RESPOSTA IMPUGNAÇÃO

PREGÃO Nº 037/2026

PRC. Nº 159/2026

OBJETO: Contratação de empresa ou cooperativa de trabalho especializada na prestação de serviços contínuos de limpeza, conservação e higienização, com prestação de serviço de cantina e de lavar roupas, com alocação de mão de obra exclusiva, incluindo o fornecimento de materiais e produtos de consumo, máquinas e equipamentos, a serem prestados nas dependências internas e externas da prefeitura municipal de Congonhas e suas dependências (prédios administrativos, saúde, escolares).

Ilustríssimo Senhor(a)

Na qualidade de condutor do presente processo licitatório, venho, por meio deste apresentar a resposta à impugnação interposta relativa ao processo licitatório supramencionado, promovido pela Prefeitura Municipal de Congonhas.

Inicialmente, destacamos que todo o processo licitatório foi conduzido em estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como às normas da Lei n° 14.133/2021, que rege as licitações e contratos

A impugnação apresentada pelo impugnante será analisada de maneira minuciosa nesta peça, abordando-se cada um dos pontos levantados, a fim de esclarecer todas as dúvidas e reafirmar a legalidade e a transparência do procedimento licitatório em questão.

1 - DAS PRELIMINARES

Recurso de Impugnação apresentado tempestivamente pela empresa:

- Nome da Empresa: M. A. DA SILVA CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA
- CNPJ: 47.469.345/0001-52

- Endereço: Av. Paulista, 1106, Sala 01, 16º andar, Bela Vista, CEP 01310-914, São Paulo/SP.
- Representante: Marco Antônio da Silva
- CPF do Representante: Não qualificado
- Denominação: **Impugnante**

2 - DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A empresa impugnante assim apresenta suas razões:

- Documento na integra em anexo a este documento, ANEXO I.

3 - DO PEDIDO DA IMPUGNANTE

Requer a Empresa Recorrente:

> "a) conceder efeito suspensivo à presente impugnação, nos termos do item 14.5 do Edital, pelo tempo estritamente necessário à decisão e à publicação do saneamento, caso a Administração reconheça que os pontos impugnados interferem na formulação ou no julgamento das propostas;
>
> b) esclarecer e consolidar a mecânica de julgamento, respondendo objetivamente se os itens 1 e 2 estão agrupados na BLL, se a classificação ocorrerá pelo somatório, se haverá um único vencedor e como os lances, a negociação e os descontos serão distribuídos entre serviços e insumos;
>
> c) corrigir o Anexo III e todas as remissões incompatíveis com a estrutura de julgamento efetivamente adotada, inclusive a referência a "lote" e ao Anexo IV como base de cotação;
>
> d) harmonizar o TR e o Anexo V em uma única base econômico-financeira, indicando expressamente qual documento e quais valores prevalecerão para julgamento, comparação de propostas e aferição de exequibilidade;

e) disciplinar expressamente as despesas reembolsáveis, indicando a metodologia de apuração, a documentação exigida para faturamento e se o desconto global incidirá, ou não, sobre cesta básica, alimentação/refeição, transporte e demais parcelas dessa natureza;

f) retificar o item 9.8.7 para fixar o percentual concreto de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo exigido, dentro do limite previsto no art. 69, §4º, da Lei nº 14.133/2021, com indicação clara da base de cálculo;

g) quanto às cooperativas, esclarecer as salvaguardas operacionais destinadas a preservar autonomia e autogestão, revendo ou ajustando a autorização apenas se o próprio modelo exigir subordinação, pessoalidade e habitualidade incompatíveis com o regime cooperado;

h) caso as correções alterem materialmente a formulação das propostas, promover nova divulgação do instrumento convocatório consolidado e observar os prazos legais correspondentes, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021;

i) subsidiariamente, se qualquer pedido não for acolhido, apresentar resposta individualizada, motivada e vinculante para cada inconsistência indicada, de modo que a interpretação adotada integre as regras do certame antes da fase competitiva.

O acolhimento dos pontos acima não altera a finalidade da contratação. Ao contrário, permite que a competição ocorra sobre regras claras, base econômica única e condições uniformes, preservando isonomia, julgamento objetivo, segurança jurídica e seleção da proposta mais vantajosa."

4 - DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

4.1 Da admissibilidade

Inicialmente, cabe analisar o requisito de admissibilidade do referido recurso de impugnação, ou seja, apreciar se foi apresentado dentro do prazo estabelecido para tal. Neste sentido, consideramos a legitimidade de tal missiva e a possibilidade de análise de suas alegações.

4.2 Da controvérsia

A impugnação concentra-se, no que interessa à presente decisão, em quatro controvérsias principais:

a) incompatibilidade entre o julgamento por menor preço global e a divisão do objeto em dois itens;

b) existência de referências econômico-financeiras divergentes nos documentos da licitação, inclusive quanto ao tratamento de despesas reembolsáveis;

c) indeterminação do percentual de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo previsto para a qualificação econômico-financeira; e

d) compatibilidade da participação de cooperativas com a forma de execução dos serviços.

4.3 - Dos encaminhamentos

Considerando que as controvérsias suscitadas pela impugnante versam sobre aspectos técnicos relacionados à fase de planejamento da contratação, fez-se necessária a manifestação do setor técnico demandante, responsável pela definição das condições e especificações do objeto licitado, a fim de subsidiar a formação do convencimento deste Pregoeiro e assegurar a adequada apreciação dos argumentos apresentados. Nesse sentido, após análise da manifestação técnica constante do **ANEXO II** deste documento, passo à apreciação das questões suscitadas, adotando os fundamentos técnicos apresentados como subsídio à presente decisão.

4.4 – Do mérito

4.4.1 - Da mecânica de julgamento: a errata não explicou como os dois itens formam o preço global:

A impugnante aponta inconsistências na sistemática de julgamento, uma vez que o Edital estabelece o critério de **menor preço global**, enquanto a errata passou a prever dois itens de participação obrigatória, relativos a serviços e insumos,

permanecendo referências a lances por item e julgamento por lote. Questiona, assim, como seriam operacionalizadas as ofertas na plataforma BLL, a apuração do menor preço e a definição do vencedor.

O questionamento merece acolhimento, pois a sistemática de disputa deve estar claramente definida e refletida tanto no instrumento convocatório quanto na plataforma eletrônica, permitindo aos licitantes compreender previamente os critérios de formulação, apresentação e julgamento das propostas, em observância aos princípios do julgamento objetivo, da transparência, da vinculação ao edital e da segurança jurídica.

Diante da controvérsia, o setor técnico reavaliou a modelagem da contratação e concluiu pela **adoção de item único, com julgamento pelo menor preço global**, fundamentando a decisão na necessidade de execução integrada dos serviços de limpeza e conservação e do fornecimento dos respectivos insumos. A medida busca assegurar a continuidade operacional, evitar dificuldades de coordenação e conflitos de responsabilidade, concentrando em uma única contratada a obrigação pela execução integral do objeto.

A solução proposta mostra-se coerente com a natureza da contratação, uma vez que os materiais, equipamentos e demais insumos constituem componentes necessários à execução dos serviços, justificando sua integração em um único objeto de disputa. Ressalta-se que essa estrutura não afasta a necessidade de discriminação dos custos e quantitativos na proposta, indispensável à análise de preços, à medição e à fiscalização contratual.

Além disso, a adoção de item único elimina as ambiguidades identificadas quanto à soma das propostas, à possibilidade de vencedores distintos e à operacionalização dos lances, assegurando correspondência entre o critério de julgamento e a configuração da disputa eletrônica.

Diante do exposto, acolho os argumentos da impugnante neste tópico, alinhando-me à solução apresentada pelo setor técnico, para que o Edital, seus anexos e a parametrização da plataforma BLL sejam adequados à estrutura de item único, com julgamento pelo menor preço global, eliminando-se as disposições incompatíveis com essa sistemática.

4.4.2 - Da existência de duas bases econômicas e da necessidade de uma referência única:

A impugnante aponta divergências entre os valores constantes do Termo de Referência e do Anexo V, especialmente quanto aos salários de servente, limpador de vidros e supervisor, além de componentes como PAF, contribuição assistencial patronal, seguro de vida, alimentação/refeição e transporte. Sustenta que a existência de bases econômicas distintas compromete a formulação das propostas e a objetividade do julgamento.

O questionamento é pertinente, considerando que, em contratações com dedicação intensiva de mão de obra, a consistência dos parâmetros econômicos é fundamental para assegurar condições isonômicas de competição, adequada formação dos preços e análise da exequibilidade das propostas. Não se mostra razoável atribuir aos licitantes a responsabilidade de identificar qual referência utilizar diante de documentos administrativos conflitantes, tampouco solucionar tais divergências mediante regra genérica de prevalência documental.

Em resposta à controvérsia, o setor técnico reconheceu a necessidade de adequação e informou que a revisão do planejamento resultou na atualização da estimativa de custos, estabelecendo **uma única base econômico-financeira de referência**, a ser reproduzida uniformemente no Termo de Referência, na planilha orçamentária e nos demais anexos. A medida visa eliminar inconsistências e assegurar parâmetros objetivos e verificáveis para apresentação, análise e julgamento das propostas.

Quanto às despesas reembolsáveis, a impugnante questiona a ausência de definição clara sobre a incidência do desconto ofertado e os procedimentos de comprovação e faturamento das parcelas relativas à cesta básica, alimentação/refeição, transporte e demais componentes variáveis.

Conforme esclarecido pelo setor técnico, o planejamento revisado mantém a apuração mensal dessas despesas mediante comprovação, de modo que o pagamento corresponda aos valores efetivamente incorridos e devidos. Contudo, a classificação de determinada parcela como reembolsável não afasta a necessidade de estabelecer previamente sua forma de composição, os critérios de conferência e pagamento e o tratamento do desconto ofertado, garantindo que todos os licitantes formulem suas propostas sob condições equivalentes.

Dessa forma, a adequação dos documentos deverá contemplar tanto a uniformização dos parâmetros econômicos quanto a definição expressa da metodologia aplicável às

despesas reembolsáveis, inclusive quanto à eventual incidência do desconto, conforme critérios a serem consolidados pela unidade técnica antes da reabertura da disputa.

Diante do exposto, acolho os argumentos da impugnante neste tópico, alinhando-me à manifestação técnica quanto à necessidade de revisão e compatibilização dos documentos da contratação, de modo a assegurar uma base econômica única, critérios transparentes de composição de preços e condições objetivas para apresentação e julgamento das propostas.

4.4.3 - Da indeterminação do requisito econômico-financeiro:

A impugnante questiona a redação do item 9.8.7 do Edital, que prevê a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de "até 10%" do valor estimado da contratação, quando os índices de Liquidez Geral, Solvência Geral ou Liquidez Corrente apresentarem resultado inferior ou igual a 1. Sustenta que a ausência de percentual definido compromete a objetividade dos critérios de habilitação econômico-financeira.

O questionamento merece acolhimento, uma vez que o art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece o limite máximo de 10% do valor estimado da contratação, não dispensando a Administração de definir previamente o percentual efetivamente exigido. A reprodução da expressão legal "até 10%", sem indicação de um percentual específico, gera incerteza quanto ao requisito de habilitação e compromete a transparência, a isonomia e a objetividade de sua aplicação.

A manifestação do setor técnico reconhece a necessidade de adequação da cláusula, recomendando a definição expressa do percentual, da respectiva base de cálculo e das condições de sua aplicação. Ressalta, contudo, que essa definição deverá ser fundamentada por profissionais tecnicamente competentes, considerando as características da contratação, especialmente a natureza continuada dos serviços, a dedicação exclusiva de mão de obra, o vulto contratual e os riscos associados à execução.

Nesse contexto, a fixação do percentual exige justificativa técnica específica, não cabendo ao Pregoeiro estabelecê-lo de forma arbitrária, sem os subsídios necessários à demonstração de sua adequação e proporcionalidade.

Diante do exposto, acolho os argumentos da impugnante neste tópico, alinhando-me à manifestação técnica quanto à necessidade de revisão do item 9.8.7, para que a unidade competente estabeleça e justifique o percentual efetivamente exigido, observados os limites legais, com indicação clara da base de cálculo e das condições de aplicação, previamente à republicação do instrumento convocatório.

4.4.4 - Da participação de cooperativas e da necessidade de salvaguardas compatíveis com o modelo de execução:

A impugnante questiona a compatibilidade da participação de cooperativas com o modelo de execução previsto no Edital, caracterizado pela prestação continuada de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, jornadas predeterminadas, controle de frequência, substituição de trabalhadores ausentes e supervisão permanente. Sustenta que tais condições devem ser avaliadas à luz da autonomia e da autogestão próprias do regime cooperativista, sem pressupor sua vedação automática.

O questionamento merece acolhimento, uma vez que, embora o art. 16 da Lei nº 14.133/2021 admita a participação de cooperativas nas licitações públicas, essa possibilidade está condicionada ao atendimento dos requisitos legais e à compatibilidade entre a natureza do trabalho cooperado e as condições concretas de execução contratual.

Diante da controvérsia, o setor técnico reavaliou a modelagem operacional da contratação e concluiu que as exigências de disponibilização contínua de trabalhadores, cumprimento de jornadas previamente definidas, controle de assiduidade, substituições e organização permanente da força de trabalho justificam a exclusão da possibilidade de participação de cooperativas, considerando as particularidades do objeto e a necessidade de preservar a coerência entre o regime jurídico da contratada e as obrigações contratuais.

Ressalta-se que a medida não constitui vedação genérica à participação de sociedades cooperativas em licitações, mas decorre da avaliação das características específicas desta contratação, que demandam organização e gestão contínuas da mão de obra em condições consideradas incompatíveis com a autonomia própria do trabalho cooperado.

Diante do exposto, acolho os argumentos da impugnante quanto à necessidade de reavaliação da compatibilidade do modelo de execução com o regime cooperativista, alinhando-me à conclusão técnica pela exclusão da participação de cooperativas neste certame, mediante a correspondente adequação do instrumento convocatório.

5 - DECISÃO

5.1 Isto posto, conhecemos a impugnação apresentada pela empresa **M. A. DA SILVA CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA**, para no mérito, julgá-la **PROCEDENTE**, decidindo por:

a) DEFIRO o efeito suspensivo, diante da necessidade de alterações materiais capazes de influenciar a formulação das propostas e as condições de participação;

b) ACOLHO o pedido relativo à mecânica de julgamento, esclarecendo que a contratação será reformulada para item único, julgamento pelo menor preço global e único vencedor, ficando superada a estrutura anterior de dois itens;

c) ACOLHO o pedido de correção do Anexo III e das demais remissões incompatíveis, inclusive mediante retirada das referências à Prova de Conceito, cuja exclusão foi determinada tecnicamente;

d) ACOLHO a necessidade de adoção de base econômico-financeira única, que deverá ser reproduzida uniformemente no Termo de Referência, planilha orçamentária e demais anexos;

e) ACOLHO a necessidade de disciplina expressa das despesas reembolsáveis, devendo o Termo de Referência estabelecer a metodologia de apuração, comprovação, faturamento e a incidência, ou não, do desconto obtido na competição;

f) ACOLHO a necessidade de retificação do item 9.8.7, ficando a definição do percentual concreto de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo condicionada à avaliação técnica dos profissionais competentes do Município, após a qual o percentual e sua base de cálculo deverão constar expressamente do edital;

g) ACOLHO a necessidade de revisão da participação de cooperativas e, diante da conclusão técnica quanto à incompatibilidade com o modelo concreto de execução, determino que seja retirada do instrumento convocatório a autorização para sua participação;

h) DEFIRO a nova divulgação do instrumento convocatório consolidado, com observância dos prazos previstos no art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021; e

i) considero ATENDIDO o pedido de pronunciamento individualizado e motivado, devendo as soluções aqui adotadas ser materialmente incorporadas ao edital e aos anexos antes da reabertura da fase competitiva.

Dê-se ciência.

Congonhas, 3 de novembro de 2026

FERNANDO AUGUSTO BAIA DE PAULA:08442011625

Assinado de forma digital por FERNANDO AUGUSTO BAIA DE PAULA:08442011625
Dados: 2026.11.03 10:50:10 -03'00'

ANEXO I

Peça de impugnação

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE CONGONHAS/MG

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 037/2026 - PRC Nº 159/2026

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

M. A. DA SILVA CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA, inscrita no CNPJ nº 47.469.345/0001-52, com sede na Av. Paulista, 1106, Sala 01, 16º andar, Bela Vista, CEP 01310-914, São Paulo/SP, por seu Sócio-Administrador, Marcos Antônio da Silva, vem, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 14 do Edital, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**.

Após nova consolidação das versões anteriores e conferência dos pontos determinantes do instrumento convocatório, do Termo de Referência, da planilha orçamentária e da Errata de 09/09/2026, a presente impugnação concentra-se nos vícios que interferem diretamente na disputa, na formação dos preços, na habilitação e na futura execução contratual, evitando ampliar a controvérsia com teses meramente acessórias.

I - DA TEMPESTIVIDADE E DA LEGITIMIDADE

A sessão pública está prevista para 23/09/2026, às 09h. O item 14.1 do Edital e o art. 164 da Lei nº 14.133/2021 asseguram a qualquer pessoa legitimidade para impugnar o instrumento convocatório até três dias úteis antes da abertura do certame.

A presente impugnação, datada de 11/09/2026, é tempestiva e deve ser apreciada antes da sessão pública. Seu objetivo é obter saneamento prévio de regras que, como redigidas, admitem interpretações distintas por licitantes submetidos à mesma disputa.

II - DA SÍNTESE DOS PONTOS QUE EXIGEM SANEAMENTO PRÉVIO

1. Após a Errata, o objeto passou a constar em dois itens de participação obrigatória, mas o Edital continua prevendo menor preço global, lances por item, adjudicação da totalidade e modelo de proposta por "lote", sem explicitar a parametrização da BLL.

2. O Termo de Referência e o Anexo V apresentam bases econômico-financeiras diferentes para salários, benefícios e premissas de composição de custos; além disso, despesas denominadas reembolsáveis integram a disputa global sem regra clara sobre a incidência do desconto e a forma de faturamento.

3. O item 9.8.7 exige capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de "até 10%" quando algum índice econômico-financeiro for igual ou inferior a 1, sem fixar o percentual concreto aplicável à habilitação.

4. O certame admite cooperativas em contratação estruturada com alocação de mão de obra exclusiva, jornadas, postos, controle de frequência, substituições e supervisão continuada, o que exige compatibilização material com a Lei nº 12.690/2012, com o art. 16 da Lei nº 14.133/2021 e com a Súmula TCU 281.

Os pontos acima não são abstratos. Eles definem como o vencedor será apurado, qual base econômica orientará a proposta e a exequibilidade, qual requisito patrimonial será cobrado na habilitação e como se evitará a execução incompatível com o regime cooperativista.

III - DA MECÂNICA DE JULGAMENTO: A ERRATA NÃO EXPLICOU COMO OS DOIS ITENS FORMAM O PREÇO GLOBAL

A capa do Edital estabelece MENOR PREÇO GLOBAL. O item 9.44 repete esse critério ao tratar da Prova de Conceito, e o item 9.54 determina que a adjudicação será realizada considerando a totalidade do objeto.

Entretanto, os itens 7.1.1 e 8.6 determinam, respectivamente, o preenchimento do "valor unitário total do item" e a oferta de lance pelo "valor unitário do item". A Errata de 09/09/2026, por sua vez, alterou o item 1.2 e acrescentou o Anexo VIII, separando o objeto em dois itens: serviços, no valor de R$ 33.386.845,86, e insumos, no valor de R$ 4.247.184,06, com participação obrigatória em ambos.

A decomposição em itens pode coexistir com julgamento global, desde que a regra de agregação esteja previamente definida e efetivamente parametrizada na plataforma. O problema é que o instrumento não afirma se os itens constituem grupo/lote obrigatório, se a classificação será calculada pela soma das duas ofertas, se haverá um único vencedor para ambos, nem se o sistema impedirá vencedores distintos.

A dúvida é ampliada pelo Anexo III, p. 174, que manda cotar "preço unitário e total por lote, de acordo com o ANEXO IV". O Anexo IV, contudo, é o roteiro da Prova de Conceito, e não a planilha econômica ou a matriz de julgamento.

O problema não é a existência de dois itens, mas a ausência de regra clara sobre como esses itens serão convertidos no menor preço global anunciado. Sem essa definição, licitantes podem estruturar propostas de forma diferente, disputar campos distintos no sistema e formular descontos com incidências diversas.

O TCU, no Acórdão 80/2025-Plenário, registrou que contradições entre cláusulas editalícias podem afrontar a vinculação ao edital e comprometer o julgamento objetivo. O entendimento se ajusta ao presente caso, pois a divergência documental afeta a própria forma de comparação das propostas.

Por isso, requer-se resposta expressa às seguintes questões: a) na BLL, os itens 1 e 2 estão tecnicamente agrupados de modo que a classificação seja

obrigatoriamente calculada pelo somatório das duas ofertas? b) o sistema impede adjudicação a vencedores distintos? c) qual campo deverá receber o lance competitivo? d) como o desconto será refletido em cada item, especialmente nos insumos e nas despesas reembolsáveis?

Se a resposta depender de configuração não indicada no Edital, essa parametrização deve ser divulgada e incorporada ao instrumento convocatório antes da sessão. Não se pretende afastar o julgamento global, mas torná-lo verificável, uniforme e previamente conhecido por todos os licitantes.

Caso o saneamento altere materialmente a formulação das propostas, aplica-se o art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021. O Acórdão 1201/2025-TCU-Segunda Câmara reafirma que alteração editalícia capaz de impactar a formulação das propostas exige republicação e reabertura dos prazos correspondentes.

IV - DA EXISTÊNCIA DE DUAS BASES ECONÔMICAS E DA NECESSIDADE DE UMA REFERÊNCIA ÚNICA

O item 3.6 do Termo de Referência afirma que os preços e percentuais da planilha estimativa devem ser considerados preços máximos. O item 15.9 do Edital determina que, havendo divergência entre o Edital e seus anexos ou demais peças do processo, prevalecerão as disposições do Termo de Referência.

Na p. 61 do TR, os salários mensais são R$ 1.596,27 para servente, R$ 1.661,05 para limpador de vidros e R$ 2.942,25 para supervisor. O subtotal para 461 trabalhadores é R$ 742.869,49 por mês.

No Anexo V, p. 194, as mesmas funções aparecem com R$ 1.715,99, R$ 1.785,63 e R$ 3.162,92. O subtotal passa a R$ 798.584,60, diferença de R$ 55.715,11 por mês e R$ 668.581,32 em doze meses.

A divergência não se limita aos salários. O TR adota PAF de R$ 51,87, contribuição assistencial patronal de R$ 0,93 e seguro de vida de R$ 3,00; o Anexo V utiliza R$ 55,76, R$ 1,00 e R$ 4,42, respectivamente.

No ticket alimentação/refeição, a p. 62 do TR contém referências de R$ 24,54 e R$ 29,15, enquanto o item 3.9 menciona R$ 27,24. No Anexo V, p. 197, a descrição menciona R$ 29,15, mas a coluna de valor unitário registra R$ 31,34.

No vale-transporte, o quadro do TR utiliza R$ 3,80 por passagem e R$ 7,60 por dia, mas o item 3.8 estabelece R$ 3,00 por passagem e R$ 6,00 por dia; o Anexo V adota esta última referência.

A Administração poderá sustentar que o Anexo V representa atualização posterior ou que cada licitante deverá observar a convenção coletiva aplicável. Nenhuma dessas explicações, porém, resolve o conflito documental enquanto o TR conservar números diferentes e o item 15.9 lhe atribuir prevalência.

A questão objetiva a decidir é: qual documento e quais valores constituem a referência oficial para julgamento, comparação das propostas e aferição da exequibilidade? Se o Anexo V for a base econômica atualizada, deve-se declarar expressamente sua prevalência econômica e corrigir as passagens conflitantes do TR e o alcance do item 15.9.

O item 3.10 do TR ainda informa que cesta básica, alimentação/refeição e transporte serão apurados mensalmente e reembolsados pela Prefeitura em razão de sua natureza variável. O Anexo V, p. 197, reúne essas parcelas no "Grupo II - Despesas reembolsáveis estimadas", totalizando R$ 361.432,57 mensais.

Entretanto, o Edital não esclarece se essas despesas integrarão a competição pelo menor preço global, se estarão sujeitas ao mesmo desconto ofertado sobre os demais custos, ou se serão faturadas e reembolsadas por comprovação de ocorrência, sem apropriação como margem econômica da contratada.

A indefinição altera a estratégia de proposta: um licitante pode aplicar desconto sobre todo o preço global; outro pode preservar parcelas reembolsáveis; outro pode compensar descontos entre mão de obra, insumos e reembolsáveis. Isso compromete a comparabilidade e pode gerar distorções na execução e no faturamento.

Os arts. 5º, 18, IV, e 6º, XXIII, "i", da Lei nº 14.133/2021 exigem planejamento adequado, estimativa acompanhada de preços unitários, memórias de cálculo e condições objetivas de comparação. A solução adequada é a publicação de uma base econômico-financeira única, consolidada e vinculante.

V - DA INDETERMINAÇÃO DO REQUISITO ECONÔMICO-FINANCEIRO

O item 9.8.7, p. 95 do TR, prevê que, se a licitante apresentar resultado inferior ou igual a 1 em qualquer índice LG, SG ou LC, será exigido capital mínimo OU patrimônio líquido mínimo de "até 10% do valor total estimado da contratação".

A expressão "até 10%" reproduz apenas o limite máximo permitido em lei, mas não informa qual percentual será efetivamente exigido. Assim, antes da disputa, o licitante não consegue saber se o requisito patrimonial corresponderá a 1%, 5%, 10% ou outro percentual dentro dessa faixa.

O art. 69 da Lei nº 14.133/2021 exige demonstração econômico-financeira de forma objetiva e, em seu §4º, admite capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado da contratação. O edital, portanto, deve fixar o requisito concreto e uniforme, e não apenas reproduzir o teto legal.

A correção é simples e não altera a finalidade do certame: basta retificar o item 9.8.7 para indicar expressamente o percentual aplicável e a respectiva base de cálculo, preservando isonomia, julgamento objetivo e previsibilidade na fase de habilitação.

VI - DA PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS E DA NECESSIDADE DE SALVAGUARDAS COMPATÍVEIS COM O MODELO DE EXECUÇÃO

A Impugnante não sustenta vedação abstrata à participação de cooperativas. O ponto é a compatibilidade do modelo concreto de execução com a autonomia cooperativista, especialmente porque o objeto está estruturado com alocação de mão de obra exclusiva, jornadas, postos, controle de frequência, substituições e supervisão continuada.

O art. 16 da Lei nº 14.133/2021 admite a participação de cooperativas desde que atendidos os requisitos legais. Por outro lado, o art. 5º da Lei nº 12.690/2012 veda a utilização de cooperativa de trabalho para intermediação de mão de obra subordinada.

A Súmula TCU 281 estabelece que é vedada a participação de cooperativas em licitações quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado, houver necessidade de subordinação jurídica entre trabalhador e contratado, bem como pessoalidade e habitualidade.

No presente caso, o Edital e a minuta contratual indicam elementos que exigem compatibilização objetiva: controle de frequência, gestão de ausências, substituição de profissionais, permanência por locais de prestação, turnos, supervisão operacional e fiscalização de presença. Esses elementos não tornam automaticamente ilegal a participação de cooperativas, mas exigem resposta técnica sobre como serão preservadas autonomia, autogestão e ausência de subordinação direta.

Assim, requer-se que a Administração esclareça as salvaguardas concretas para que ordens, controle e fiscalização sejam dirigidos ao preposto, à coordenação ou à estrutura organizacional da cooperativa, e não diretamente aos cooperados. Se a própria modelagem exigir, na prática, subordinação, pessoalidade e habitualidade incompatíveis com o regime cooperado, a autorização deverá ser revista ou ajustada.

VII - DO SANEAMENTO PRÉVIO E DOS PEDIDOS

As correções postuladas podem ser realizadas pela própria Administração antes da disputa. O objetivo não é impedir a contratação, mas evitar que o julgamento se desenvolva sobre regras cuja interpretação dependa de inferências, mensagens de sistema ou informações não incorporadas ao instrumento convocatório.

Diante do exposto, requer o conhecimento e o PROVIMENTO da presente Impugnação, para que sejam adotadas as seguintes providências:

a) conceder efeito suspensivo à presente impugnação, nos termos do item 14.5 do Edital, pelo tempo estritamente necessário à decisão e à publicação do saneamento, caso a Administração reconheça que os pontos impugnados interferem na formulação ou no julgamento das propostas;

b) esclarecer e consolidar a mecânica de julgamento, respondendo objetivamente se os itens 1 e 2 estão agrupados na BLL, se a classificação ocorrerá pelo somatório, se haverá um único vencedor e como os lances, a negociação e os descontos serão distribuídos entre serviços e insumos;

c) corrigir o Anexo III e todas as remissões incompatíveis com a estrutura de julgamento efetivamente adotada, inclusive a referência a "lote" e ao Anexo IV como base de cotação;

d) harmonizar o TR e o Anexo V em uma única base econômico-financeira, indicando expressamente qual documento e quais valores prevalecerão para julgamento, comparação de propostas e aferição de exequibilidade;

e) disciplinar expressamente as despesas reembolsáveis, indicando a metodologia de apuração, a documentação exigida para faturamento e se o desconto global incidirá, ou não, sobre cesta básica, alimentação/refeição, transporte e demais parcelas dessa natureza;

f) retificar o item 9.8.7 para fixar o percentual concreto de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo exigido, dentro do limite previsto no art. 69, §4º, da Lei nº 14.133/2021, com indicação clara da base de cálculo;

g) quanto às cooperativas, esclarecer as salvaguardas operacionais destinadas a preservar autonomia e autogestão, revendo ou ajustando a autorização apenas se o próprio modelo exigir subordinação, pessoalidade e habitualidade incompatíveis com o regime cooperado;

h) caso as correções alterem materialmente a formulação das propostas, promover nova divulgação do instrumento convocatório consolidado e observar os prazos legais correspondentes, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021;

i) subsidiariamente, se qualquer pedido não for acolhido, apresentar resposta individualizada, motivada e vinculante para cada inconsistência indicada, de modo que a interpretação adotada integre as regras do certame antes da fase competitiva.

O acolhimento dos pontos acima não altera a finalidade da contratação. Ao contrário, permite que a competição ocorra sobre regras claras, base econômica única e condições uniformes, preservando isonomia, julgamento objetivo, segurança jurídica e seleção da proposta mais vantajosa.

São Paulo, 11 de setembro de 2026.

ASSINADO DIGITALMENTE
MARCOS ANTONIO DA SILVA
CPF 162.375.364-34
DATA 11/09/2026
Data obtida de um servidor de tempo.
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: https://serpro.gov.br/assinador-digital
Serpro

M. A. da Silva Consultoria Empresarial Ltda
Marcos Antônio da Silva
Sócio-Administrador

ANEXO II

Manifestação técnica

MANIFESTAÇÃO TÉCNICA SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL Nº PMC/001/2026

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 037/2026
PRC Nº 159/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº PMC/5955/2024

Objeto: Contratação de empresa ou cooperativa de trabalho especializada na prestação de serviços contínuos de limpeza, conservação e higienização, com prestação de serviços de cantina e de lavagem de roupas, mediante alocação de mão de obra exclusiva, incluindo o fornecimento de materiais, produtos de consumo, máquinas e equipamentos, a serem executados nas dependências internas e externas da Prefeitura Municipal de Congonhas e suas unidades administrativas, escolares e de saúde.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 037/2026, apresentada pela empresa M. A. DA SILVA CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA., inscrita no CNPJ nº 47.469.345/0001-52, por meio da qual são suscitados questionamentos relativos à estrutura de julgamento das propostas, à composição dos custos estimados, às exigências de qualificação econômico-financeira e à participação de sociedades cooperativas.

A impugnante requer o saneamento das disposições editalícias que, em seu entendimento, poderiam comprometer a clareza das regras, a isonomia entre os participantes e o julgamento objetivo das propostas.

Em atenção aos apontamentos apresentados, a Secretaria Municipal de Administração promoveu a revisão dos documentos de planejamento da contratação, especialmente do Documento de Oficialização da Demanda – DOD e do Estudo Técnico Preliminar – ETP, atualizados em 09 de outubro de 2026.

Passa-se à análise individualizada dos questionamentos, considerando as alterações realizadas e as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021.

II. DA ANÁLISE DOS QUESTIONAMENTOS

a) DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO E DA ESTRUTURAÇÃO DO OBJETO

Assinado digitalmente por SABRINA ALBUQUERQUE CORDEIRO AMARAL. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código 23W-M80-X56-LWG.

A impugnante questiona a existência de dois itens no instrumento convocatório, com participação obrigatória em ambos, diante da previsão de julgamento pelo menor preço global.

Sobre o tema, esclarece-se que o planejamento da contratação foi revisto, passando o Estudo Técnico Preliminar a estabelecer, em seu item 14.1, a proposta de contratação em item único, com julgamento pelo menor preço global.

A opção decorre da necessidade de execução integrada dos serviços contínuos de limpeza, conservação e higienização, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento dos materiais, produtos de consumo, máquinas e equipamentos necessários à prestação dos serviços.

Conforme fundamentação constante dos itens 14.2 a 14.5 do ETP atualizado, a separação entre a prestação dos serviços e o fornecimento dos insumos poderia ocasionar dificuldades de coordenação, problemas logísticos, riscos de descontinuidade e conflitos de responsabilidade entre fornecedores distintos.

A manutenção desses componentes sob responsabilidade de uma única contratada busca assegurar maior integração operacional, continuidade dos serviços e identificação precisa das responsabilidades contratuais.

Ressalta-se que a contratação unificada não afasta a necessidade de individualização dos custos, quantitativos, medições e resultados por secretaria, unidade atendida e categoria profissional, conforme previsto no planejamento.

Dessa forma, o ETP atualizado contempla a contratação em item único, preservando o critério de menor preço global.

A correspondente adequação do Edital, dos anexos e da parametrização da plataforma eletrônica deverá observar essa estrutura, de modo a assegurar uniformidade na apresentação das propostas e no julgamento.

2.2. DA COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS E DA REFERÊNCIA ECONÔMICO-FINANCEIRA

A impugnante aponta divergências entre os valores de salários, benefícios e demais componentes de custos constantes do Termo de Referência e da planilha orçamentária anteriormente disponibilizados.

A Administração reconhece a necessidade de que os documentos integrantes da contratação apresentem informações compatíveis, permitindo a elaboração de propostas em condições isonômicas.

Nesse contexto, o Estudo Técnico Preliminar atualizado apresenta nova estimativa de custos, considerando o quantitativo de profissionais, os encargos e os benefícios previstos, além dos materiais, produtos e equipamentos necessários à execução contratual.

Assinado digitalmente por SABRINA ALBUQUERQUE CORDEIRO AMARAL. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código 23W-M80-X56-LWG.

O DOD atualizado estabelece o valor estimado anual de R$ 33.180.085,33, correspondente ao planejamento revisado da contratação.

Entre os parâmetros apresentados no ETP, destacam-se o auxílio-alimentação/refeição no valor de R$ 31,34 por dia, observadas as condições da convenção coletiva aplicável, e o vale-transporte estimado em R$ 3,00 por passagem, com previsão das deduções legais e convencionais cabíveis.

A revisão do planejamento tem como finalidade conferir maior precisão à estimativa dos custos e assegurar a compatibilidade dos valores utilizados na contratação.

Assim, deverá ser promovida a harmonização das informações econômico-financeiras constantes do Termo de Referência, da planilha orçamentária e dos demais anexos do Edital, adotando-se uma base de referência única para apresentação, análise e julgamento das propostas.

2.3. DAS DESPESAS REEMBOLSÁVEIS

A impugnante solicita esclarecimentos quanto ao tratamento das despesas relativas a cesta básica, alimentação/refeição, vale-transporte e demais parcelas de natureza variável, especialmente em relação à incidência de descontos e à forma de faturamento.

O Estudo Técnico Preliminar atualizado prevê que os custos reais relativos às parcelas variáveis sejam apurados mensalmente, comprovados pela contratada e reembolsados pela Administração, em razão de sua natureza variável.

Essa sistemática busca assegurar que o pagamento corresponda às despesas efetivamente devidas, observadas as condições contratuais, os quantitativos executados e as deduções aplicáveis.

O ETP apresenta a estimativa das despesas reembolsáveis, permitindo sua identificação na composição global dos custos da contratação.

Entretanto, a disciplina operacional dessas parcelas deverá constar expressamente do Termo de Referência e dos documentos que regerão a contratação, inclusive quanto à documentação comprobatória, aos procedimentos de conferência e à eventual incidência do desconto ofertado.

Tal providência visa evitar interpretações divergentes e assegurar a transparência da formação dos preços e da execução financeira do contrato.

2.4. DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

A impugnante questiona a redação do item 9.8.7 do Edital, especialmente quanto à utilização da expressão "até 10%" para exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo quando os índices econômico-financeiros não atingirem os parâmetros previstos.

Assinado digitalmente por SABRINA ALBUQUERQUE CORDEIRO AMARAL. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código 23W-M80-X56-LWG.

O art. 69, § 4º, da Lei Federal nº 14.133/2021 admite, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% do valor estimado da contratação.

Contudo, a previsão legal estabelece limite máximo, não dispensando a Administração de definir previamente o percentual efetivamente exigido, de maneira objetiva e proporcional ao objeto contratado.

Considerando a natureza continuada dos serviços, a dedicação exclusiva de mão de obra e a necessidade de assegurar a capacidade econômico-financeira da futura contratada, entende-se pertinente a previsão de requisitos de habilitação compatíveis com os riscos da execução.

Assim, recomenda-se a revisão da redação do item 9.8.7, com indicação expressa do percentual aplicável, da respectiva base de cálculo e das condições para sua exigência, mediante justificativa técnica.

A providência busca conferir maior segurança jurídica e objetividade à fase de habilitação.

2.5. DA PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS

A impugnante questiona a possibilidade de participação de sociedades cooperativas, considerando que o objeto envolve serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, controle de frequência, cumprimento de jornadas, substituições e supervisão permanente.

Após reavaliação das características da contratação, a Administração optou pela exclusão da previsão de participação de cooperativas no certame.

A decisão considera a natureza dos serviços pretendidos e a estrutura operacional necessária à sua execução, caracterizada pela disponibilização contínua de trabalhadores, cumprimento de jornadas previamente estabelecidas, controle de assiduidade e necessidade de substituição de profissionais ausentes.

O modelo contratual adotado exige organização permanente da força de trabalho e acompanhamento sistemático da execução, circunstâncias que devem ser compatibilizadas com as disposições da Lei nº 12.690/2012, do art. 16 da Lei nº 14.133/2021 e com o entendimento consolidado na Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União.

A exclusão não decorre de vedação genérica à participação de cooperativas em licitações públicas, mas da avaliação das particularidades do objeto e da incompatibilidade do modelo de intermediação de mão de obra com a estrutura contratual pretendida.

Dessa forma, o apontamento apresentado pela impugnante foi acolhido, com a correspondente exclusão da previsão de participação de cooperativas.

Assinado digitalmente por SABRINA ALBUQUERQUE CORDEIRO AMARAL. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código 23W-M80-X56-LWG.

2.6. DA EXCLUSÃO DA PROVA DE CONCEITO

Embora a impugnação concentre seus questionamentos na estrutura do julgamento e na coerência dos documentos licitatórios, também faz referência às disposições anteriormente relacionadas à prova de conceito.

Sobre esse aspecto, esclarece-se que, após revisão do planejamento e das exigências do procedimento licitatório, a Administração optou pela retirada da prova de conceito.

A medida considera as características do objeto, classificado como serviço comum, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser definidos objetivamente no Termo de Referência, mediante especificações técnicas, obrigações contratuais e critérios de fiscalização.

A exclusão busca simplificar o procedimento, eliminar exigências que não se mostrem indispensáveis à seleção da proposta mais vantajosa e preservar a competitividade.

Consequentemente, deverão ser suprimidas do instrumento convocatório as disposições e remissões relacionadas à prova de conceito, promovendo-se os ajustes necessários na numeração e nas referências dos anexos.

III. DA REVISÃO DOS DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Registra-se que a Secretaria Municipal de Administração procedeu à atualização do Documento de Oficialização da Demanda e do Estudo Técnico Preliminar, ambos datados de 09 de outubro de 2026.

As alterações promovidas demonstram a atuação administrativa voltada ao aperfeiçoamento da contratação, à revisão de exigências e à adequação das condições de execução às necessidades do Município.

O planejamento atualizado estabelece a contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, mediante pregão eletrônico, adotando-se o critério de menor preço global.

A estrutura proposta busca assegurar a continuidade dos serviços essenciais de limpeza, conservação, higienização e atividades correlatas, necessários ao funcionamento das unidades administrativas, escolares e de saúde do Município de Congonhas.

A revisão dos documentos também reforça a necessidade de compatibilização das condições editalícias com os estudos técnicos que fundamentam a contratação.

IV. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando os apontamentos apresentados pela empresa M. A. DA SILVA CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA. e a revisão dos documentos de planejamento, esta

Assinado digitalmente por SABRINA ALBUQUERQUE CORDEIRO AMARAL. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código 23W-M80-X56-LWG.

Secretaria manifesta-se pelo ACOLHIMENTO PARCIAL DA IMPUGNAÇÃO, nos seguintes termos:

a) Quanto à estrutura de julgamento: acolhe-se a necessidade de esclarecimento e adequação, considerando que o ETP atualizado estabelece a contratação em item único, com julgamento pelo menor preço global, tendo sido inserida justificativa técnica específica para a aglutinação dos itens e o não parcelamento do objeto, fundamentada na necessidade de integração operacional dos serviços, na eficiência da gestão e fiscalização contratual e na busca pela economicidade e continuidade da prestação dos serviços.

b) Quanto às divergências econômico-financeiras: acolhe-se o apontamento, esclarecendo que as informações econômico-financeiras já foram revisadas e harmonizadas nos documentos de planejamento da contratação, especialmente no DOD e no ETP atualizados. As correções serão refletidas no Termo de Referência, na planilha orçamentária e nos demais anexos, que integrarão o Edital a ser republicado, assegurando a uniformidade, a transparência e a coerência das informações disponibilizadas aos licitantes.

c) Quanto às despesas reembolsáveis: mantém-se a previsão de apuração mensal mediante comprovação, devendo ser explicitadas as regras de faturamento e de incidência dos descontos;

d) Quanto à qualificação econômico-financeira: acolhe-se a necessidade de definição objetiva do percentual de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, observados os limites estabelecidos na Lei Federal nº 14.133/2021. Esclarece-se que o apontamento será submetido à análise técnica dos economistas do Município, para avaliação dos critérios e percentuais aplicáveis, considerando a natureza, o vulto e as particularidades da contratação, visando assegurar a proporcionalidade, a razoabilidade e a adequada capacidade econômico-financeira dos licitantes.

e) Quanto à participação de cooperativas: acolhe-se o apontamento, tendo sido excluída a previsão de participação dessas entidades, em razão das características da contratação;

f) Quanto à prova de conceito: registra-se sua exclusão das exigências do certame, devendo ser retiradas as respectivas referências do instrumento convocatório.

Registra-se que a Diretoria de Administração já encaminhou os autos à Diretoria de Licitações, para que sejam promovidas as devidas adequações no Termo de Referência e no Edital, incluindo seus respectivos anexos, em conformidade com as alterações realizadas no Documento de Oficialização da Demanda (DOD) e no Estudo Técnico Preliminar (ETP), bem como os ajustes necessários à parametrização da plataforma eletrônica, visando assegurar a uniformidade e a coerência dos documentos que integram o procedimento licitatório.

Assinado digitalmente por SABRINA ALBUQUERQUE CORDEIRO AMARAL. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código 23W-M80-X56-LWG.

Caso as alterações realizadas comprometam a formulação das propostas, deverá ser observada a necessidade de nova divulgação do instrumento convocatório e reabertura dos prazos legais, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por fim, ressalta-se que as medidas adotadas têm como finalidade assegurar a legalidade, a transparência, a competitividade, a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

É a manifestação técnica.

Congonhas, 13 de outubro de 2026.

Sabrina Albuquerque Cordeiro Amaral
Diretora de Administração

Assinado digitalmente por SABRINA ALBUQUERQUE CORDEIRO AMARAL. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código 23W-M80-X56-LWG.

B | NoPaper

Data de criação do documento: 13/10/2026 às 16:29:44

Assinantes

SABRINA ALBUQUERQUE CORDEIRO AMARAL

Assinou em 13/10/2026 às 16:48:15 com o certificado avançado da Betha Sistemas e possui a identidade verificada com o CPF ***.778.026-**.

Eu, SABRINA ALBUQUERQUE CORDEIRO AMARAL, estou ciente das normas descritas na Lei nº 14.063/2020, no que se refere aos tipos de assinaturas consideradas como válidas para a prática de atos e interações pelos Entes Públicos.

Veracidade do documento

Documento assinado digitalmente.
Verifique a veracidade utilizando o QR Code ao lado ou acesse o site **verificador.betha.cloud** e insira o código abaixo:

23W-M80-X56-LWG