ILMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 440001-13/2026
Processo Administrativo n° 02000.002158/2026-97

ESPLANADA SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, com sede na ADE CONJUNTO 15, LOTE 6, SALA 01 ÁGUAS CLARAS, BRASÍLIA-DF, CEP: 71988-180, CNPJ: 01.099.686/0001-82, representada por seu Sócio, vem, tempestivamente, à presença de V. Sª, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), Lei Federal nº 10.520/2002, Decreto nº 10.024/2019, apresentar IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, em virtude de inconsistências técnicas e omissões verificadas na planilha de custos estimada e em elementos do Termo de Referência, que comprometem a isonomia, a exequibilidade das propostas e a segurança jurídica do certame.

I – RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

O presente recurso refere-se ao Pregão Eletrônico nº 13/2026, cujo objeto é a **"Contratação de serviços contínuos terceirizados, com vistas ao atendimento das demandas administrativas e operacionais de natureza complementar, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para o Ministério do**

Meio Ambiente e Mudança do Clima, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento".

I. DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é apresentada dentro do prazo previsto no item 12.1 do Edital, que faculta a qualquer pessoa impugnar o instrumento convocatório por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021, até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para abertura do certame, ora agendada para 05/08/2026, às 9h30 (horário de Brasília).

II. SÍNTESE DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

A presente irresignação não se dirige a cláusulas redacionais do Edital, mas sim à consistência técnica e metodológica da pesquisa de preços que fundamentou o valor estimado/máximo da contratação (R$ 30.270.732,48 para 24 meses), consolidada na Nota Técnica de Pesquisa de Preços (SEI 2343732) e no respectivo Mapa Comparativo de Preços (Anexo I do Edital / Anexo I do Termo de Referência), documentos que integram o instrumento convocatório nos termos do item 13.11 do Edital.

Da análise do Mapa Comparativo de Preços, constatam-se falhas metodológicas que comprometem a representatividade do valor de referência adotado, notadamente: (i) a utilização, para fins de cálculo da média que compõe o "Valor Unitário do Posto Inicial", de contratações-parâmetro predominantemente desprovidas do pacote de benefícios exigido pela própria Administração; (ii) a incorporação linear e não fundamentada da parcela de reembolso-creche (R$ 105,33) sobre essa média, sem demonstração de compatibilidade com os demais benefícios; (iii) a mistura, sem tratamento estatístico, de amostras com regimes tributários manifestamente distintos (8,65% e 14,25%); e (iv) a ausência de comprovação do percentual de SAT/RAT considerado em cada amostra.

III. DOS FATOS

O item 9.3 do Termo de Referência 31/2025 (Anexo I do Edital) fixa, para cada posto de trabalho, custos unitários mínimos relevantes que os licitantes estão obrigados a observar em suas planilhas de custos, sob pena de desclassificação (item 7.25 a 7.28 do

ADE conjunto 15 lote 06 sala 1
CEP: 71.988-180 - Águas Claras - DF
(61) 9 9664-0888 - 3973-0888
@esplanadaservicos
/esplanadaservicosterceirizados/
www.esplanadaservicos.com.br
publico.esplanadaservicos@gmail.com

Edital), incluindo, além do salário-base e do auxílio-alimentação, os seguintes benefícios de natureza trabalhista/social: (a) plano ambulatorial; (b) auxílio odontológico; (c) seguro de vida e assistência funeral; e (d) reembolso-creche, este último instituído a partir do Decreto nº 12.174/2024 e disciplinado, no âmbito federal, pela Instrução Normativa SEGES/MGI nº 147/2026.

Ocorre que, ao se examinar o Mapa Comparativo de Preços que fundamentou o valor estimado da contratação (planilha "Inicial", colunas de M a AT), verifica-se que a Administração, na coluna "QTDE PREÇOS PESQUISADOS", considerou entre 3 (três) e 7 (sete) contratações-parâmetro por posto de trabalho. A ora impugnante, em diligência própria, realizou levantamento independente junto às respectivas empresas e contratos indicados como parâmetro, identificando as condições efetivamente praticadas em cada um deles quanto ao pacote de benefícios. Desse levantamento, constatou-se que a esmagadora maioria — 14 (catorze) das 16 (dezesseis) contratações relacionadas na pesquisa — corresponde a contratos que não preveem o pacote de benefícios (plano de saúde, odontológico, seguro de vida e auxílio-creche) exigido pelo próprio Termo de Referência desta licitação, conforme sintetizado no quadro abaixo:

Órgão / Contrato-parâmetro	**Anotação da pesquisa quanto a benefícios**	**Anotação da pesquisa quanto a tributos/encargos**
Ministério da Cultura – Ctr 20/2024 (SRP 10/2023)	Não consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral; e reembolso-creche	Tributos abaixo da média de lucro presumido e real / FGTS 3,20%
Senado Federal – Ctr 235/2024	Não consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral; e reembolso-creche	Tributos lucro real 14,25% / INSS 5,00% desoneração
Anatel – Ctr 63/2025	Não consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral.	Tributo lucro presumido
CNPq – Ctr 69/2025	Consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio	Tributo lucro presumido

Órgão / Contrato-parâmetro	Anotação da pesquisa quanto a benefícios	Anotação da pesquisa quanto a tributos/encargos
	odontológico; seguro de vida e assistência funeral.	
MGI – Ctr 26/2025	Não consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral.	Tributo lucro presumido
MCTI – Ctr 11/2021	Não consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral.	Tributos abaixo da média de lucro presumido e real
MCTI – Ctr 09/2022	—	Tributos abaixo da média de lucro presumido e real
INEP – Ctr 03/2026	Não consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral.	Tributo lucro presumido
MEC – Ctr 22/2025	Não consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral.	Tributos abaixo da média de lucro presumido e real
MME – Ctr 17/2025	Não consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral.	Tributo presumido
MEC – Ctr 35/2025	Consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral.	Tributo presumido
MME – Ctr 06/2022	Não consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral.	Tributos abaixo da média de lucro presumido e real

Órgão / Contrato-parâmetro	Anotação da pesquisa quanto a benefícios	Anotação da pesquisa quanto a tributos/encargos
MDS – Ctr 11/2025	Não consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral.	Não está repactuado / Valor defasado
PGR – Ctr 66/2025	Não consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral.	Tributo presumido
Ministério das Cidades – Ctr 22/2025	Não consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral.	Tributos abaixo da média de lucro presumido e real
MDA – Ctr 10/2025	Não consta para cálculo os benefícios: Plano ambulatorial; auxílio odontológico; seguro de vida e assistência funeral.	Tributo presumido

Como se observa, apenas a contratação do CNPq (Contrato 69/2025) foi anotada como “OK” sem ressalva quanto a benefícios, e apenas a contratação do MEC (Contrato 35/2025, empresa Esplanada) foi expressamente confirmada como “COM BENEFÍCIOS”. Todas as demais 14 (catorze) amostras — isto é, 87,5% (oitenta e sete inteiros e cinco décimos por cento) do total pesquisado — foram anotadas como desprovidas do pacote de benefícios ora exigido.

IV. DO MÉRITO

IV.1. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O PISO DE CUSTOS MÍNIMOS RELEVANTES (ITEM 9.3 DO TR) E O TETO DE ACEITABILIDADE CONSTRUÍDO A PARTIR DE AMOSTRAS SEM BENEFÍCIOS.

O “Valor Unitário do Posto Inicial (A)” que compõe a Planilha Final do valor estimado (Anexo I do Edital) corresponde, para cada posto, à média aritmética dos valores obtidos nas contratações-parâmetro do Mapa Comparativo (coluna “AV — MÉDIA” da Planilha

Inicial). Como demonstrado no item III acima, tal média foi construída, em sua grande maioria, a partir de contratos que não preveem plano ambulatorial, odontológico, seguro de vida ou auxílio-creche.

Ocorre que esses mesmos benefícios são exigidos pelo item 9.3 do Termo de Referência como custos mínimos relevantes que TODAS as licitantes deverão obrigatoriamente considerar em suas propostas, sob pena de inexequibilidade ou desclassificação. Há, portanto, uma contradição interna no próprio instrumento convocatório: o valor de referência (teto de aceitabilidade de preços) foi calculado com base em uma cesta de custos mais enxuta (sem benefícios), ao passo que o próprio Edital exige das licitantes uma cesta de custos mais ampla (com benefícios). Essa incompatibilidade tende a comprimir artificialmente a margem de exequibilidade das propostas que corretamente precifiquem os custos obrigatoriamente exigidos, em contrariedade ao princípio do julgamento objetivo e da busca da proposta mais vantajosa (art. 5º e art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021), além de contrariar o próprio dever de a pesquisa de preços utilizar parâmetros efetivamente comparáveis entre si.

Ante o exposto, verifica-se, na Planilha Final, especificamente na coluna “J — Reembolso-Creche (B)”, que o valor de R$ 105,33 foi acrescido de forma linear e uniforme aos 8 (oito) postos de trabalho, sobre o “Valor Unitário do Posto Inicial (A)” apurado no Mapa Comparativo.

Entretanto, não consta dos autos memória de cálculo capaz de demonstrar se os demais benefícios obrigatórios previstos no item 9.3 do Termo de Referência foram efetivamente considerados na formação do preço estimado. Referem-se, em especial, ao plano ambulatorial, com valor aproximado entre R$ 209,40 e R$ 212,00; ao auxílio odontológico, entre R$ 14,25 e R$ 14,28; e ao seguro de vida, no valor de R$ 3,78. Em conjunto, tais benefícios representam um custo adicional aproximado de R$ 227,00 a R$ 230,00 por posto de trabalho.

Apesar disso, apenas o reembolso-creche foi expressamente incluído na Planilha Final. Os demais benefícios não aparecem de forma individualizada em qualquer coluna, tampouco há demonstração técnica de que tenham sido absorvidos pelos valores obtidos na pesquisa de mercado.

A ausência dessa comprovação torna-se ainda mais relevante diante do fato de que 14 das 16 amostras utilizadas no Mapa Comparativo não calculam os benefícios. Assim, não é razoável presumir que os custos relativos ao plano ambulatorial, ao auxílio odontológico e ao seguro de vida estejam incorporados à média apurada.

Ao contrário, os elementos constantes dos autos indicam que esses valores provavelmente não foram considerados na composição do preço final de referência, ocasionando sua subestimação e comprometendo a adequada cobertura dos custos necessários à execução contratual.

Tal lacuna metodológica compromete a transparência e a verificabilidade do orçamento estimado, em contrariedade ao dever de motivação e de explicitação da memória de cálculo previsto nos itens 5.26.4 e 9.3.16 do próprio Termo de Referência, que exigem clareza quanto à composição dos custos mínimos relevantes.

IV.2. INCONSISTÊNCIA NA INCORPORAÇÃO DO REEMBOLSO-CRECHE (R$ 105,33) AO VALOR DE REFERÊNCIA

O único benefício que foi efetivamente contemplado na Planilha Final — o reembolso-creche, no valor de R$ 105,33 — padece de vício próprio na sua forma de apuração. Verifica-se que essa parcela foi simplesmente somada de modo linear e direto ao "Valor Unitário do Posto Inicial (A)", sem que sobre ela incidisse o Módulo correspondente aos Custos Indiretos, Tributos e Lucro (CITL), integrante da metodologia de composição de preços prevista na IN SEGES/ME nº 5/2017. Ora, segundo essa metodologia, todo custo direto integrante da remuneração e dos benefícios do empregado deve compor a base sobre a qual incidem, proporcionalmente, os tributos e o lucro da contratada, de modo a refletir o custo real e integral de sua contratação. Ao ser inserido "por fora" do cálculo, sem o correspondente rateio do CITL, o valor de R$ 105,33 chega ao preço final subdimensionado, pois deixa de refletir a carga tributária e a margem de lucro que necessariamente incidiriam sobre esse custo caso tivesse sido corretamente processado dentro da planilha de composição de custos.

Trata-se, portanto, de vício que se soma — e não se confunde — com a ausência dos demais benefícios do item 9.3 do TR, evidenciando que o valor de referência apurado

está, sob mais este aspecto, aquém do que seria necessário para fazer frente aos encargos e obrigações que a contratada efetivamente arcará na execução contratual.

IV.3. HETEROGENEIDADE NÃO TRATADA QUANTO AO REGIME TRIBUTÁRIO DAS EMPRESAS-PARÂMETRO

Da pesquisa, constata-se a utilização, lado a lado e sem qualquer segregação estatística, de contratações com cargas tributárias diversas — algumas ao redor de 7,56% a 8,65% (compatível com regime cumulativo de PIS/COFINS, próprio do Lucro Presumido) e ao menos uma em 14,25% (compatível com regime não cumulativo de PIS/COFINS, próprio do Lucro Real).

Essa mistura de regimes tributários distintos, sem tratamento estatístico ou justificativa técnica que normalize a comparação, é especialmente relevante porque a própria contratação veda expressamente o uso do regime do Simples Nacional pelas licitantes (item 5.7 do Edital, com fundamento no art. 17, XII, da Lei Complementar nº 123/2006), por se tratar de cessão de mão de obra em dedicação exclusiva. Ao se utilizar, na pesquisa de preços, predominantemente amostras vinculadas à menor carga tributária (7,56%), o valor de referência tende a subestimar sistematicamente o custo tributário que incidirá sobre a generalidade das licitantes, notadamente aquelas sujeitas ao Lucro Real, em contrariedade aos princípios da isonomia e da representatividade da pesquisa de mercado.

IV.4. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO PERCENTUAL DE SAT/RAT ADOTADO NAS AMOSTRAS

Adicionalmente, da análise das amostras que compõem o Mapa Comparativo de Preços, verifica-se que a maior parte das contratações-parâmetro adota percentual de Seguro Acidente do Trabalho/Risco Ambiental do Trabalho (SAT/RAT) inferior a 2,5%.

Nesse contexto, entende-se que a adoção do percentual de SAT/RAT de 3% (grau de risco máximo) na elaboração da pesquisa de preços e do orçamento estimado desta licitação — por ser o percentual geralmente incidente sobre as empresas do ramo de cessão de mão de obra e serviços terceirizados de apoio administrativo — tende a ampliar a

competitividade do certame, na medida em que evita que o valor de referência seja construído a partir de amostras que apuram o encargo em percentual inferior ao efetivamente devido. Ao se adotar como parâmetro um SAT/RAT subestimado, a pesquisa de preços acaba por restringir a disputa às empresas que, corretamente ou não, apuram esse encargo em patamar reduzido, colocando em desvantagem — ou mesmo alijando do certame — as licitantes que apuram o SAT/RAT no percentual máximo, tecnicamente esperado para esta atividade. A adoção do percentual de 3% como referência, portanto, não reduz a concorrência: ao contrário, amplia-a, ao assegurar que também as empresas que corretamente calculam esse encargo no grau de risco pertinente possam apresentar propostas exequíveis e competir em igualdade de condições, em atendimento aos princípios da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa (art. 5º e art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021).

IV.5. CONSEQUÊNCIA JURÍDICA

Em conjunto, as inconsistências acima apontadas — heterogeneidade quanto a benefícios, incorporação linear e não fundamentada do reembolso-creche, mistura não tratada de regimes tributários distintos e ausência de comprovação do SAT/RAT — comprometem a representatividade estatística da pesquisa de preços que fundamenta o valor estimado da contratação, em contrariedade ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021 (que exige orçamento estimado com precisão suficiente) e aos princípios da isonomia, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º e art. 11 da mesma Lei), impondo-se a revisão da pesquisa antes da abertura da sessão pública.

V. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

a) o recebimento e conhecimento da presente impugnação, por ser tempestiva e legítima a parte impugnante, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 12 do Edital;

b) a suspensão da sessão pública designada para 05/08/2026, até a análise e resposta motivada aos pontos ora suscitados;

c) a revisão da pesquisa de preços (Nota Técnica SEI 2343732 e Mapa Comparativo de Preços), com segregação expressa entre as contratações-parâmetro que preveem e as que não preveem o pacote de benefícios exigido no item 9.3 do Termo de Referência, e com apresentação de memória de cálculo que demonstre como o valor de cada benefício foi (ou não) incorporado ao valor final de referência;

d) o esclarecimento e a padronização do tratamento tributário adotado na pesquisa de preços, com discriminação, para cada amostra utilizada, do regime tributário (Lucro Presumido/Lucro Real) e da alíquota efetiva considerada, e a exclusão ou o tratamento estatístico adequado de eventuais discrepâncias que comprometam a representatividade da média/mediana apurada;

e) a revisão do valor estimado da contratação para que reflita o percentual máximo de SAT/RAT de 3%, geralmente praticado para esta natureza de atividade, corrigindo a distorção apontada no item IV.4 desta impugnação;

f) caso confirmadas as inconsistências apontadas, a retificação do valor estimado da contratação e, se necessário, republicação do Edital com reabertura de prazos, nos termos do art. 165 e seguintes da Lei nº 14.133/2021;

g) subsidiariamente, caso não acolhida a presente impugnação, que a decisão seja motivada de forma específica quanto a cada um dos pontos técnicos ora suscitados, para os fins do art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos,
Pede deferimento.
Brasília-DF, 30 de julho de 2026.

[redacted]

André Luis S. de Oliveira
Diretor
Esplanada Serviços Terceirizados Ltda

ESPLANADA SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA