

À COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA nº 10.2025

FLÁVIO DIAS DE ABREU FILHO, brasileiro, solteiro, advogado, devidamente inscrito na OAB/DF 61.406, Diretor Jurídico da **ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE ENGENHARIA E LIMPEZA URBANA DO BRASIL – ALUBRÁS**, sociedade civil com personalidade jurídica, inscrita no CNPJ sob o nº. 43.310.149/0001-80, com sede na Avenida Olinda, nº 960, Sala 1703, Park Lozandes, Goiânia/GO, CEP 74884-120, neste ato em condição de cidadão representando a si próprio, vem respeitosamente perante V. Sa., com fulcro no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal c/c item 16 do Edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

De concorrência pública nº 10.2025, processo nº 1090181/25, promovido pela Secretaria de Viação e Obras, ante as razões de fato e de direito a seguir alinhavadas.

I. FATOS E FUNDAMENTOS

Conforme se verifica pela leitura do Edital, trata-se de licitação para contratação de empresa para a execução das obras de pavimentação e drenagem em ruas localizadas nos Bairros São Simão e Ouro Verde, no Município de Várzea Grande/MT.

Ao realizar minuciosa análise do instrumento convocatório, por intermédio de sua assessoria técnica, esta Associação identificou que se trata de procedimento absolutamente complexo, incabível com a modalidade que se pretende licitar.

Além disso, diversas outras irregularidades foram verificadas de forma

a impedir o prosseguimento do referido certame.

II.1 MODALIDADE DE REGISTRO DE PREÇO. SERVIÇOS COMPLEXOS.

A utilização do **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, por meio da modalidade **pregão** para a contratação de **serviços contínuos e complexos** contraria frontalmente a legislação e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que restringem o uso do pregão a serviços comuns e padronizáveis.

De forma precípua, precioso esclarecer o que a Lei 14.133/21 entende como Sistema de Registro de Preços (SRP), com fins de demonstrar, de forma clara e precisa, a impossibilidade de aplicação à coleta de resíduos sólidos urbanos. Destarte, a norma Federal entende que tal sistema deve ser compreendido como auxiliar à licitação e contratação realizadas pelo diploma legal:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

(...)

IV - sistema de registro de preços;

Ou seja, deve ser utilizado como instrumento auxiliar para facilitar a atuação da Administração Pública, sem gerar compromisso efetivo de contratação, sendo que o eventual vencedor do certame terá seu preço registrado, para fins de atender as demandas posteriores de contratação, as quais deverão passar por processos licitatório da mesma forma.

Explica o Tribunal de Contas da União¹:

O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial quando [4]:

- a. pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- b. pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração;
- c. for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

¹ <https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/5-9-4-sistema-de-registro-de-precos-2/>.

d. for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade, inclusive nas compras centralizadas; e

e. for atender à execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão à ata de registro de preços por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal para fins de transferências voluntárias. No caso de compras nacionais, não haverá a necessidade de manifestação de interesse durante o período de divulgação da intenção de registro de preços- IRP^[5].

Disso já temos um severo problema, tendo em vista que o art. 85 da Lei n. 14.133/2021 dispõe que a Administração só poderá usar esse procedimento para contratar a **execução de obras e serviços de engenharia desde que exista um projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional**. Veja-se:

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
- II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

O sistema de Registro de Preços é definido, propriamente, pela padronização de objetos e/ou serviços. Ou seja, a descrição do objeto, para fins de SRP, deve envolver uma prestação padrão, não apresentando identidade própria diferenciada – e que, diante das razões expostas, não condiz com o escopo da presente pretensão de contratação.

Desta forma, o Tribunal de Contas da União entende que tal sistema deva ser realizado somente para obras e serviços simples de engenharia, em projetos “padronizáveis e replicáveis, e não para objeto incerto e sem prévia delimitação dos locais em que as intervenções serão realizadas ou sem prévia elaboração dos projetos básicos das obras a serem executadas”².

Esse é o entendimento empossado por Marçal Justen Filho³ pois, estando a Administração diante da necessidade de um objeto diferenciado, esta não poderá ser satisfeita pelo registro de preços:

Em outras palavras, o SRP é especialmente adequado para selecionar produtos padronizados e destituídos de características específicas. Se a Administração

² <https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/5-9-4-sistema-de-registro-de-precos-2/>.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

necessitar de um objeto diferenciado, essa contratação dificilmente poderá ser satisfeita mediante uma proposta contemplada em um SRP.

(...)

Por isso, é usual que as informações obtidas sejam genéricas e não apropriadas para uma contratação dotada de peculiaridade diferenciada. Por isso, as informações genéricas produzidas num procedimento auxiliar podem ser insuficientes ou inadequadas em vista das especificidades de uma licitação ou contratação determinada.

De outro lado, pontua-se que o decurso de tempo entre a data da conclusão do procedimento auxiliar – SRP – e o momento da contratação específica da licitante evidencia o risco de que o registro de preços não mais seja compatível com a situação existente, especialmente no caso em tela, eis que (i) trata-se de objeto de alta complexidade; e, (ii) demanda alto dispêndio técnico e operacional da futura contratada.

Nesse turno, assevera Marçal Justen Filho⁴:

O decurso de tempo entre a data da conclusão do procedimento auxiliar e o momento da realização de uma licitação ou de uma contratação específica pode acarretar a perda de atualidade das informações. Quanto maior o decurso de tempo entre o encerramento do procedimento auxiliar e a realização da licitação ou da contratação futura, tanto maior será a possibilidade de alteração das circunstâncias. Portanto, existe o risco de que a conclusão obtida no âmbito do procedimento auxiliar se refira a uma situação não mais existente concretamente

Infere-se dos argumentos delineados abaixo, que um procedimento licitatório, em quaisquer umas de suas modalidades, deve ser manejado em estrita obediência a legislação, sob pena de violação aos princípios inerentes da Administração pública, especialmente da literalidade e violação à concorrência, sendo que a execução do eventual contrato firmado com vencedora deve manter as mesmas condições do que fora licitado.

Nesta esteira, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes entende que o serviço de engenharia pode ser considerado comum, desde que preencham apresentem as características abaixo:

- a. “as características, quantidades e qualidades forem passíveis de “especificações usuais no mercado”;
- b. “mesmo que exija profissional registrado no CREA para execução, a atuação desse não assume relevância, em termos de custo, complexidade e responsabilidade, no conjunto do serviço;” (in Sistema de registro de preços e

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

pregão presencial e eletrônico, 3. ed. rev., atual. e ampl. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pag. 429).

Verifica-se que o serviço de obras de pavimentação e drenagem em ruas não atende os requisitos acima expostos, nesse turno vejamos: as características, quantidades e qualidades, não são usuais, uma vez que dependem de estudos técnicos prévios e específicos, com objetivo de averiguar a forma metodológica que mais se adequa ao caso concreto, por exemplo, questões da geografia das áreas que serão desenvolvidos os serviços; movimento populacional e características econômicas e sociais da região onde serão executadas as atividades; cálculos de produtividades e, mesmo com a realização desses ensaios, as características, quantidades e qualidades, apresentam-se incomuns.

Do mesmo modo, constata-se que os profissionais da engenharia exercem função preponderante no desenvolvimento dos serviços, visto que são formados por diversas atividades que necessitam da atuação permanente desses técnicos, seja para possibilitar a integração dessas ações ou, a fim de permitir o emprego adequado da metodologia escolhida.

Indo além, a inconsistência é tamanha que, apesar do quadro de resumo afirmar que se trata de contratação para fins de registro de preço, o preambulo do contrato informa que será de execução por empreitada por preço global, o que impõem, além da impossibilidade de adoção do sistema de registro de preço, o afastamento do julgamento objetivo, de forma que as previsões no Edital são contraditórias.

II.2 IMPRECISÕES ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICO- FINANCEIRA (EVTE)

Outro vício de extrema gravidade no procedimento em exame reside na imprecisão e fator genérico do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira (EVTE).

O Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira não constitui mera formalidade, mas requisito essencial ao planejamento e à transparência da contratação, uma vez que serve de referência para a definição do modelo de prestação

dos serviços, elaboração do edital e da minuta contratual, e avaliação da sustentabilidade econômico-financeira da operação.

Tamanha é a sua relevância que o **Ministério das Cidades**, por meio da **Portaria nº 577/2016**, estabeleceu normas específicas para sua elaboração, dispondo que:

Art. 5º. O EVTE deverá ser público, devendo ser disponibilizado no processo de consulta e audiência públicas da minuta de edital de licitação ou da minuta de contrato de programa previstos na legislação.

§ 1º. A publicidade do EVTE deverá ser feita por meio eletrônico, em sítio próprio na rede mundial de computadores.

§ 2º. No procedimento de audiência e consulta pública é permitido aos reguladores, órgãos de controle social, cidadãos e demais interessados ofertar críticas e sugestões ao conteúdo do EVTE.

Nada disso foi observado no caso em análise. O edital do Pregão Eletrônico nº 002A/2025-CONLESTE não apresenta qualquer referência à existência de EVTE, tampouco há notícia de convocação ou realização de Audiência e Consulta Públicas sobre o edital e a minuta do contrato, em total descumprimento à legislação federal e à norma de regência do setor.

O EVTE, conforme o **artigo 3º da Portaria nº 577/2016**, deve ainda servir como base para:

- I – a seleção do modelo de prestação mais adequado à realidade do município;
- II – a elaboração da minuta do edital e do contrato;
- III – a formulação de propostas pelos licitantes;
- IV – a justificativa de dispensa ou inexigibilidade de licitação;
- V – a definição dos parâmetros econômico-financeiros da execução contratual.

Veja que a inexistência ou imprecisão de estudo técnico ao processo licitatório, impede a devida avaliação pela autoridade julgadora e fiscalizadora, do que efetivamente vai ser contratado. Inclusive, mesmo que inexista prejuízo, o TCU tem entendimento que a gravidade trazida pela inexistência de Estudo Técnico, impõe uma verificação severa:

9. Entendo não ser possível acolher as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis. **Apesar da inexistência de débito, em face de atuação tempestiva deste Tribunal ao determinar a adoção de medidas corretivas ao ministério responsável, as irregularidades registradas são graves, seja em função do número de ocorrências, seja em função da materialidade dos recursos envolvidos.** A dimensão da contratação em análise exigiria maior cuidado na definição das diretrizes fixadas no instrumento convocatório,

em especial pelo fato de a contratação anterior para o atendimento da demanda apresentar valores significativamente menores do que aqueles incorporados à Concorrência 001/2017, sem que houvesse registro de apontamentos negativos em relação ao contrato até então vigente.

(...)

11. A inconsistência desses estudos acabou por ensejar conclusões contraditórias no curso do processo e potencialmente lesivas ao erário, com valores de orçamento base elevados, não coincidentes e superiores aos pagos em contratações anteriores, ilustrado pela unidade técnica:

(...)

12. Ainda, a deficiência dos estudos ensejou o somatório de serviços de natureza bastante distinta em uma mesma licitação, a exemplo de “Comunicação Pública”, “Relações com a Imprensa” e “Relações Públicas”, sob a titulação genérica de “Comunicação Corporativa”, reduzindo competição no mercado em face do menor número de empresas que prestam todos eles de modo conjunto. A adequada conceituação e diferenciação de cada um desses serviços foi aclarada por meio da Instrução Normativa SECOM-PR nº 5/2011, com as seguintes identificações de áreas específicas:

(...)

ACÓRDÃO 2693/2019 - PLENÁRIO

Em outros julgados:

Trago à apreciação deste Colegiado Representação formulada pela Santos Queiroz Sra. Fernanda Dayane acerca de possíveis irregularidades ocorridas no município de Paço do Lumiar/MA relacionadas a contratações oriundas da Ata de Registro de Preços – ARP 4/2019, custeadas com recursos federais, no que tange à documentação apresentada pelo Instituto Águia RH Prestação de Serviços, único licitante que participou do certame, para sua habilitação técnica; além da ausência de estudos técnicos preliminares para a realização do processo licitatório.

(...)

Ademais, a simples informação trazida pelo defendente de que sempre envia à Secretaria Municipal de Planejamento as demandas de serviços e produtos que deveriam ser licitados, e que o fez no caso ora em análise, não é capaz de suprir a ausência de estudos técnicos preliminares. Destaco que tampouco foi trazida aos autos cópia do documento que registrasse essa demanda.

(...)

Tais irregularidades relacionadas à documentação apresentada pelo Instituto Águia RH Prestação de Serviços, único licitante que participou do certame, para sua habilitação técnica, além da ausência de estudos técnicos preliminares para a realização do processo licitatório, demonstram uma atuação que carecia de diligência por parte dos responsáveis, a fim de evitar assim a continuidade das irregularidades, de modo que, sendo grave a infração à norma, entendo pertinente a aplicação aos responsáveis da multa insculpida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

(...)

ACÓRDÃO 2607/2021 – PLENÁRIO

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. INSTALAÇÃO DE POÇOS PROFUNDOS. ELEVAÇÃO INJUSTIFICADA DOS PREÇOS REFERENCIAIS EM COMPARAÇÃO COM OS MESMOS ITENS FRACASSADOS EM LICITAÇÃO ANTERIOR DEVIDO À INABILITAÇÃO DAS CONCORRENTES. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO DE NOVOS CONTRATOS E ADESÕES ÀS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS. ORDENS DE SERVIÇOS EXPEDIDAS POUCO ANTES PARA INSTALAÇÃO DE PARTE DOS POÇOS. INCLUSÃO DE SERVIÇOS JÁ LICITADOS. DIMENSIONAMENTO INJUSTIFICADO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS. **ELABORAÇÃO IMPRECISA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E DO TERMO DE REFERÊNCIA. APROVEITAMENTO DE PARECER JURÍDICO DE OUTRA LICITAÇÃO. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR MEDIANTE COMANDOS DEFINITIVOS.** DETERMINAÇÃO PARA QUE NÃO SEJAM ASSINADOS NOVOS CONTRATOS, ORDENS DE SERVIÇO E ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, NEM AUTORIZADA ADESÃO ÀS ATAS EXISTENTES. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE CONTINUAÇÃO DOS CONTRATOS JÁ ASSINADOS EM RAZÃO DA IMPORTÂNCIA DO FORNECIMENTO DE ÁGUA, DESDE QUE COM A EXCLUSÃO DOS SERVIÇOS DUPLICADOS E AJUSTE DOS SERVIÇOS SUPERDIMENSIONADOS. CIENTIFICAÇÃO SOBRE DIVERSAS IRREGULARIDADES COMETIDAS. NECESSIDADE DE AUDIÊNCIA DO RESPONSÁVEL E DE QUE SEJA APURADA A EVENTUALIDADE DE CONSUMAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO.

ACÓRDÃO 2460/2022 - PLENÁRIO

O Poder Judiciário também tem reiterado o entendimento de que o **projeto básico e o EVTE são instrumentos indispensáveis à lisura do procedimento licitatório:**

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROJETO BÁSICO. NECESSIDADE DE ESTUDO PRÉVIO DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA. MULTA APLICADA AO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AMPARO NA LEI Nº 8.666/93 E NO REGIMENTO INTERNO DO TCU. CARÁTER PUNITIVO.I- **O Projeto Básico deve ser precedido de estudo de viabilidade técnica e econômica, de forma que o mesmo expresse a composição de todos os custos unitários, evitando sobrepreços para a Administração Pública e a manipulação indevida do contrato.** Inteligência dos arts. 6º, inciso IX e 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93, e dos 2º e 3º, da Resolução do CONFEA nº 361/91. Precedentes do Tribunal de Contas da União. II- A aplicação de multa ao administrador público que deixa de observar as normas da Lei nº 8.666/93 decorre do art. 82 do referido diploma legal, bem como no Regimento Interno do TCU, este fulcrado na Lei nº 8.443/92, possuindo a referida penalidade caráter punitivo, inexistindo qualquer relação entre o valor cominado e o dano ao erário, acaso existente. III- Apelação desprovida” (TRF-2 - AC: 200550010045149 RJ 2005.50.01.004514-9, Relator: Juiz Federal Convocado MARCELO PEREIRA/no afast. Relator, Data de Julgamento: 28/09/2010, OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é farta em exemplos que condenam a utilização de Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) que não definem o problema público de forma clara e mensurável, recorrendo a justificativas genéricas.

A utilização de expressões vagas e a ausência de critérios técnicos objetivos no ETP são consideradas falhas graves, pois impedem a correta avaliação da necessidade da contratação, a escolha da solução mais adequada e a fiscalização da execução do objeto:

REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. CONCORRÊNCIA 001/2017. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS DE "COMUNICAÇÃO CORPORATIVA". ACÓRDÃO 1.965/2017 - TCU - PLENÁRIO. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E PLANO DE TRABALHO INSUFICIENTES. ESTUDO DE VIABILIDADE DA SOLUÇÃO PRETENDIDA SEM ANÁLISE DAS OPCÕES DISPONÍVEIS NO MERCADO. INDICAÇÃO DE RESULTADOS SUBJETIVOS E NÃO PASSÍVEIS DE ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO. UTILIZAÇÃO DE TIPO DE LICITAÇÃO INADEQUADO. INCLUSÃO DE EXIGÊNCIAS SUBJETIVAS PARA FINS DE "PONTUAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA". ESTIMATIVA DE PREÇOS COM BASE APENAS EM COTAÇÕES OBTIDAS JUNTO A POTENCIAIS FORNECEDORES. SOLICITAÇÃO DE PROPOSTAS A EMPRESAS COM OBJETO SOCIAL ESTRANHO AO OBJETO A SER LICITADO. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. CIÊNCIA. (TCU - RP: 01765220170, Relator: AUGUSTO NARDES, Data de Julgamento: 06/11/2019, Plenário)

A jurisprudência é uníssona em rechaçar a utilização de Estudos Técnicos Preliminares que se baseiam em justificativas genéricas e não definem o problema público em termos técnicos e mensuráveis. A ausência de critérios objetivos no ETP compromete a legalidade e a legitimidade do processo licitatório, podendo levar à sua anulação.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) apresentado falha em cumprir requisito essencial previsto no art. 18, § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021, que determina a avaliação e comparação das diferentes soluções disponíveis no mercado para a resolução do problema. O documento se limita a apresentar uma única solução, sem demonstrar que foram consideradas alternativas tecnicamente viáveis e economicamente mais vantajosas para a Administração. A ausência dessa análise comparativa impede a verificação da economicidade e da eficiência, princípios basilares da administração pública, e macula a fase de planejamento da contratação.

A deficiência do ETP se manifesta na falta de análise comparativa entre opções como a utilização de pavimento rígido em detrimento do flexível, a adoção de soluções mistas que poderiam otimizar custos e durabilidade, ou a

exploração de técnicas de drenagem menos onerosas. Além disso, o estudo não pondera sobre a viabilidade da execução por etapas, que poderia adequar o dispêndio de recursos à disponibilidade orçamentária, nem avalia soluções com menor custo de ciclo de vida (LCC), critério fundamental para garantir a economicidade a longo prazo. Essa omissão representa um vício insanável no planejamento do certame, pois a escolha da solução contratual carece de fundamentação adequada.

A ausência, portanto, de análise de alternativas no ETP configura irregularidade grave, por restringir indevidamente o universo de soluções e impedir a seleção da proposta mais vantajosa. Um planejamento que ignora opções viáveis e se restringe a uma única alternativa, sem justificativa técnica e econômica robusta, viola os princípios da eficiência, da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa, o que impõe a necessidade de revisão do procedimento licitatório para que a fase de planejamento seja devidamente cumprida.

Ademais, o edital da presente licitação, de vultoso valor (aproximadamente R\$ 12 milhões), incorre em vício insanável ao não apresentar uma matriz de alocação de riscos efetiva e detalhada, em afronta direta ao que dispõe o art. 22, § 3º, e o art. 103 da Lei nº 14.133/2021. As menções genéricas a responsabilidades ambientais e prazos não cumprem a exigência legal, que demanda um documento objetivo com a listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, a definição precisa das responsabilidades de cada parte e os mecanismos de mitigação. Para obras e serviços de grande vulto, a matriz de riscos não é uma faculdade, mas uma imposição legal que visa garantir a segurança jurídica e a estabilidade da contratação.

A ausência de uma matriz de riscos efetiva gera grave insegurança jurídica e compromete o pilar do equilíbrio econômico-financeiro do futuro contrato. Sem uma clara definição das responsabilidades por eventos como variações de custos de insumos, problemas geológicos não previstos ou atrasos decorrentes de licenças, as empresas são forçadas a precificar os riscos "às cegas", embutindo em suas propostas custos elevados para cobrir incertezas que poderiam ser objetivamente alocadas. Isso não apenas onera indevidamente a Administração Pública, mas também restringe a

competitividade, afastando licitantes que não estão dispostos a assumir riscos indeterminados e violando o princípio da alocação eficiente de riscos:

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PETROBRAS. APRIMORAMENTO DO MODELO DE CONTRATAÇÃO DE PLATAFORMAS/FPSO. AÇÕES IDENTIFICADAS PARA AMPLIAÇÃO DO MERCADO DE POTENCIAIS FORNECEDORES. ADOÇÃO DA MATRIZ DE RISCOS. OPORTUNIDADES DE MELHORIA DOS REQUISITOS TÉCNICOS GERALMENTE EXIGIDOS. OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO DAS INFORMAÇÕES GERENCIAIS QUE SUBSIDIAM A TOMADA DE DECISÃO PELA DIRETORIA EXECUTIVA E PELO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

(...)

19. Como se sabe, a matriz de riscos é uma cláusula contratual prevista no art. 69, inciso X, da Lei 13.303/2016, definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Por isso, ao mesmo tempo em que ela propicia maior segurança jurídica ao contrato, ainda favorece a melhor elaboração das propostas, na medida em que as licitantes detêm maior conhecimento dos riscos a que serão submetidas.

20. Não por outra razão, este Tribunal tem determinado a sua inserção nos editais de licitação e contratos realizados por empresas estatais, independentemente da modalidade de contratação que vier a ser adotada. Por exemplo, Acórdãos 4.551/2020 e 2.616/2020, ambos do Plenário.

(...)

(TCU - RA: 3202023, Relator: AUGUSTO NARDES, Data de Julgamento: 01/03/2023)

RELATÓRIO DE AUDITORIA. AUDITORIA INTEGRADA. COMANDO DA AERONÁUTICA. CONTRATOS DE SUPORTE LOGÍSTICO. RISCOS ELEVADOS DETECTADOS. CONTROLES INTERNOS INSUFICIENTES. DETERMINAÇÕES PARA PLANO DE AÇÃO DE MITIGAÇÃO DE RISCOS E PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROCEDIMENTOS PARA MELHORIA DO ACOMPANHAMENTO E GESTÃO DOS CONTRATOS E PARA AUMENTO DA SUA TRANSPARÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS QUE VISAM APRIMORAR OS MECANISMOS DE CONTRATAÇÃO E EVITAR OCORRÊNCIAS SEMELHANTES EM CONTRATOS FUTUROS.

(...)

146. Outro ponto que extraio da nova lei de licitações – Lei 14.133/2021, em particular do seu art. 6º, inciso XXVII, é que os futuros contratos deverão abranger matriz de riscos que defina riscos e responsabilidades entre as partes, caracterizando de maneira objetiva o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, mediante a listagem de eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio e previsão de eventual necessidade ou não de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência.

147. Além disso, referida matriz de risco deverá estabelecer as frações do objeto em relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previstas no projeto básico ou termo de referência.

148. Definida essa matriz de riscos, haverá uma base objetiva para consignar contratualmente as hipóteses de alteração contratual, conforme art. 22, § 2º, da Lei 14.133/2021.

(...)

9.1.4.1. regulamente critérios padronizados para a inserção nos futuros contratos de suporte logísticos das seguintes previsões:

(...)

9.1.4.1.3. de matriz de riscos que caracterize e defina de maneira objetiva o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, mediante a listagem de eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio e previsão de eventual necessidade ou não de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência, nos termos do art. 6º, inciso XXVII, da Lei 14.133/2021;

(...)

(TCU - RA: 15552023, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 26/07/2023)

Assim, a jurisprudência do TCU, ainda que de forma indireta em alguns casos, sinaliza claramente para a essencialidade da matriz de riscos no planejamento das contratações. A ausência ou a deficiência desse instrumento é vista como uma falha grave de planejamento, que pode comprometer a economicidade, a eficiência e a segurança jurídica do contrato.

A Lei nº 14.133/2021, ao prever expressamente a matriz de riscos, apenas positivou uma prática que já era considerada boa governança pelo TCU. Portanto, a ausência da matriz de riscos em uma licitação de grande vulto, como a que você analisa, é um argumento robusto para a impugnação do certame, com forte amparo na legislação e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

I. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requere o conhecimento e provimento da presente impugnação para

a) **Acolher a presente impugnação**, em razão das graves irregularidades apontadas, que violam frontalmente a Lei nº 14.133/2021 e os princípios da administração pública, em especial os da legalidade, da eficiência, da economicidade, da isonomia e do julgamento objetivo;

- b) **Suspender o andamento da Concorrência Eletrônica nº 10.2025**, em caráter de urgência, a fim de evitar a contratação de proposta que pode se revelar antieconômica e prejudicial ao erário, dada a ausência de planejamento adequado e a imprecisão dos documentos que compõem o edital;
- c) **Determinar a anulação do certame**, em razão dos vícios insanáveis identificados, notadamente: c.1) A inadequação da utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de obras de engenharia de alta complexidade, em desacordo com o art. 85 da Lei nº 14.133/2021; c.2) A imprecisão e a ausência de fundamentação técnica no Estudo Técnico Preliminar (ETP), que não define o problema público em termos mensuráveis, não analisa alternativas viáveis e não justifica a solução adotada; c.3) A ausência de uma matriz de alocação de riscos efetiva e detalhada, em afronta ao art. 22, § 3º, e ao art. 103 da Lei nº 14.133/2021, o que compromete o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a competitividade do certame.
- d) **Subsidiariamente**, caso não seja acolhido o pedido de anulação, requer a **retificação do edital e de seus anexos**, com a consequente reabertura do prazo para apresentação de propostas, para que sejam sanadas todas as irregularidades apontadas, em especial: d.1) A exclusão do Sistema de Registro de Preços e a adoção de modalidade licitatória compatível com a complexidade do objeto; d.2) A elaboração de um novo Estudo Técnico Preliminar que defina o problema de forma clara e mensurável, analise e compare as alternativas técnicas e econômicas disponíveis, e justifique a solução escolhida com base em critérios objetivos; d.3) A inclusão de uma matriz de alocação de riscos detalhada e em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Termos em que,

Pede e aguarda deferimento.

FLAVIO DIAS DE ABREU
FILHO:04110847125

Assinado de forma digital
por FLAVIO DIAS DE ABREU
FILHO:04110847125
Dados: 2026.01.20 14:03:10
-03'00'

FLÁVIO DIAS DE ABREU FILHO
CPF 041.108.471-25
OAB/DF 61.406



**PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE
SECRETARIA DE VIAÇÃO E OBRAS**

ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PROCESSO ADMINISTRATIVO nº: 1090181/25

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 010/2025

INTERESSADO: Associação de Empresas de Engenharia e Limpeza Urbana do Brasil – ALUBRAS.

OBJETO: Contratação de empresa especializada para a execução das obras de pavimentação e drenagem em ruas localizadas nos Bairros São Simão e Ouro Verde, no Município de Várzea Grande/MT.

I - DA ADMISSIBILIDADE

Trata-se de Pedido de Impugnação ao edital da Concorrência Eletrônica nº 10/2025, apresentado via Plataforma de Licitações (bll.org.br), pela **ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE ENGENHARIA E LIMPEZA URBANA DO BRASIL – ALUBRAS**, inscrita no CNPJ sob o nº. 43.310.149/0001-80, com sede na Avenida Olinda, nº 960, Sala 1703, Park Lozandes, Goiânia/GO, recebido dia 11.12.2025, com fulcro no art. 164, da Lei nº. 14.133/2021

II – RELATÓRIO

Trata-se de **impugnação ao Edital da Concorrência Eletrônica nº 10/2025**, apresentada pela **ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE ENGENHARIA E LIMPEZA URBANA DO BRASIL – ALUBRAS**, na qual se alegam, em síntese:

- a)** inadequação da utilização do Sistema de Registro de Preços para obras de engenharia consideradas complexas;
- b)** Impropriedade da modalidade e do regime de contratação adotados;;
- c)** Imprecisões e suposta insuficiência do Estudo Técnico Preliminar / Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira;
- d)** ausência ou deficiência de matriz de alocação de riscos;
- e)** afronta aos princípios da legalidade, economicidade, isonomia e julgamento objetivo.

A impugnação foi apresentada tempestivamente, razão pela qual deve ser conhecida.

É o relatório.





PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE SECRETARIA DE VIAÇÃO E OBRAS

III – DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO

I) - Da alegada ilegalidade na adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP):

Sustenta a impugnante que o objeto licitado seria complexo e, portanto, incompatível com o Sistema de Registro de Preços, nos termos do art. 85 da Lei nº 14.133/2021.

A alegação não procede, por razão objetiva e verificável no próprio edital. Embora o quadro-resumo mencione a expressão “Registro de Preços”, o instrumento convocatório, em seu conteúdo normativo, deixa absolutamente claro que:

- a) o regime de execução adotado é empreitada por preço global (Preâmbulo do Edital);
- b) não há formação de ata de registro de preços, tampouco contratação futura por adesão;
- c) o certame visa contratação imediata, com valor global previamente estimado e dotação orçamentária definida (item 1.3 do Edital).

Assim, constata-se que a referência ao SRP no quadro-resumo constitui mero erro formal, não sendo aplicável o art. 85 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que o objeto não está sendo contratado por Sistema de Registro de Preços, mas sim por concorrência eletrônica tradicional, com adjudicação e contratação diretas.

Eventual inconsistência formal não altera a natureza jurídica do certame, tampouco gera nulidade, por inexistir prejuízo à competitividade ou à compreensão do objeto, em consonância com o entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União, à luz do princípio do formalismo moderado.

II - Da alegação de incompatibilidade da concorrência com a “complexidade” da obra:

A impugnante afirma que as obras de pavimentação e drenagem seriam complexas e, portanto, inadequadas ao procedimento adotado.

Tal alegação revela equívoco conceitual, uma vez que a Lei nº 14.133/2021 não veda a utilização da concorrência eletrônica para obras de engenharia, inclusive de pavimentação e drenagem, desde que:

- a) exista projeto definido;





PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE SECRETARIA DE VIAÇÃO E OBRAS

- b) o objeto seja descrito de forma objetiva;
- c) o julgamento ocorra por menor preço, com critérios claros.

No caso concreto, o edital descreve ruas individualizadas, quantitativos, métodos construtivos e planilhas orçamentárias. O regime de execução é empreitada por preço global, compatível com obras dessa natureza; não há contratação integrada ou semi-integrada.

O entendimento consolidado do TCU é no sentido de que obras de pavimentação urbana não configuram, por si só, objeto de complexidade incompatível com a licitação por concorrência, desde que devidamente projetadas e orçadas, como ocorre no presente certame.

III - Da alegada ausência ou insuficiência de EVTE (Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira).

A impugnante sustenta a nulidade do edital por ausência de EVTE nos moldes da Portaria nº 577/2016 do extinto Ministério das Cidades.

Primeiramente, cumpre destacar que no processo licitatório consta em seus anexos o mapa de risco. A Lei nº 14.133/2021 não exige EVTE como documento obrigatório, no entanto, quando se tratar de obra de grande vulto o edital obrigatoriamente contemplará o EVTE.

Dessa forma, a alegação da impugnante mostra-se pertinente, razão pela qual a Administração deverá proceder à retificação das informações pertinentes, promovendo os ajustes necessários para atender integralmente à legislação aplicável.

IV - Da alegada violação aos princípios da competitividade e isonomia

A impugnante alega a existência de restrição indevida à concorrência; contudo, não indica qualquer cláusula específica do edital que efetivamente impeça ou dificulte a participação de potenciais interessados.

Ressalta-se que o instrumento convocatório não direciona marcas ou fornecedores, não exige qualificação técnica desproporcional, não impõe requisitos estranhos ou alheios ao objeto licitado e assegura ampla participação de empresas do ramo, em estrita observância aos princípios da competitividade, isonomia e julgamento objetivo.

A simples discordância quanto às escolhas técnicas da Administração não caracteriza violação à competitividade, conforme entendimento pacífico dos Tribunais de Contas.





**PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE
SECRETARIA DE VIAÇÃO E OBRAS**

IV – CONCLUSÃO

Diante da análise técnica realizada, conclui-se pelo DEFERIMENTO PARCIAL DA IMPUGNAÇÃO, para fins de adequação do instrumento convocatório, devendo ser incluída a Matriz de Alocação de Riscos na cláusula contratual, nos termos do art. 22, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Várzea Grande/Mt., 22 de janeiro de 2026

Landolfo L Milela Garcia
Agente de Contratação





**PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE
SECRETARIA DE VIAÇÃO E OBRAS**

DECISÃO AUTORIDADE COMPETENTE

PROCESSO ADMINISTRATIVO nº: 1090181/25

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 010/2025

INTERESSADO: Associação de Empresas de Engenharia e Limpeza Urbana do Brasil – ALUBRAS.

OBJETO: Contratação de empresa especializada para a execução das obras de pavimentação e drenagem em ruas localizadas nos Bairros São Simão e Ouro Verde, no Município de Várzea Grande/MT.

CONSIDERANDO a decisão fundamentada pelo Agente de Contratação no referido processo licitatório;

CONSIDERANDO que as licitações devem ser conduzidas em estrita observância aos princípios da legalidade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, entre outros previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021;

DECIDO:

Conhecer **PARCIALMETE PROCEDENTE** a presente impugnação interposta pela Associação de Empresas de Engenharia e Limpeza Urbana do Brasil – ALUBRAS;

DETERMINAR a adequação do Edital/Minuta do Contrato exclusivamente quanto aos pontos acolhidos, conforme indicado na decisão do Agente de Contratação;

MANTER INALTERADAS as demais cláusulas e condições do instrumento convocatório;

DETERMINAR a republicação do edital, se for o caso, com a reabertura dos prazos legais, observando-se o disposto no art. 55 da Lei nº 14.133/2021.

Publique-se e cumpra-se.

Celso Luiz Assinado de
Pereira:40 forma digital por
67752415 Celso Luiz
3 Pereira:406775241
53 Dados: 2026.01.22
10:06:38 -04'00'

Várzea Grande/MT, 22 de janeiro de 2026.

CELSO LUIZ PEREIRA
Secretaria de Viação e Obra

