



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

À:

Excelentíssima Senhora Prefeita

Ref.: Impugnação ao edital de Pregão Eletrônico nº 40/2026

Trata-se de impugnação apresentada pela senhor Edson da Silva Martins em relação ao Edital de Pregão Eletrônico nº 40/2026, cujo objeto é a contratação dos serviços de transporte coletivo urbano intramunicipal.

Em brevíssima e apertada síntese, o impugnante requer:

a) o recebimento e processamento da presente Impugnação, com efeitos suspensivo e devolutivo, para que seja julgada integralmente procedente, retificando o Edital e de seus anexos, a fim de:

a.1) promover a adequação da modelagem jurídica da contratação ao regime constitucional e legal aplicável à delegação de serviços públicos de transporte coletivo urbano;

a.2) revisar a matriz de riscos e as disposições relacionadas às hipóteses de reajuste, revisão e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual, especialmente aquelas contidas nos itens 17.2 e 17.10 do Edital e Cláusula 22 da Minuta Contratual – Anexo 5; e

a.3) retificar a disciplina do reajuste contratual para que a respectiva data-base observe o orçamento estimado da contratação, nos termos do §7º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, com a correspondente divulgação da data do orçamento que embasou a contratação.

b) que as retificações acima sejam promovidas sem prejuízo da análise, pela Administração Pública, de quaisquer outros ajustes ao Instrumento Convocatório que entender pertinentes para adequação do certame à legislação aplicável; e

c) por fim, considerando que as modificações necessárias impactam diretamente a formulação das propostas comerciais, requer seja o Edital republicado com a reabertura do prazo inicialmente estabelecido, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Preliminarmente, deixamos claro que não visualizamos nenhuma ilegalidade que motive a reforma e republicação do edital, uma vez que as exigências contidas no instrumento convocatório são suficientes para assegurar o sucesso da realização do certame.

Passo à análise do mérito:

O conceito do texto “*contemplando tarifa pública acessível, previsão de subsídio público municipal...*”, constante do item 2.1 do Termo de Referência diz respeito somente ao aporte desembolsado pelo Governo Municipal para a regulação das tarifas, que serão de sua responsabilidade, objetivando adequá-las ao momento econômico-financeiro da população. Não quer dizer, de forma alguma, que a Contratada será subsidiada na operação, mesmo porque não é esse o teor do parágrafo e muito menos do instrumento como um todo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Já a condição de pagamento prevista na Cláusula 7 do Termo de Referência e também na Cláusula 8 da Minuta do Contrato, em consonância com as demais cláusulas estabelecidas nos referidos anexos do edital, estabelece que é de inteira responsabilidade do Contratante o pagamento do valor dos quilômetros rodados, mas que serão complementados com o valor já arrecadado dos passageiros.

Ora, cabe destacar que o Contratante, como detentor dos direitos relativos à arrecadação com os passageiros, poderia utilizar tal crédito em qualquer área desta Prefeitura, por fazer parte do Tesouro Municipal, mas optou por revertê-lo, prudentemente, para integrar o pagamento devido à Contratada. Portanto, para não haver o embaraço de receber o valor da Contratada, contabilizá-lo, disponibilizá-lo no caixa e, logo após, realizar o pagamento à mesma utilizando-se desse mesmo montante, optou-se pela modalidade constante do edital, por ser mais economicamente viável, produtora, vantajosa, célere e que produz os mesmos efeitos.

Considerando que a Contratada ficará encarregada dos recebimentos das tarifas por parte dos passageiros, este valor não precisaria ser enviado ao Contratante para, logo após, ser devolvido à Contratada para integrar o pagamento do valor mensal apurado. Daí, portanto, a intenção em deduzir a quantia do valor devido à Contratada, facilitando a operação. Destaca-se também que, independente do número de passageiros transportados, o valor a ser pago pelo Contratante à Contratada será aferido exclusivamente mediante a apuração dos quilômetros rodados.

Num cenário meramente ilustrativo onde a Contratada não transporte nenhum passageiro, mas execute seus itinerários corretamente, o valor da quilometragem será pago pelo Contratante do mesmo modo onde, em cenário diferente, os veículos circulem todos lotados.

Portanto, não há que se falar em concessão patrocinada, pois o Contratante será o único responsável pelo pagamento à Contratada, responsabilizando-se também pela administração econômica da operação, **inclusive com a avaliação e fixação do valor das tarifas**. Ademais, não haverá repasse de subsídios ou contraprestação, mas sim o pagamento do valor executado de cada quilômetro rodado por parte da Contratada, assumindo esta o papel de simples prestadora de serviços, e não de concessionária ou parceira.

Inclusive, a escolha do critério foi apontada no Estudo Técnico Preliminar como a mais indicada quando do Levantamento de Mercado, conforme segue:

O Município de Pederneiras não dispõe dos equipamentos necessários para execução do serviço por si próprio. Dessa forma, foram realizados estudos de benchmarking com outros municípios de porte similar, analisando diferentes modelos de contratação, concessão e experiências prévias. Como referência, utilizaram-se estudos de viabilidade econômico-financeira, legislação aplicável e



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

licitações similares conduzidas recentemente. Foram avaliadas cinco alternativas para a prestação do serviço:

1 - Prestação direta pelo município: descartada por inviabilidade operacional e orçamentária;

2 - Concessão por menor tarifa: descartado por gerar incertezas sobre a qualidade da prestação dos serviços, insegurança financeira para os munícipes (caso sejam adotadas tarifas abusivas), histórico desfavorável (Contrato nº 43/2015), custos incalculáveis para a Administração caso o serviço tenha de ser subsidiado, dificuldade de apuração de custos operacionais e eventuais desequilíbrios econômico-financeiros;

3 - Permissão: possui os mesmos riscos da concessão;

4 - Parceria público-privada (PPP): não escolhida devido à complexidade regulatória e necessidade de maior tempo para implementação; e

5 - Contratação por quilômetro rodado: escolha adotada; trata-se do modelo atualmente utilizado e que funciona muito bem, por haver baixa complexidade na execução das operações, maior clareza na apuração dos custos, estabilidade nos gastos mensais com o serviço, facilidade na verificação do equilíbrio econômico-financeiro, maior controle das operações pela Administração através da fixação da tarifa, facilidade de ampliação dos serviços (caso necessário), dentre outras vantagens. O modelo de contratação por quilômetro é o mais indicado para municípios de pequeno porte pois não há necessidade de fiscalização intensiva por parte da Administração, tendo em vista que os veículos possuem rastreamento via GPS, possibilitando a apuração imediata dos trajetos realizados e da distância percorrida, facilitando também os trâmites de conferência de relatórios para liberação dos pagamentos. O modelo foi adotado por diversos municípios paulistas, como Assis, Buri, Cerquillo, Jardinópolis, Santa Rosa de Viterbo e Vargem Grande do Sul, dentre outros. (grifei)

Quando da análise jurídica da fase preparatória, realizada pela Procuradoria-Geral do Município de Pederneiras/SP, a questão sobre a escolha da modalidade “Pregão Eletrônico” foi apreciada da seguinte forma:

O critério de seleção do fornecedor é aquele de menor preço; e a forma de contratação, o pregão eletrônico, o que parece adequado, haja vista se tratar de serviço cujos padrões de desempenho e



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

qualidade foram objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado.

(...)

A circunstância heterodoxa da contratação, que nos parece ser a maior distinção entre essa opção e a concessão, é a forma de remuneração da empresa contratada, que, in casu, está estritamente vinculada à quilometragem rodada por mês, vínculo que inexistente na política tarifária das concessões.

Aliás, existe alguma dúvida sobre a possibilidade de terceirização de serviços públicos através de modelos diferentes da concessão ou da permissão, em razão do comando constitucional constante do artigo 175 da Magna Carta.

No entanto, é conveniente mencionar que modelos como a criação de empresas públicas, através de lei, para a prestação de serviço público como titular, e não como concessionária, são aceitos no nosso ordenamento jurídico, apesar de alguns doutrinadores defenderem a inconstitucionalidade deles.

Desconhece-se, nesse sentido, um debate jurisprudencial aprofundado sobre a legalidade ou constitucionalidade da contratação de empresas para prestação de serviço público propriamente dito por modelo diverso da concessão ou da permissão. Em nossas pesquisas, não se obteve amostra relevante de decisões judiciais ou das cortes de contas sobre pregões para contratação de serviço de transporte coletivo urbano.

O único precedente encontrado — meramente persuasivo, aliás — é a decisão do Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli no TC-017950.989.24-4, em que assim foi enfrentado o tema:

Informa o Estudo Técnico Preliminar à contratação (evento 1.5) que o transporte público rural do Município licitante opera na modalidade “tarifa zero”, o que esclarece a opção pelo formato tradicional de ajuste de prestação de serviços, sem outorga do objeto por meio de concessão. Informa, ademais, que o contrato objetiva a ampliação do transporte coletivo rural, também por este motivo não se confundindo com a delegação defendida pela autora e tornando despicando o cumprimento de legislação voltada às empresas concessionárias dos serviços de transportes coletivos. (TC-017950.989.24-4; Representação visando ao Exame Prévio do Edital; Relator.: CONSELHEIRO MARCO AURELIO BERTAIOLLI, data de julgamento: 23/08/2024) (n.g.).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Nota-se que o citado conselheiro concluiu pela legalidade da contratação, com fundamento em duas diferentes circunstâncias. Uma delas seria a ampliação do transporte coletivo rural, mas se confessa que não foi possível entender as razões que, para o julgador, implicariam na incompatibilidade da contratação com o modelo das concessões de serviço público.

A outra circunstância é a "tarifa zero", que, também ao nosso ver, torna inviável a adoção da concessão, em que a remuneração do particular se aperfeiçoa pelo pagamento de tarifa pelo usuário diretamente à concessionária. No caso do precedente, como não há cobrança de tarifa, porque o serviço público é gratuito à população, não há como se adotar nenhuma modalidade de concessão, seja a tradicional ou uma das espécies de parcerias público-privada (patrocinada ou administrativa).

Semelhante é o caso em exame no presente parecer; aqui, apesar de haver cobrança de valores dos passageiros, a remuneração da empresa contratada não se dá por meio de tarifa propriamente dita. O que ocorre é o pagamento pelo Município de valor fixo, com base na quantidade de quilômetros percorrida no mês, abatidos os valores já recebidos pela contratada dos passageiros.

Dessa forma, as especificações da contratação parecem realmente tornar inviável a concessão do serviço público, por conta dessa incompatibilidade com a forma de remuneração da política tarifária. (grifei)

Dessa forma, por se tratar da modalidade mais adequada para o cenário exposto no processo, qual seja o Pregão Eletrônico com critério de menor preço por quilômetro rodado, e por não haver impedimento jurídico ou afronta à legislação aplicável ao caso, conforme o acima exposto, entendo que não há necessidade de reforma ou revisão da modelagem jurídica.

Prosseguindo, quanto ao que foi questionado do texto do item 17.2 do Edital, que condiciona o exercício do direito ao reajuste contratual à apresentação do pedido antes do advento da data-base subsequente, nota-se que o edital traz o seguinte:

*17.2 - Sob pena de preclusão, o direito ao reajuste deverá ser **pleiteado** pela Contratada antes:*

- a) do advento da data base referente ao reajuste subsequente;*
- b) da assinatura de aditivo de prorrogação contratual;*
- c) do encerramento do contrato.*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

NADA impede que o reajuste seja pleiteado antes dos períodos estabelecidos, pois o ato de pleitear não está necessariamente atrelado ao peticionamento final. A Contratada pode, num primeiro momento, manifestar-se pela necessidade de reajuste no período oportunizado, pois haverá indícios constatados durante o decorrer da vigência contratual, para depois apresentar os cálculos devidamente finalizados, preservando-se a equação econômico-financeira dos contratos administrativos, garantida expressamente assegurada pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, como bem cita o impugnante.

Quanto ao disposto no item 17.10, alínea “c” do Edital, onde alega o impugnante que o texto “*afasta o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato na hipótese de existirem ‘matérias jornalísticas antecipando o aumento de preços’, sob o fundamento de que tais notícias descaracterizariam a ocorrência de evento extraordinário apto a justificar a recomposição dos preços*”, citando também que “*a mera existência de reportagem mencionando possível e eventual oscilação futura de preços não possui aptidão para afastar o direito à recomposição da equação econômico-financeira do contrato, sobretudo porque fatos supervenientes extraordinários devem ser aferidos de forma concreta, à luz dos efetivos impactos causados à execução contratual. Admitir entendimento diverso equivaleria a transferir integralmente às licitantes riscos econômicos imprevisíveis e alheios à sua esfera de controle*”, entendo que não houve o correto entendimento do impugnante quanto ao contexto da Orientação Normativa nº 16 da PGM deste município.

Vejamos a transcrição do edital:

17.10 - Conforme Orientação Normativa nº 16, expedida pela Procuradoria Geral do Município de Pederneiras/SP, os pedidos de equilíbrio econômico-financeiro devem ser apreciados de acordo com as seguintes premissas:

(...)

c) A existência de matérias jornalísticas antecipando o aumento de preços obsta a caracterização das hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, salvo quando a intensidade do desequilíbrio não pôde, ao tempo da formulação da proposta, ser precisada;

A Egrégia PGM orienta que, quando dos pedidos apresentados pelos interessados para comprovação do desequilíbrio econômico-financeiro, não serão aceitas matérias jornalísticas especulatórias, com previsões lançadas ao futuro, para que sirvam de fundamentação ao seu pleito por não haver presunção de exequibilidade comprovada.

Ou seja, o texto possui o mesmo efeito e é concordante com o que está sendo alegado pelo impugnante, não sendo necessário retirá-lo ou corrigi-lo de forma alguma.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Ademais, quanto à matriz de riscos, também entendo ser razoável as condições ora propostas, não ficando demonstrada nenhuma restrição à participação ou aos direitos legalmente previstos nos licitantes. As margens e condições foram calculadas para preservar o erário, mas também para salvaguardar os interesses da Contratada, mantendo a relação harmoniosa como se deve ser.

Em linhas gerais, não se deve falar que o edital “*atribui à futura prestadora dos serviços riscos excessivos e incompatíveis com o regime jurídico dos contratos administrativos, inclusive mediante restrição indevida aos mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro contratual*”. Ficou demonstrado que todos os dispositivos de reajuste, repactuação, revisão ou reequilíbrio foram corretamente previstos no edital e que houve, ao que tudo indica, erro de interpretação e de julgamento do impugnante.

Também não há intenção alguma desta Administração em expor a Contratada a riscos incalculáveis ou a prejuízos exorbitantes. A intenção é de proteger o erário contra a apresentação incessante de requerimentos objetivando realinhamentos e revisões para quaisquer pequenas oscilações de mercado, oscilações estas que devem ser absorvidas pela Contratada através da matriz de riscos (já incluída em sua proposta).

No que diz respeito ao texto do item 17.1 do Edital, onde prevê que o reajuste contratual será devido após o decurso de 1 (um) ano contado da data de elaboração da proposta e, segundo o impugnante, a disposição, contraria expressamente o §7º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, o qual determina que a data-base do reajuste deve estar vinculada ao orçamento estimado da contratação, entendemos que os efeitos práticos no certame serão os mesmos, uma vez que a data da elaboração do preço referencial e a data de apresentação das propostas tem diferença de aproximadamente 10 (dez) dias úteis, não afetando os julgamentos de reequilíbrio.

Todavia, o conceito previsto no edital não está errado. O teor do artigo 135, inciso I da Lei 14.133/2021, orienta que:

Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado; (grifei)

Dessa forma, para o caso em tela, e aplicando o disposto no artigo 135, I, da Lei de Licitações, entendo que a definição correta da data-base para apuração do eventual desequilíbrio econômico-financeiro é o da apresentação da proposta pela Contratada, por haver maior clareza e assertividade dos valores praticados no mercado no momento em que o licitante sagrou-se vencedora, principalmente quando oferta lances para tal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Encerrando a análise dos memoriais apresentados, é importante esclarecer que não há nenhum interesse desta Administração na restrição da participação ou na diminuição da competitividade. Acredito que os apontamentos realizados são meros detalhes e erros de julgamento, tornando-se irrelevantes e que, principalmente, não produzem impacto algum à formulação da proposta e à execução contratual, tampouco ao certame e aos participantes.

Diante do exposto, tem-se que as razões trazidas pelo impugnante não possuem fundamento e não devem prosperar, motivo pelo qual entendo que não deve ser dado provimento ao seu pleito.

Eram essas, Senhora Prefeita, as informações a que submetemos à apreciação de Vossa Excelência para que possa decidir a respeito.

Pederneiras, 12 de maio de 2026.

CENDY BIAZUZO RAMOS
Secretário de Compras e Licitações

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 40/2026 - JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

DECISÃO:

VISTOS, ETC.

ACOLHO, POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS, AS RAZÕES APRESENTADAS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE COMPRAS E LICITAÇÕES, EM FACE DA IMPUGNAÇÃO APRESENTADA, E DETERMINO QUE SEJA MANTIDA A ÍNTEGRA DAS CLÁUSULAS EXIGIDAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO ORIGINAL, MANTENDO-SE OS PRAZOS E DEMAIS CONDIÇÕES. DÊ-SE CIÊNCIA AO INTERESSADO. PEDERNEIRAS, 12 DE MAIO DE 2026.

IVANA MARIA BERTOLINI CAMARINHA
Prefeita