# Estado do Rio de Janeiro

# PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA

## PROTOCOLO

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROTOCOLO MUNICIPAL
Nº:22814 /10 / 2026
DATA: 23/10/2026- 15:28:18
ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO
REQ: STELLA TEIXEIRA BUENO
SENHA: 2XFX2H2

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR AGENTE DE CONTRATAÇÃO / PREGOEIRO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA/RJ – SR. CAIO BENITES RANGEL**

**Pregão Eletrônico SRP nº 043/2026 – Processo Administrativo nº 25761/2025**

**STELLA TEIXEIRA BUENO,** advogada, inscrita na OAB/SP de Nº 488.306, inscrita no CPF sob o nº [redacted], com domicílio em Rua Gaetano Gioja, 61, Jaragua, São Paulo/SP – CEP: 05183-180, onde recebe intimações, com endereço eletrônico para comunicações sb_juridicocontratos@outlook.com, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 23 do Edital, apresentar

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, COM PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DO CERTAME**

pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

## I – DA TEMPESTIVIDADE E DA LEGITIMIDADE

O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 confere a qualquer pessoa legitimidade para impugnar edital por irregularidade na aplicação da Lei, até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. O item 23.1 do Edital reproduz a regra, e o item 23.2 admite o protocolo pelo sistema Licitanet ou presencialmente, na Av. John Kennedy, nº 120, Centro, das 09h às 17h.

A sessão pública foi remarcada para 28/10/2026 (terça-feira). Pela regra de contagem do item 26.8 do Edital, que exclui o dia do início e inclui o do vencimento, os três dias úteis anteriores são 27/10, 26/10 e 23/10/2026. A presente impugnação, protocolada até 23/10/2026, é, portanto, tempestiva.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCESSO SOB Nº 25819
FLS. Nº 02
E. 23/10/2026
Assinatura / Carimbo

A Impugnante atua no ramo de sinalização viária e tem interesse direto e legítimo em participar de certame regular, isonômico e competitivo. Os vícios aqui apontados impedem a formulação segura de proposta e restringem indevidamente a disputa.

Nos termos do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, a resposta deve ser divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à abertura do certame. Requer-se, desde já, decisão motivada sobre cada um dos pontos impugnados, nos termos do art. 50 da Lei nº 9.784/1999, de aplicação subsidiária.

## II – SÍNTESE DO CERTAME

O Município de Araruama, por meio da Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade Urbana (SETRA), publicou o Pregão Eletrônico SRP nº 043/2026, sob o regime de empreitada por preço unitário, com critério de julgamento de menor preço global, modo de disputa aberto e inversão de fases. O valor estimado é de R$ 22.431.959,36, reunido em lote único.

O certame teve o seguinte histórico:

| Data | Ato |
|---|---|
| 14/05/2026 | Assinatura do Termo de Referência (Anexo I) |
| 24/08/2026 | Assinatura do Edital, com sessão prevista para 08/09/2026 |
| 25/08/2026 | Errata do item 11.7: propostas abaixo de 75% do orçado passam a ser "consideradas inexequíveis" |
| 02/09/2026 | Memorando CPL nº 134/2026: remarcação para 21/09/2026 |
| 04/09/2026 | Adiamento *sine die* |
| 07/10/2026 | Aviso de Remarcação para 28/10/2026, às 10h00 |

O Edital disponibilizado não foi consolidado. A capa e o item 3.1 ainda indicam a sessão de 08/09/2026, e o item 11.7 só é lido corretamente com a errata em apartado.

A análise do Edital e de seus Anexos revela vícios de legalidade em seis eixos: (i) planejamento e caracterização do objeto; (ii) orçamento estimativo; (iii) modelagem da contratação; (iv) requisitos de habilitação; (v) julgamento das propostas; e (vi) incongruências internas do instrumento convocatório. Eles são expostos a seguir.

PROCESSO Nº 22814
FLS. 03
RÚBRICA:

## III – TESE 1: PLANEJAMENTO DEFICIENTE, AUSÊNCIA DO PROJETO BÁSICO E DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS OBJETIVAS

### III.1 – O Projeto Básico, base declarada do Termo de Referência, não foi divulgado

O Termo de Referência declara, logo em seu item 1, que foi "elaborado com fundamento nas especificações técnicas, quantitativos, condições executivas e demais elementos constantes do Projeto Básico". Ao longo do texto, determina que os serviços sejam executados, medidos e propostos "conforme o Projeto Básico" (itens 2, 8, 9.4, 15, 18.1, 27 e 30.3). O item 12.4.2 do Edital também vincula a qualificação técnica às "atividades previstas no Projeto Básico e no Estudo Técnico Preliminar".

Esse Projeto Básico, porém, não integra o Edital. O item 26.12 relaciona apenas os Anexos I a VIII (Termo de Referência, modelo de proposta, valor estimado, declaração unificada, análise econômico-financeira, minutas de contrato e de ata e cadastro de reserva). Tampouco foram divulgados a memória de cálculo dos quantitativos, as composições de custo, o mapa de riscos e a Nota Técnica nº 350/2026, que fundamenta os preços dos itens 19 a 30.

O art. 25, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 é categórico: todos os elementos do edital, "incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos", devem ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data do edital, sem necessidade de registro ou identificação para acesso. Trata-se de dever vinculado, não de faculdade.

O art. 6º, XXV, da Lei define o projeto básico como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para definir e dimensionar o serviço. Ele deve conter, entre outros, soluções técnicas detalhadas, identificação dos materiais e equipamentos e orçamento baseado em quantitativos propriamente avaliados. Sem ele, o licitante não sabe exatamente o que vai executar, nem com que padrão de qualidade.

A irregularidade não decorre da mera ausência de divulgação do Estudo Técnico Preliminar, mas do fato de o próprio Termo de Referência remeter reiteradamente a um Projeto Básico como fonte das especificações, quantitativos e condições executivas do objeto, sem que esse documento tenha sido disponibilizado aos licitantes. A omissão impede a formulação de propostas comparáveis e compromete a objetividade do julgamento.

PROCESSO Nº 22814
FLS. 04
RÚBRICA:

A Súmula nº 261 do TCU exige, nas licitações de obras e serviços de engenharia, a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, com os elementos necessários à definição do objeto e à preservação de suas características essenciais. No caso, a própria remissão reiterada do Termo de Referência a um Projeto Básico não disponibilizado aos licitantes impede verificar se o objeto foi suficientemente definido e se os quantitativos, especificações e condições executivas foram adequadamente dimensionados. A orientação é aplicável aos Municípios quanto às normas gerais de licitação, conforme a Súmula nº 222 do TCU.

**III.2 – O Termo de Referência não traz especificações técnicas mensuráveis**

O TR descreve a qualidade exigida com expressões genéricas, como "refletividade, aderência, resistência ao desgaste, durabilidade" (itens 8.1 a 8.3, 9.7, 16 e 18.1). Não define, entre outros parâmetros essenciais: a espessura do termoplástico (seca ou úmida); a taxa e o tipo de microesferas de vidro, *premix* e *drop-on*; a retrorrefletância inicial e residual mínima por cor e o método de medição; o tipo de película retrorrefletiva das placas; a espessura e o tratamento da chapa; as dimensões padronizadas dos sinais; e os critérios de aceitação de tachas e tachões.

No corpo do TR não há citação a nenhuma norma técnica específica. As normas aparecem apenas nas descrições da planilha, e de forma questionável. Os itens 1 e 2 citam "ABNT NBR 12935, 13132, 7306": a NBR 13132 (termoplástico aplicado por extrusão) é pertinente, mas as demais não guardam correspondência clara com o serviço descrito, o que indica erro de referência.

O mercado e os órgãos rodoviários têm parâmetros consolidados para esse objeto: a especificação de serviço DNIT 100/2018-ES (sinalização horizontal), a ABNT NBR 14723 (medição da retrorrefletância), a NBR 16184 (microesferas de vidro), a NBR 13132 (termoplástico por extrusão), as NBR 11862 e 13699 (tintas de demarcação), a NBR 14644 (películas retrorrefletivas) e os Volumes I e IV do Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito, aprovados pelo CONTRAN. Nenhum deles foi incorporado como requisito mínimo.

Há ainda incompatibilidade entre TR e planilha. O objeto prevê "pintura mecanizada ou manual", e o TR menciona tintas de demarcação, mas a planilha não tem nenhum item de tinta acrílica de demarcação viária. A planilha fala em "tinta termoplástica" (termoplástico não é tinta) e, no item 2, em "sinalização manual (...) aplicada por extrusão". Essa terminologia imprecisa se repete nas parcelas de

PROCESSO Nº 22814
FLS. 05
RÚBRICA:

maior relevância do item 12.4.5.1 e torna incerta a análise dos atestados (termoplástico por aspersão, por extrusão ou tinta).

O item 25 da planilha prevê "lombada portátil" de 4 cm de altura e 22 cm de largura, em módulos. Essa geometria não corresponde às ondulações transversais disciplinadas pela Resolução CONTRAN nº 600/2016, e o art. 94, parágrafo único, do Código de Trânsito Brasileiro veda redutores de velocidade fora dos padrões do CONTRAN. A Administração não pode licitar dispositivo cuja instalação em via pública contraria a regulamentação de trânsito.

O TR e o orçamento também não identificam responsável técnico nem trazem Anotação de Responsabilidade Técnica. O TR é assinado por "Responsável por elaborar o Termo de Referência", sem título nem registro profissional. Os arts. 1º da Lei nº 6.496/1977 e 13 e 14 da Lei nº 5.194/1966, bem como a Resolução CONFEA nº 1.025/2009, exigem ART para a elaboração de projetos, orçamentos e especificações de engenharia.

**III.3 – Fundamentos jurídicos e doutrinários**

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 consagra a fase preparatória como etapa central da licitação. Seu § 1º exige a descrição da necessidade, a estimativa das quantidades acompanhada das memórias de cálculo e a definição dos requisitos da contratação. O art. 40, § 1º, por sua vez, exige que o termo de referência contenha especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, e indicação dos locais e condições de execução.

A Súmula nº 177 do TCU reconhece que a definição precisa e suficiente do objeto é indispensável à competição e à igualdade entre os licitantes, pois a publicidade somente é efetiva quando os potenciais concorrentes conhecem as condições básicas da contratação. A remissão a documento técnico não disponibilizado e a utilização de parâmetros não mensuráveis comprometem justamente essa condição de disputa.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que a licitação é procedimento vinculado, no qual o edital funciona como a lei interna do certame, obrigando Administração e licitantes. Para a autora, o princípio do julgamento objetivo decorre diretamente da vinculação ao instrumento convocatório e exige critérios previamente definidos e verificáveis. Um edital que remete a documento não publicado e que descreve a qualidade em termos genéricos não oferece base para julgamento objetivo (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

PROCESSO Nº 22814
FLS. 06
RÚBRICA:

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar da licitação, destaca que ela visa a um duplo objetivo: proporcionar à Administração a proposta mais vantajosa e assegurar aos administrados igualdade de oportunidade para disputar os contratos públicos. O autor adverte que "violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer", porque a desatenção ao princípio ofende todo o sistema de comandos. A omissão do Projeto Básico fere, ao mesmo tempo, a publicidade, a isonomia, o julgamento objetivo e a competitividade.

Há ainda consequência prática grave. Sem parâmetros mensuráveis, a fiscalização não terá como recusar serviço de baixa qualidade, e a garantia de 12 meses (TR, item 10.1) não poderá ser verificada. O risco recai sobre a segurança viária da população, que é justamente a finalidade declarada da contratação.

Por tudo isso, requer-se: (a) a divulgação integral do Projeto Básico, com especificações, memoriais, memória de cálculo dos quantitativos e composições de custo, além da Nota Técnica nº 350/2026; (b) a inclusão de especificações técnicas mensuráveis, com indicação das normas aplicáveis e dos procedimentos de ensaio e aceitação; (c) a uniformização da terminologia entre TR, planilha e parcelas de maior relevância; (d) a exclusão ou adequação do item 25 à Resolução CONTRAN nº 600/2016; (e) a juntada das ARTs do projeto, do orçamento e das especificações; e (f) a republicação do Edital, com reabertura do prazo mínimo do art. 55 da Lei nº 14.133/2021.

## IV – TESE 2: VÍCIOS DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO

### IV.1 – O dever de orçamento fidedigno

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que o valor estimado da contratação seja compatível com os valores praticados pelo mercado. Para serviços de engenharia, o § 2º manda utilizar sistemas oficiais de referência e composições de custo adequadas ao objeto. O art. 18, § 1º, IV e VI, exige estimativa de quantidades acompanhada das memórias de cálculo e estimativa de valor com os preços unitários referenciais.

O orçamento é o parâmetro do preço máximo aceitável (item 9.11 do Edital), da análise de inexequibilidade (item 11.7), dos quantitativos mínimos de qualificação técnica (item 12.4.5.2), do patrimônio líquido mínimo (item 12.3.5) e da garantia de proposta (item 17.1.1). Um erro no orçamento contamina todos esses critérios ao mesmo tempo.

PROCESSO Nº 22814
FLS. 07
RÚBRICA:

A planilha do item 12.1 do TR, reproduzida no Anexo III e nas minutas, apresenta as falhas descritas a seguir.

**IV.2 – Item orçado em duplicidade (itens 4 e 8)**

Os itens 4 e 8 são idênticos: mesmo código EMOP 05.021.0075-0, mesma descrição ("Tachão bidirecional 230x125x45 mm, com 50 esferas (...)"), mesma quantidade (7.807 unidades), mesmo preço unitário (R$ 47,26) e mesmo total (R$ 368.958,82). O valor estimado está inflado em R$ 368.958,82, sem nenhuma justificativa técnica para a repetição.

**IV.3 – Composição de pintura predial em serviço viário (item 9)**

O item 9 (28.105,54 m²; R$ 967.673,74) usa a composição EMOP 17.012.0040-0, "Pintura interna ou externa com tinta impermeável em cores para aplicação sobre concreto, tijolos, pedras ou argamassa". Trata-se de serviço típico de edificação, que não atende aos requisitos de tinta de demarcação viária (resistência à abrasão, ancoragem de microesferas, retrorrefletividade), nos termos das NBR 11862 e 13699 e do Volume IV do Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito. O TR também não diz para que serve esse serviço (meio-fio, contraste, outra finalidade).

**IV.4 – Limpeza superdimensionada (item 14)**

O item 14 (EMOP 20.004.0131-0) prevê 390.354,75 m² de limpeza de pavimento com ar comprimido, ao custo de R$ 515.268,27. Toda a área de sinalização horizontal orçada (itens 1, 2 e 9) soma 116.997,13 m². A área de limpeza é, portanto, 3,34 vezes maior que a área a sinalizar. Limitada à área sinalizada, ao mesmo preço unitário de R$ 1,32, a limpeza custaria R$ 154.436,21, uma diferença de R$ 360.832,06 sem memória de cálculo que a explique.

**IV.5 – Quantitativos paramétricos, sem levantamento de campo**

Os quantitativos dos itens 3 a 8, 11, 12 e 15 a 17 seguem uma progressão aritmética exata: 1.561, 1.562, 3.904, 7.807, 15.614, 15.615 e 31.228, todos múltiplos de cerca de 1.561,4 e 3.903,5. Esse padrão

PROCESSO Nº 22814
FLS. 08
RÚBRICA:

revela estimativa por fator multiplicador, e não por levantamento de campo, cadastro viário ou histórico de consumo, ao contrário do que afirma o item 11 do TR. A memória de cálculo dita "juntada aos autos" não foi divulgada. Em contrato por preço unitário, quantitativos sem lastro abrem espaço ao chamado jogo de planilha, risco que o TCU registrou, por exemplo, no Acórdão nº 3.706/2024-Primeira Câmara.

### IV.6 – Sobreposição de serviços na sinalização vertical (itens 10 e 15 a 17)

O item 10 já remunera o "fornecimento e colocação" da placa, por m². Os itens 15 ("instalação e retirada de placas em postes simples"), 16 (poste) e 17 (assentamento de poste), com 1.561 unidades cada, estão no grupo "C – Manutenção de sinalização existente", mas incluem fornecimento de postes novos. Há risco de pagar duas vezes a instalação. Além disso, o item 10 adota composição "de rodovias", com película "grau técnico", para ambiente urbano, sem justificar o tipo de película por categoria de sinal e de via (NBR 14644).

### IV.7 – BDI e encargos sem composição, BDI único e ausência de data-base

Todos os itens das partes A a D têm BDI de exatamente 20,00%, sem composição analítica (administração central, seguros, garantias, riscos, despesas financeiras, lucro e tributos). Não há tabela de encargos sociais. A ausência de composição analítica do BDI, dos encargos sociais e dos custos unitários impede o controle da adequação do orçamento e dificulta a comparação entre as propostas. Além disso, a incidência uniforme de BDI sobre serviços de execução e itens predominantemente materiais exige justificativa técnica específica, especialmente quando o objeto reúne fornecimentos de natureza distinta.

Tampouco se informa o mês de referência das tabelas EMOP e SCO-RJ utilizadas. O art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021 exige que o edital preveja índice de reajuste com data-base vinculada à data do orçamento estimado. Sem a data-base, nem o licitante consegue atualizar seus custos, nem o contrato terá marco seguro para o reajuste previsto no item 19.3 do TR.

### IV.8 – Administração local sem critério de medição (item D)

PROCESSO Nº 22814
FLS. 09
RÚBRICA:

A administração local foi orçada em 100 "UR" × R$ 7.906,98, total de R$ 790.698,00. A unidade "UR" não é definida, e o item 27 do TR não estabelece critério de medição nem de pagamento. O TCU, no Acórdão nº 2.622/2013-Plenário, orienta que a administração local seja paga proporcionalmente à execução dos serviços. Em ata de registro de preços executada por demanda, a lacuna permite pagamento desvinculado do que foi efetivamente executado (art. 92, V, da Lei nº 14.133/2021).

### IV.9 – Erro aritmético, itens estranhos ao objeto e impacto financeiro

No item 12 (barragem de bloqueio), 15.615 m × R$ 5,14 = R$ 80.261,10, e não R$ 80.281,10, como consta da planilha, do Anexo III e das minutas. O erro é pequeno, mas revela ausência de revisão do orçamento. Na parte E, o item 30 ("Carimbo elétrico para plástico, personalizado") não guarda nenhuma relação com sinalização viária.

Somando apenas os vícios de impacto direto e mensurável, o orçamento está superestimado em cerca de R$ 729.810,88, equivalentes a 3,25% do valor estimado:

| Vício | Impacto (R$) |
|---|---|
| Duplicidade dos itens 4 e 8 | 368.958,82 |
| Limpeza além da área sinalizada (item 14) | 360.832,06 |
| Erro aritmético do item 12 | 20,00 |
| **Total** | **729.810,88** |

Esse total não inclui a pintura predial do item 9 (R$ 967.673,74), a possível sobreposição dos itens 15 a 17 (R$ 951.772,92), a administração local sem critério (R$ 790.698,00) e o tratamento do BDI, que dependem de esclarecimento e podem elevar significativamente a distorção.

### IV.10 – Fundamentos doutrinários e pedidos

Maria Sylvia Zanella Di Pietro inclui a economicidade e a eficiência entre os vetores que condicionam toda a atuação administrativa, e lembra que o ato administrativo deve ter motivo verdadeiro e adequado: se o pressuposto de fato é falso ou inexistente, o ato é inválido. Um orçamento que conta

PROCESSO Nº 22814
FLS. 10
RÚBRICA:

duas vezes o mesmo item e dimensiona a limpeza em mais de três vezes a área a sinalizar repousa sobre pressuposto de fato falso.

Celso Antônio Bandeira de Mello sustenta que a discricionariedade administrativa não se confunde com arbítrio, e que os atos administrativos se sujeitam ao controle de razoabilidade, proporcionalidade e motivação. A estimativa de quantitativos é ato técnico que precisa ser demonstrado, não simplesmente afirmado. A ausência de memória de cálculo impede esse controle, dos licitantes, do controle interno e do Tribunal de Contas.

Requer-se, assim: (a) a exclusão do item 8 ou a justificativa técnica de sua diferença em relação ao item 4; (b) a definição da finalidade do item 9 e sua substituição por composição de demarcação viária compatível; (c) a compatibilização do item 14 com a área efetivamente sinalizada; (d) a divulgação da memória de cálculo de todos os quantitativos; (e) a eliminação das sobreposições entre os itens 10 e 15 a 17, com especificação da película; (f) a publicação da composição do BDI e dos encargos sociais, com BDI diferenciado para fornecimentos e tratamento uniforme da parte E; (g) a indicação da data-base das tabelas; (h) a definição de unidade e critério de medição da administração local; (i) a correção do item 12 e a exclusão do item 30; e (j) o recálculo do valor estimado e de todos os parâmetros dele derivados.

## V – TESE 3: AGLUTINAÇÃO INDEVIDA DO OBJETO, LOTE ÚNICO COM PREÇO GLOBAL NO REGISTRO DE PREÇOS E VEDAÇÃO A CONSÓRCIO

### V.1 – O parcelamento é a regra

O Edital reúne em lote único de R$ 22.431.959,36, julgado por menor preço global (item 10.5 e TR, itens 3, 6 e 15.2), serviços e fornecimentos de naturezas distintas: sinalização horizontal com termoplástico, sinalização vertical com fabricação e instalação de placas, dispositivos auxiliares (tachas, tachões, segregadores), serviços preliminares e, na parte E, a compra pura de barreiras, cones, cavaletes, balizadores e até um carimbo elétrico para plástico.

O art. 40, V, "b", da Lei nº 14.133/2021 impõe o parcelamento quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. O art. 47 reafirma o princípio do parcelamento para serviços, e seu § 1º manda considerar a responsabilidade técnica, o custo de múltiplos contratos e a ampliação da competição, vedada a concentração de mercado. A não divisão é exceção, que exige demonstração concreta.

PROCESSO Nº 22814
FLS. 11
RÚBRICA:

No Sistema de Registro de Preços a exigência é ainda mais rigorosa. O art. 82, § 1º, da Lei só admite o julgamento por menor preço por grupo de itens quando demonstrada a inviabilidade da adjudicação por item e evidenciada a vantagem técnica e econômica, com indicação de critério de aceitabilidade de preços unitários máximos. O Edital vai além do grupo: adota preço global sobre todo o objeto, sem a demonstração exigida.

A Súmula nº 247 do TCU consolida que é obrigatória a admissão da adjudicação por item, e não por preço global, nos editais cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para a execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas.

**V.2 – A justificativa do Termo de Referência é genérica**

O item 6 do TR afirma a "inviabilidade técnica e operacional do parcelamento" com base em expressões abstratas: "uniformidade técnica", "padronização visual", "compatibilidade entre os dispositivos", "ganho de escala". Não há nenhum dado: nem comparação de custos entre lote único e lotes por natureza, nem pesquisa sobre o número de empresas aptas a executar todo o objeto, nem análise do impacto na competitividade. O TR remete a um Estudo Técnico Preliminar que não foi divulgado.

A padronização invocada decorre das normas técnicas, não da identidade do contratado. As placas obedecem ao Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito e à NBR 14644; a sinalização horizontal, às normas de termoplástico e tinta. Dois contratados que sigam as mesmas normas entregam sinalização uniforme. O argumento de "uniformidade" só se sustentaria se o Edital tivesse especificações próprias, o que, como visto na Tese 1, não ocorre.

O próprio TR desmente a indivisibilidade. Ele afirma que "os serviços permanecem individualizados em planilha orçamentária própria, contendo descrição detalhada, quantitativos, unidades de medida e preços unitários, possibilitando (...) medição individualizada dos serviços". O Anexo III chega a nomear as partes como "Lotes A a E". Se cada serviço é individualizado, medido e pago separadamente, ele pode ser licitado separadamente.

Os mercados são distintos. Aplicadoras de termoplástico com caminhões de extrusão, fabricantes e instaladores de placas e fornecedores de dispositivos e materiais de segurança são, em regra, empresas

PROCESSO Nº 22814
FLS. 12
RÚBRICA:

diferentes. Exigir que uma só empresa reúna todas essas capacidades, além de patrimônio líquido de R$ 2,24 milhões e garantia de proposta de R$ 224 mil, reduz a disputa a poucos grupos de grande porte.

A inclusão da parte E é o exemplo mais claro. Itens de compra pura, cotados por "preço médio" e sem BDI, foram inseridos em contratação de serviço comum de engenharia, julgada por preço global. Fornecedores de cones e barreiras ficam impedidos de disputar esses itens, e a Administração perde a competição específica que reduziria seus preços.

### V.3 – Preço global é incompatível com a lógica do registro de preços por demanda

No SRP, a Administração não contrata o conjunto, mas emite ordens de serviço item a item, conforme a demanda (TR, itens 1 e 11). O vencedor do preço global pode ter preços unitários elevados justamente nos itens mais demandados, compensados por preços baixos em itens pouco utilizados. O menor preço global na disputa não garante o menor custo na execução.

O risco se agrava porque a minuta da Ata (Anexo VII, cláusulas 4 e 5.3) disciplina adesões de até 50% por órgão e até o dobro do total registrado, em contradição com a vedação do item 21.5 do TR (Tese 6). Uma ata de preço global com distorções unitárias pode ser replicada por outros órgãos e multiplicar o prejuízo.

### V.4 – A vedação a consórcio e a contradição das justificativas

O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, salvo vedação devidamente justificada, será permitida a participação de empresas em consórcio. O consórcio é justamente o instrumento que permite a empresas de mercados diferentes somarem capacidades para disputar um objeto aglutinado.

O item 7 do TR veda o consórcio porque os serviços teriam "baixa complexidade tecnológica" e não demandariam "conjugação extraordinária de capacidades". Mas o item 3.1 do TR justifica a inversão de fases pela "natureza e complexidade do objeto"; o item 14 afasta a cota para ME/EPP por envolver "intervenções urbanas de média e alta complexidade operacional"; e o item 12.4.5.3 do Edital justifica quantitativos mínimos de 50% pelos "riscos operacionais" da escala. A Administração qualifica o mesmo objeto como simples ou complexo conforme o que pretende justificar em cada cláusula.

A combinação de lote único, preço global, vedação a consórcio, patrimônio líquido no teto legal, garantia de proposta e quantitativos mínimos de 50% produz efeito cumulativo restritivo. Cada

PROCESSO Nº 22814
FLS. 13
RÚBRICA:

exigência, isolada, poderia ser discutida; somadas, afastam do certame as empresas especializadas em parte do objeto.

### V.5 – Fundamentos doutrinários e pedidos

Celso Antônio Bandeira de Mello desenvolve a teoria dos motivos determinantes: os motivos que a Administração declara como fundamento do ato a ele se vinculam, e, se forem inexistentes ou falsos, o ato é inválido. Quando a mesma Administração declara o objeto simples para vedar o consórcio e complexo para inverter as fases e afastar a cota de ME/EPP, ao menos um dos motivos é falso, e a cláusula que nele se apoia não subsiste.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro aponta a competitividade como princípio essencial da licitação, a ponto de a lei vedar cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame. A regra está hoje no art. 9º, I, "a", da Lei nº 14.133/2021. A autora também destaca que a motivação é requisito de validade do ato administrativo, que deve indicar os fatos e os fundamentos jurídicos da decisão, e não fórmulas genéricas aplicáveis a qualquer contratação.

Requer-se: (a) o parcelamento do objeto em lotes por natureza, por exemplo, (i) sinalização horizontal, (ii) sinalização vertical e (iii) dispositivos auxiliares e fornecimentos, com julgamento por item ou por lote; (b) subsidiariamente, a apresentação de estudo técnico-econômico objetivo que demonstre a inviabilidade do parcelamento e a vantagem do lote único, nos termos do art. 82, § 1º; (c) a retirada dos itens de fornecimento puro da contratação de serviço, ou sua licitação em lote próprio, e a exclusão do item 30; e (d) a admissão de consórcios, ou a apresentação de justificativa coerente com a qualificação do objeto adotada no restante do Edital.

## VI – TESE 4: EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO RESTRITIVAS E DESPROPORCIONAIS

### VI.1 – O limite constitucional das exigências de habilitação

O art. 37, XXI, da Constituição somente permite "as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações". Os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021 disciplinam a habilitação em rol fechado, e o art. 69 diz que a qualificação econômico-

PROCESSO Nº 22814
FLS. 14
RÚBRICA:

financeira "será restrita" à documentação ali prevista. O art. 9º, I, veda cláusulas que restrinjam o caráter competitivo ou estabeleçam distinções em razão da sede ou do domicílio dos licitantes.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa que a habilitação se destina apenas a verificar se o licitante tem condições de cumprir o contrato, e que exigências além do necessário frustram a competição e violam a isonomia. Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar do princípio da proporcionalidade, ensina que as competências administrativas só podem ser exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público; o excesso é inválido. As cláusulas a seguir não passam nesse teste.

**VI.2 – Quantitativos mínimos de 50% em todas as parcelas, inclusive na capacidade técnico-profissional**

O item 12.4.5.2 exige comprovação de 50% dos quantitativos de cada parcela de maior relevância, "para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional **ou** profissional". O art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 admite quantidades mínimas de **até** 50%. O percentual é teto, não padrão, e sua adoção no máximo, em todas as parcelas, exige motivação específica. O item 12.4.5.3 limita-se a fórmulas genéricas ("elevada representatividade financeira", "riscos operacionais").

A exigência de quantitativos mínimos deve guardar relação demonstrada com as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, não podendo ser aplicada automaticamente a todas as parcelas nem utilizada como padrão abstrato. A Administração deve indicar, para cada exigência, a razão técnica pela qual o percentual escolhido é indispensável à execução contratual, especialmente em contratação por registro de preços, na qual os quantitativos representam estimativas de demanda. O TCU já reconheceu que restrições não devidamente justificadas na comprovação da capacidade técnica podem limitar indevidamente a competitividade.

No registro de preços, o excesso é ainda mais evidente. Os quantitativos são estimativas máximas, que o próprio TR declara não gerarem obrigação de contratação (itens 2 e 11). Exigir experiência equivalente a metade de um teto que talvez nunca seja demandado não guarda relação com o risco real de cada ordem de serviço.

Quanto à capacidade técnico-profissional, o TCU firmou, sob a lei anterior, entendimento contrário à exigência de quantitativos mínimos nas Certidões de Acervo Técnico dos profissionais (Acórdãos nº 165/2012, 2.521/2019 e 634/2021, todos do Plenário). Ainda que se discuta o alcance do

PROCESSO Nº 22814
FLS. 15
RÚBRICA:

art. 67, § 2º, da nova Lei, a exigência exige motivação própria, inexistente no Edital. Além disso, o uso do conectivo "ou" torna incerto se basta uma das comprovações, o que compromete o julgamento objetivo.

### VI.3 – Unidade de medida incompatível na parcela de placas

A placa de sinalização é orçada em metro quadrado (item 10: 2.887,81 m²). O item 12.4.5.2, porém, exige "Placas de sinalização: 1.443,91 unidades". O número é exatamente 50% da área em m², convertido em "unidades", até com fração de unidade. Placas têm tamanhos muito diferentes, e uma unidade pode ter de 0,25 m² a vários metros quadrados. O critério é tecnicamente inconsistente, impede a comparação de atestados e permite decisões subjetivas na habilitação.

Somam-se a isso a terminologia imprecisa da parcela "sinalização horizontal mecânica com tinta termoplástica", já apontada na Tese 1, e a exigência do item 12.4.4.3 de que os atestados demonstrem "atuação simultânea em múltiplas frentes" e "mobilização operacional contínua", sem parâmetro mensurável.

A exigência de qualificação técnico-operacional deve ser acompanhada de critérios claros e mensuráveis, que permitam verificar a pertinência e a compatibilidade dos atestados quanto às características, quantidades e prazos dos serviços executados. A ausência desses parâmetros compromete a transparência, a impessoalidade e o julgamento objetivo.

### VI.4 – Cumulação de exigências econômico-financeiras

O Edital exige, ao mesmo tempo: balanços dos dois últimos exercícios (item 12.3.3); índices LG, SG e LC iguais ou superiores a 1,00 (item 12.3.4); capital ou patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado, cerca de R$ 2,24 milhões, no teto do art. 69, § 4º (item 12.3.5); e garantia de proposta de 1%, cerca de R$ 224 mil, como "requisito obrigatório de participação" (item 17.1.1).

A Súmula nº 275 do TCU, editada sob a Lei nº 8.666/1993, consagrou que capital mínimo, patrimônio líquido mínimo e garantias são exigências alternativas, não cumulativas, para comprovação da qualificação econômico-financeira. A nova Lei não reproduziu a regra de forma expressa, mas o fundamento da súmula permanece: a soma de instrumentos que medem o mesmo risco só se justifica diante de risco específico demonstrado. O art. 58 trata a garantia de proposta como faculdade ("poderá"),

PROCESSO Nº 22814
FLS. 16
RÚBRICA:

e o art. 69 restringe a qualificação econômico-financeira ao necessário para demonstrar a aptidão para executar o contrato.

Há também contradição interna. O item 15.5 do TR diz que a garantia de proposta "poderá ser exigida" em percentual "de até 1%", enquanto o item 17.1.1 do Edital a torna obrigatória em 1% e veda sua constituição após a abertura. A justificativa apresentada ("elevado valor", "comportamentos oportunistas") é genérica e serviria a qualquer licitação.

**VI.5 – Exigências sem previsão legal: certidão de cartórios e regularidade ambiental**

O item 12.3.2 exige da licitante sediada em outra comarca "declaração passada pela autoridade judiciária de sua comarca, indicando quais os Cartórios ou Ofícios de Registro que controlam a distribuição de falência", "exceto se a empresa estiver sediada no Município de Araruama". O documento não consta do rol do art. 69, que se limita à certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede. A dispensa para empresas locais cria distinção em razão da sede, vedada pelo art. 9º, I, "b", da Lei nº 14.133/2021.

O item 12.3.1 fixa a validade da certidão de falência em 90 dias "antes da data estabelecida no preâmbulo deste Edital". O preâmbulo não traz data, e a única data de sessão no corpo do Edital é 08/09/2026, já superada. A regra não permite saber qual certidão será aceita.

O item 12.4.9 exige "Licença Ambiental de Operação, Certidão Ambiental ou outro documento equivalente expedido pelo INEA" ou, na falta, declaração acompanhada de documento do órgão ambiental que comprove a dispensa. O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 não prevê esse requisito, e o inciso VI só admite "requisitos previstos em lei especial", que o Edital não indica. A exigência de documento estadual específico (INEA) favorece empresas fluminenses, e a obtenção de certidão de dispensa impõe custo e prazo antes mesmo da contratação. A Súmula nº 272 do TCU veda exigências de habilitação que impliquem custos desnecessários anteriores à celebração do contrato. A conformidade ambiental pode e deve ser exigida do contratado, na execução.

**VI.6 – Pedidos**

Requer-se: (a) a redução dos quantitativos mínimos a percentual motivado e compatível com o registro de preços, não superior a 25% a 30%; (b) a restrição dos quantitativos mínimos à capacidade

PROCESSO Nº 22814
FLS. 17
RÚBRICA:

técnico-operacional, com exigência de experiência compatível, sem quantitativos, para o responsável técnico, e a supressão da ambiguidade do "ou"; (c) a correção da parcela de placas para m², ou sua conversão tecnicamente justificada em unidades padronizadas; (d) a definição de parâmetros objetivos para os atestados; (e) a adoção de exigências econômico-financeiras alternativas, com exclusão da garantia de proposta ou redução motivada do patrimônio líquido; (f) a exclusão do item 12.3.2 e a correção do marco temporal do item 12.3.1; e (g) a exclusão do item 12.4.9 da fase de habilitação, transferindo a comprovação de regularidade ambiental, quando cabível, para a execução contratual.

## VII – TESE 5: CRITÉRIO ABSOLUTO DE INEXEQUIBILIDADE E FALHAS NO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

### VII.1 – A errata transformou presunção relativa em desclassificação automática

A errata de 25/08/2026 alterou o item 11.7, que passou a dizer que, em obras e serviços de engenharia, "serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração". A redação, isolada, institui critério absoluto de desclassificação.

O item 11.7.1, mantido, diz o contrário: a inexequibilidade "só será considerada após diligência do pregoeiro" que comprove que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta e que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar a oferta. O Edital, portanto, contém duas regras incompatíveis sobre o mesmo ponto, e o licitante não sabe qual delas será aplicada no julgamento.

O parâmetro de 75% previsto para obras e serviços de engenharia não autoriza, por si só, a desclassificação automática da proposta. Segundo o Acórdão nº 803/2024-TCU-Plenário, o critério conduz a presunção relativa de inexequibilidade, sendo possível — e necessário, diante da controvérsia sobre a viabilidade da oferta — oportunizar ao licitante a demonstração de sua exequibilidade. No mesmo sentido, o Acórdão nº 2378/2024-TCU-Plenário determinou o retorno de propostas à fase de classificação porque haviam sido desclassificadas sem oportunidade adequada de comprovação.

O TCU vai além e qualifica como erro grosseiro a desclassificação por inexequibilidade sem prévia diligência (Acórdão nº 7.477/2024-Segunda Câmara). A manutenção da redação atual do item 11.7 expõe o agente de contratação a responsabilização pessoal, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

PROCESSO Nº 22814
FLS. 18
RÚBRICA:

### VII.2 – O orçamento inflado distorce o próprio limite de 75%

O limite de 75% é calculado sobre o orçamento da Administração. Como demonstrado na Tese 2, esse orçamento contém item duplicado, serviço superdimensionado e composições inadequadas. Uma proposta formada a preços reais de mercado pode ficar abaixo de 75% de um orçamento superestimado e ser descartada como "inexequível", quando, na verdade, é a mais vantajosa.

A combinação de orçamento inflado com corte automático de 75% produz o pior cenário para o interesse público: elimina as propostas mais baratas e aproxima o preço contratado do teto superestimado. É o oposto da seleção da proposta mais vantajosa que o art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021 coloca como objetivo do processo licitatório.

### VII.3 – Prazo de duas horas para demonstrar exequibilidade, sob pena de desclassificação imediata

O item 10.19.6 determina que, "caso seja necessária a comprovação da exequibilidade", todos os documentos, inclusive a planilha detalhada de composição de custos, sejam apresentados junto com a proposta adequada, no prazo de 2 horas do item 10.19.5, sob pena de "imediata desclassificação".

O prazo é incompatível com o objeto. A planilha tem 30 itens, com composições EMOP e SCO-RJ, BDI e encargos que o próprio Edital não detalha. Demonstrar exequibilidade exige cotações de fornecedores, composições de produtividade e cálculo de custos de oportunidade. Duas horas, sem possibilidade de complementação, transformam a diligência do art. 59, § 2º, e do art. 64 em formalidade de impossível cumprimento.

A exigência de apresentação imediata de documentação complexa, sob pena de desclassificação automática, não pode eliminar a possibilidade de diligência quando a questão controvertida diz respeito à demonstração da exequibilidade da proposta. A Administração deve avaliar concretamente os custos e permitir que o licitante esclareça a composição de sua oferta antes da desclassificação.

### VII.4 – Inversão de fases sem motivação válida

PROCESSO Nº 23814
FLS. 19
RÚBRICA:

O art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 permite que a habilitação anteceda o julgamento das propostas, "mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes". O item 3.1 do TR anuncia a inversão "em derrogação à regra geral prevista no art. 17, § 1º", confundindo a regra (art. 17, caput) com a exceção (§ 1º). A única justificativa é a "natureza e complexidade do objeto", que o mesmo TR nega ao classificá-lo como serviço comum de engenharia, "objetivamente padronizável", e de "baixa complexidade tecnológica" (itens 1, 3 e 7).

Os benefícios concretos da inversão não são explicitados. Ao contrário, a análise prévia da habilitação de todos os participantes tende a alongar o procedimento. O Edital também ficou internamente inconsistente: o item 11.6 fala em desclassificação da "proposta vencedora" e o item 14.1 trata de recurso após "declarado o vencedor", como se o rito fosse o ordinário, o que gera incerteza sobre o momento de cada recurso (art. 165 da Lei nº 14.133/2021).

**VII.5 – Amostras sem critérios objetivos**

O item 11.11 do Edital e o item 16 do TR permitem exigir amostras, laudos e ensaios do primeiro colocado, em 5 dias úteis, avaliados quanto a "durabilidade", "estabilidade operacional" e "qualidade construtiva", sem indicar método de ensaio, norma, valores mínimos ou laboratório. O art. 17, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 só admite a avaliação de amostras para comprovar a aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico, o que pressupõe especificações e critérios objetivos previamente fixados, justamente o que falta (Tese 1). Sem eles, a recusa de uma proposta fica a critério subjetivo do avaliador.

**VII.6 – Fundamentos doutrinários e pedidos**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro distingue o procedimento formal do formalismo: a licitação é procedimento formal, mas isso não autoriza exigências inúteis ou desnecessárias que afastem propostas válidas. A autora também vincula o julgamento objetivo à existência de critérios previamente fixados no edital, que eliminem o subjetivismo do julgador.

Celso Antônio Bandeira de Mello sustenta que o princípio da razoabilidade impõe à Administração condutas sensatas, coerentes com a finalidade da norma, e que atos desarrazoados são ilegítimos e passíveis de invalidação. Desclassificar automaticamente a proposta mais barata, ou exigir

PROCESSO Nº 22814
FLS. 20
RÚBRICA:

em duas horas a prova de sua viabilidade, não é conduta razoável em certame que busca a proposta mais vantajosa.

Requer-se: (a) a nova redação do item 11.7, para que o limite de 75% configure presunção relativa, com diligência obrigatória antes de qualquer desclassificação, em harmonia com o item 11.7.1 e com os Acórdãos nº 465/2024 e 803/2024-Plenário; (b) a supressão da desclassificação imediata do item 10.19.6 e a fixação de prazo razoável, não inferior a 3 dias úteis, prorrogável, para demonstração da exequibilidade; (c) a supressão da inversão de fases ou a edição de ato motivado com explicitação dos benefícios, com compatibilização dos itens 11 e 14; e (d) a fixação de critérios objetivos de avaliação das amostras.

## VIII – TESE 6: INCONGRUÊNCIAS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E CLÁUSULAS ILEGAIS

### VIII.1 – Edital não consolidado e errata sem republicação

O Edital disponível aos interessados ainda indica, na capa e no item 3.1, a sessão de 08/09/2026. As remarcações para 21/09/2026 e 28/10/2026 e o adiamento *sine die* constam apenas de avisos esparsos, e a alteração do item 11.7 consta de errata em apartado. O item 12.3.1, que vincula a validade da certidão de falência à "data estabelecida no preâmbulo", fica sem referência segura.

O art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 determina que modificações no edital impliquem nova divulgação na mesma forma da divulgação inicial, com reabertura dos prazos, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas. A errata do item 11.7 mudou o critério de aceitabilidade das propostas, que interfere diretamente na formação do preço. Não se tem notícia de republicação integral do Edital consolidado com essa alteração.

Também o valor por extenso do item 4.3 está incorreto ("vinte e dois milhões, quatrocentos e trinta e um mil reais, novecentos e cinquenta e nove reais e trinta e seis centavos"), e o item 15.2.2 remete a dados do SICAF, embora o certame corra na plataforma Licitanet. São falhas menores, mas confirmam que o instrumento não passou por revisão final.

### VIII.2 – Tratamento favorecido a ME/EPP vedado por lei

PROCESSO Nº 22814
FLS. 21
RÚBRICA:

Os itens 7.2.11, 8.7 e 9.14 do Edital e o item 14 do TR asseguram às microempresas e empresas de pequeno porte os benefícios da Lei Complementar nº 123/2006, "especialmente" o empate ficto e a regularização fiscal tardia.

O art. 4º, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021 é expresso: esses benefícios não se aplicam, "no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte", hoje R$ 4.800.000,00. O próprio TR classifica o objeto como serviço comum de engenharia, e o valor estimado é de R$ 22.431.959,36, quase cinco vezes o limite. O § 3º do mesmo artigo manda considerar o valor anual, que, com ata de 1 ano prorrogável (TR, item 21.3), é o mesmo.

A aplicação do empate ficto fora das hipóteses legais pode alterar a ordem de classificação: uma proposta até 5% mais cara pode vencer a mais barata. O vício atinge o resultado do certame e ofende a isonomia. O próprio TR (item 14) reconhece que o valor supera o limite para a exclusividade, mas deixa de extrair a mesma consequência quanto aos demais benefícios.

**VIII.3 – Contradição sobre a adesão à ata**

O item 21.5 do TR veda expressamente a adesão à ata por órgãos não participantes, com justificativa própria. A minuta da Ata (Anexo VII), porém, disciplina os "não-participantes" (cláusula 4) e fixa limites de adesão de 50% por órgão e do dobro no total (cláusulas 5.1, "b", 5.3 e 5.3.1). O item 24.3.2 do Edital diz que o TR "estabelece os critérios e limites para a adesão", que o TR, na verdade, proíbe.

A questão é relevante para a formação do preço. A possibilidade de adesão amplia o potencial de demanda, afeta a escala considerada pelos licitantes e o risco da contratada. O art. 86 da Lei nº 14.133/2021 exige que a possibilidade de adesão esteja prevista no edital de forma clara, e o licitante tem direito de saber, antes da disputa, se ela existe.

**VIII.4 – Garantia técnica sem parâmetro de desempenho**

O item 10.1 do TR fixa garantia de 12 meses para a sinalização horizontal, mas exclui os "desgastes naturais decorrentes de uso ordinário". No termoplástico extrudado, cuja vida útil usual é de alguns anos, o desgaste é justamente o modo de falha. Sem retrorrefletância residual mínima por cor e

PROCESSO Nº 22814
FLS. 22
RÚBRICA:

sem método de medição (NBR 14723; DNIT 100/2018-ES), a garantia não pode ser verificada nem executada.

O resultado é uma garantia meramente formal. Licitantes que ofereçam material de qualidade superior não têm como diferenciar sua oferta, e o Município fica sem instrumento para exigir a reexecução de sinalização que perca a refletividade antes do prazo. A falha afronta os arts. 6º, XXIII, e 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

**VIII.5 – Índice de reajuste inadequado**

O item 19.4 do TR adota o INCC/FGV, que mede o custo da construção de edificações. Os principais insumos do objeto (resinas, termoplástico, microesferas, películas retrorrefletivas e aço) seguem dinâmica própria. O art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021 exige índice que reflita a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais. O índice inadequado gera desequilíbrio previsível e encarece as propostas, que precisam embutir esse risco.

**VIII.6 – Fundamentos doutrinários e pedidos**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e os licitantes a observar as normas e condições do edital, e que sua inobservância enseja a nulidade do procedimento. Esse princípio pressupõe um edital coerente: não há como vincular-se a cláusulas que se contradizem.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que a atividade administrativa é infralegal, de modo que a Administração só pode agir conforme a lei autoriza. Conceder benefício que a lei expressamente afasta, como o tratamento favorecido a ME/EPP neste certame, é violação direta da legalidade. O autor também identifica a segurança jurídica como um dos princípios gerais do direito administrativo, que não se compatibiliza com regras de julgamento incertas.

Requer-se: (a) a republicação do Edital consolidado, com todas as alterações e a nova data da sessão, e a reabertura do prazo do art. 55 da Lei nº 14.133/2021; (b) a exclusão dos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006, por força do art. 4º, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021; (c) a compatibilização da minuta da Ata com a vedação do item 21.5 do TR, ou a definição clara do regime de adesão; (d) a fixação de garantia de desempenho com retrorrefletância residual mínima, verificada por

PROCESSO Nº 22814
FLS. 23
RÚBRICA:

retrorrefletômetro calibrado, e prazo compatível com a vida útil do material; e (e) a adoção de índice de reajuste setorial ou de cesta de índices justificada.

## IX – DO PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DO CERTAME

A sessão pública está marcada para 28/10/2026. Pelo art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e pelo item 23.3 do Edital, a resposta a esta impugnação pode ser dada até o último dia útil anterior à abertura. Se o certame não for suspenso, os licitantes terão de formular propostas e constituir garantia de R$ 224 mil sobre um Edital cujos vícios ainda estão em exame.

O item 23.6.1 do próprio Edital admite a concessão de efeito suspensivo à impugnação, mediante decisão motivada. A medida encontra amparo, ainda, no art. 45 da Lei nº 9.784/1999, que autoriza a Administração, em caso de risco iminente, a adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado, e no art. 61, parágrafo único, da mesma Lei, que admite efeito suspensivo havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação. A Impugnante ressalva a possibilidade de representar aos órgãos de controle interno ou ao Tribunal de Contas competente contra as irregularidades identificadas, nos termos do art. 170, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

O poder-dever de autotutela, consagrado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, autoriza e obriga a Administração a rever seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais. Corrigir o Edital antes da sessão é a forma menos onerosa de exercer esse dever.

A **fumaça do bom direito** está demonstrada pelas seis teses acima, apoiadas em dispositivos expressos da Lei nº 14.133/2021 e em súmulas e acórdãos do Tribunal de Contas da União. Alguns vícios são objetivos e verificáveis por simples leitura: a duplicidade dos itens 4 e 8, o erro aritmético do item 12, a unidade de medida da parcela de placas, a contradição entre os itens 11.7 e 11.7.1 e a concessão de benefícios a ME/EPP vedada pelo art. 4º, § 1º, II.

O **perigo da demora** é igualmente evidente. Realizada a sessão, o certame avançará para habilitação e julgamento com base em orçamento superestimado em ao menos R$ 729.810,88, critério de inexequibilidade ilegítimo e modelagem que restringe a competição. A ata de R$ 22,4 milhões poderá ser assinada e, conforme a minuta, ampliada por adesões. A anulação posterior, inevitável diante dos vícios, imporia custos muito maiores ao Município e aos licitantes, como reconhece o art. 147 da Lei nº 14.133/2021 ao exigir a ponderação dos impactos da invalidação.

PROCESSO Nº 22814
FLS. 24
RÚBRICA:

Não há perigo inverso. Trata-se de registro de preços para demanda futura e eventual, sem caráter emergencial, e o certame já foi adiado três vezes pela própria Administração. A suspensão pelo tempo necessário à correção do Edital não compromete serviço essencial.

Registre-se, por fim, que o art. 170, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 assegura a qualquer licitante o direito de representar ao Tribunal de Contas contra irregularidades, e que o Supremo Tribunal Federal reconhece aos Tribunais de Contas o poder geral de cautela para suspender procedimentos licitatórios (MS nº 24.510/DF, Rel. Min. Ellen Gracie). A Impugnante confia que a própria Administração corrigirá os vícios, tornando desnecessária a provocação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ou do Poder Judiciário.

## X – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, a Impugnante requer:

1. **Liminarmente**, a concessão de efeito suspensivo a esta impugnação, com a suspensão da sessão pública designada para 28/10/2026, às 10h00, até a decisão final e a correção do Edital, com publicação do aviso de suspensão no Licitanet, no Portal da Transparência do Município e no PNCP;
2. O recebimento e o conhecimento da impugnação, por tempestiva e formulada por parte legítima;
3. **No mérito**, o acolhimento integral da impugnação, com as seguintes correções:

    a. divulgação do Projeto Básico, da memória de cálculo dos quantitativos, das composições de custo e da Nota Técnica nº 350/2026, com inclusão de especificações técnicas mensuráveis e das ARTs pertinentes (Tese 1);

    b. revisão do orçamento estimativo, com exclusão da duplicidade, correção das composições e quantitativos, publicação do BDI e dos encargos, indicação da data-base e definição do critério de medição da administração local (Tese 2);

    c. parcelamento do objeto em lotes por natureza, retirada dos itens de fornecimento puro e estranhos ao objeto e admissão de consórcios, ou, subsidiariamente, apresentação de estudo técnico-econômico que demonstre a vantagem do lote único (Tese 3);

22814
PROCESSO Nº ~~22814~~
FLS. 25
RÚBRICA:

d. adequação das exigências de habilitação, nos termos do item VI.6 (Tese 4);

e. nova redação do item 11.7, supressão da desclassificação imediata do item 10.19.6, revisão da inversão de fases e fixação de critérios objetivos para amostras (Tese 5);

f. consolidação do Edital, exclusão dos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006, compatibilização do regime de adesão, fixação de garantia de desempenho e revisão do índice de reajuste (Tese 6);

4. A republicação do Edital consolidado, pela mesma forma da divulgação original, com reabertura do prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis previsto no art. 55, II, "a", e § 1º, da Lei nº 14.133/2021;

5. Subsidiariamente, caso não acolhida a impugnação no todo ou em parte, decisão expressamente motivada sobre cada um dos pontos, com encaminhamento à autoridade superior e à Procuradoria-Geral do Município;

6. A disponibilização integral dos autos do Processo Administrativo nº 25761/2025, inclusive do Estudo Técnico Preliminar, do Projeto Básico, do mapa de riscos e da pesquisa de preços, nos termos do art. 25, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 e da Lei nº 12.527/2011;

7. A intimação da Impugnante sobre a decisão pelo endereço eletrônico indicado no preâmbulo.

A Impugnante ressalva o direito de representar ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 170, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, e de adotar as medidas judiciais cabíveis.

Nestes termos,

pede deferimento.

STELLA TEIXEIRA BUENO

Assinado de forma digital por STELLA TEIXEIRA BUENO
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC OAB, ou=43419613000170, ou=Certificado Digital, ou=Assinatura Tipo A3, ou=ADVOGADO, cn=STELLA TEIXEIRA BUENO
Versão do Adobe Acrobat Reader: 2026.002.22031

**STELLA TEIXEIRA BUENO**

**OAB/SP nº 488.306**

PROCESSO Nº 22814
FLS. 26
RÚBRICA:

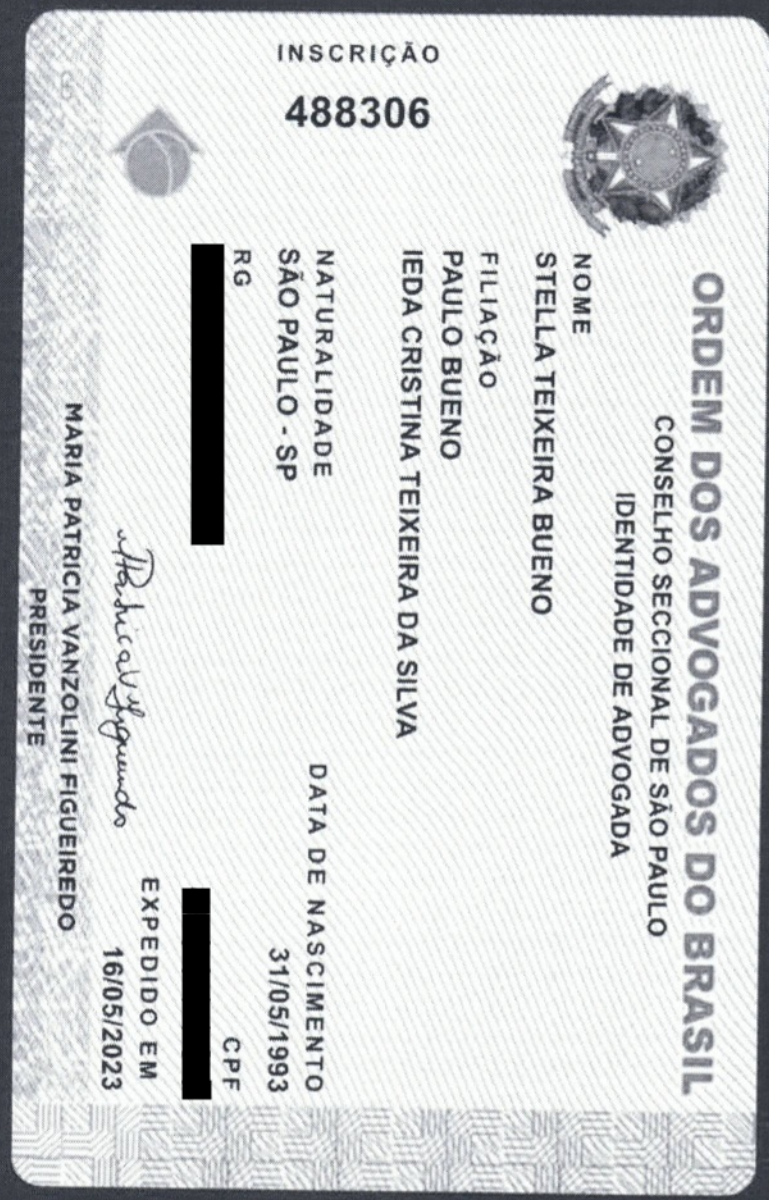
Documento Principal

Verso - 16/05/2023




PROCESSO Nº 22814
FLS. 27
RUBRICA:

Anverso - 16/05/2023




PROCESSO Nº 22814
FLS. 28
RUBRICA:

# Documento Principal

QR Code - 16/05/2023

Utilize o QRCode abaixo para validar as informações do documento.



PROCESSO Nº 22814
FLS. 29
RUBRICA:

**Estado do Rio de Janeiro**
**Prefeitura Municipal de Araruama**
**Divisão de Protocolo**

# FOLHA DE ENCAMINHAMENTO DE PROCESSO

Nº do Processo: 22814

Número de Folhas 30

A/AO Comli

Encaminhamos para apreciação e/ou providências.

Araruama 23 / 10 / 2026.

Assinatura do Funcionário

PROCESSO Nº
FLS. 3
RÚBRICA:

**REF.: PREGÃO ELETRÔNICO 043/2026 – PROCESSO ADMINISTRATIVO 25761/2025**

À SEELIC,

Cumprimentando-a, considerando a impugnação ao instrumento convocatório apresentada pela advogada **STELLA TEIXEIRA BUENO, inscrita na OAB/SP sob o nº 488.306**, por meio da plataforma LICITANET, referente ao Pregão Eletrônico SRP nº 043/2026, cujo objeto consiste no Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção e implantação de sinalização viária horizontal e vertical no Município de Araruama, servimo-nos do presente para solicitar o encaminhamento da matéria à Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade Urbana – SETRA, a fim de que sejam analisados os questionamentos de natureza técnica suscitados na impugnação, com a emissão de manifestação conclusiva e devidamente fundamentada.

Considerando que a impugnação também contempla questionamentos de natureza jurídica e relativos às disposições do instrumento convocatório, solicitamos, ainda, a adoção das providências pertinentes à apreciação integral da matéria, inclusive mediante encaminhamento à Procuradoria-Geral do Município, caso entendido necessário.

Outrossim, ressaltamos que a sessão pública do certame encontra-se agendada para o dia 06 de novembro de 2026, às 10h, razão pela qual solicitamos especial atenção à tempestividade das manifestações, a fim de

possibilitar a análise dos argumentos apresentados e a adoção das providências administrativas cabíveis, observados os prazos previstos no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Araruama, 23 de outubro de 2026.

**CAIO BENITES RANGEL**
**AGENTE DE CONTRATAÇÃO**

Proc.:22814/2026
Fls.: 33
Ass:

À COMLI,

Trata-se de impugnação apresentada pela Sra. Stella Teixeira Bueno, referente ao Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 043/2026, vinculado ao Processo Administrativo nº 25761/2025, originalmente publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas em 25 de agosto de 2026.

Cumpre esclarecer que o instrumento convocatório foi objeto de revisão administrativa, ocasião em que os apontamentos e inconsistências identificados foram devidamente analisados, tendo sido promovidas as correções e adequações pertinentes, o que culminou na republicação do Edital em 21 de outubro de 2026.

Dessa forma, observa-se que os questionamentos apresentados na presente impugnação dizem respeito à versão anterior do instrumento convocatório, cujas disposições já haviam sido objeto de revisão e adequação pela Administração, encontrando-se as alterações incorporadas à versão republicada.

Ressalta-se que a versão atualizada do instrumento convocatório encontra-se disponível para consulta pública no Portal Nacional de Contratações Públicas, por meio do seguinte endereço eletrônico:

https://pncp.gov.br/app/editais/28531762000133/2026/79

Assim, considerando que os apontamentos suscitados já foram objeto de providências administrativas anteriores à apresentação da impugnação, entende-se que a matéria resta prejudicada, uma vez que o edital originalmente questionado foi substituído por versão revisada e consolidada.

Diante do exposto, encaminhem-se os autos para ciência e demais providências cabíveis, considerando as adequações já promovidas e a republicação do instrumento convocatório em 21/10/2026.

Araruama, 03 de novembro de 2026

Melina Antunes

Melina Antunes da Silva
Secretária Executiva de
Licitações e Contratos
Mat. 122891-9

RECEBIDO
04/11/2026
às 10:55