ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE CONGONHAS/MG

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

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

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

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

I - DA TEMPESTIVIDADE E DA LEGITIMIDADE

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

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

II - DA SÍNTESE DOS PONTOS QUE EXIGEM SANEAMENTO PRÉVIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V - DA INDETERMINAÇÃO DO REQUISITO ECONÔMICO-FINANCEIRO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII - DO SANEAMENTO PRÉVIO E DOS PEDIDOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

São Paulo, 11 de setembro de 2026.

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

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