

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Pregão Eletrônico nº 001/2026

Processo Administrativo nº 4168/2025

Impugnante: MARIA REGINA GONCALVES DE ABREU TATAGIBA

CNPJ: 17.040.558/0001-01

À

Comissão Permanente de Licitações / Pregoeiro

Prefeitura Municipal de Sumidouro – RJ

I – DA LEGITIMIDADE E TEMPESTIVIDADE

A Impugnante é empresa que atua regularmente no ramo de **prestação de serviços de transporte escolar, universitário e técnico**, possuindo interesse direto e legítimo na participação do certame em epígrafe.

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, é assegurado a qualquer interessado o direito de impugnar o edital por irregularidade na aplicação da legislação pertinente.

Ademais, nos termos do art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021, a impugnação ao edital deve ser apresentada até três dias úteis antes da data de abertura das propostas, sendo vedada a restrição injustificada ao exercício desse direito. Assim, a presente manifestação é não apenas legítima, mas também tempestiva, devendo ser conhecida e analisada pela Comissão Permanente de Licitação.

II – DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

A presente impugnação tem por objeto **a ausência de demonstrativo técnico de composição do custo por quilômetro**, utilizado como base para o valor estimado da contratação, o que torna o preço de referência **inidôneo, tecnicamente injustificado e potencialmente inexecutável**, em afronta direta aos princípios e normas da Lei nº 14.133/2021.

III – DA EXIGÊNCIA LEGAL DE ORÇAMENTO TECNICAMENTE FUNDAMENTADO

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu, como eixo central das contratações públicas, o **planejamento adequado**, exigindo que o orçamento estimado da contratação seja:

- **compatível com os preços praticados no mercado;**
- **fundamentado em critérios técnicos objetivos;**
- **apto a permitir a avaliação da exequibilidade das propostas.**

Nos termos dos arts. 18, 23 e 40 da Lei nº 14.133/2021, o valor estimado da contratação **não pode ser arbitrário**, tampouco desprovido de memória de cálculo que demonstre como se chegou ao preço de referência.

No caso concreto, contudo, o edital limita-se a apresentar **valores unitários por quilômetro rodado**, sem qualquer demonstração dos elementos de custo que compõem tal valor.

Nos termos dos arts. 6º, inciso XX, 18, incisos I e III, 23 e 40 da Lei nº 14.133/2021, o planejamento da contratação deve ser instruído com estudos técnicos preliminares e orçamento detalhado, compatível com os preços praticados no mercado e devidamente justificado em critérios técnicos objetivos.

A ausência de memória de cálculo e de documentação que demonstre a formação do preço viola os princípios do planejamento, da transparência e da segurança jurídica (arts. 5º e 11 da Lei 14.133/2021), além de contrariar as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU), segundo as quais o orçamento estimativo deve ser acompanhado de metodologia de pesquisa de preços, planilha de composição de custos e justificativas técnicas que comprovem sua exequibilidade.

Dessa forma, a inexistência de fundamentação técnica para o valor estimado compromete a fase preparatória do certame e pode caracterizar falha grave no dever de planejamento, nos termos do art. 169 da Lei nº 14.133/2021.

IV – DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRATIVO DE CUSTO POR KM

O serviço licitado é remunerado **exclusivamente por quilômetro rodado**, conforme previsto no Termo de Referência e na Planilha Orçamentária.

Entretanto, **não consta dos autos**:

- memória de cálculo do custo por km;
- planilha analítica de composição de custos;
- estudo técnico que demonstre a viabilidade econômica do valor adotado;
- indicação dos parâmetros utilizados (consumo médio, custo de pessoal, manutenção, tributos, veículo reserva, motorista reserva e etc.).

Essa omissão compromete **gravemente** a confiabilidade do orçamento estimado, pois o custo por quilômetro em transporte escolar **não é um valor simples ou linear**, mas resultado da soma de múltiplos componentes.

Ressalte-se que o art. 5º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, impõe à Administração o dever de transparência, o que inclui a publicidade de todos os documentos que fundamentem a estimativa de

preços e a viabilidade da contratação. A omissão de planilha analítica de custo fere esse princípio, comprometendo o controle social e a possibilidade de fiscalização pelos licitantes e pela sociedade.

V – DA INEXEQUIBILIDADE DO PREÇO SEM A CONSIDERAÇÃO DOS CUSTOS ESSENCIAIS

O valor por quilômetro adotado no edital desconsidera, ou ao menos **não demonstra considerar**, os seguintes grupos de custos indispensáveis à execução do objeto:

a) Custos de pessoal

- salários de motoristas;
- salários de monitores/acompanhantes;
- encargos trabalhistas e previdenciários;
- férias, 13º salário, FGTS, horas extras e provisões rescisórias.

b) Custos operacionais

- combustível;
- lubrificantes e fluidos;
- pneus, recapagens, alinhamento e balanceamento;
- pedágios e deslocamentos acessórios.

c) Manutenção e depreciação da frota

- manutenção preventiva e corretiva;
- depreciação dos veículos;
- reposição de peças;
- desgaste acelerado em estradas rurais e de difícil acesso.

d) Obrigações legais e regulatórias

- seguros obrigatórios e de responsabilidade civil de passageiros;
- licenciamento e vistorias;
- adequações exigidas para transporte escolar;
- exigências de acessibilidade para alunos com deficiência.

e) Custos administrativos

- gestão do contrato;
- estrutura administrativa, contábil e financeira;
- sistemas de controle operacional;
- custos de compliance e atendimento a fiscalizações.

f) Riscos operacionais

- necessidade de frota reserva;

- variações de rota e quilometragem;
- eventos climáticos;
- ociosidade operacional.

g) Margem de lucro

- remuneração mínima da atividade empresarial;
- reinvestimento na frota;
- sustentabilidade econômica do contrato ao longo de sua vigência.

Sem a demonstração de que tais custos foram considerados, o preço estimado **não permite aferir a exequibilidade da contratação**, o que viola frontalmente a lógica da Lei nº 14.133/2021.

A doutrina de Marçal Justen Filho é clara ao afirmar que “a ausência de memória de cálculo que fundamente o preço estimado compromete a lisura do certame, por impedir o controle da vantajosidade da proposta e da exequibilidade contratual” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2022).

Assim, a inexistência de memória de cálculo fidedigna não é mero vício formal, mas afronta direta aos princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa, comprometendo a segurança jurídica da contratação.

VI – DO COMPROMETIMENTO DA ISONOMIA E DA COMPETITIVIDADE

A ausência de composição analítica do custo por km:

- impede que os licitantes avaliem corretamente os riscos do contrato;
- afasta empresas tecnicamente responsáveis, que não conseguem operar com margens irreais;
- favorece propostas aventureiras ou predatórias, com elevado risco de inadimplência ou posterior pedido de reequilíbrio econômico-financeiro.

O resultado prático é a **restrição indireta à competitividade**, em afronta aos princípios da isonomia, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa.

Ademais, a ausência de transparência na formação do preço estimado **viola diretamente o princípio da publicidade** (art. 5º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021), pois impede que os licitantes e os órgãos de controle verifiquem se os valores de referência estão compatíveis com a realidade de mercado. O dever de divulgação dos elementos que embasam o orçamento não é mera formalidade, mas requisito essencial para garantir a **igualdade de condições entre os participantes** e a **credibilidade do certame**.

Nos termos do **art. 11, incisos I, IV e IX, da Lei nº 14.133/2021**, a Administração deve observar os princípios da isonomia, do julgamento objetivo e da eficiência, promovendo contratações que assegurem resultados vantajosos e juridicamente seguros. Um orçamento estimado sem justificativa técnica ou memória de cálculo rompe essa lógica, pois compromete o julgamento

objetivo e transfere à fase de execução os riscos que deveriam ter sido previamente equacionados na fase de planejamento.

O **Tribunal de Contas da União**, em suas **Orientações sobre Estimativa do Valor da Contratação** reforça que o orçamento deve estar instruído com **metodologia de pesquisa de preços, planilha de composição de custos e justificativas técnicas**, de modo a permitir que as propostas sejam comparáveis e exequíveis. A ausência dessas informações **invalida o controle prévio de exequibilidade** das propostas, em descompasso com o **art. 40, §2º, da Lei nº 14.133/2021**, que determina que o orçamento sirva como parâmetro de análise da viabilidade econômica da contratação.

Além disso, o **déficit de informações técnicas** impede a verificação da compatibilidade dos valores com o mercado local, fragilizando o princípio da economicidade e fomentando desigualdade entre empresas que dispõem de diferentes capacidades de absorção de risco. Essa omissão gera insegurança jurídica e, na prática, **desestimula a participação de empresas sérias e financeiramente estruturadas**, o que reduz a competitividade e compromete a vantajosidade do certame.

Em última análise, a falta de detalhamento técnico do preço de referência **configura restrição indireta à competitividade**, pois torna o ambiente licitatório desequilibrado e vulnerável a propostas artificiais. Tal conduta viola os objetivos do **art. 11, §1º, da Lei nº 14.133/2021**, que exige contratações **sustentáveis, eficientes e vantajosas**, bem como o dever constitucional de observância ao **princípio da isonomia e da moralidade administrativa**.

VII – DO RISCO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL E DE DANO AO INTERESSE PÚBLICO

A contratação baseada em preço estimado sem fundamentação técnica adequada tende a resultar em:

- propostas inexecutáveis;
- paralisação do serviço durante a execução;
- rescisão contratual prematura;
- necessidade de contratação emergencial, com custos superiores.

Em serviços essenciais como transporte escolar, o prejuízo não é apenas financeiro, mas **social**, afetando diretamente alunos e famílias.

VIII – DA POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO UNILATERAL DAS ROTAS E DA INDETERMINAÇÃO DO OBJETO

Consta do Termo de Referência que a Administração poderá alterar rotas, trajetos e distâncias percorridas, conforme sua necessidade, mediante simples comunicação à contratada, mantendo-se o critério de remuneração por quilômetro rodado.

Conforme se observa do **Anexo I – Termo de Referência**, há previsões expressas que conferem à Administração a faculdade de alterar o objeto contratado sem critérios técnicos ou

limites quantitativos definidos. No **item 2.1**, consta que “*as rotas poderão sofrer alterações conforme necessidade da Secretaria de Educação, mediante comunicação prévia à contratada*”; no **item 3.3**, prevê-se que “*a quilometragem e as rotas constantes deste termo são estimativas, podendo sofrer ajustes durante a execução contratual, conforme demanda*”; e, no **item 5.2**, admite-se a “*inclusão ou exclusão de trechos, conforme necessidade do transporte escolar e conveniência da Administração*”. Tais disposições, tomadas em conjunto, evidenciam **indeterminação do objeto e autorização genérica para alteração unilateral**, em afronta aos arts. 6º, XX, 22, §3º, 92 e 124, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021, que exigem planejamento prévio, definição precisa do objeto e respeito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Tal previsão revela grave indeterminação do objeto contratual, uma vez que o próprio elemento central de formação do preço — a quilometragem e o trajeto efetivamente percorridos — permanece variável, incerto e sujeito à alteração unilateral, sem que o edital estabeleça:

- limites objetivos para tais alterações;
- critérios técnicos de readequação do preço;
- parâmetros claros para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro;
- matriz de riscos que discipline a alocação dos impactos decorrentes dessas modificações.

A Lei nº 14.133/2021 admite alterações contratuais unilaterais pela Administração, porém não autoriza a transferência irrestrita e ilimitada de riscos ao contratado, especialmente quando tais riscos dizem respeito a elementos essenciais da equação econômico-financeira inicial.

No caso concreto, a possibilidade aberta e indeterminada de alteração de rotas e distâncias:

- impede a correta precificação do serviço pelos licitantes;
- inviabiliza a estimativa realista dos custos operacionais;
- impõe ao contratado riscos não mensuráveis no momento da proposta;
- compromete a segurança jurídica da contratação.

A ausência de delimitação objetiva quanto às alterações de rota transforma o contrato em um instrumento de risco assimétrico, no qual a contratada assume integralmente os impactos financeiros de decisões administrativas futuras, sem garantia de recomposição adequada.

Tal situação viola os princípios do planejamento, da segurança jurídica, da isonomia entre licitantes e do equilíbrio econômico-financeiro, todos expressamente consagrados na Lei nº 14.133/2021.

Importante observar que o art. 22, §3º, da Lei nº 14.133/2021, exige a elaboração de **matriz de riscos** como parte integrante do planejamento, especialmente para serviços de natureza continuada, justamente para prevenir a transferência indevida de riscos econômicos à contratada. Além disso, o art. 124, §1º, inciso I, da mesma lei, impõe limites objetivos às alterações contratuais, o que não foi observado no edital em análise. Ao permitir modificações unilaterais de rotas sem qualquer critério técnico, o instrumento afronta também o art. 92, que protege o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Além disso, ao permitir alterações substanciais no objeto sem critérios claros, o edital distorce a própria lógica do julgamento pelo menor preço, pois as propostas apresentadas deixam de refletir o custo real do serviço que será efetivamente executado ao longo da vigência contratual.

Por fim, registre-se que a ausência de planejamento adequado, com definição clara dos parâmetros de execução e de risco, pode configurar irregularidade grave nos termos do art. 169 da Lei nº 14.133/2021, ensejando a responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

IX – DO PEDIDO

Diante do exposto, requer-se:

- **O acolhimento da presente impugnação**, para que seja reconhecida a irregularidade do edital quanto à ausência de demonstrativo técnico de composição do custo por quilômetro;
- **A suspensão do certame**, até que seja sanada a falha apontada;
- **A retificação do edital**, com:
 - apresentação de planilha analítica de composição do custo por km;
 - demonstração dos parâmetros utilizados na estimativa de preços;
 - adequação do orçamento estimado à realidade do mercado;
- A reabertura dos prazos legais, após a devida correção do instrumento convocatório.

Requer-se, ainda, que a Administração revise a previsão de alteração unilateral de rotas, estabelecendo:

- critérios objetivos e limites para tais modificações;
- metodologia clara de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro;
- matriz de riscos compatível com a natureza do serviço contratado.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Nova Friburgo/RJ, 05 de Janeiro de 2025.

MARIA REGINA GONCALVES DE ABREU TATAGIBA

CNPJ: 17.040.558/0001-01