Assolari &
Advogados Associados

Parecer Jurídico

Processo administrativo nº 21013/2026
Modalidade Pregão Eletrônico nº 037/2026, Sistema de Registro de Preços
Impugnante BCM Controle de Negócios, Gestão e Participações Ltda. (CNPJ 13.292.734/0001-33)

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 037/2026 (SRP). TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. ALEGAÇÃO DE INSUFICIÊNCIA DO VALOR ESTIMADO. PESQUISA DE PREÇOS. CUSTO DE OPORTUNIDADE. CONVENÇÃO COLETIVA. REPACTUAÇÃO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. NÃO PROVIMENTO.

1 – Relatório

O agente de contratação e a equipe de apoio do Município de Pires do Rio - GO solicitam parecer jurídico sobre a impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 037/2026, processo administrativo nº 21013/2026.

O pregão tem por objeto o registro de preços para serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, em quatro itens: faxineiro (item 1), auxiliar de serviços gerais (item 2), coletor (item 3) e mecânico (item 4). O valor estimado global é de R$ 7.651.483,80, e a sessão pública está designada para 27/11/2026, às 9h, na BNC. O edital fixa os valores estimados como limite máximo de aceitabilidade das propostas (item 9.3). O Relatório Unificado apurou, por item, a média de preços mensais por posto em contratações de 2026 de outros entes públicos.

Ed. Business Tower - Sala 1201/1202 | Av. Cingapura nº 360 Park Lozandes Goiânia/GO

A BCM Controle de Negócios, Gestão e Participações Ltda., que se apresenta como potencial licitante, protocolou impugnação em 11/11/2026, às 11h16. Sustenta, em síntese, que:

- o valor estimado dos itens 1 e 2 é insuficiente para cobrir os custos de uma proposta que observe a Convenção Coletiva de Trabalho da categoria (CCT GO001031/2025), em especial a insalubridade de 20% sobre o salário mínimo, o vale-alimentação, o IAFAS e a contribuição de aprendizagem;
- sua planilha de custos, elaborada no modelo da IN SEGES/MP nº 5/2017, resulta em R$ 5.083,69 por posto no item 1 e R$ 5.090,57 no item 2, acima do valor estimado, com resultado negativo caso se adote o valor da Administração;
- a diferença não poderia ser compensada por repactuação "logo no início" do contrato;
- o valor estimado do item 3 seria incompatível com a insalubridade de 40% que, segundo afirma, a CCT GO000082/2026 prevê para a função de coletor.

Requer, ao final, a revisão do valor estimado, com os desdobramentos que a Administração entender cabíveis quanto ao certame.

São estes os fatos a considerar. Passa-se à análise jurídica.

2 – Fundamentação jurídica

2.1. Admissibilidade

A impugnação ao edital é regida pelo art. 164 da Lei 14.133/2021:

> *Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos,*

Ed. Business Tower · Sala [illegible] 207 | Av. Olinda nº 960, Park Lozandes, Goiânia/GO

> *devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.*
> *Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.*

O edital reproduz a disciplina:

> *22.1. Até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital e/ou apresentar pedido de esclarecimento.*
> *22.2. A IMPUGNAÇÃO e/ou PEDIDO DE ESCLARECIMENTO deverão ser feitos EXCLUSIVAMENTE por FORMA ELETRÔNICA no sistema do BNC - Bolsa Nacional de Compras, conforme o seguinte site https://bnc.org.br/.*
> *22.3. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada no Portal de Compras Públicas no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.*
> *22.5. As impugnações e pedidos de esclarecimentos não suspendem os prazos previstos no certame, salvo quando se amoldar ao art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021.*

A petição foi protocolada em 11/11/2026, 16 dias antes da sessão de 27/11/2026, e é tempestiva. A impugnante tem legitimidade, e os documentos societários juntados indicam que a petição foi firmada por quem tem poderes de administração. A resposta deve ser dada até **16/11/2026**, contados os três dias úteis a partir do recebimento. Ainda que o protocolo tenha ocorrido fora do canal indicado no item 22.2, recomenda-se enfrentar o mérito, com a ressalva cabível, pois o art. 164 não condiciona o direito de impugnar à forma de envio.

O pedido não suspende o certame, porque não há, como se verá no tópico 7, alteração que comprometa a formulação das propostas.

Ed. Business Tower - Sala 1201/1202 | Av. Olinda nº 360, Park Lozandes, Goiânia GO

2.2. O valor estimado é teto de mercado, não o custo de um licitante

O orçamento estimado integra a fase preparatória da licitação:

> *Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...] IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*

Seu parâmetro de formação é o mercado:

> *Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*

E sua função no julgamento é a de limite de aceitabilidade:

> *Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que: [...] III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;*

O edital trata o valor estimado exatamente assim:

> *9.3. Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor, que apresentar preço final superior ao preço máximo fixado (Acórdão nº 1455/2018 -TCU - Plenário), ou que apresentar preço manifestamente inexequível.*

A lei exige, portanto, aferição do preço de mercado, e não a reprodução da estrutura de custos de qualquer interessado. O custo de um licitante varia com seu regime tributário, o ISS que lhe cabe, sua

Ed. Business Tower - Sala 1201/1202 | Av. Olinda nº 960, Park Lozandes, Goiânia GO

estrutura administrativa, sua margem e seu parque de contratos. Se o orçamento tivesse de cobrir o custo de quem o impugna, deixaria de ser um teto de mercado e passaria a ser o piso do licitante mais oneroso.

A impugnante usa como modelo a IN SEGES/MP nº 5/2017, norma federal que não vincula o Município, ente autônomo. A Constituição reserva à União apenas as normas gerais de licitação:

> *Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;*

E a própria Lei 14.133/2021 admite, para os Municípios, outros sistemas de custos:

> *Art. 23. [...] § 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.*

A IN serve, assim, de referência técnica, e não de parâmetro de legalidade do orçamento.

2.3. A pesquisa de preços observou os parâmetros legais

Para serviços em geral, a Lei 14.133/2021 estabelece:

> *Art. 23. [...] § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no*

melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

O Relatório Unificado reuniu contratações similares de outros entes públicos firmadas em 2026, dentro do prazo de um ano do inciso II, e calculou por item a média dos preços por posto/mês. A soma dos itens, por 12 meses, corresponde ao valor estimado do edital (R$ 7.651.483,80).

A impugnante não aponta falha na pesquisa nem junta contratações ou cotações que a contradigam. Compara o valor estimado apenas com a sua própria planilha. Sem prova de que o mercado pratica preço diverso, não há ilegalidade a sanar na estimativa.

2.4. Custo de oportunidade

O custo de oportunidade é o valor da melhor alternativa a que o licitante renuncia ao assumir o contrato. O preço que ele está disposto a ofertar não depende só de seu custo contábil, mas do que faria com os mesmos recursos: ociosidade de equipe e estrutura, diluição de custos fixos e administrativos já suportados, ganhos de escala com outros contratos na região, interesse em ingressar ou manter-se no mercado local e custo do capital. Empresas diferentes têm custos de oportunidade diferentes, e por isso propostas legítimas podem aproximar-se do que outra empresa, com estrutura distinta, ou ficar abaixo dele.

A própria Lei 14.133/2021 emprega a noção ao disciplinar a decisão sobre irregularidades (art. 147, XI, "custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação"). E o Tribunal de Contas da União a reconhece no exame de exequibilidade. Seu manual Licitações e Contratos, item 5.4.1 afirma que a diligência deve verificar não só se o custo do licitante supera o valor proposto, mas também se não há custos de oportunidade que justifiquem a oferta. No mesmo sentido, a Súmula TCU 262:

> *O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.*

O manual registra decisões na mesma linha, como os Acórdãos 803/2024 e 963/2024, ambos do Plenário, e o Acórdão 3092/2014-Plenário, segundo o qual margem baixa ou nula, por si só, não prova inexequibilidade. Vejamos o ultimo acórdão citado:

> *REPRESENTAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA POR CRITÉRIO NÃO PREVISTO NO EDITAL. PROCEDÊNCIA. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO ATO. POSSIBILIDADE DE RETOMADA DO CERTAME. CIÊNCIA DE OUTRAS IMPROPRIEDADES. ARQUIVAMENTO.*

Ed. Business Tower - Sala 1201/1202 | Av. Olinda, nº 960, Park Lozandes, Goiânia GO

> *1. Não há vedação legal à atuação, por parte de empresas contratadas pela Administração Pública Federal, sem margem de lucro ou com margem de lucro mínima, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta (Acórdão 325/2007-TCU-Plenário).*
>
> *2. A desclassificação de proposta por inexequibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados (Acórdãos 2.528/2012 e 1.092/2013, ambos do Plenário)*
>
> *(...)*
>
> *VOTO*
>
> *18.De se destacar, ainda, que não há norma que fixe ou limite o percentual de lucro das empresas. Com isso, infiro que atuar sem margem de lucro ou com margem mínima não encontra vedação legal, depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta."*

Desse entendimento decorrem três consequências para este caso:

1. a estrutura de custos da impugnante é dado dela própria. Ela não demonstra que o mercado, em geral, não executa os serviços pelo valor estimado, e não pode ser erigida em parâmetro de suficiência do orçamento;
2. os demais licitantes, com outras estruturas e outros custos de oportunidade, podem ofertar a ou abaixo do teto. A Administração descobre o preço real na disputa de lances, e o teto só impede propostas acima do mercado;
3. participar do certame é decisão empresarial voluntária. Se a margem que a impugnante exige não cabe no valor estimado, pode abster-se de ofertar. A impugnação não é meio de ajustar o teto às suas margens.

Ed. Business Tower - Sala 1201/1202 | Av. Olinda, nº 960, Park Lozandes, Goiânia GO

O argumento tem o limite que a própria jurisprudência impõe: o custo de oportunidade não autoriza propostas que deixem de cumprir obrigações legais ou convencionais. Qualquer proposta vencedora será submetida a exame de exequibilidade e de conformidade com a convenção coletiva, como se vê no tópico 6.

2.5. Convenção coletiva, art. 135 e repactuação

Não se discute neste parecer que a futura contratada deva observar a convenção coletiva da categoria, inclusive a insalubridade nela prevista. Essa é obrigação da contratada, e o edital a coloca sob responsabilidade do licitante, que deve embutir no preço todos os custos:

> *7.9. Nos valores propostos estarão inclusos todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente no fornecimento dos bens ou serviços.*
> *7.10. Os preços ofertados, tanto na proposta inicial, quanto na etapa de lances, serão de exclusiva responsabilidade do licitante, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração, sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.*

A questão é outra: saber se o valor estimado, formado por pesquisa de mercado, é ilegal por não coincidir com o custo de um licitante. Como visto, não é.

Quanto à repactuação, que a impugnante invoca como se pudesse corrigir, "logo no início" do contrato, uma proposta feita sem considerar a convenção, a Lei 14.133/2021 dispõe:

> *Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para*

manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;

II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

[...]

§ 3º A repactuação deverá observar o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação.

[...]

§ 6º A repactuação será precedida de solicitação do contratado, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços, ou do novo acordo, convenção ou sentença normativa que fundamenta a repactuação.

O Termo de Referência segue a mesma lógica:

13.2. Por se tratar de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra, os custos vinculados à remuneração e aos direitos dos trabalhadores serão objeto de repactuação quando houver variação decorrente de acordo, convenção coletiva de trabalho ou dissídio coletivo ao qual o orçamento e a proposta estejam vinculados, mediante solicitação acompanhada da demonstração analítica dos novos custos.

13.3. A repactuação dos custos de mão de obra observará a data-base e as condições previstas no instrumento coletivo aplicável, podendo produzir efeitos conforme a legislação e a documentação comprobatória apresentada, sem incluir parcelas não previstas ou custos decorrentes de erro de formação da proposta.

13.7. A Administração poderá realizar diligências e solicitar documentos adicionais para verificar a pertinência dos valores pleiteados, vedada a transferência ao Município de custos decorrentes de ineficiência, erro, omissão ou risco ordinário assumido pela contratada.

Av. Cingapura nº 900, Park Lozandes, Goiânia/GO

> *13.10. A recomposição extraordinária não se confunde com a repactuação dos custos ordinários de mão de obra e dependerá de demonstração objetiva do desequilíbrio, vedada a utilização do instituto para corrigir proposta inexequível ou erro de dimensionamento do licitante.*

A repactuação do custo de mão de obra tem como marco o instrumento coletivo "ao qual a proposta esteja vinculada" (art. 135, II) e pressupõe variação posterior de custos, após o interregno de um ano (art. 135, § 3°). A convenção invocada vigora desde 01/01/2026, antes da sessão, e a proposta já nasce vinculada a ela. A repactuação não é meio de corrigir preço proposto sem considerar a convenção, como vedam expressamente os itens 13.3, 13.7 e 13.10 do TR. A citação do inciso I do art. 135, que cuida de custos de mercado, não serve aos custos de mão de obra, regidos pelo inciso II.

6. Exequibilidade, diligência e fiscalização

O risco apontado pela impugnante, o de propostas que não cubram os custos obrigatórios, tem resposta no regime da Lei 14.133/2021:

> *Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:*
> *I - contiverem vícios insanáveis;*
> *II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;*
> *III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;*
> *IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;*
> *V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.*
> *§ 1° A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.*
> *§ 2° A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.*

Ed. Business Tower - Sala 1201/1202 | Av. Olinda, nº 960, Park Lozandes, Goiânia GO

O edital detalha a verificação e prevê garantia adicional para propostas de valor muito inferior ao orçado:

> *9.4. Será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com a Lei.*
> *9.5. Qualquer interessado poderá requerer que se realizem diligências para aferir a exequibilidade e a legalidade das propostas, devendo apresentar as provas ou os indícios que fundamentam a suspeita;*
> *9.6. Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências para que a licitante comprove a exequibilidade da proposta.*

Na execução, o Termo de Referência impõe à contratada o controle e a comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas:

> *6.7.8. A contratada deverá manter sistema idôneo de controle de jornada dos empregados, admitidas as modalidades legalmente autorizadas, de forma a permitir a verificação dos horários de entrada, saída, intervalos e faltas relativos aos postos contratados.*
> *6.7.9. A cada período de medição, a contratada deverá apresentar a documentação exigida no edital e no ARP para comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias relativas aos empregados vinculados à execução, incluindo registros de jornada, comprovantes de pagamento de salários e benefícios e comprovantes de recolhimentos de FGTS e contribuições previdenciárias, sem prejuízo de outros documentos legalmente exigíveis.*

A proteção do trabalhador está, portanto, assegurada na fase de julgamento, pela diligência e pela garantia adicional, e na execução,

Ed. Business Tower - Sala 1201/1202 | Av. Olinda, nº 860 Park Lozandes Goiânia/GO

pela fiscalização. Ela não depende de elevar o teto até o custo de um licitante.

2.7. Item 3 (coletor): convalidação do ponto e inexistência de vício

A impugnante afirma, sem juntar a CCT GO000082/2026 nem planilha para esse item, que o coletor teria insalubridade de 40% e que o valor estimado (R$ 4.707,30 por posto, em cinco postos) seria incompatível com ela. A alegação não configura vício do edital, e, no que toca à numeração do CBO, trata-se de erro material que pode ser convalidado, pelos fundamentos a seguir.

a) A alegação não foi provada, e o custo é risco do licitante. Cabe à impugnante demonstrar a irregularidade que aponta. Os itens 7.9 e 7.10 do edital, já transcritos, atribuem a cada licitante a responsabilidade de incluir no preço todos os custos legais e convencionais, e o art. 23 da Lei exige compatibilidade do valor estimado com o mercado, não a cobertura, no teto de cada função, de todas as parcelas que um licitante entenda devidas. A relação entre os valores de funções distintas decorre de pesquisas distintas, e não há regra que imponha que o teto de uma função supere o de outra. Se o licitante entende que não executa o serviço pelo teto, pode abster-se de ofertar, conforme o tópico 4.

b) A eventual diferença é matéria de julgamento e do resultado do item, não de invalidade do edital. Se nenhuma proposta aceitável couber no teto, o item ficará deserto ou fracassado, sem prejuízo aos demais, e a Administração conserva o controle do resultado:

> *23.5. A homologação do resultado desta licitação não implicará direito à contratação.*

c) A divergência de CBO é erro material sem repercussão, e pode ser convalidada. O quadro de itens do edital grafa, para o item 3:

Ed. Business Tower - Sala 1201/1202 | Av. Olinda, nº 962, Park Lozandes Goiânia/GO

> *Coletor de Resíduos Sólidos - CBO nº 5145-05. Prestação de serviços continuados de apoio operacional, com dedicação exclusiva de mão de obra, para execução de atividades de coleta, recolhimento, acondicionamento, transporte e destinação interna de resíduos sólidos nos prédios, instalações, vias, áreas públicas e demais locais indicados pela Administração, incluindo a movimentação de recipientes e contentores e a manutenção da limpeza dos locais de coleta, conforme atribuições compatíveis com a ocupação e especificações estabelecidas no Termo de Referência.*

O Termo de Referência, ao descrever as atividades do posto, indica outro número:

> *Atividades do Coletor de Resíduos Sólidos - CBO nº 5142-05*
> *O profissional alocado no posto de Coletor de Resíduos Sólidos - CBO nº 5142-05 será responsável pela coleta, recolhimento, acondicionamento e movimentação de resíduos sólidos domiciliares e demais resíduos comuns gerados nos prédios, vias, logradouros, instalações e espaços públicos indicados pela Administração Municipal, seguindo os roteiros, horários e procedimentos definidos para execução dos serviços.*

Ambos os textos identificam o mesmo posto, com a mesma denominação e as mesmas atividades. O número do CBO é elemento acessório de identificação, e a divergência não gera dúvida sobre o objeto, tanto que a própria impugnante identificou a função e formulou sobre ela sua alegação. Não compromete, portanto, a formulação das propostas nem a competitividade. A Lei 14.133/2021 trata assim as falhas dessa natureza:

> *Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de*

> *sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;*

A Administração pode, assim, reconhecer na própria resposta, de forma motivada, que a numeração divergente do CBO é erro material sem repercussão sobre a identificação do posto, o julgamento das propostas ou a competitividade, e convalidar o item 3 como publicado, sem necessidade de alteração do edital.

d) Ainda que se vislumbrasse vício, ele seria sanável, o que afasta a invalidação. A Lei distingue a irregularidade sanável da ilegalidade insanável, e só esta autoriza anular a licitação:

> *Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:*
> *I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;*
> *II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;*
> *III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;*
> *IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.*

No mesmo espírito de preservação, o art. 147, ainda que voltado à nulidade de contratos, determina que a invalidação só se justifica diante do interesse público, ponderados, entre outros aspectos, os custos de nova licitação:

> *Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos*

Ed. Business Tower - Sala 1208/1202 | Av. Olinda nº 960, Park Lozandes, Goiânia GO

> *seguintes aspectos: [...] X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; [...] Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.*

No caso, a divergência de numeração do CBO não produziu prejuízo a licitante algum e não atinge a competência, a isonomia ou a segurança da contratação. Não há, portanto, ilegalidade que justifique desfazer ou refazer o certame, nem mesmo em relação ao item 3.

3 – Conclusão

Pelo exposto, opina-se, no exercício do controle prévio de legalidade (Lei 14.133/2021, art. 53), por **conhecer** da impugnação, por ser tempestiva e apresentada por parte legítima, e, no mérito, por **negar-lhe provimento**:

- quanto aos itens 1 e 2, porque o valor estimado é teto de mercado apurado por pesquisa de preços regular, e não o custo de um licitante. A estrutura de custos da impugnante, por refletir premissas e custo de oportunidade próprios, não serve de parâmetro de suficiência do orçamento;
- quanto à repactuação, porque o instituto não corrige proposta formulada já sob convenção coletiva vigente;
- quanto ao item 3, porque a alegação não foi provada, o custo de eventuais adicionais legais e convencionais é risco do licitante (edital, itens 7.9 e 7.10), e a divergência de numeração do CBO é erro material sem repercussão, passível de convalidação nos termos dos arts. 12, III, e 55, § 1°, da Lei 14.133/2021 e dos itens 23.4 e 23.6 do edital.

Este parecer tem caráter opinativo e não vincula a decisão do agente de contratação nem da autoridade competente.

Pires do Rio-GO, 16 de novembro de 2026.

Fabricio Carvalho de Mesquita
Advogado - OAB/GO n°71.149
Assessor Jurídico

DECISÃO DA PREGOEIRA

Processo administrativo: nº 21013/2026

Modalidade: Pregão Eletrônico nº 037/2026, Sistema de Registro de Preços

Objeto: registro de preços para serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra (faxineiro, auxiliar de serviços gerais, coletor e mecânico)

Impugnante: BCM Controle de Negócios, Gestão e Participações Ltda. (CNPJ 13.292.734/0001-33)

1. RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 037/2026, protocolada em 11/11/2026, às 11h16, por BCM Controle de Negócios, Gestão e Participações Ltda., que se apresenta como potencial licitante.

A impugnante sustenta, em síntese, que: (i) o valor estimado dos itens 1 (faxineiro) e 2 (auxiliar de serviços gerais) é insuficiente para cobrir uma proposta aderente à Convenção Coletiva de Trabalho GO001031/2025, especialmente quanto à insalubridade de 20%, ao vale-alimentação, ao IAFAS e à contribuição de aprendizagem; (ii) sua planilha de custos, no modelo da IN SEGES/MP nº 5/2017, chega a R$ 5.083,69 (item 1) e R$ 5.090,57 (item 2) por posto, acima do valor estimado; (iii) a diferença não poderia ser recomposta por repactuação logo no início do contrato; e (iv) o valor estimado do item 3 (coletor) seria incompatível com a insalubridade de 40% que afirma constar da CCT GO000082/2026. Requer a revisão do valor estimado.

Os autos foram submetidos à assessoria jurídica, que, em parecer, opinou pelo conhecimento da impugnação e, no mérito, por seu não provimento. Passa-se à decisão.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Adoto, como razões de decidir, os fundamentos do parecer jurídico, que sintetizo a seguir.

2.1. Admissibilidade

A impugnação é tempestiva e foi apresentada por parte legítima. O art. 164 da Lei 14.133/2021 e o item 22.1 do edital exigem o protocolo até três dias úteis antes da abertura, e o pedido foi feito 16 dias antes da sessão de 27/11/2026. A resposta deve ser divulgada até 16/11/2026 (art. 164, parágrafo único, e item 22.3 do edital). Ainda que o protocolo tenha ocorrido fora do canal indicado no item 22.2, enfrento o mérito, pois o art. 164 não condiciona o direito de impugnar à forma de envio. Os itens 22.5 e 23.6 do edital e o art. 55, § 1º, da Lei confirmam que o pedido não suspende o certame, pois não há alteração que comprometa a formulação das propostas.

2.2. do valor estimado e dos critérios de formação do orçamento

O orçamento estimado da contratação constitui elemento essencial da fase preparatória do procedimento licitatório, nos termos do artigo 18, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, devendo observar os parâmetros estabelecidos no artigo 23 do referido diploma legal, especialmente quanto à compatibilidade dos valores estimados com aqueles praticados no mercado, consideradas as peculiaridades do objeto, as quantidades contratadas e as condições de execução.

No caso em análise, a Administração Municipal realizou pesquisa de preços mediante levantamento de contratações similares promovidas por outros entes públicos, utilizando os valores identificados como referência para a composição do orçamento estimativo, em consonância com o artigo 23, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Cumpre esclarecer que o valor estimado pela Administração não está condicionado à estrutura individual de custos de determinada empresa interessada, uma vez que os licitantes podem apresentar diferentes condições operacionais, regimes tributários, estruturas administrativas, margens de lucro e estratégias comerciais, circunstâncias que influenciam diretamente a composição de suas propostas.

Entretanto, tratando-se de contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a estimativa de preços deve considerar, além dos valores praticados no mercado, os custos mínimos necessários ao cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e convencionais efetivamente aplicáveis às categorias profissionais abrangidas pelo objeto.

Assim, a apresentação de planilha de custos pela impugnante, indicando valores superiores aos estimados pela Administração, não demonstra, isoladamente, a ilegalidade do orçamento elaborado, tampouco impõe sua automática adequação aos valores pretendidos pela empresa.

Desse modo, a Administração não está obrigada a adotar os valores apresentados pela impugnante, devendo, contudo, assegurar que a composição do orçamento estimativo observe os parâmetros legais e contemple os custos obrigatórios inerentes à execução contratual.

2.3. A pesquisa de preços é regular e não foi infirmada

O Relatório Unificado reuniu contratações similares de outros entes públicos firmadas em 2026 e calculou a média mensal por posto de cada item, o que corresponde ao parâmetro do art. 23, § 1º, II, da Lei 14.133/2021, e a soma, por 12 meses, resulta no valor estimado global de R$ 7.651.483,80. A impugnante não aponta falha na pesquisa nem apresenta contratações ou cotações que a contradigam. Compara o valor estimado apenas com sua própria planilha, o que não demonstra ilegalidade.

2.4. Custo de oportunidade

O preço que cada empresa se dispõe a ofertar não depende só de seu custo contábil, mas do custo de oportunidade do contrato: ociosidade de equipe e estrutura, diluição de custos fixos já suportados, ganhos de escala, interesse em ingressar ou manter-se no mercado local e custo do capital. O Tribunal de Contas da União reconhece

a noção no exame de exequibilidade, pois seu manual *Licitações e Contratos* (item 5.4.1) orienta que a diligência verifique não só se o custo do licitante supera o valor proposto, mas também se há custos de oportunidade que justifiquem a oferta. No mesmo sentido, o Acórdão 3092/2014-Plenário assentou que não há vedação a que empresas atuem com margem de lucro mínima ou nula, pois isso depende de sua estratégia comercial.

Disso decorre que a estrutura de custos da impugnante é dado dela própria e não pode servir de parâmetro de suficiência do orçamento; que outros licitantes, com estruturas e custos de oportunidade diversos, podem ofertar no teto ou abaixo dele, e a Administração descobre o preço real na disputa de lances; e que participar do certame é decisão empresarial voluntária, de modo que, se a margem exigida não cabe no valor estimado, a impugnante pode abster-se de ofertar. O argumento tem limite: o custo de oportunidade não autoriza propostas que descumpram obrigações legais ou convencionais, o que será aferido como se vê no tópico 2.6.

2.5. Convenção coletiva e repactuação

A futura contratada deve observar a convenção coletiva da categoria, inclusive a insalubridade nela prevista, e o edital lhe atribui a responsabilidade de embutir no preço todos os custos (itens 7.9 e 7.10). A questão em discussão é outra, a de saber se o valor estimado, formado por pesquisa de mercado, é ilegal por não coincidir com o custo de um licitante, e a resposta é negativa.

Quanto à repactuação, o art. 135, II, da Lei 14.133/2021 toma como marco o instrumento coletivo a que a proposta esteja vinculada e pressupõe variação posterior de custos, após o interregno mínimo de um ano (art. 135, § 3º). A convenção invocada vigora desde 01/01/2026, antes da sessão, e a proposta já nasce vinculada a ela. Os itens 13.3, 13.7 e 13.10 do Termo de Referência vedam expressamente o uso da repactuação para corrigir erro de formação ou dimensionamento da proposta. A repactuação, portanto, não é meio de sanar proposta feita sem considerar a convenção, e a impugnante, ao invocá-la nesses termos, parte de premissa que o edital não autoriza.

2.6. Exequibilidade, diligência e fiscalização

O risco apontado, o de propostas que não cubram os custos obrigatórios, tem resposta no regime da Lei. O art. 59, IV e § 2º, permite à Administração exigir a demonstração de exequibilidade e realizar diligências, e o edital prevê essas medidas (itens 9.5 e 9.6), além de garantia adicional para a proposta vencedora inferior a 85% do valor orçado (item 9.4). Na execução, o Termo de Referência obriga a contratada a controlar a jornada e a comprovar, a cada medição, o pagamento de salários, benefícios, FGTS e contribuições (itens 6.7.8 e 6.7.9). A proteção do trabalhador está assegurada no julgamento e na fiscalização, e não depende de elevar o teto até o custo de um licitante.

2.7. Item 3 (coletor)

A impugnante afirma, sem juntar a CCT GO000082/2026 nem planilha de custos, que o coletor teria insalubridade de 40% e que o valor estimado (R$ 4.707,30 por posto) seria incompatível com ela. A alegação não foi provada, e o custo de adicionais legais e convencionais é risco do licitante (itens 7.9 e 7.10). Se nenhuma proposta aceitável couber no teto, o item ficará deserto ou fracassado, sem prejuízo aos demais, e a homologação não implica direito à contratação (item 23.5).

Quanto à numeração do CBO, o quadro de itens do edital indica 5145-05, e o Termo de Referência, 5142-05. Ambos os textos identificam o mesmo posto, com a mesma denominação e as mesmas atividades, e a própria impugnante identificou a função sem dificuldade. Trata-se de erro material, de elemento acessório de identificação, que não compromete a formulação das propostas nem a competitividade. O art. 12, III, da Lei 14.133/2021 determina que o desatendimento de exigências meramente formais, que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta, não importa o afastamento da licitação nem a invalidação do processo. Reconheço, assim, o erro material e convalido o item 3 como publicado, sem necessidade de alteração do edital.

Ainda que se vislumbrasse vício, seria sanável, e só a ilegalidade insanável autoriza anular a licitação (art. 71, I e III). A divergência não produziu prejuízo a licitante algum nem atinge a competência, a isonomia ou a segurança da contratação.

3. DECISÃO

Pelo exposto, e com fundamento nos arts. 164 e 59 da Lei 14.133/2021 e nos itens 9.3 a 9.6 e 22 do edital, **DECIDO**:

1. **conhecer** da impugnação, por ser tempestiva e apresentada por parte legítima;
2. no mérito, **negar-lhe provimento** quanto aos itens 1 e 2, porque o valor estimado é teto de mercado apurado em pesquisa de preços regular, e não o custo de um licitante, e a estrutura de custos da impugnante, por refletir premissas e custo de oportunidade próprios, não serve de parâmetro de suficiência do orçamento;
3. **negar-lhe provimento** quanto à repactuação, porque o instituto não corrige proposta formulada já sob convenção coletiva vigente (Lei 14.133/2021, art. 135, II e § 3º, e Termo de Referência, itens 13.3, 13.7 e 13.10);
4. **negar-lhe provimento** quanto ao item 3, porque a alegação não foi provada e o custo de adicionais legais e convencionais é risco do licitante (edital, itens 7.9 e 7.10), **reconhecendo, ainda, como erro material sem repercussão** a divergência de numeração do CBO entre o quadro de itens (5145-05) e o Termo de Referência (5142-05), **convalidando** o item 3 como publicado, nos termos do art. 12, III, e do art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e dos itens 23.4 e 23.6 do edital;
5. **manter** o edital, o valor estimado e a data da sessão pública (27/11/2026, às 9h, na BNC), sem reabertura de prazo, porque não há alteração que comprometa a formulação das propostas.

Fica registrado que esta decisão não dispensa nenhum licitante de observar a convenção coletiva da categoria nem de embutir em sua proposta todos os custos legais

e convencionais (edital, itens 7.9 e 7.10). A proposta mais bem classificada poderá ser submetida a diligência para demonstração de exequibilidade (art. 59, § 2º, da Lei e itens 9.5 e 9.6 do edital), e, se inferior a 85% do valor orçado, o licitante vencedor deverá prestar a garantia adicional prevista no item 9.4. A fiscalização contratual verificará o cumprimento das obrigações trabalhistas, nos termos dos itens 6.7.8 e 6.7.9 do Termo de Referência.

Publique-se.

Pires do Rio-GO, 16 de novembro de 2026.

ALINE CAMILY DE GODOY BRANQUINHO:05171109117

Assinado de forma digital por ALINE CAMILY DE GODOY BRANQUINHO:05171109117
Dados: 2026.11.16 10:29:47 -03'00'

ALINE CAMILY DE GODOY BRANQUINHO
Agente de Contratação/Pregoeira
Decreto n° 10.245/2026