

**AO SENHOR SECRETÁRIO MUNICIPAL DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS**
Pregão Eletrônico nº 027/2026
Processo Administrativo nº 13.444/2026

OBJETIVA ASSESSORIA EM LICITAÇÕES LTDA, com sede na Avenida Nossa Senhora da Penha, nº 2.796, Edifício Impacto Empresarial, sala 802 a 809, Santa Luíza, Vitória/ES, CEP 29.045-402, devidamente inscrita no CNPJ sob o nº 57.407.063/0001-84, neste ato representada por seu sócio administrador **João Vitor Guaitolini Martins**, portador do CPF sob o nº 158.041.407-95, vem apresentar **Impugnação** ao edital em referência, com base nos fatos e fundamentos de direito a seguir estruturados.

1. TEMPESTIVIDADE

O prazo para impugnação ao edital é de até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 10.2 do edital.

A sessão pública está marcada para o dia 4 de agosto de 2026 (segunda-feira). O prazo fatal para protocolo da impugnação é, portanto, 30 de julho de 2026 (quinta-feira).

Protocolada nesta data, a presente impugnação é tempestiva.

2. DELIMITAÇÃO DOS PONTOS ATACADOS

O edital tem por objeto a contratação de empresa especializada para execução dos serviços de assentamento de blocos pré-moldados de concreto e meios-fios, no Município de São Mateus/ES. O valor estimado da contratação é de R\$ 5.367.242,00, e o regime de execução é a empreitada por preço unitário. O próprio Termo de Referência classifica o objeto como serviço comum de engenharia, de baixa complexidade técnica, invocando expressamente a Nota Técnica IBR 001/2021 do Ibraop para justificar esse enquadramento.

A presente impugnação se volta contra três vícios que maculam o instrumento convocatório e comprometem a legalidade do certame.

O primeiro vício está no item 8.2 do Termo de Referência e na cláusula décima da minuta de contrato, que impõem a obrigatoriedade de cláusula de retomada no seguro-garantia. Por essa cláusula, a seguradora se obriga a assumir a execução e concluir o objeto do contrato em caso de inadimplemento do contratado. A retomada é tratada não como faculdade da Administração, mas como condição obrigatória do seguro-garantia. É precisamente essa obrigatoriedade que excede os limites legais aplicáveis ao

objeto licitado, pois o art. 99 da Lei nº 14.133/2021 reserva tal instrumento às contratações de grande vulto.

O segundo vício reside na planilha orçamentária, que discrimina apenas 2 (dois) itens, sem a abertura de custos unitários que permita ao licitante conhecer a composição real dos preços. Essa insuficiência compromete a formulação de proposta adequada, em violação ao dever de detalhamento do orçamento estimado.

O terceiro vício está na ausência de previsão de administração local. A planilha orçamentária não contém item próprio para esse custo, e o BDI apresentado registra Administração Local zerada (0,00%). Trata-se de omissão grave, pois a administração local é componente essencial de qualquer obra ou serviço de engenharia, abrangendo canteiro de obras, mobilização e equipe administrativa, entre outros elementos indispensáveis à execução contratual.

2.1. Cláusula de Retomada: Instrumento Excepcional Restrito a Contratações de Grande Vulto

A cláusula de retomada está prevista no art. 102 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza o edital a prever a assunção da execução pela seguradora em contratações de obras e serviços de engenharia. Contudo, o art. 102 deve ser lido em conjunto com o art. 99 do mesmo diploma, que restringe a exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada e percentual majorado de até 30% às contratações de grande vulto. Fora dessa hipótese qualificada, a cláusula de retomada é instrumento excepcional, e não regra geral.

A questão central desta impugnação, neste ponto, é a seguinte: o objeto licitado, orçado em R\$ 5.367.242,00 e classificado como serviço comum de engenharia, autoriza a imposição obrigatória de cláusula de retomada? A resposta é negativa.

O art. 99 é claro: a exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada, com percentual de até 30% do valor do contrato, é prevista exclusivamente para contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto. A lei não deixa margem para dúvida: a cláusula de retomada com percentual majorado é instrumento calibrado para empreendimentos de porte excepcional, nos quais o inadimplemento contratual teria repercussões sistêmicas sobre o interesse público.

O critério legal não é meramente quantitativo: ele traduz um juízo de proporcionalidade. Em contratações de grande vulto, o custo do seguro-garantia com cláusula de retomada se justifica pela magnitude do risco que mitiga. Em contratações de pequeno e médio porte, a mesma exigência se torna desproporcional: o custo adicional do prêmio supera o benefício protetivo esperado.

O valor estimado deste certame é de R\$ 5.367.242,00. O patamar de grande vulto para obras e serviços de engenharia está fixado em R\$ 200.000.000,00 pelo art. 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021, valor atualizado anualmente pelo IPCA-E nos termos do art. 182 da mesma lei. Para o exercício de 2026, o Decreto nº 12.807/2025 elevou esse patamar para aproximadamente R\$ 262 milhões. O valor deste contrato representa cerca

de 2% desse limite. A distância entre o valor estimado e o piso de grande vulto é tão expressiva que afasta qualquer dúvida sobre o descabimento da cláusula de retomada.

A própria Administração reconhece a baixa complexidade do objeto. O Termo de Referência classifica os serviços como serviço comum de engenharia, definindo-os como atividades de assentamento de blocos e meio-fio, com técnicas construtivas amplamente dominadas pelo mercado. O TR invoca expressamente a Nota Técnica IBR 001/2021 do Ibraop para justificar o enquadramento como objeto de baixa complexidade técnica. Essa classificação tem consequência jurídica direta: a Lei nº 14.133/2021, no art. 29, autoriza a adoção do pregão para serviços comuns de engenharia precisamente porque tais objetos não demandam as cautelas extraordinárias reservadas às contratações de maior complexidade. Seria contraditório que o mesmo edital que se beneficia do rito simplificado do pregão impusesse, na fase contratual, garantia típica de contratação de grande vulto.

O Tribunal de Contas da União, inclusive, já se manifestou a respeito no TC 008.433-2025-9. A exigência de cláusula de retomada só é pertinente em licitações de grande vulto – licitações em que o risco de inadimplemento contratual assume proporções capazes de comprometer a continuidade do serviço público:

27. Em contratos de grande vulto, o legislador autorizou e incentivou a adoção de garantias mais robustas, inclusive o seguro-garantia com cláusula de retomada (arts. 99 e 102 da Lei 14.133/2021), justamente para reduzir o risco de descontinuidade e preservar o interesse público na conclusão do objeto. Daí decorre que a Administração deve demonstrar que o arranjo de garantias adotado é funcionalmente suficiente — seja por repactuação securitária viável, seja por mitigadores complementares — para evitar que o instituto se torne meramente formal.

O legislador reservou a cláusula de retomada para situações excepcionais, devidamente caracterizadas pelo vulto e pela complexidade do objeto. Fora dessas situações, a exigência é desproporcional e incompatível com o regime jurídico aplicável ao certame. A garantia padrão de até 5%, prevista no art. 98 da Lei nº 14.133/2021, é suficiente e adequada para assegurar o fiel cumprimento das obrigações contratuais em contratações como a presente.

2.2. Consequências Práticas: Restrição à Competitividade e Violação aos Princípios da Licitação e à LINDB

A cláusula de retomada impõe à seguradora um dever que vai muito além da simples indenização: assumir a execução do contrato, mobilizar equipe, equipamentos e insumos, e concluir fisicamente o objeto licitado. Esse risco operacional adicional, somado ao risco financeiro, tem consequência direta e mensurável: o prêmio do seguro-garantia fica mais caro.

O mercado de seguro-garantia precifica o risco. Apólices com cláusula de retomada (step-in) custam mais do que apólices sem essa cláusula, porque a exposição da seguradora é qualitativamente diferente: ela não apenas indeniza, mas assume a posição de executora. Esse custo adicional é suportado pelo licitante, que o incorpora à sua proposta. O resultado é o encarecimento generalizado das ofertas.

O encarecimento das propostas produz outro efeito igualmente grave: afasta potenciais interessados do certame. Empresas de menor porte, que poderiam competir em condições normais, são desestimuladas pela barreira de custo do seguro com cláusula de retomada. A base de licitantes se estreita. A competição diminui. A Administração deixa de receber propostas que, em um ambiente sem essa exigência desproporcional, seriam mais vantajosas.

Esse resultado contraria frontalmente dois comandos da Lei nº 14.133/2021. O art. 5º consagra, entre os 22 princípios que regem as licitações, o princípio da competitividade. O art. 11, inciso II, estabelece como objetivo do processo licitatório assegurar a justa competição entre os licitantes. A imposição de exigência que encarece as propostas e reduz o número de competidores viola ambos os dispositivos.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) reforça essa conclusão. O art. 20 da LINDB veda que decisões administrativas se baseiem exclusivamente em valores jurídicos abstratos, exigindo que se considerem as consequências práticas da medida. A imposição da cláusula de retomada, sem avaliação de seu impacto concreto sobre o universo de licitantes e sobre os preços ofertados, infringe esse dever. O art. 22 da LINDB, por sua vez, determina que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. A padronização de exigências complexas sem calibragem pelo vulto e pela complexidade do objeto gera distorções que a própria lei busca evitar.

O gestor que impõe cláusula de retomada em uma licitação de R\$ 5,3 milhões para assentamento de blocos age como se estivesse diante de uma obra de R\$ 262 milhões. Essa equiparação é desproporcional e, sob a perspectiva da LINDB, carece de fundamento nas consequências práticas. A conduta esperada do administrador médio, neste caso, seria calibrar a exigência de garantia ao porte e à complexidade do objeto. Exigir cláusula de retomada, instrumento legalmente reservado a contratações de grande vulto, em serviço comum de engenharia de R\$ 5,3 milhões, distancia-se desse padrão. A consequência prática é dupla e indesejada: propostas mais caras e menos competidores. Nenhum desses efeitos atende ao interesse público que a licitação busca realizar.

2.3. Argumento Subsidiário: Ausência de Justificativa Técnica e Incongruência com a Análise de Riscos

Ainda que se admitisse, por hipótese, a possibilidade jurídica de exigir cláusula de retomada em contratação que não seja de grande vulto, a exigência permaneceria

inválida por ausência de motivação técnica adequada. E a demonstração dessa insuficiência está nos próprios documentos que instruem o processo licitatório.

A matriz de riscos do Termo de Referência, no item 9.2, elenca 13 eventos de risco com as respectivas estratégias de mitigação. Para riscos como "baixa produtividade da contratada", "problemas na mobilização da obra" e "desempenho inferior ao previsto", as soluções indicadas são ajustes operacionais, reforço de equipe, planejamento e gestão operacional. Para riscos mais graves, como "inexecução total ou parcial da obra", a resposta prevista é o monitoramento do cronograma e a fiscalização eficiente. Em nenhum dos 13 eventos de risco a estratégia de mitigação apontada é a cláusula de retomada.

Há uma contradição interna no edital que merece atenção. A Administração, ao elaborar a análise de riscos, concluiu que os mecanismos tradicionais de fiscalização e sanção são suficientes para gerenciar os riscos de inexecução. Ao mesmo tempo, no item 8.2 do Termo de Referência, impôs a cláusula de retomada como obrigatória. Se a própria área técnica não identificou risco que justifique o step-in da seguradora, a exigência carece de suporte técnico. A motivação é incompleta e contraditória com as conclusões da análise de riscos.

O item 8.1.2 do Termo de Referência tenta justificar a cláusula com o seguinte fundamento: "necessidade de assegurar a continuidade da execução dos serviços em áreas rurais essenciais à mobilidade da população". Essa justificativa é genérica e aplicável a qualquer obra pública. Toda pavimentação rural atende à mobilidade da população. Toda obra de infraestrutura é, em algum grau, essencial. Se esse argumento bastasse, a cláusula de retomada seria obrigatória em toda e qualquer contratação de engenharia, o que esvaziaria completamente o critério legal de grande vulto estabelecido pelo art. 99 da Lei nº 14.133/2021.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 consagra o princípio da motivação como um dos pilares do regime licitatório. A exigência de cláusula de retomada sem demonstração técnica de sua necessidade específica para este objeto e em contradição com a análise de riscos elaborada pela própria Administração viola esse princípio. Viola também o princípio do julgamento objetivo, pois impõe aos licitantes um custo sem que a finalidade dessa imposição esteja demonstrada de forma concreta e particularizada.

2.4. Planilha Orçamentária com Apenas 2 Itens: Impossibilidade de Formulação de Proposta Adequada

A planilha orçamentária do edital, constante do Anexo I.1, discrimina apenas 2 (dois) itens: CPU-01, relativo ao assentamento de blocos de concreto, com valor unitário de R\$ 80,60 (com BDI); e CPU-02, relativo ao assentamento de meio-fio, com valor unitário de R\$ 56,92 (com BDI). Não há qualquer abertura dos custos unitários de materiais, mão de obra, equipamentos e transportes que compõem cada serviço.

As composições detalhadas existem no Anexo I.4 do edital, com a discriminação de equipamentos, mão de obra, materiais, serviços e itens de transporte que integram cada preço unitário. No entanto, essas composições não estão refletidas na planilha que efetivamente orienta a formulação da proposta comercial pelos licitantes. O que se tem é uma agregação excessiva: dois valores globais que escondem a real estrutura de custos da contratação.

O art. 18, § 1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021 exige que o orçamento estimado seja acompanhado dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte. A divulgação de apenas 2 itens agregados frustra essa exigência legal. O licitante fica impossibilitado de verificar a compatibilidade de cada componente do custo com os valores de mercado, de identificar eventuais distorções e de avaliar sua própria capacidade de execução. A formulação de proposta adequada e segura fica comprometida.

O Tribunal de Contas da União, ao examinar situação análoga de ausência de planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários, decidiu que a falta de detalhamento vicia o procedimento licitatório:

Ementa: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. EXPANSÃO DO SISTEMA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM MATO GROSSO. ausência de planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários. falta de detalhamento da composição do BDI. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS HÁBEIS A DESCARACTERIZAR AS IRREGULARIDADES. PROVIMENTO. (Acórdão 1918/2009 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, Processo nº 682120060, julgado em 26/08/2009, Ata nº 34/2009).

Em julgado mais recente, o TCU reiterou essa orientação ao analisar contratação cujo projeto não possuía o devido orçamento detalhado em quantitativos e custos unitários, determinando a correção da planilha estimativa:

Ementa: EDIFICAÇÃO DO NOVO CENTRO DE PROCESSAMENTO FINAL DE IMUNOBIOLOGICOS DE BIO-MANGUINHOS - RJ. CONTRATAÇÃO NO MODELO BUILT TO SUIT COM REVERSÃO DO BEM À FIOCRUZ APÓS PERÍODO DE LOCAÇÃO E AMORTIZAÇÃO DO INVESTIMENTO. PROJETO SEM O DEVIDO ORÇAMENTO DETALHADO EM QUANTITATIVOS E CUSTOS UNITÁRIOS. DETERMINAÇÃO PARA CORREÇÃO DA PLANILHA ESTIMATIVA E ADEQUAÇÃO DA PROPOSTA VENCEDORA. PEDIDO DE REEXAME APRESENTADO PELO CONTRATADO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO NEGADO. (Acórdão 2711/2023 – Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, Processo nº 037.388/2021-5, julgado em 13/12/2023, Ata nº 51/2023).

A situação deste edital é precisamente a mesma: a planilha orçamentária, com seus 2 itens excessivamente agregados, não permite o controle de exequibilidade e sobrepreço. A competitividade resta comprometida, pois os licitantes não dispõem dos elementos necessários para elaborar proposta com segurança técnica. A economicidade da contratação, valor central do processo licitatório, fica prejudicada.

A correção desse vício exige que a Administração discrimine, na própria planilha orçamentária, todos os custos unitários que compõem cada serviço, com os respectivos quantitativos e preços de mercado, em conformidade com o art. 18, § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada do TCU.

2.5. Administração Local Zerada: Irregularidade na Composição do BDI e Ausência de Item Próprio na Planilha

O BDI divulgado no Anexo I.2 do edital apresenta o componente **Administração Local** (rubrica B) com valor de **0,00%**. A planilha orçamentária, por sua vez, não contém qualquer item específico destinado a cobrir os custos de administração local.

Essa omissão é grave. A administração local é componente **inerente a qualquer obra ou serviço de engenharia**. Ela abrange o canteiro de obras, a mobilização e desmobilização de pessoal e equipamentos, a equipe administrativa e de apoio, a vigilância, o consumo de água e energia no local dos serviços, entre outros elementos indispensáveis à execução contratual. Não existe obra ou serviço de engenharia sem esses custos.

Ao zerar a administração local no BDI e não a prever como item autônomo na planilha, a Administração distorceu o valor estimado da contratação **para menos**. O orçamento deixou de refletir um custo real e necessário. Essa distorção produz dois efeitos nocivos: induz os licitantes a erro na formulação de suas propostas e cria risco concreto de execução deficitária, pois o contratado não terá lastro orçamentário para arcar com despesas administrativas essenciais.

O Tribunal de Contas da União já examinou essa questão. No Acórdão 798/2012-Plenário, a Corte reconheceu a necessidade de que custos de mobilização e desmobilização da obra, instalação e manutenção do canteiro e administração local estejam discriminados na planilha orçamentária como custos diretos:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. ANTEPROJETO DE SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA. NECESSIDADE DE CUSTOS DE "MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO DA OBRA", "INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO DO CANTEIRO" E "ADMINISTRAÇÃO LOCAL" ESTAREM DISCRIMINADOS, NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA, COMO CUSTOS DIRETOS NA CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. ASSUNTO QUE COMPORTA NOVAS DISCUSSÕES. REJEIÇÃO. (Acórdão 798/2012 – Plenário, Relator Ministro Ana Arraes, Processo nº 844720099, julgado em 04/04/2012, Ata nº 11/2012).

O dever de planejamento que orienta a fase preparatória da licitação, previsto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, impõe que o orçamento estimado reflita **todos** os custos necessários à execução do objeto. A exclusão da administração local vicia o orçamento estimado, compromete sua função de parâmetro de controle e contamina a legalidade de todo o procedimento licitatório. A economicidade imediata de um orçamento

artificialmente reduzido converte-se em prejuízo concreto na fase de execução, quando os custos reais inevitavelmente emergirão.

3. PEDIDOS

Diante do exposto, a impugnante requer ao Senhor Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento:

- a) o recebimento e o conhecimento da presente impugnação, declarando-se sua tempestividade e legitimidade;
- b) no mérito, o acolhimento do pedido principal quanto à cláusula de retomada: a supressão da obrigatoriedade de cláusula de retomada no seguro-garantia, constante do item 8.2 do Termo de Referência e da cláusula décima da minuta de contrato, mantida a faculdade de o contratado optar pelo seguro-garantia sem cláusula de retomada, nos termos do art. 98 da Lei nº 14.133/2021;
- c) a determinação de que a Administração detalhe a planilha orçamentária, discriminando todos os custos unitários relevantes que compõem cada serviço, com os respectivos quantitativos e preços de mercado, em conformidade com o art. 18, § 1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União;
- d) a inclusão de item próprio de administração local na planilha orçamentária e a correspondente correção do BDI, com a previsão de percentual adequado para cobrir os custos de canteiro de obras, mobilização, equipe administrativa e demais elementos essenciais à execução contratual;
- e) em qualquer caso, a republicação do edital com a consequente reabertura do prazo para apresentação de propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, assegurando-se a todos os interessados o direito de reformular suas propostas com base no edital retificado;
- f) subsidiariamente, quanto à cláusula de retomada, a inclusão de justificativa técnica específica que demonstre, à luz do art. 99 da Lei nº 14.133/2021 e da análise de riscos que instrui o processo, a necessidade concreta da medida para este objeto, superando-se a fundamentação genérica atualmente apresentada.

Vitória/ES, segunda-feira, 30 de julho de 2026.

Joao Vitor Guaitolini Martins

Sócio Administrador

CPF n. 158.041.407-95