MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE COMPRAS E CONTRATOS
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES

ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO 1 AO EDITAL

PROCESSO Nº 02000.002158/2026-97

REFERÊNCIA: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 440001-13/2026

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES E SUA TEMPESTIVIDADE

1.1. Trata-se de instrumento de impugnação apresentado pela empresa **ESPLANADA SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 01.099.686/0001-82**, doravante denominada **impugnante,** apresentada em 30/07/2026, **contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 440001-13/2026 - UASG: 440001**, que tem por objeto 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 no Edital.

1.2. Nos termos do artigo 164 da Lei 14.133/2021, bem como pelo subitem 12.1 do Edital, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. Assim, considerando que a abertura do respectivo procedimento licitatório estava prevista para o dia 05/08/2026, tem-se que a presente IMPUGNAÇÃO foi tempestiva e apta a análise de admissibilidade para avaliação do mérito.

2. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO

2.1. A impugnante apresenta sua peça, em síntese, conforme se segue:

2.1.1. 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.

2.1.2. 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.

2.1.3. Há 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.

2.1.4. 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.

2.1.5. 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. 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.

2.1.6. 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.

3. DA ANÁLISE À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

3.1. A impugnação apresentada dispõe essencialmente de quatro ponto centrais, indicados no tópico anterior, que para melhor verificação serão colocados abaixo:

- (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.

3.2. Os quatro pontos indicados demonstraram, dada a relevância dos questionamentos, por envolver questões financeiras, uma revisão dos artefatos, em especial ao que concerna a composição do preços estimado, mais especificamente na construção da planilha de custos e formação de preços.

3.3. Neste sentido, a impugnação foi encaminhada ao Setor Técnico da licitação para melhor verificação do caso, que por conseguinte apresentou manifestação a cada um dos quatro pontos questionados na impugnação. Assim, segue a manifestação apresentada pelo Setor Técnico referente à impugnação:

> Ainda em atenção ao Despacho SEI 65732 (2397978), quanto ao pedido de Impugnação apresentado em face do Edital do mesmo Pregão, informamos que procedemos uma revisão dos artefatos da contratação, que resultou na elaboração da manifestação abaixo, a qual submetemos com o intuito de, no que couber, ser considerada na resposta ao pedido de impugnação em tela.
>
> *(i) Da 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.*
>
> Em relação ao apontamento apresentado, informa-se que a Administração procedeu à revisão da

metodologia utilizada na elaboração da estimativa de preços, considerando as especificidades da contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. Nesse sentido, a Planilha de Custos e Formação de Preços encontra-se em processo de revisão técnica, observando-se as disposições do subitem 2.9 do Anexo V da Instrução Normativa nº 5/2017, de forma a assegurar que todos os componentes obrigatórios da contratação, inclusive benefícios e encargos incidentes, estejam adequadamente refletidos no valor de referência.
Dessa forma, acolhe-se o apontamento da impugnante e serão promovidos ajustes no instrumento convocatório e nos documentos que o integram, visando corrigir eventuais inconsistências identificadas entre os custos mínimos obrigatórios e os parâmetros utilizados na composição do valor estimado da contratação.

(ii) Da inconsistência na incorporação do reembolso-creche ao valor de referência.

Quanto à alegação referente à parcela de reembolso-creche, registra-se que a Administração está realizando a revisão dos benefícios previstos na legislação e nos instrumentos coletivos aplicáveis à categoria profissional abrangida pela contratação. A análise em curso contempla a verificação da correta incidência, metodologia de cálculo e inclusão dos benefícios obrigatórios na Planilha de Custos e Formação de Preços, de forma a garantir que o valor estimado reflita adequadamente os custos efetivos da futura contratação.
Assim, acolhe-se o questionamento apresentado, sendo promovidos os ajustes necessários no instrumento convocatório e na planilha de custos, com vistas a assegurar o correto tratamento do benefício de reembolso-creche na composição dos custos referenciais.

(iii) Da heterogeneidade não tratada quanto ao regime tributário das empresas-parâmetro.

No tocante à alegação de ausência de tratamento metodológico das diferenças entre os regimes tributários das empresas utilizadas como parâmetro, esclarece-se que a Administração está aprimorando a metodologia de composição dos custos estimados, priorizando a utilização da Planilha de Custos e Formação de Preços como instrumento principal para a formação do preço de referência.
Essa sistemática proporciona maior transparência, detalhamento e rastreabilidade dos componentes de custo, permitindo tratamento mais adequado das parcelas tributárias e reduzindo possíveis distorções decorrentes das particularidades tributárias das empresas pesquisadas. Dessa forma, será promovida a revisão dos documentos do certame, com os ajustes necessários para conferir maior uniformidade e consistência ao tratamento dos componentes tributários considerados na estimativa da contratação, sanando o apontamento formulado pela impugnante.

(iv) Da ausência de comprovação do percentual de SAT/RAT adotado nas amostras.

Em relação ao questionamento acerca dos percentuais de SAT/RAT considerados na composição dos custos, informa-se que a Administração está revisando os encargos incidentes sobre a folha de pagamento e os respectivos parâmetros utilizados na Planilha de Custos e Formação de Preços.
A revisão tem por objetivo assegurar a adequada fundamentação técnica dos percentuais adotados, em conformidade com a legislação e com as características das atividades objeto da contratação.
Assim, acolhe-se o apontamento apresentado, sendo promovidos os ajustes necessários no instrumento convocatório e na Planilha de Custos e Formação de Preços, de modo a explicitar e adequar os percentuais considerados na composição dos encargos trabalhistas e previdenciários da contratação.

Assim, diante dos apontamentos apresentados na impugnação, esta Coordenação reconhece a necessidade de aprimoramento da metodologia empregada na elaboração da pesquisa de preços e da Planilha de Custos e Formação de Preços, e sugere o acolhimento total dos apontamentos formulados na impugnação, em razão dos quais passará à revisão do instrumento convocatório, do Termo de Referência, da Planilha de Custos e Formação de Preços e dos demais documentos pertinentes, com a realização dos ajustes necessários à correção das inconsistências identificadas.

As adequações deverão assegurar maior precisão, transparência, razoabilidade e rastreabilidade na formação do preço estimado, bem como sua compatibilidade com a legislação aplicável, os instrumentos coletivos incidentes e os preços praticados no mercado.

Consequentemente, o certame deverá observar as adequações decorrentes da revisão realizada, inclusive quanto à eventual necessidade de republicação do instrumento convocatório e reabertura dos prazos legais, conforme a extensão das alterações promovidas.

Assim, que possível, inseriremos nova pesquisa de mercado e os respectivos artefatos revisados neste processo.

3.4. Conforme se extrai da leitura acima, os quatro pontos da impugnação demonstraram a necessidade de adequação à construção da planilha de custos e formação de preços, no sentido de trazer maior especificação dos custos dispostos na planilha bem como para tornar o certame mais competitivo - como no caso do questionamento relacionado ao SAT/RAT.

3.5. A impugnação demonstrou que a composição da planilha de custos e formação de preços carece de maior detalhamento dos gastos, de modo a trazer maior clareza e transparência aos licitantes para a apresentação dos seus preços.

3.6. Dessa forma, em face da impugnação e da necessidade de análise mais aprofundada quanto aos valores da planilha de custos e formação de preços, a licitação foi suspensa até a conclusão da análise da impugnação e da pesquisa mercadológica.

3.7. Após a análise da impugnação, conforme manifestação da área técnica, foi elaborada nova pesquisa e por consequência, elaborada nova planilha de custos e formação de preços, de maneira a melhor refletir os valores praticados no mercado, bem como para maior adaptação à legislação aplicável.

3.8. Tem-se portanto o provimento da impugnação apresentada, a qual a Administração reconhece a necessidade de aprimoramento da metodologia utilizada na estimativa de preços e na Planilha de Custos e Formação de Preços, especialmente quanto à compatibilização entre os custos mínimos obrigatórios e o valor de referência, à adequada incorporação do reembolso-creche e dos demais benefícios aplicáveis, ao tratamento das diferenças decorrentes dos regimes tributários das empresas utilizadas como parâmetro e à fundamentação dos percentuais de SAT/RAT considerados. Nesse sentido, os apontamentos foram acolhidos, que após revisão técnica da Planilha de Custos e Formação de Preços e dos demais documentos pertinentes, com vistas a assegurar maior consistência, transparência e aderência dos parâmetros utilizados aos custos efetivos da contratação, promoveu-se os ajustes correspondentes no instrumento convocatório, no Termo de Referência e nos demais documentos que integram o certame.

4. DA DECISÃO

4.1. **Diante do exposto, conheço da impugnação, uma vez presente os requisitos de admissibilidade, e no mérito DÁ-SE PROVIMENTO à impugnação interposta, posta a necessidade de alterações na composição da planilha de custos e formação de preços.**

4.2. Assim, o Edital do Pregão Eletrônico terá sua republicação após efetuadas as devidas alterações, com nova data futura para a reabertura da Sessão Pública.

4.3. A presente análise pode ser encontrada na íntegra no seguinte endereço eletrônico: https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/pregao-eletronico-2/2026-1/pregao-eletronico-no-440001-13-2026.

VINÍCIUS MENDES MACHADO

Pregoeiro

Documento assinado eletronicamente por **Vinícius Mendes Machado**, **Coordenador(a)**, em 25/09/2026, às 11:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2451337** e o código CRC **7FF4C215**.