



IMPUGNAÇÃO AO EDITAL
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 54/2026
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 143/2026 – PRC 142/2026

À
PREFEITURA MUNICIPAL DE SARZEDO/MG
Ao Ilmo. Sr. Agente de Contratação / Pregoeiro
Secretaria Municipal de Administração

RIO NOVO SOLUÇÕES URBANAS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 12.471.342/0001-79, por seu representante legal, vem, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 4.2 do Edital, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** do Pregão Eletrônico nº 54/2026, pelos fundamentos técnicos e jurídicos a seguir expostos.

I. SÍNTESE E DELIMITAÇÃO DA IMPUGNAÇÃO

A presente impugnação não se dirige a impropriedades formais ou a pontos passíveis de simples esclarecimento interpretativo. Os vícios abaixo identificados atingem a própria fase preparatória, o orçamento estimado, a estrutura econômica do contrato e a competitividade do certame, de modo que sua correção exige revisão dos documentos técnicos e, conforme o resultado, a retificação do instrumento convocatório com republicação e reabertura integral do prazo para apresentação das propostas.

A análise conjunta do Edital, do Termo de Referência, das Especificações Técnicas, da Planilha Orçamentária e Composições de Custos (Anexo XIII) e da Matriz de Riscos (Anexo XIV) evidencia, em especial, três irregularidades estruturais: (i) orçamento de referência incompatível com a estrutura mínima obrigatória de equipes e veículos; (ii) matriz de riscos sem quantificação financeira e desconectada da parcela de risco incorporada ao BDI; e (iii) reunião, em lote único, de frentes operacionais autônomas, acompanhada de vedação à participação em consórcio, sem demonstração técnica e econômica concreta da solução adotada.

Tais questões interferem diretamente na formação dos preços, na exequibilidade das propostas e no universo de potenciais competidores. Por isso, não podem ser tratadas como meras dúvidas sanáveis por resposta a esclarecimento sem alteração do edital.

II. PRIMEIRO VÍCIO ESTRUTURAL: O ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA NÃO CONTEMPLA A ESTRUTURA OPERACIONAL MÍNIMA EXIGIDA PELO PRÓPRIO EDITAL

II.1. Contradição objetiva entre o Anexo XII e o Anexo XIII

O Anexo XII – Especificações Técnicas estabelece, para a execução da capina e roçada, uma estrutura operacional mínima de 06 (seis) equipes, com 06 (seis) caminhões tipo carroceria com cabine



suplementar, 36 (trinta e seis) capinadores, 15 (quinze) operadores de roçadeira, 09 (nove) motoristas de caminhão e 06 (seis) encarregados. Trata-se de obrigação objetiva de execução e não de mera referência facultativa.

Entretanto, o Anexo XIII – Planilha Orçamentária e Composições de Custos foi elaborado com estrutura inferior. As três composições referentes à capina e roçada, quando somadas, remuneram 05 (cinco) caminhões, 30 (trinta) capinadores, 15 (quinze) operadores de roçadeira, 05 (cinco) motoristas e 05 (cinco) encarregados. A própria aba “Produtividade Capina” chega ao total de 05 (cinco) equipes, ao considerar 02 equipes para próprios municipais, 01 equipe para áreas verdes e 02 equipes para bairros, embora a especificação técnica exija 03 equipes para bairros e, portanto, 06 equipes no total.

Recurso	Exigência do Anexo XII	Estrutura considerada no Anexo XIII	Diferença
Equipes	6	5	-1 equipe
Caminhões carroceria c/ cabine suplementar	6	5	-1 caminhão
Capinadores	36	30	-6 trabalhadores
Operadores de roçadeira	15	15	Sem diferença
Motoristas de caminhão	9	5	-4 trabalhadores
Encarregados	6	5	-1 trabalhador

A inconsistência não é meramente descritiva. Utilizando os próprios custos unitários da Administração constantes das composições, a diferença correspondente a 01 caminhão, 06 capinadores, 04 motoristas e 01 encarregado representa aproximadamente R\$ 92.604,23 por mês de custo direto. Aplicado o BDI de referência de 26,24%, o impacto potencial alcança aproximadamente R\$ 116.903,58 por mês, ou R\$ 1.402.842,96 em doze meses, equivalente a cerca de 12,9% do valor global estimado do certame.

Ainda que a Administração venha a revisar algum dos quantitativos funcionais – especialmente o número de motoristas – o dado central permanece inalterado: o modelo de execução publicado exige seis equipes e seis caminhões, enquanto o orçamento-base foi construído para cinco. Logo, o preço estimado não corresponde ao objeto tal como efetivamente exigido do futuro contratado.

II.2. Violação da Lei nº 14.133/2021 e comprometimento da exequibilidade

O art. 18, caput e inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 exige que a fase preparatória seja orientada pelo planejamento e contenha orçamento estimado com as composições dos preços utilizados para sua formação. O art. 23 determina que o valor previamente estimado seja compatível com os valores de mercado, consideradas as quantidades efetivamente a contratar e as peculiaridades do local de execução.



O termo de referência, por sua vez, deve descrever de forma coerente o objeto, os quantitativos, o modelo de execução e a estimativa de valor.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União atribui importância central ao orçamento detalhado justamente porque ele permite verificar a adequação do preço estimado, a exequibilidade e o volume de recursos necessários à contratação. Não é juridicamente aceitável exigir, na execução, estrutura superior àquela que foi considerada para formar o teto orçamentário da disputa.

A consequência prática é grave: licitantes que precifiquem integralmente a estrutura obrigatória concorrem contra um orçamento subdimensionado; licitantes que reproduzam a planilha municipal assumem o risco de não possuir, no preço contratado, recursos para cumprir a própria especificação. Em ambos os cenários, ficam comprometidos a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa, a segurança da contratação e a continuidade do serviço público.

A correção desse vício exige reprocessamento das composições, revisão do preço estimado e compatibilização entre especificação, produtividade, mão de obra, frota e valor global. Trata-se, portanto, de modificação que interfere diretamente na formulação das propostas, atraindo a necessidade de republicação do edital, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

III. SEGUNDO VÍCIO ESTRUTURAL: MATRIZ DE RISCOS SEM QUANTIFICAÇÃO FINANCEIRA E BDI DE RISCO SEM MEMÓRIA DE CÁLCULO

III.1. A matriz classifica riscos relevantes, mas não os monetiza

O Anexo XIV identifica 20 eventos de risco e classifica diversos deles como de nível alto. Entre outros, aparecem crescimento excessivo da vegetação, aumento da geração de resíduos, variação de combustível, atraso de repasses públicos, chuvas intensas, deslizamentos/enchentes e acidentes durante a capina mecanizada. Há ainda riscos classificados como “compartilhados”, a exemplo da variação de combustível e de eventos climáticos.

Apesar disso, a matriz não apresenta probabilidade percentual, impacto monetário, valor esperado, franquias, limites de absorção, gatilhos objetivos ou fórmula de compartilhamento. Paralelamente, a aba BDI do Anexo XIII inclui a rubrica “Riscos e Eventuais – RE” no percentual fixo de 1,27%, extraído como parâmetro médio do Acórdão TCU nº 2.622/2013, sem demonstrar qualquer memória de cálculo que vincule esse percentual aos riscos concretamente alocados ao contratado neste certame.

A desconexão é particularmente evidente quanto ao combustível: a matriz classifica a variação como risco “compartilhado” e prevê, genericamente, “reequilíbrio econômico-financeiro, quando cabível”, porém não informa qual parcela da oscilação deverá ser absorvida pela empresa, qual índice ou fonte será utilizado, qual período de comparação será considerado, nem em que ponto se materializa a parcela



atribuída à Administração.

III.2. Violação direta do art. 103, § 3º, da Lei nº 14.133/2021

Ao optar por adotar matriz de riscos e incorporar parcela de risco ao orçamento, a Administração fica vinculada ao regime jurídico do art. 103 da Lei nº 14.133/2021. O § 3º determina expressamente que a alocação dos riscos contratuais seja quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação. O § 4º estabelece que essa matriz define o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação aos eventos supervenientes.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.218/2026-Plenário, assentou que, quando houver parcela de risco incorporada ao orçamento, é irregular a definição de probabilidade e impacto sem parametrização baseada em estudos empíricos e dados históricos conclusivos. No caso ora impugnado, a deficiência é ainda mais evidente: sequer foi apresentada a quantificação financeira individual ou agregada dos riscos que conduziria aos 1,27% do BDI.

A impropriedade não pode ser sanada por simples afirmação de que o percentual utilizado se encontra dentro de faixa histórica de BDI. O percentual de risco não se confunde com administração central, lucro ou despesa financeira; ele deve refletir a materialização econômica dos eventos que o contrato atribui ao particular. Sem essa correspondência, não há como saber quais riscos já estão remunerados e quais podem justificar reequilíbrio, situação que contamina a equação econômico-financeira inicial.

Também aqui a providência necessária é material: quantificar os riscos, definir os critérios de compartilhamento, compatibilizar a matriz com o regime de empreitada por preço unitário e, após isso, recalcular o BDI e o orçamento estimado. Como o resultado pode modificar o preço máximo e a própria estratégia de precificação das licitantes, impõe-se a suspensão do certame e a republicação do instrumento convocatório após a revisão.

IV. TERCEIRO VÍCIO ESTRUTURAL: LOTE ÚNICO DE SERVIÇOS OPERACIONALMENTE DISTINTOS, ASSOCIADO À VEDAÇÃO DE CONSÓRCIOS, SEM DEMONSTRAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICA CONCRETA

IV.1. A própria modelagem reconhece a autonomia material das frentes de serviço

O objeto reúne, em um único julgamento por menor preço global, ao menos duas frentes materialmente distintas: (a) coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares e comerciais, remunerada por tonelada e executada com caminhões compactadores; e (b) capina e roçada de áreas verdes, vias urbanas e próprios municipais, remunerada por m², km de via e equipe/mês, executada com caminhões carroceria, roçadeiras e equipes próprias.



A autonomia dessas frentes é reconhecida pelo próprio edital: há composições de custos separadas, unidades de medição distintas, equipamentos distintos, equipes distintas e exigências de capacidade técnica também separadas para coleta/transporte e para capina/roçada. Ainda assim, todo o objeto foi reunido em lote único e, simultaneamente, o edital vedou a participação de empresas em consórcio.

O Termo de Referência justifica o não parcelamento mediante referência genérica à integração das atividades, à duplicidade de estruturas e à conveniência da fiscalização. Da mesma forma, a vedação ao consórcio é fundada em afirmação de que o objeto seria padronizado e poderia ser executado por empresa isolada. Não se identifica, contudo, comparação econômico-financeira entre cenários de lote único e lotes separados, levantamento do mercado fornecedor, estimativa do efeito da agregação sobre o número de competidores, nem demonstração do custo incremental de gestão de contratos apartados.

IV.2. Arts. 47, 15 e 18 da Lei nº 14.133/2021 e jurisprudência recente do TCU

O art. 47, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 consagra, para as licitações de serviços, o princípio do parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso. Seu § 1º determina que sejam considerados, entre outros aspectos, o custo de múltiplos contratos frente às vantagens da divisão do objeto, o dever de ampliação da competição e a prevenção à concentração de mercado. O art. 18 exige motivação circunstanciada das condições do edital e o art. 15 estabelece que a participação em consórcio é admitida como regra, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório.

Em decisão recentíssima, o Acórdão nº 1.272/2026-Plenário, o TCU considerou irregular a ausência de parcelamento de objeto quando não demonstrada adequadamente a necessidade de contratação em lote único, determinando a retificação com republicação ou a anulação do certame. Também no Acórdão nº 25/2026-Plenário, a Corte assentou que a vedação à participação de empresas em consórcio sem justificativa técnica prévia e formal que demonstre a incompatibilidade dessa forma associativa com as características do objeto afronta o art. 15 da Lei nº 14.133/2021.

No presente caso, a combinação das duas escolhas – lote único e vedação ao consórcio – produz efeito restritivo cumulativo. Empresas especializadas em uma das frentes ficam impedidas tanto de disputar lote próprio quanto de somar capacidade com outra empresa. Por isso, não basta uma justificativa abstrata de conveniência administrativa: é indispensável demonstrar, com dados concretos, que a economia de escala e os custos de coordenação superam a perda potencial de competição.

A Administração deve, portanto, apresentar estudo técnico-econômico que compare as alternativas, demonstre a vantajosidade objetiva do lote único e fundamente especificamente a incompatibilidade do consórcio com o objeto. Inexistindo demonstração suficiente, impõe-se o



parcelamento do objeto e/ou a admissão de consórcios, com a correspondente republicação do edital.

V. EFEITO CONJUNTO DOS VÍCIOS: IMPOSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO CERTAME NAS CONDIÇÕES ATUAIS

As irregularidades acima não são independentes entre si. O orçamento subdimensionado decorre de uma modelagem operacional incoerente; a matriz de riscos não traduz financeiramente os encargos que transfere; e a estrutura de lote único restringe o universo competitivo justamente em contratação cujo orçamento e equação de riscos já apresentam inconsistências materiais.

O resultado é um edital em que o licitante não dispõe de base econômica segura para definir seu preço: deve cumprir seis equipes quando o orçamento remunera cinco; deve precificar riscos sem saber a parcela efetivamente alocada ao contratado; e somente pode disputar a totalidade de serviços heterogêneos, sem consórcio. Tais falhas afetam a comparabilidade das propostas e a própria seleção objetiva da oferta mais vantajosa.

Prosseguir com a sessão e tentar corrigir esses elementos após a disputa significaria alterar premissas relevantes da competição depois de os licitantes já terem formado seus preços. Por isso, a medida juridicamente adequada é a suspensão do procedimento, a revisão da fase preparatória e, havendo alteração dos documentos ou do preço estimado, a republicação do edital com devolução integral do prazo.

VI. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a Impugnante:

- o recebimento e o provimento da presente impugnação, reconhecendo-se o caráter material das inconsistências apontadas;
- a suspensão da sessão pública designada para 09/10/2026, a fim de evitar a abertura da disputa com base em orçamento e documentos técnicos incompatíveis entre si;
- a revisão integral das composições de capina e roçada, compatibilizando-as com a estrutura mínima efetivamente exigida nas Especificações Técnicas, inclusive quanto ao número de equipes, caminhões, capinadores, motoristas e encarregados, com recálculo do preço estimado;
- a quantificação econômico-financeira dos riscos contratuais, com demonstração da metodologia que vincula os riscos atribuídos à contratada à parcela “Riscos e Eventuais” do BDI, definição objetiva dos riscos compartilhados e novo cálculo do orçamento de referência;
- a reavaliação do lote único e da vedação à participação em consórcio, mediante estudo técnico e econômico concreto que demonstre a vantajosidade e a preservação da competitividade, promovendo-



se o parcelamento e/ou a admissão de consórcios caso não demonstrada a indispensabilidade da modelagem atualmente adotada;

- após as correções, sendo alteradas as condições de formulação das propostas, a republicação do edital e de seus anexos, com reabertura integral do prazo legal, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;
- subsidiariamente, caso a Administração entenda pela manutenção de qualquer dos pontos impugnados, que a decisão seja expressamente motivada, enfrentando individualmente os dados técnicos e as inconsistências numéricas demonstradas nesta peça, com indicação dos estudos, memórias de cálculo e documentos que sustentem a conclusão.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo/SP, 6 de outubro de 2026.



Documento assinado digitalmente
TIAGO FERNANDES BRITO
Data: 06/10/2026 18:11:42-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

RIO NOVO SOLUÇÕES URBANAS LTDA.
CNPJ nº 12.471.342/0001-79
Representante legal