Impugnação ao Edital

Concorrência Eletrônica nº 002/2026

UASG Nº 926309 (Concorrência Eletrônica Nº 90002/2026)

Objeto: Elaboração da revisão e atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB, do município de São Carlos - SP, com a disponibilização de mão de obra de profissionais especializados para o desenvolvimento dos produtos e serviços.
Processo licitatório nº 0195/2026.

Impugnação apresentada:

1. DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

O Edital Retificado, datado de 07 de agosto de 2026, designou a sessão pública do certame para o dia 30/09/2026, às 9h (horário de Brasília).
Nos termos do art. 164, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021 e do item 10.1 do Edital, a impugnação pode ser apresentada até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. O prazo encerra-se, portanto, em 25/09/2026, de modo que a presente impugnação, protocolada nesta data, é tempestiva.
A impugnação é também cabível em toda a sua extensão. A republicação do instrumento convocatório, com nova data de abertura, restabelece integralmente o direito de impugnação previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, que se refere ao edital em vigor e não apenas às cláusulas eventualmente alteradas.
Ademais, a existência de decisões anteriores sobre impugnações apresentadas contra versões pretéritas do Edital não impede o reexame da matéria. A Administração tem o dever de rever seus próprios atos quando eivados de ilegalidade (Súmula nº 473 do STF), e a presente impugnação traz fundamentos que ainda não foram submetidos à apreciação dessa Comissão, como adiante se demonstrará.
Presentes, assim, a tempestividade e o cabimento, a impugnação deve ser conhecida e processada em seus regulares termos.

2. DO OBJETO E DO HISTÓRICO DO CERTAME

Trata-se de Concorrência Eletrônica, com critério de julgamento de técnica e preço (70% técnica e 30% preço, na forma do item 6.16 do Edital) e modo de disputa fechado, cujo objeto é a elaboração da revisão e atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) do Município de São Carlos/SP, com valor estimado de R$ 3.200.669,76 e prazo de execução de 18 (dezoito) meses.
O escopo, descrito no Termo de Referência (Anexo I), compreende a elaboração do cronograma de trabalho, a consulta bibliográfica, o diagnóstico e o prognóstico do saneamento básico municipal, os cadernos setoriais dos quatro eixos, 4 (quatro) oficinas temáticas, 4 (quatro) audiências públicas, a documentação técnica para obtenção de recursos financeiros e a consolidação do PMSB, com proposição de minuta de projeto de lei municipal.

O certame já foi objeto de duas impugnações. A primeira, que questionava a correlação entre os critérios de pontuação técnica e o objeto, foi indeferida em 29/05/2026, com o reconhecimento, contudo, de erro material na redação relativa à nota NT3.
A segunda, protocolada em 23/07/2026, foi parcialmente acolhida para determinar a retificação da redação do item 7.9.3, alíneas "b" e "c", do Edital e dos itens 15.1.1 e 15.1.3 do Termo de Referência, bem como a correção do termo "Pregão" no item 2.1, com suspensão do certame e reabertura de prazos. Foram indeferidos os demais pedidos, relativos à vedação de consórcios e aos fatores de pontuação técnica.
Em cumprimento a essa decisão, foi publicado o Edital Retificado, cujas alterações, em cotejo com a versão anterior, limitaram-se à supressão da expressão "em conjunto" nas exigências de qualificação técnica, à substituição do termo "Pregão" por "certame" e à nova data da sessão pública. As demais cláusulas foram integralmente mantidas.
É esse instrumento, com as falhas que nele subsistem e com outras que até aqui não foram examinadas, que se impugna a seguir.

3. DO CARÁTER EFETIVAMENTE ELIMINATÓRIO DOS CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO TÉCNICA

3.1. Da premissa adotada nas decisões anteriores

As duas decisões proferidas sobre as impugnações anteriores apoiaram-se, essencialmente, em uma mesma premissa: a de que os critérios de pontuação questionados seriam meramente classificatórios e, por isso, incapazes de restringir a competitividade. Na decisão de 29/05/2026, consignou-se:

"Importante destacar que os requisitos técnicos estabelecidos não possuem caráter restritivo ou eliminatório, uma vez que não impedem a participação de empresas sem tais experiências específicas, servindo apenas como critério de pontuação técnica diferenciada, compatível com a modalidade "Técnica e Preço", nos termos da Lei nº 14.133/2021."
Resposta à impugnação – CE 002/2026, decisão de 29/05/2026.

A mesma afirmação foi reiterada na decisão que apreciou a impugnação de 23/07/2026, segundo a qual se trataria de "critérios exclusivamente classificatórios de pontuação técnica". A premissa, contudo, não corresponde ao que o próprio Edital dispõe.

3.2. Do que o Edital efetivamente dispõe

O item 5.1.4 do Edital, reproduzido no item 16 do Termo de Referência, estabelece hipóteses de desclassificação da proposta técnica que convertem a pontuação em verdadeira condição de permanência no certame:

"5.1.4. Serão desclassificadas as propostas técnicas das licitantes que: [...] b) Obtiverem nota zero em qualquer dos itens apresentados ou no caso de não apresentação do mesmo. [...] d) As Propostas Técnicas que não atingirem o mínimo de 6 (seis) pontos na Pontuação Técnica da Licitante (PTL), serão desclassificadas."
Edital Retificado, item 5.1.4.

A alínea "b" é, por si só, suficiente para desqualificar a premissa das decisões anteriores.
As Tabelas 2 e 3 do Edital organizam a pontuação justamente em "Itens" numerados, de modo que a leitura literal da regra conduz à desclassificação da licitante que obtiver nota zero em qualquer deles.
Nessa leitura, a licitante que não possua atestado de "estudos de energia reativa" (item 4 da Tabela 2), de "operação e manutenção em sistemas de abastecimento de água ou esgotamento sanitário" (item 5 da Tabela 2) ou de "Plano Diretor de Combate e Redução de Perdas" com modelagem matemática (item 2 da Tabela 2) seria desclassificada, e não apenas menos pontuada.
Ainda que se entenda que a expressão "itens" se refere apenas aos quesitos A.1.1, A.1.2 e A.1.3, a ambiguidade é incompatível com o julgamento objetivo exigido pelo art. 5º da Lei nº 14.133/2021, pois permite que a mesma proposta seja mantida ou desclassificada conforme a interpretação que se adote no momento do julgamento.
A alínea "d", por sua vez, exige que a licitante alcance ao menos 6 (seis) dos 10 (dez) pontos possíveis na PTL, isto é, 60% (sessenta por cento) da pontuação técnica máxima. É essa nota de corte que transforma os critérios questionados em barreira efetiva de acesso.

3.3. Da demonstração numérica do efeito eliminatório

O efeito pode ser demonstrado a partir das próprias fórmulas do Edital. Considere-se, exemplificativamente, uma licitante com sólida experiência no núcleo do objeto: dois atestados de PMSB completos em municípios com mais de 125.000 habitantes, três atestados de planos diretores setoriais e um responsável técnico com seis PMSBs elaborados.
Suponha-se que essa licitante não possua experiência em operação de sistemas, em operação de ETA/ETE, em estudos de energia reativa, em plano de perdas com modelagem matemática e em projetos de desaguamento de lodo, e que sua equipe tenha mais de 10 anos de formação e título de especialização.
Nessas condições, a licitante obteria NT2 = 19 pontos (10 do item 1 e 9 do item 3 da Tabela 2); NT3a = 5 pontos (3 do item 1.1 e 2 do item 2.2 da Tabela 3); NT3b = 10 e
NT3c = 3, o que resulta, pela Fórmula 3, em NT3 = [(5 x 20) + (10 x 10) + (3 x 10)] / 10
= 23 pontos.
Com um Plano de Trabalho avaliado como completo em um subitem e incompleto no outro (NT1 = 15), a PTL seria de (15 + 19 + 23) / 10 = 5,7 pontos. A proposta seria desclassificada pela alínea "d" do item 5.1.4, a despeito de a licitante ter demonstrado experiência plena na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico, que é exatamente o objeto licitado.
Somente com nota máxima no Plano de Trabalho, que depende de avaliação qualitativa da banca, essa licitante superaria a nota de corte, e ainda assim por margem mínima (PTL
= 6,2). A permanência no certame de empresa especializada no próprio objeto passa a depender, portanto, de experiências acessórias ou de juízo subjetivo favorável.
O exemplo evidencia que os critérios impugnados não são "apenas" classificatórios. Combinados com a nota de corte e com a regra da "nota zero", eles funcionam como requisitos de habilitação técnica, só que desprovidos das garantias que a lei impõe a esses requisitos.

3.4. Da ilegalidade da conversão de critérios de pontuação em requisitos de acesso

No julgamento por técnica e preço, a pontuação se destina a valorar as propostas "que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital" (art. 36, § 1º, da Lei nº 14.133/2021). A pontuação premia o diferencial; não pode ser utilizada para criar, por via transversa, novos requisitos mínimos.
Quando o faz, a exigência passa a se submeter aos limites próprios da qualificação técnica: restrição às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto, assim consideradas as de valor individual igual ou superior a 4% do valor estimado (art. 67, § 1º), e vedação a exigências de experiência em atividade específica, na linha da Súmula nº 30 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

"Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens."
TCE-SP, Súmula nº 30.

Além disso, o art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021 exige, já na fase preparatória, a "justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço". O Tribunal de Contas da União há muito exige que esses critérios sejam calibrados de modo a não restringir injustificadamente a competição:
"Em licitações do tipo técnica e preço, os critérios de pontuação e valoração dos quesitos da proposta técnica devem ser compatíveis com o objeto licitado, de modo a atribuir pontuação que valore o aspecto técnico em nível necessário e, sobretudo, suficiente, porém, sem restringir injustificadamente o caráter competitivo do certame ou reduzir o estímulo à oferta de propostas mais econômicas [...]."
TCU, Acórdão nº 479/2015 – Plenário.

No caso, não há no Edital, no Termo de Referência ou em qualquer documento publicado justificativa para a nota de corte de 60% da pontuação técnica, nem para a regra da "nota zero", e tampouco avaliação de seu impacto sobre o universo de competidores.
Afastada a premissa em que se apoiaram as decisões anteriores, os critérios impugnados precisam ser reexaminados à luz dos limites próprios das exigências de qualificação técnica, e não sob a presunção de que seriam inofensivos à competitividade.

3.5. Do pedido específico
Requer-se: (i) a retificação da alínea "b" do item 5.1.4 do Edital e do item 16 do Termo de Referência, para esclarecer expressamente que a expressão "itens" se refere exclusivamente aos quesitos A.1.1, A.1.2 e A.1.3, e não às linhas das Tabelas 2 e 3; e (ii) a supressão da nota de corte prevista na alínea "d" do item 5.1.4 ou, subsidiariamente, sua redução a patamar compatível com a pontuação alcançável por licitante com experiência plena no núcleo do objeto, com a juntada aos autos da justificativa técnica exigida pelo art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021.

Somente assim a pontuação técnica cumprirá a função que a lei lhe atribui, de distinguir propostas qualificadas, sem excluir do certame empresas plenamente aptas a executar o objeto.

4. DA PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA A "ESTUDOS DE ENERGIA REATIVA E EFICIÊNCIA ENERGÉTICA"

4.1. Da previsão editalícia impugnada

O item 4 da Tabela 2 do Edital (item 5.1.2) atribui 4,0 (quatro) pontos por atestado, limitados a 2 (dois) atestados, à "elaboração de estudos de energia reativas e proposição de melhorias corretivas visando a eficiência energética", totalizando 8,0 (oito) pontos, equivalentes a 20% (vinte por cento) da nota de Experiência da Empresa (NT2).

Critério equivalente consta do item 4.1 da Tabela 3 (item 5.1.3.1), que atribui até 1,0 (um) ponto ao profissional formado em Engenharia Elétrica, de Automação ou Mecatrônica com a mesma experiência, no âmbito da NT3a.

Três aspectos da própria Tabela 2 revelam a desproporção. O valor por atestado (4,0 pontos) é inferior apenas ao atribuído ao PMSB completo (5,0 pontos) e supera o atribuído aos Planos Diretores de Perdas e aos Planos Diretores setoriais (3,0 pontos cada).

Além disso, a pontuação total do critério (8,0 pontos) aproxima-se da atribuída à elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (10,0 pontos), que é o próprio objeto licitado. Por fim, ao contrário dos itens 1, 2, 3 e 5 da Tabela 2, o item 4 não exige nenhum porte mínimo do município ou do sistema estudado, o que afasta o argumento de que o critério aferiria aptidão para a complexidade de São Carlos.

4.2. Do peso real do critério no resultado da licitação

Pelas fórmulas do Edital, os 8,0 pontos da NT2 correspondem a 0,8 ponto na PTL e o ponto da NT3a corresponde a 0,2 ponto na PTL, após a ponderação da Fórmula 3. Multiplicados pelo peso 7 da nota técnica (Fórmula 6), resultam em 7,0 (sete) pontos na Nota Final, cuja escala máxima é de 100 pontos.

Esses 7,0 pontos equivalem a 2,33 pontos da Nota Comercial, que tem peso 3. Na prática, desconsideradas as regras de truncamento, uma licitante que detenha os atestados de energia reativa poderá apresentar preço cerca de 30% (trinta por cento) superior ao de outra, igual em tudo o mais, e ainda assim empatar com ela.

Trata-se de vantagem de expressiva repercussão econômica, conferida a uma experiência que, como se verá, sequer foi dimensionada no orçamento da própria contratação.

4.3. Da ausência de correspondência com o Termo de Referência e com a planilha orçamentária

É certo que o item 9.1.3.4.10 do Termo de Referência prevê, como parte do Diagnóstico, a elaboração de um "Diagnóstico de Eficiência Energética das unidades operacionais". Trata-se, contudo, de um entre dezenas de conteúdos do Diagnóstico (item 9.1.3.4), que por sua vez é apenas uma das etapas do PMSB.

O diagnóstico energético não constitui sequer produto autônomo: a relação de 20 (vinte) produtos contratuais do item 18.3 do Termo de Referência não contém nenhum produto específico de eficiência energética, que fica absorvido na "Versão Preliminar do Diagnóstico do PMSB" (Produto 8).
Mais significativo ainda é o que revela a Planilha Orçamentária Referencial (Anexo VIII). Os dez grupos de serviços que compõem o valor estimado são integralmente formados por horas de coordenador, engenheiro sênior, tecnólogo, sociólogo, analista econômico-financeiro, advogado, técnico de nível médio e, apenas no grupo 9, projetista.
Não há, em toda a planilha, nenhuma hora de engenheiro eletricista, nenhum custo de equipamentos de medição de grandezas elétricas ou hidráulicas e nenhum item destinado à campanha de medições em campo descrita no Termo de Referência. A própria Administração, portanto, não atribuiu a essa atividade valor individual significativo no orçamento da contratação.
O parâmetro legal de relevância é objetivo: são parcelas de maior relevância ou valor significativo as que tenham valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021). No mesmo sentido é a orientação sumulada do Tribunal de Contas da União:

"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."
TCU, Súmula nº 263.

Uma atividade que não possui valor individualizado no orçamento não pode, sem justificativa técnica expressa, responder por 20% da nota de experiência da empresa e por 7 pontos da Nota Final. A desproporção entre o peso atribuído ao critério e a importância que o próprio orçamento conferiu à atividade é evidente.

4.4. Da insuficiência da motivação apresentada nas decisões anteriores
Na decisão de 29/05/2026, a Administração justificou o critério afirmando que "Os custos com energia elétrica representam um dos maiores componentes das despesas operacionais dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ficando atrás apenas dos custos com colaboradores."
O argumento demonstra a relevância da eficiência energética para a operação dos sistemas do SAAE, o que não se discute. Não demonstra, porém, por que a experiência prévia da empresa em estudos de energia reativa seria indicador de maior aptidão para elaborar o PMSB, a ponto de justificar peso superior ao atribuído a planos diretores de água, esgoto, drenagem e resíduos.
O diagnóstico energético do TR é instrumento de subsídio ao planejamento. Sua execução exige profissional habilitado, o que o próprio Edital já assegura pela exigência de engenheiro

eletricista, de automação ou mecatrônico na equipe; não exige que a empresa tenha acumulado, previamente, portfólio específico nesse nicho da engenharia elétrica.
Tampouco foi publicado o Estudo Técnico Preliminar mencionado na decisão, nem qualquer memória que demonstre como se chegou ao peso atribuído ao critério. A justificativa exigida pelo art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021 não se satisfaz com a afirmação genérica da importância do tema.
A motivação apresentada, portanto, explica a existência da atividade no escopo, mas não a desproporção de seu peso na pontuação, que permanece sem fundamento técnico demonstrado.

4.5. Da alternativa prevista na própria lei
O Termo de Referência admite a subcontratação de serviços especializados, mediante justificativa técnica e prévia autorização da Contratante (item 19.1). Para situações como essa, o art. 67, § 9º, da Lei nº 14.133/2021 oferece solução menos restritiva:

"O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado."
Lei nº 14.133/2021, art. 67, § 9º.

Se a Administração entende indispensável aferir experiência específica em eficiência energética, a lei lhe oferece meio de fazê-lo sem conferir vantagem desproporcional às poucas empresas que concentram, em nome próprio, essa experiência acessória. A manutenção do critério tal como redigido, havendo alternativa menos gravosa, contraria o dever de proporcionalidade.

4.6. Do pedido específico
Requer-se a revisão do item 4 da Tabela 2 (item 5.1.2 do Edital) e do item 4.1 da Tabela 3 (item 5.1.3.1 do Edital), para: (i) excluir a exigência comprovação de experiência para "estudos de energia reativa e eficiência energética"; ou, subsidiariamente, (ii) excluir a pontuação autônoma vinculada a "estudos de energia reativa e eficiência energética"; ou
(iii) reduzir sua pontuação a patamar proporcional à relevância da atividade no escopo e no orçamento, em nenhuma hipótese superior à atribuída aos planos diretores setoriais; e
(iv) admitir, na forma do art. 67, § 9º, da Lei nº 14.133/2021, a comprovação dessa experiência por atestados de potencial subcontratado.
Em qualquer caso, requer-se a juntada aos autos e a publicação da justificativa técnica do peso atribuído ao critério, nos termos do art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, pois apenas ela permitirá aferir se a vantagem conferida guarda relação com a qualidade do Plano a ser contratado.

5. DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE O ESCOPO DO TERMO DE REFERÊNCIA E O ORÇAMENTO ESTIMADO

A análise da Planilha Orçamentária Referencial revela vício autônomo, que não foi objeto das impugnações anteriores. O Termo de Referência descreve atividades cujo custo não está contemplado no orçamento que fundamenta o valor estimado da contratação.

O item 9.1.3.4.10 exige diagnóstico de eficiência energética realizado "através de medições simultâneas das grandezas hidráulicas e elétricas", abrangendo vazão, pressão, nível, altura manométrica, potência ativa, reativa e aparente, corrente, tensão e fator de potência, com "registro de curvas de carga" e avaliação de rendimento dos conjuntos motobomba das unidades operacionais.

O item 18.2, por sua vez, estabelece que o SAAE "não disponibilizará nenhum recurso (logístico, pessoal técnico, máquinas, veículos, ferramental, equipamentos de medição)", e o item 18.1 impõe aos proponentes que prevejam esses custos em suas propostas.

O Edital exige, ainda, equipe composta por engenheiros civil, ambiental, químico e eletricista (ou equivalentes), e o item 9.1.3.4.7 do TR determina que a avaliação das infraestruturas seja executada por equipe com experiência comprovada em operação e manutenção dos sistemas.

Nada disso se reflete no Anexo VIII. A planilha não contempla engenheiros das especialidades exigidas, equipamentos de medição, deslocamentos ou campanha de campo. Todo o valor estimado corresponde a horas de profissionais genéricos, calculadas por referência da tabela SABESP.

O art. 18, IV, da Lei nº 14.133/2021 exige que a fase preparatória contenha o orçamento estimado, "com as composições dos preços utilizados para sua formação", e o art. 23 determina que o valor estimado seja compatível com os valores praticados pelo mercado para o objeto efetivamente licitado.

Um orçamento que não abrange parte do escopo compromete a própria referência de aceitabilidade das propostas, inclusive o patamar de inexequibilidade adotado pelo Edital, e expõe o contrato a risco de inexecução ou de desequilíbrio. Afeta, ainda, a isonomia, pois cada licitante será levada a precificar de forma distinta atividades que a Administração não dimensionou.

Requer-se, por isso, a revisão da Planilha Orçamentária Referencial, para contemplar os profissionais, equipamentos e atividades de campo exigidos pelo Termo de Referência, ou, alternativamente, a adequação do escopo ao orçamento estimado, com republicação do Edital. A correção é indispensável para que o valor estimado cumpra a função de parâmetro fiel da contratação.

6. DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

6.1. Da regra legal e do dever de motivação na fase preparatória

O item 2.7.11 do Edital veda a participação de "pessoas jurídicas reunidas em consórcio". A Lei nº 14.133/2021, porém, inverteu a lógica do regime anterior e tornou a participação em consórcio a regra geral:

"Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: [...]"
Lei nº 14.133/2021, art. 15, caput.

O momento dessa justificativa também está definido em lei. O art. 18, IX, impõe que a fase preparatória contenha a "justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio". A motivação deve, portanto, anteceder a publicação do Edital e estar acessível aos interessados.
Não se trata de exigir que a Administração admita consórcios em qualquer hipótese, mas de exigir que a vedação, por constituir exceção à regra legal, esteja apoiada em razões concretas, prévias e verificáveis.

6.2. Das contradições da motivação apresentada na decisão anterior
Na decisão que apreciou a impugnação de 23/07/2026, a Administração afirmou que "O valor estimado da contratação também não revela complexidade econômica ou financeira que justifique a formação de consórcios" e que "A justificativa consta dos autos do processo administrativo, atendendo ao requisito legal de motivação."
Essa justificativa, contudo, não foi publicada com o Edital nem com seus anexos, o que impede os interessados de conhecê-la e de controlá-la. Os fundamentos expostos na decisão, por sua vez, são genéricos e poderiam ser invocados em qualquer contratação: unidade metodológica, facilidade de fiscalização e existência de um único responsável.
A preocupação com a responsabilidade perante a Administração já foi resolvida pelo próprio legislador, que impõe ao consórcio a indicação de empresa líder e a responsabilidade solidária de todos os consorciados, tanto na licitação quanto na execução (art. 15, II e V).
Há, além disso, contradição evidente entre as manifestações da própria Administração. Para sustentar os critérios de pontuação, a decisão de 29/05/2026 afirmou que "A natureza do objeto exige elevada complexidade técnica, multidisciplinaridade e experiência prática compatível com a realidade operacional do município". Para vedar consórcios, a decisão seguinte afirmou que a contratação não revela complexidade que os justifique.
A contradição não é meramente retórica. O Edital exige equipe de quatro engenheiros de especialidades distintas e pontua experiências em PMSB, perdas com modelagem hidráulica, operação de sistemas, operação de ETA/ETE, desaguamento de lodo e energia reativa. Essa soma de especialidades é justamente o cenário em que o consórcio, com o somatório de capacidades autorizado pelo art. 15, III, amplia a competição.
A combinação entre a vedação de consórcios e a pontuação de experiências acessórias, reforçada pela nota de corte demonstrada no tópico 3, favorece as poucas empresas que reúnem, isoladamente, todo esse portfólio, em prejuízo da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

6.3. Dos precedentes invocados pela própria Administração
A própria decisão anterior invocou precedentes do Tribunal de Contas da União que, bem compreendidos, reforçam a necessidade de motivação específica e prévia:

"A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo."
TCU, Acórdão nº 2.633/2019 – Plenário.

"A Administração, em respeito à transparência e à motivação dos atos administrativos, deve explicitar as razões para a admissão ou vedação à participação de consórcios de empresas quando da contratação de objetos de maior vulto e complexidade."
TCU, Acórdão nº 929/2017 – Plenário.

Explicitar as razões significa torná-las conhecidas dos interessados no momento em que o Edital é publicado. Uma justificativa não divulgada, ou formulada apenas em resposta à impugnação, não cumpre a exigência dos arts. 15 e 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, sobretudo em contratação que a própria Administração qualifica como de elevada complexidade técnica.

6.4. Do pedido específico

Requer-se a exclusão do item 2.7.11 do Edital, com a admissão da participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio nos termos do art. 15 da Lei nº 14.133/2021. Subsidiariamente, requer-se a publicação integral da justificativa da vedação constante dos autos, com reexame de sua suficiência à luz da complexidade e da multidisciplinaridade que a própria Administração reconhece no objeto.
Sem essa providência, a vedação permanecerá apoiada em motivação que os interessados não conhecem e que contradiz as razões invocadas pela própria Administração para sustentar os demais critérios do certame.

7. DA AUSÊNCIA DE CLÁUSULA DE REAJUSTE

A Cláusula Segunda da Minuta de Contrato (Anexo IV) dispõe:

"2.3 – Os preços da presente contratação não sofrerão reajustes pelo prazo contratual, salvo para a hipótese de readequação do equilíbrio econômico-financeiro, nos casos previstos em Lei. 2.3.1 – Em caso de prorrogação contratual, após 12 meses de vigência inicial do ajuste, o valor poderá ser reajustado com base no índice IPCA/IBGE vigente [...]."
Edital Retificado, Anexo IV, cláusulas 2.3 e 2.3.1.

A cláusula contraria frontalmente o art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021:

"§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos."
Lei nº 14.133/2021, art. 25, § 7º.

A mesma exigência consta do art. 92, V e § 3º, da Lei nº 14.133/2021, que impõe ao contrato cláusula com a data-base e a periodicidade do reajustamento, vinculada à data do orçamento estimado.
No caso, a vedação produz efeito concreto e relevante. O orçamento estimado é anterior à primeira versão do Edital, datada de 29/04/2026, e o contrato terá 18 meses de execução

contados da ordem de serviço. A maior parte da execução ocorrerá, portanto, mais de 12 meses após a data-base do orçamento, sem qualquer recomposição.
A cláusula 2.4.1 da Minuta, ao mencionar "repactuação", agrava a insegurança, pois esse instituto é próprio dos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, que não é o caso do objeto.
Requer-se a retificação da Cláusula Segunda da Minuta de Contrato, para prever reajuste anual pelo IPCA/IBGE, ou outro índice que a Administração justifique, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, nos termos dos arts. 25, § 7º, e 92, V e § 3º, da Lei nº 14.133/2021. A correção é condição para que as licitantes possam formular suas propostas com base em regra lícita e previsível.

8. DAS DEMAIS INCONSISTÊNCIAS QUE COMPROMETEM O JULGAMENTO OBJETIVO

8.1. Da metodologia de cálculo da NT3

Na decisão de 29/05/2026, a Administração reconheceu a existência de erro material na redação relativa à NT3. A redação mantida no Edital Retificado, porém, continua contraditória.
O item 5.1.3.3 afirma que a NT3 será obtida "pela soma das notas dos 03 (três) subitens", com pesos P3a = 20, P3b = 10 e P3c = 10, e, na frase seguinte, que "Será adotado a nota do NT3 como sendo a média dos 03 (três) subitens". Soma ponderada e média simples conduzem a resultados completamente distintos, com NT3 máxima de 40 ou de 10 pontos, conforme a regra aplicada.
A Fórmula 3, por sua vez, é apresentada com colchete não fechado e recebe a mesma numeração da fórmula da NT2. Além disso, os itens 5.1.3.2 e A.1.3.1.3 determinam que as notas NT3b e NT3c serão obtidas por "média ponderada" das notas dos quatro profissionais, sem indicar quais são os pesos dessa ponderação.
Requer-se a retificação do item 5.1.3 e do item 16 do Termo de Referência, com a indicação inequívoca da fórmula de cálculo da NT3 e dos pesos atribuídos a cada profissional nas notas NT3b e NT3c. Sem isso, a metodologia de julgamento não atende ao princípio do julgamento objetivo (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

8.2. Da vedação à juntada de documentos em diligência

O item 12.3 do Edital faculta a promoção de diligência, mas "vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar no ato da sessão pública". A redação é mais restritiva que o art. 64 da Lei nº 14.133/2021, que admite a apresentação de novos documentos em diligência para "complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame".
O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário, firmou o entendimento de que a vedação à inclusão de novo documento não alcança aquele que se destina a comprovar condição preexistente à abertura da sessão pública. A vedação absoluta do item 12.3 converte falhas sanáveis em causa de exclusão.
Requer-se a adequação do item 12.3 do Edital ao art. 64 da Lei nº 14.133/2021, para admitir a juntada, em diligência, de documentos destinados a comprovar condições preexistentes à

abertura da sessão pública. A adequação prestigia o formalismo moderado e a seleção da proposta mais vantajosa.

8.3. Do prazo para prestação da garantia contratual

Os itens 8.3 e 8.3.1 do Edital e a Cláusula Sétima da Minuta de Contrato exigem que a garantia de 5% seja prestada no ato da assinatura, que deve ocorrer em até 5 (cinco) dias úteis da convocação. A regra não observa o art. 96, § 3º, da Lei nº 14.133/2021:

"§ 3º O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo."
Lei nº 14.133/2021, art. 96, § 3º.

Requer-se a retificação dos itens 8.3 e 8.3.1 do Edital e da Cláusula Sétima da Minuta de Contrato, para assegurar o prazo mínimo de 1 (um) mês para a prestação da garantia na modalidade seguro-garantia, contado da homologação. Reunidas, as inconsistências deste tópico confirmam que o instrumento convocatório ainda carece de revisão para assegurar previsibilidade e julgamento objetivo.

9. DA NECESSIDADE DE REPUBLICAÇÃO DO EDITAL E DE ADIAMENTO DA SESSÃO PÚBLICA

As retificações requeridas alteram critérios de julgamento, condições de participação, o orçamento estimado e regras contratuais com repercussão direta na formulação das propostas. Acolhidas, impõem nova divulgação do Edital e reabertura dos prazos, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.
Considerando a proximidade da sessão pública e o prazo de resposta previsto no art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, requer-se também o adiamento da sessão designada para 30/09/2026 até a decisão desta impugnação e a eventual republicação do Edital.
A medida evita que o certame prossiga com base em regras cuja legalidade está pendente de apreciação e resguarda a própria Administração contra a necessidade de anular atos posteriores.

10. DOS PEDIDOS

Pelo exposto, a Impugnante requer:

a) o conhecimento e o provimento da presente impugnação;
b) a retificação da alínea "b" do item 5.1.4 do Edital e do item 16 do Termo de Referência, para esclarecer que a nota zero que enseja desclassificação se refere exclusivamente aos quesitos A.1.1, A.1.2 e A.1.3, e a supressão ou redução justificada da nota de corte prevista na alínea "d" do item 5.1.4, nos termos do tópico 3.5;

c) a exclusão ou a redução proporcional da pontuação atribuída a "estudos de energia reativa e eficiência energética" no item 4 da Tabela 2 e no item 4.1 da Tabela 3, com a admissão de atestados de potencial subcontratado (art. 67, § 9º, da Lei nº 14.133/2021), nos termos do tópico 4.6;
d) a revisão da Planilha Orçamentária Referencial (Anexo VIII), para contemplar os profissionais, equipamentos e atividades de campo exigidos pelo Termo de Referência, ou a adequação do escopo ao orçamento estimado, nos termos do tópico 5;
e) a exclusão do item 2.7.11 do Edital, com a admissão da participação de consórcios, ou, subsidiariamente, a publicação integral da justificativa da vedação e seu reexame, nos termos do tópico 6.4;
f) a retificação da Cláusula Segunda da Minuta de Contrato, com a previsão de reajuste anual com data-base vinculada à data do orçamento estimado, nos termos do tópico 7;
g) subsidiariamente, caso não acolhidos quaisquer dos pedidos acima, a juntada aos autos e a publicação do Estudo Técnico Preliminar e das justificativas exigidas pelo art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021 para os critérios de pontuação e para a vedação de consórcios, com enfrentamento expresso e fundamentado de cada argumento aqui deduzido;
h) acolhida a impugnação no todo ou em parte, a republicação do Edital com reabertura dos prazos legais, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, e o adiamento da sessão pública designada para 30/09/2026 até a decisão desta impugnação;
i) a notificação da Impugnante acerca da decisão, preferencialmente pelo e-mail, sem prejuízo da publicação prevista no item 10.1.1.1 do Edital.

Os pedidos acima buscam apenas assegurar que o certame se desenvolva em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, com ampla competitividade e seleção da proposta efetivamente mais vantajosa para o Município de São Carlos.
Nestes termos, pede deferimento.

Resposta à Impugnação:

1 – Da pontuação técnica
A presente contratação possui por objeto serviço técnico especializado, de natureza predominantemente intelectual, cuja execução exige conhecimento multidisciplinar e experiência compatível com os diversos componentes do saneamento básico.
A pontuação técnica destina-se justamente a diferenciar as propostas apresentadas no âmbito do julgamento por técnica e preço, permitindo que a Administração considere não apenas o conteúdo apresentado no plano de trabalho, mas também a experiência comprovada da empresa e dos profissionais indicados.
A definição dos critérios de pontuação técnica é discricionariedade da Administração, balizada pelo objeto e pela legislação. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 37, permite à Administração estabelecer critérios de julgamento que assegurem a contratação mais vantajosa. Tratando-se de serviço técnico especializado de natureza intelectual, a experiência comprovada da empresa e da equipe técnica é elemento essencial para garantir a qualidade do PMSB.

A impugnante sustenta que a alínea "b" do item 5.1.4 teria efeito eliminatório e transformaria quesitos pontuáveis em requisitos ocultos de habilitação.
A leitura correta do dispositivo é diversa. O item 5.1.4, "b", determina a desclassificação da licitante que obtiver nota zero em qualquer dos itens apresentados ou no caso de não apresentação do mesmo. Trata-se de regra que visa garantir que a proposta técnica seja completa e que a licitante demonstre, minimamente, conhecimento do problema e plano de trabalho. A ausência de atestados em subitens específicos não implica desclassificação automática, mas apenas atribuição de nota zero ao subitem, desde que a licitante atinja a nota mínima de 6 (seis) pontos na PTL, conforme alínea "d". A interpretação sistemática do Edital afasta o risco de eliminação sumária.
O item 5.1.4, "d" do Edital exige nota mínima de 6 (seis) pontos na Pontuação Técnica da Licitante PTL, justamente para assegurar que apenas propostas com qualidade técnica adequada prossigam. A distribuição adotada não restringe a competitividade; apenas valoriza a experiência comprovada, o que é legítimo.

2 - Da pontuação relativa a estudos de energia reativa e eficiência energética
O Termo de Referência contempla expressamente, no âmbito do diagnóstico do PMSB, a avaliação da eficiência energética das unidades operacionais, de modo que o conhecimento relacionado ao consumo energético, ao funcionamento dos conjuntos motobomba e às condições operacionais dos sistemas integra o conjunto de informações necessárias à elaboração do diagnóstico e do prognóstico do saneamento municipal.
A experiência operacional e energética possui relação com a qualidade do planejamento a ser produzido, uma vez que o profissional que conhece a operação dos sistemas possui melhores condições de identificar gargalos, desperdícios, perdas, custos de manutenção e soluções tecnicamente exequíveis.
Importante destacar que o edital não estabelece a experiência em energia reativa como condição de habilitação, mas como fator de pontuação técnica.
A Administração, no exercício de sua competência para definir os critérios de avaliação da proposta técnica, considerou a relevância desses conhecimentos para a adequada elaboração do diagnóstico e do planejamento municipal de saneamento.
Não se mostra adequado, portanto, dissociar artificialmente determinada atividade do objeto apenas porque ela constitui uma etapa ou componente específico do diagnóstico.
O PMSB não se limita à produção de um documento formal de planejamento, mas deve refletir a realidade operacional dos sistemas existentes, de forma a permitir a formulação de metas e ações factíveis.

3 – Do orçamento estimado
Quanto ao orçamento da contratação, este foi estruturado considerando o conjunto das atividades necessárias à execução do PMSB e não mediante individualização de cada tarefa ou subatividade integrante dos produtos contratados.
A ausência de previsão orçamentária específica para horas de determinado profissional não invalida a exigência, pois a Planilha Orçamentária adota referências SABESP e BDI, cabendo à contratada dimensionar sua equipe para cumprir o objeto. A Administração não é obrigada a

detalhar cada função em horas isoladas, desde que o valor global estimado seja compatível com a complexidade dos serviços.

4 - Da vedação à participação de consórcios
Quanto à vedação à participação de consórcios, o art. 15 da Lei nº 14.133/2021 permite a participação em consórcio, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório. No caso, a vedação está justificada pela natureza do objeto, que exige responsabilidade técnica única e integrada sobre a elaboração do PMSB. A Administração pretende contratar uma empresa que se responsabilize diretamente por todas as etapas, evitando a fragmentação de responsabilidades e a diluição de responsabilidades entre consorciadas. A complexidade do objeto e a necessidade de coordenação centralizada justificam a vedação, que não é arbitrária.

5 – Da cláusula de reajuste
A previsão editalícia contempla tanto a regra de manutenção dos preços durante o período inicial quanto a possibilidade de reajustamento na hipótese de extensão do vínculo contratual para além de 12 meses, sem afastar o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro nas situações previstas em lei.
Destaca-se que a proposta apresentada pela licitante deve considerar os custos e riscos ordinários inerentes ao período de execução, não se confundindo a atualização periódica de preços com a recomposição extraordinária do equilíbrio econômico-financeiro.
No tocante à referência à repactuação constante da Cláusula 2.4.1, sua menção não altera as regras especificamente estabelecidas para o objeto, devendo eventual aplicação observar a natureza do contrato e os pressupostos legais pertinentes.

6 - Da metodologia de cálculo
A impugnante aponta supostos erros materiais no Edital. Nenhum deles é capaz de invalidar o certame.
Fórmula da NT3: a ausência de um parêntese é erro material sanável, cuja interpretação é inequívoca: a divisão por 10 incide sobre a soma total. A Comissão pode corrigir de ofício, sem prejuízo do julgamento objetivo.
Média versus soma ponderada: a fórmula apresentada é clara e prevalece sobre a expressão verbal "média", que constitui mera imprecisão redacional.
Duplicidade de "Fórmula 3": trata-se de erro de numeração, sem qualquer efeito sobre o conteúdo.
Tais erros não comprometem a compreensão do Edital nem violam o julgamento objetivo, podendo ser corrigidos pela própria Comissão, se necessário.

7 - Realização de diligências
A interpretação da cláusula editalícia deve ser realizada de forma sistemática, em conjunto com a legislação aplicável e com os princípios que regem o procedimento licitatório.
A vedação prevista no edital dirige-se à apresentação posterior de documento ou informação que deveria ter sido apresentada no momento próprio, não impedindo a Administração de realizar diligências para esclarecer ou complementar informações, quando juridicamente

cabível. Assim, a cláusula não deve ser interpretada como autorização para afastar hipóteses de diligência admitidas pela legislação.

8 - Do prazo para apresentação da garantia contratual

A Cláusula 7.1 da minuta contratual prevê as modalidades de garantia admitidas pela legislação aplicável, estabelecendo sua prestação por ocasião da assinatura do contrato.

A exigência mostra-se compatível com a finalidade da garantia contratual, qual seja, resguardar a Administração desde o início da execução do ajuste, especialmente nas modalidades de constituição imediata.

Quanto à opção pelo seguro-garantia, caso a licitante necessite observar prazo específico para sua contratação, deverão ser considerados os procedimentos e prazos legalmente aplicáveis à modalidade escolhida, sem que isso implique, por si só, a invalidade da regra geral estabelecida no edital para a apresentação da garantia.

9 - Da aprovação do termo de referência pelos Conselhos Municipais e pela Ação Civil Pública

Registre-se, ainda, que o Termo de Referência foi objeto de análise, deliberação e aprovação no Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente COMDEMA e no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Carlos CONDUSC, conforme exigência do Ministério Público do Estado no âmbito da Ação Civil Pública nº 1006951-07.2024.8.26.0566.

Tal circunstância reforça a legitimidade das escolhas técnicas e das exigências constantes do Termo de Referência, que passaram por controle social e institucional, não podendo ser desqualificadas por alegações genéricas da impugnante.

11 - Conclusão

Considerando os fundamentos apresentados, não foram acolhidas as razões da impugnação interposta. Permanecem, portanto, inalteradas as condições do edital, e serão publicadas as correções dos erros materiais identificados, os quais não alteram as condições de elaboração das propostas.

São Carlos, 25 de setembro de 2026.

Marcel Rodrigo dos Santos
Agente de Contratação