relação aos incisos mencionados da referida lei, declaram-se atendidos os seguintes requisitos:

- 1) Inciso I: A contratação de obras e serviços de engenharia está de acordo com as disposições legais, considerando que se tratam de obras simples, com características padronizáveis e que não exigem a elaboração de estudos específicos ou projetos individualizados para cada contratação.
- 2) Inciso II: A natureza das obras e serviços é simples, sendo passíveis de replicação em diferentes localizações sem a necessidade de ajustes substanciais. Não há a exigência de estudos preliminares complexos ou projetos exclusivos, garantindo a adequação e a viabilidade técnica de sua execução de forma padronizada.

O presente documento atesta que a Municipalidade está em conformidade com a legislação aplicável, conforme descrito acima, sendo os serviços a serem contratados de caráter simples, padronizáveis e replicáveis, e que a execução dos mesmos não requer a elaboração de estudos específicos ou projetos detalhados para cada contratação, execução adequada, segura e eficiente do objeto contratado, considerando suas especificidades técnicas.

Jacareí, data da assinatura digital.

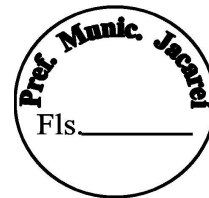
Thiago Teski Assinado de forma digital por
Thiago Teski
Data: 2026.02.04 11:46:22 -05'00'

Thiago Teski
Engenheiro Civil
Secretaria de Mobilidade Urbana

Neste ponto, ressalta-se que o TCESP já admitiu a utilização do SRP para de serviços de conservação e manutenção de diversas vias pública da malha viária, incluindo a execução de serviços de fresagem de pavimento asfáltico, aplicação de revestimento asfáltico, serviços de reforço estrutural pontual do pavimento asfáltico com aplicação de base (TC 014974.989.25-3).



Prefeitura de Jacareí
Procuradoria Geral do Município



Ademais, há planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação.

Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado.

Soma-se que o regime de execução da ata de registro de preço será empreitada por preço unitário, com definição no certame dos critérios de aceitabilidade de preços, quais sejam, valor global e custos unitários não superiores aos orçados pela Administração, a afastar eventual risco de jogo de planilha.

Quanto ao consórcio, estabelece a Lei nº 14.133/2021:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

De modo que Nova Lei de Licitações consagra, como regra geral, a admissibilidade da participação de consórcios, admitindo-se o afastamento da solução no caso concreto, mediante justificativa.

In casu, a Municipalidade justificou a vedação, atendendo àquela normativa:



Dessa forma, para o objeto que se pretende contratar, em razão de não demandar alta complexidade técnica, não se mostra viável à Administração a participação de empresas consorciadas, não trazendo nenhum prejuízo econômico ou de restrição à competição tal vedação.

Extraí-se, assim, a natureza de serviço comum de engenharia do objeto licitado, desprovido de alta complexidade, revelando-se a formação de consórcios redução do universo de disputa.

Neste sentido, Marçal Justen Filho:

A formação de consórcios acarreta risco da dominação do mercado, através de pactos de eliminação de competição entre os empresários.

No campo das licitações, a formação de consórcios poderia reduzir o universo da disputa.

O consórcio poderia retratar uma composição entre eventuais interessados: em vez de estabelecerem disputa entre si, formalizariam acordo para eliminar a competição. Aliás, a composição entre os potenciais interessados para participar de licitação pode alcançar a dimensão da criminalidade. (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, Ed. 2021, RT, pág. 293).

Aliás, acerca do tema, já se pronunciou o TCESP:

Considerada improcedente a pretensão de recriar cláusula que veda a participação de sociedades empresárias reunidas em consórcio, porquanto constitui reserva legal conferida à Administração pelo caput do artigo 15 da Lei federal nº 14.133/21, o qual autoriza aludida proibição desde que devidamente justificada.

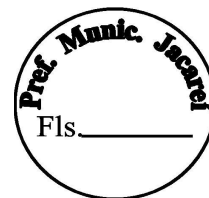
(TC 013199.989.24-5 – Boletim de Atualização de Licitações e Contratos – Agosto de 2024)

Houve **justificativas técnicas** aptas a embasar os índices de liquidez exigidos para fins de qualificação econômico-financeira, uma vez que a jurisprudência do TCE/SP tem assinalado a necessidade de estipulação de tais parâmetros de acordo com a conjuntura atual em que se insere o respectivo segmento de mercado:²

²Quanto aos índices de liquidez exigidos para fins de qualificação econômico-financeira, muito embora o seu patamar exigido (maior ou igual a 1,5) esteja dentre aqueles historicamente aceitos por esta Casa em seu limite



Prefeitura de Jacareí
Procuradoria Geral do Município



Prefeitura de Jacareí
Secretaria de Mobilidade Urbana



Justificativa para comprovação de Índices financeiros

GPRO Nº 17715/2026

Objeto: Registro de Preços para contratação de empresa especializada em serviços de implantação de ondulações transversais, travessias elevadas para pedestres, execução e manutenção viária de pavimentos.

Em atendimento às considerações constantes do parecer jurídico, especialmente quanto à necessidade de fundamentação dos índices de qualificação econômico-financeira previstos no item 8.7.2 do Termo de Referência, apresenta-se a presente justificativa técnica.

Cumprir destacar, inicialmente, que os índices econômico-financeiros adotados no presente Termo de Referência estão em conformidade com os modelos e parâmetros usualmente disponibilizados e utilizados pela própria Administração Municipal, o que reforça a padronização dos procedimentos licitatórios e a observância aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

Nesse contexto, a adoção dos referidos índices não decorre de definição isolada no presente processo, mas sim da aplicação de critérios previamente consolidados no âmbito administrativo, os quais vêm sendo reiteradamente utilizados em contratações de natureza semelhante. Eventual afastamento desses parâmetros demandaria justificativa específica, sob pena de tratamento desigual em relação a procedimentos similares.

A exigência dos índices econômico-financeiros adotados tem por finalidade aferir a capacidade das licitantes de cumprir as obrigações decorrentes da futura contratação, em consonância com o disposto no art. 69 da Lei nº 14.133/2021.

Para tanto, procedeu-se à análise de editais recentes de órgãos da Administração Pública que contemplam objetos semelhantes, notadamente serviços de engenharia e manutenção viária, constatando-se que os índices exigidos no presente certame encontram-se em conformidade com aqueles usualmente praticados no mercado e da administração pública.

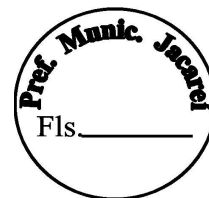
As referências utilizadas podem ser verificadas em instrumentos convocatórios de entes públicos, tais como a Prefeitura de São Paulo, a Prefeitura de Lins/SP e a Prefeitura de Parisi/SP, cujos documentos correspondentes seguem devidamente anexados aos autos, evidenciando que os índices adotados no presente certame não apenas encontram respaldo em práticas administrativas consolidadas, como também refletem padrão amplamente utilizado em contratações de objeto similar, afastando qualquer interpretação de exigência atípica ou

máximo (entre 1,00 e 1,5), recorro que a nossa linha mais atual tem assinalado a necessidade da estipulação de tais parâmetros de acordo com a conjuntura atual em que se insere o respectivo segmento de mercado.
(...)

Sob este enfoque, ao equacionar, de um lado, que a Representante sequer indicou qual seria o índice médio das empresas no ramo – hipótese que prejudicaria a análise de mérito da reclamação, pois não seria possível confirmar o potencial restritivo alegado, como destacou a Chefia de ATJ -, e, de outro, a falta de estudos acerca de tais patamares colacionados aos autos pela Prefeitura de Jacareí, **penso mais sensato recomendar ao Ente Licitante para que encarte, no processo administrativo, justificativas técnicas aptas a embasar os índices exigidos.** (TC-015861.989.22-6)



Prefeitura de Jacareí
Procuradoria Geral do Município



Prefeitura de Jacareí
Secretaria de Mobilidade Urbana



restritiva.

Adicionalmente, foi realizado estudo técnico com base na análise de demonstrações contábeis (balanços patrimoniais) de empresas atuantes no segmento de engenharia, com o objetivo de verificar, de forma concreta, a aderência dos índices estabelecidos à realidade econômico-financeira do setor.

A partir dessa análise, procedeu-se ao cálculo dos índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral das referidas empresas, constatando-se que os parâmetros exigidos no Termo de Referência são compatíveis com os resultados usualmente apresentados por empresas do ramo, não configurando, portanto, exigência restritiva à competitividade, mas sim medida adequada para aferição da capacidade econômico-financeira das licitantes.

Os demonstrativos dos índices apurados, acompanhados das respectivas memórias de cálculo, encontram-se devidamente anexados aos autos, sendo derivados da análise de demonstrações contábeis das empresas consideradas no estudo, o que possibilita a verificação objetiva dos resultados obtidos.

Ressalta-se que os índices exigidos (Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral) possuem a finalidade de aferir, de forma complementar, a capacidade econômico-financeira das licitantes, tanto no curto quanto no longo prazo, não se mostrando restritivos à competitividade, mas sim necessários à mitigação de riscos contratuais.

A presente justificativa foi elaborada em observância à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em especial ao entendimento firmado no Processo TC 015861.989.22-6, que estabelece a necessidade de fundamentação técnica dos índices exigidos, com base em parâmetros de mercado e estudos que demonstrem sua pertinência.

Dessa forma, restam devidamente demonstradas a razoabilidade, a proporcionalidade e a adequação dos índices econômico-financeiros exigidos, evidenciando-se sua regularidade e conformidade com a legislação vigente e com as práticas adotadas pela Administração Pública.

Permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Jacareí, data da assinatura digital.

Thiago Teski

Assinado de forma digital por
Thiago Teski
Dados: 2020.02.25 11:46:08 -03'00'

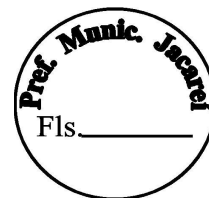
Thiago Teski
Engenheiro Civil
Secretaria de Mobilidade Urbana

Observou-se, quanto à qualificação econômico-financeira, a Súmula 48 do TCESP:³

³Art. 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:



Prefeitura de Jacareí
Procuradoria Geral do Município



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.

Por fim, o Termo de Referência bem definiu o objeto da licitação, natureza e quantitativos⁴, não havendo que se falar em qualquer defeito de nomenclatura a prejudicar o princípio da transparência e demais que lhe são correlatos.

Ante todo o exposto, face às considerações supra, **entendo pela rejeição da impugnação ao edital oferecida por PAVSANE PAVIMENTAÇÃO, SANEAMENTO E CONSTRUÇÃO.**

Este, SMJ, é o parecer.

Jacareí, 12 de Março de 2026.

CRISTIANO
SILVESTRE
PINTO:2181313482
0

Assinado digitalmente por CRISTIANO
SILVESTRE PINTO:2181313482
ID: C=BR, CN=CRISTIANO SILVESTRE
PINTO:2181313482, O=ICP-Brasil, OU=(em
branco)
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2026.03.12 15:58:24-03'00'
Foxit PDF Reader Versão: 2025.3.0

CRISTIANO SILVESTRE PINTO

Supervisor da Procuradoria de Contratos Administrativos e Licitações

I - (...);

§ 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. (Lei nº 14.133/2021)

⁴Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - órgão: unidade de atuação integrante da estrutura da Administração Pública;

(...);

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; (Lei nº 14.133/2021)