



DECISÃO ADMINISTRATIVA – IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PROCESSO ADMINISTRATIVO 2321/2025

PREGÃO ELETRÔNICO: Nº 002/2026

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos para atender às demandas do Município de Mutuípe/BA.

IMPUGNANTE: VIRTUS CONSTRUÇÕES E TRANSPORTES LTDA.

Trata-se de Impugnação ao Edital do Processo Licitatório – Pregão Eletrônico nº 002/2026, interposta pela empresa VIRTUS Construções e Transportes Ltda., regularmente qualificada nos autos, por meio da qual se insurge contra disposições do instrumento convocatório, notadamente quanto à exequibilidade dos valores estimados fixados para o Item 4 do Termo de Referência – Capina e Roçagem (manual e mecanizada).

Em síntese, a impugnante sustenta que o valor unitário máximo estabelecido, calculado com base na unidade hora-homem/mês, não seria compatível com os custos reais de mercado, especialmente quando confrontado com as obrigações trabalhistas decorrentes da Convenção Coletiva de Trabalho vigente, incluindo salário-base da categoria, adicional de insalubridade, encargos sociais e demais custos indiretos obrigatórios. Alega, ainda, que tal definição poderia comprometer a viabilidade econômica da execução contratual e, por conseguinte, a própria competitividade do certame, ao impor limite de preço supostamente inexequível.

A impugnação foi apresentada de forma tempestiva, nos termos do item 10 do Edital, e devidamente recebida pelo Setor de Licitações, razão pela qual se impõe a presente análise técnica e jurídica, com vistas à emissão de decisão administrativa fundamentada, em estrita observância à Lei Federal nº 14.133/2021, aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, julgamento objetivo, eficiência e interesse público, bem como à jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas.

Registre-se que o Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2026, em sua versão republicada, estabelece expressamente a adoção de valores unitários máximos como parâmetro de aceitabilidade das propostas, vedando a apresentação de preços superiores aos estimados pela Administração, sem prejuízo da posterior verificação da exequibilidade das propostas vencedoras, nos termos do art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

Importa destacar, ainda, que os valores estimados constantes do Termo de Referência não foram arbitrariamente fixados, mas resultam de planejamento técnico prévio, consubstanciado no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e na memória de cálculo que instrui o processo administrativo, nos quais se adotaram critérios de produtividade, composição mínima de equipes, regime de contratação por hora-homem e responsabilidade do particular pelo adequado dimensionamento operacional, em consonância com a lógica de contratos de serviços contínuos de limpeza urbana.

No mesmo sentido, a Administração já se manifestou, em sede de pedidos de esclarecimentos anteriores, no sentido de que a composição de equipes indicada no Termo de Referência representa parâmetro mínimo por frente de serviço, não configurando quantitativo



fixo global, cabendo à licitante, no exercício de sua autonomia empresarial, definir o número de equipes, a forma de organização dos turnos e a absorção dos custos indiretos, inclusive encargos trabalhistas, administrativos e operacionais, na formação de sua proposta de preços

Por fim, no que tange à Convenção Coletiva de Trabalho 2026/2027, observa-se que esta estabelece piso salarial e demais direitos mínimos da categoria, os quais devem, de fato, ser observados pelas licitantes. Todavia, tal obrigação não implica, por si só, a nulidade ou ilegalidade do valor estimado pela Administração, sobretudo quando o modelo de contratação adotado transfere ao particular o ônus do correto dimensionamento de sua proposta, admitindo ganhos de eficiência, organização operacional própria e economias de escala, desde que preservada a dignidade do trabalho e a regularidade da execução contratual

Diante desse contexto, a presente análise se destina a examinar, de forma técnica, objetiva e juridicamente fundamentada, se os argumentos apresentados pela impugnante evidenciam efetiva ilegalidade, vício insanável ou restrição indevida à competitividade, ou se se limitam a divergência quanto à metodologia de formação de preços adotada pela Administração, hipótese que, por si só, não autoriza a modificação do instrumento convocatório.

1 – DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

1.1 DA TEMPESTIVIDADE

A análise da tempestividade é pressuposto objetivo de admissibilidade recursal e de impugnações administrativas. Conforme estabelece o item 10.1 do Edital convocatório, em consonância com o artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

No caso em tela, a sessão de abertura do Pregão Eletrônico nº 002/2026 está agendada para o dia 30/01/2026 (sexta-feira). A impugnante protocolou sua petição no dia 27/01/2026. Realizando a contagem regressiva dos dias úteis, tem-se que o dia 29/01 (quinta-feira) é o primeiro dia útil anterior, o dia 28/01 (quarta-feira) é o segundo dia útil anterior e o dia 27/01 (terça-feira) configura o terceiro dia útil anterior à data do certame.

Portanto, tendo a peça sido apresentada no dia 27/01/2026, restou atendido o prazo legal de antecedência mínima de 3 (três) dias úteis previsto na legislação de regência e no instrumento convocatório.

1.2 DO ENCAMINHAMENTO

A peça impugnatória foi encaminhada através do meio eletrônico oficial indicado no preâmbulo do Edital (e-mail institucional), formato este admitido e previsto nas regras do certame. A impugnante encontra-se devidamente identificada, representada por seu sócio administrador conforme documentação anexa (Contrato Social), demonstrando legitimidade e capacidade postulatória para a prática do ato administrativo. Não se verificam óbices formais que impeçam o conhecimento da peça apresentada.



1.3 CONCLUSÃO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Considerando o atendimento aos pressupostos de tempestividade, legitimidade e regularidade formal, **CONHEÇO** da presente Impugnação e passo à análise de suas razões de mérito e fundamentação jurídica.

1.4 DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO E DO PEDIDO

I – RESUMO DA IMPUGNAÇÃO

Cuida-se de Impugnação ao Edital formulada no âmbito do Processo Administrativo nº 2321/2025, referente ao Pregão Eletrônico nº 002/2026, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, destinados a atender às demandas do Município de Mutuípe/BA.

A impugnação foi apresentada pela empresa VIRTUS Construções e Transportes Ltda., devidamente qualificada nos autos, a qual se insurge contra disposições do Edital de Abertura, especificamente no que se refere à estimativa de preços fixada para o ITEM 4 – Capina e Roçagem (manual e mecanizada) do Termo de Referência.

Em síntese, sustenta a impugnante que o valor unitário estimado pela Administração, correspondente a R\$ 9,16 (nove reais e dezesseis centavos) por Hora/Homem, revela-se manifestamente inexecutável, por não refletir, segundo seu entendimento, os custos reais necessários à execução regular do serviço, em especial aqueles decorrentes das obrigações trabalhistas e convencionais da categoria envolvida.

Para fundamentar sua alegação, a empresa parte do pressuposto de que a jornada mensal prevista no Termo de Referência corresponde a 220 (duzentas e vinte) horas, o que resultaria em um custo mensal estimado pela Administração de R\$ 2.015,20 (dois mil e quinze reais e vinte centavos) por trabalhador. Alega, contudo, que tal montante não seria suficiente sequer para arcar com a remuneração mínima exigida pela Convenção Coletiva de Trabalho vigente, apontando que o salário normativo do cargo de Agente de Limpeza é de R\$ 1.660,00, ao qual se soma o adicional de insalubridade de 40% sobre o salário mínimo, correspondente, segundo a impugnante, ao valor de R\$ 648,40, perfazendo uma remuneração base de aproximadamente R\$ 2.308,40.

A partir desse valor, a impugnante afirma que, uma vez acrescidos os encargos sociais e trabalhistas, por ela estimados em aproximadamente 83%, bem como os benefícios convencionais e assistenciais, tais como auxílio-alimentação, assistência médica e odontológica, o custo real mensal de um posto de trabalho alcançaria patamar próximo a R\$ 5.400,00, valor significativamente superior àquele considerado na estimativa oficial do edital.

Com base nessa metodologia de cálculo, conclui a impugnante que o preço de referência fixado pela Administração não permitiria a execução regular do contrato, configurando preço inexecutável, em afronta aos princípios da economicidade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa, bem como aos comandos da Lei Federal nº 14.133/2021. Sustenta, ainda, que tal vício seria insanável, por comprometer a própria viabilidade do certame, razão pela qual requer a revisão e retificação do valor unitário estimado do ITEM 4, como condição para a manutenção da legalidade do procedimento licitatório.



II. DA ANÁLISE DO MÉRITO E DA FUNDAMENTAÇÃO

A controvérsia instaurada nos autos restringe-se, essencialmente, à metodologia de formação de preços adotada pela Administração Pública e à alegada inexecuibilidade do valor unitário estimado para o Item 4 do Termo de Referência – Capina e Roçagem, fixado em R\$ 9,16 (nove reais e dezesseis centavos) por Hora/Homem.

No exercício de sua função planejadora, a Administração observou rigorosamente as diretrizes estabelecidas no artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, promovendo a adequada estimativa de preços a partir de pesquisa de mercado formal, prévia e documentada, destinada a refletir os valores praticados no setor econômico correspondente ao objeto licitado.

Conforme se extrai do Termo de Referência e da instrução processual, a composição do orçamento estimativo não decorreu de escolha arbitrária ou unilateral da Administração, mas resultou de cotação direta junto a empresas especializadas no ramo de prestação de serviços de limpeza urbana, aptas a executar o objeto pretendido. Foram colhidas propostas de três fornecedores distintos, a saber: Fornecedor 1; Fornecedor 2 e Fornecedor 3, cujos valores unitários apresentados para o Item 4 foram, respectivamente, R\$ 8,93, R\$ 9,36 e R\$ 9,20, resultando na média aritmética de R\$ 9,16, adotada como preço máximo aceitável pela Administração.

Tal procedimento atende integralmente aos parâmetros legais e técnicos aplicáveis, evidenciando que o valor estimado reflete a realidade mercadológica apurada no momento do planejamento da contratação, afastando qualquer alegação de fixação artificial ou dissociada do mercado.

A impugnação apresentada, por sua vez, fundamenta-se em premissa de cálculo baseada exclusivamente na estrutura interna de custos da própria impugnante, ou em uma interpretação ampliada e maximalista dos encargos trabalhistas e benefícios, desconsiderando as variáveis operacionais, organizacionais e gerenciais que diferenciam cada modelo empresarial. Tal abordagem não se presta, por si só, a infirmar a legitimidade da estimativa elaborada pela Administração, sobretudo quando confrontada com cotações válidas e contemporâneas obtidas junto a múltiplos agentes econômicos.

Cumpre, ainda, refutar de forma expressa a alegação fática de que o custo operacional mínimo de execução do Item 4 seria da ordem de R\$ 5.400,00 mensais por trabalhador, em contraste com o valor de referência do edital. O raciocínio desenvolvido pela impugnante parte de um cálculo linear e isolado de um posto de trabalho de dedicação exclusiva, hipótese que não corresponde ao modelo de contratação previsto no Termo de Referência.

Com efeito, o Item 4 está estruturado sob a métrica de Hora/Homem por mês, para execução de serviços de capina e roçagem sob demanda, inseridos no contexto de um contrato amplo de limpeza urbana, que abrange múltiplos serviços, frentes de trabalho e possibilidades de otimização operacional. Nesse tipo de contratação, os custos administrativos, logísticos e indiretos não se vinculam necessariamente a um único posto fixo, sendo passíveis de diluição e racionalização no âmbito do contrato global, mediante adequada gestão de equipes, equipamentos e cronogramas.



Assim, não se pode equiparar, de forma automática, a composição de preços de serviços sob demanda e medidos por Hora/Homem à planilha típica de postos de mão de obra com dedicação exclusiva, sob pena de distorcer a lógica econômica do modelo contratual adotado e desconsiderar ganhos de eficiência inerentes à atividade empresarial.

Por fim, a existência concreta de empresas atuantes no mercado que apresentaram cotações compatíveis com o valor médio apurado constitui evidência objetiva e robusta da viabilidade econômica do preço estimado, prevalecendo sobre a alegação unilateral de inexequibilidade formulada pela impugnante. A pesquisa de mercado realizada demonstra, de forma suficiente, que há fornecedores aptos e dispostos a executar o serviço nos parâmetros fixados, preservando-se, assim, os princípios da competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa e da eficiência administrativa.

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A fundamentação da presente decisão encontra sólido amparo na Lei Federal nº 14.133/2021, que estabelece o regime jurídico das licitações e contratos administrativos, bem como na aplicação concreta dos princípios da eficiência, da economicidade, da isonomia, da competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório, todos indispensáveis à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

a) Da validade da pesquisa de preços e da correta aplicação do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021

O ponto nuclear da controvérsia jurídica reside na regularidade e suficiência da estimativa de custos elaborada pela Administração, especialmente quanto à compatibilidade do valor de referência com os preços praticados no mercado.

O artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 dispõe, de forma expressa, que o valor estimado da contratação deve ser compatível com os preços correntes no mercado, devendo a Administração adotar metodologia idônea, transparente e tecnicamente justificável para sua definição. Não se exige, entretanto, que o orçamento estimativo corresponda ao custo individual ou à estrutura interna de determinado licitante, mas sim que represente parâmetro médio e razoável, extraído da realidade mercadológica no momento do planejamento da contratação.

No caso concreto, a Administração Municipal observou fielmente o comando legal, promovendo pesquisa de preços por meio de cotação direta junto a empresas atuantes no mesmo segmento econômico, aptas a executar o objeto licitado. Tal procedimento resultou na formação de uma cesta de preços válidos, cuja média aritmética foi adotada como valor máximo aceitável, metodologia plenamente compatível com a legislação vigente e com as boas práticas de planejamento das contratações públicas.

A doutrina especializada e a jurisprudência administrativa são uníssonas ao reconhecer que a pesquisa de preços realizada junto a fornecedores do mercado constitui método legítimo, adequado e suficiente para a definição do valor estimado, especialmente quando realizada de forma contemporânea, documentada e com pluralidade de fontes. Não há, portanto, qualquer irregularidade ou vício jurídico na adoção desse critério pela Administração.



Cumprе ressaltar que o fato de a empresa impugnante afirmar possuir uma estrutura de custos mais onerosa, que, segundo seus próprios cálculos, ultrapassaria o valor estimado no edital, não tem o condão de macular a legalidade do certame ou de caracterizar, por si só, inexecuibilidade do preço de referência. A inexecuibilidade não se presume a partir da realidade individual de um licitante, mas deve ser aferida de forma objetiva, à luz da existência de condições reais de mercado para a execução do objeto, circunstância devidamente demonstrada nos autos pelas cotações apresentadas.

A Administração Pública não pode e não deve se vincular à estrutura de custos mais elevada eventualmente praticada por determinado agente econômico, sob pena de violação aos princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa. Ao contrário, incumbe-lhe buscar o equilíbrio entre viabilidade técnica, respeito às normas trabalhistas e eficiência na aplicação dos recursos públicos, tomando como referência a média dos preços praticados no mercado e preservando a ampla competitividade do certame.

Nesse contexto, a existência de outros fornecedores capazes e dispostos a ofertar o serviço dentro dos parâmetros de preço estabelecidos afasta qualquer alegação de ilegalidade do edital ou de fixação de preço inexecuível, reforçando a legitimidade da atuação administrativa e a correção da estimativa de custos adotada.

b) Da Inexistência de Inexecuibilidade prévia abstrata do orçamento estimativo

A impugnante sustenta a suposta inexecuibilidade do preço de referência fixado no edital. Todavia, tal alegação não encontra respaldo no regime jurídico instituído pela Lei Federal nº 14.133/2021, que disciplina de forma clara e objetiva o momento, o modo e os critérios para a aferição da exequibilidade das propostas.

Nos termos do artigo 59 da Lei nº 14.133/2021, a análise de inexecuibilidade constitui providência típica e própria da fase de julgamento das propostas, destinada a verificar se o preço efetivamente ofertado pelo licitante é compatível com os custos necessários à execução do objeto, especialmente quando se mostrar manifestamente inferior aos preços praticados no mercado. Trata-se, portanto, de juízo concreto e individualizado, vinculado à proposta apresentada por determinado licitante, e não de avaliação abstrata e antecipada do orçamento estimativo elaborado pela Administração.

Não há previsão legal que autorize a declaração de inexecuibilidade do valor estimado do edital, em sede de impugnação, quando este se encontra regularmente instruído e fundamentado em pesquisa de mercado válida, realizada em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021. O orçamento estimativo possui natureza referencial e orientativa, servindo como parâmetro para aceitabilidade das propostas, e não como garantia de remuneração mínima ou espelho da estrutura interna de custos de cada licitante.

No caso concreto, o valor de referência impugnado resulta de cotações obtidas junto a empresas atuantes no setor, refletindo, portanto, a realidade mercadológica informada à Administração no momento do planejamento da contratação. Afirmar, de forma abstrata, que tal valor seria inexecuível equivaleria a descredenciar a própria pesquisa de mercado



regularmente realizada, invertendo indevidamente a lógica do planejamento público e esvaziando o comando legal que confere legitimidade a esse instrumento.

Ressalte-se que a eventual dificuldade de determinado licitante em executar o objeto dentro dos parâmetros estimados não se confunde com inexecuibilidade jurídica do edital, mas decorre de sua realidade empresarial específica, de sua estrutura de custos, de sua estratégia operacional ou de seu modelo de negócios. A legislação licitatória não impõe à Administração a obrigação de ajustar o orçamento estimativo à estrutura mais onerosa existente no mercado, sob pena de afronta aos princípios da economicidade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, a viabilidade econômica da proposta constitui ônus exclusivo do licitante, que deve lançar mão de sua capacidade de gestão, eficiência operacional, otimização logística, organização da mão de obra e planejamento tributário lícito para formular preços competitivos e exequíveis. Caso o licitante entenda não ser possível executar o objeto nos valores de referência, cabe-lhe, legitimamente, abster-se de participar do certame, sem que isso implique vício ou ilegalidade do instrumento convocatório.

Assim, inexistindo qualquer demonstração de que o orçamento estimativo seja fictício, artificial ou dissociado do mercado, não há que se falar em inexecuibilidade prévia abstrata, devendo eventual questionamento quanto à exequibilidade ser apreciado no momento processual adequado, isto é, na análise concreta das propostas apresentadas, nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

c) Da Refutação específica dos cálculos apresentados pela Impugnante

Não prospera a alegação da impugnante no sentido de que a simples soma do salário-base da categoria, do adicional de insalubridade e de encargos sociais estimados conduziria, de forma automática e obrigatória, a um custo mensal mínimo de R\$ 5.400,00 por trabalhador, tornando inexecuível o valor de referência fixado no edital.

A metodologia de cálculo adotada pela impugnante parte de premissas generalizantes e maximalistas, notadamente ao considerar uma carga global de encargos trabalhistas e tributários da ordem de 83%, percentual que não se apresenta uniforme nem obrigatório para todas as empresas atuantes no mercado, variando significativamente conforme o regime tributário adotado, a estrutura organizacional, a política de benefícios, o grau de formalização dos custos e a eficiência administrativa de cada operador econômico.

É sabido que empresas enquadradas em regimes tributários diferenciados, como o Simples Nacional (quando juridicamente admissível), ou que adotam modelos de gestão mais enxutos, apresentam percentuais efetivos de encargos sensivelmente inferiores aos estimados pela impugnante. Assim, a utilização de um percentual fixo e elevado como parâmetro universal constitui exercício meramente hipotético, incapaz de comprovar a alegada inexecuibilidade do preço de referência.

Ademais, a impugnante desconsidera aspecto essencial do modelo contratual adotado pela Administração: o Item 4 – Capina e Roçagem não se refere à manutenção de postos fixos de trabalho com dedicação exclusiva, mas sim à execução de serviços medidos por



produção, sob a métrica de Hora/Homem, integrados a um escopo contratual amplo de limpeza urbana.

Nesse tipo de contratação, os custos indiretos, administrativos, operacionais e a margem de lucro (BDI) não se concentram de forma isolada em cada hora trabalhada ou em cada trabalhador individualmente considerado, mas são diluídos e compensados no contexto do contrato global, mediante planejamento de equipes, racionalização de frentes de serviço, compartilhamento de recursos e otimização logística.

O valor de R\$ 1.660,00, apontado pela impugnante como salário normativo da categoria, acrescido do adicional de insalubridade de 40% incidente sobre o salário mínimo, corresponde à remuneração direta devida ao trabalhador, obrigação que deve, de fato, ser observada pelo contratado. Todavia, tal circunstância não autoriza a conclusão automática de que benefícios como auxílio-alimentação, transporte e assistência médica incidam de forma linear, cumulativa e irrestrita, a ponto de triplicar o custo do serviço, como pressuposto pela impugnante, salvo em estruturas empresariais comprovadamente ineficientes ou excessivamente onerosas.

O cálculo apresentado, portanto, superdimensiona encargos e custos indiretos, inflacionando artificialmente o custo unitário do serviço com o propósito de sustentar a tese de inviabilidade econômica. Tal abordagem ignora, deliberadamente, que o valor unitário de R\$ 9,16 por Hora/Homem, multiplicado pela jornada mensal prevista, corresponde exatamente à média das cotações válidas obtidas junto ao mercado, o que constitui indicativo objetivo e suficiente da viabilidade econômica do serviço nos parâmetros fixados.

A existência de três empresas distintas que apresentaram valores unitários próximos a R\$ 9,00 para o mesmo objeto gera presunção qualificada de aderência do preço estimado à realidade mercadológica, evidenciando que o mercado é capaz de absorver tais custos, seja por meio de ganhos de produtividade, melhor gestão da mão de obra, organização eficiente das equipes ou estratégias legítimas de redução de custos operacionais.

Nesse cenário, não compete à Administração Pública majorar artificialmente seus custos referenciais para acomodar a estrutura de custos menos eficiente de um licitante específico, sob pena de violação aos princípios da economicidade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa. A licitação pública não se destina a garantir margem de lucro ou conforto operacional a todos os competidores, mas a selecionar aquele que demonstre maior capacidade de execução com eficiência, dentro dos parâmetros legais e técnicos estabelecidos.

d) Da Discricionariedade Técnica no Estudo Técnico Preliminar

Nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) insere-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração Pública, constituindo etapa essencial da fase de planejamento e instrumento destinado a orientar, de forma fundamentada, as decisões estratégicas relativas à contratação pretendida.

O artigo 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece o conteúdo mínimo a ser enfrentado no ETP, conferindo à Administração a prerrogativa de, a partir de critérios técnicos, econômicos, operacionais e jurídicos, avaliar as alternativas disponíveis e definir a solução mais adequada ao interesse público, observados os princípios da legalidade, eficiência,



economicidade e proporcionalidade. Tal atuação não se caracteriza como arbitrariedade, mas como exercício legítimo de juízo técnico motivado, pautado em dados objetivos, diagnósticos setoriais e análise de viabilidade.

No caso concreto, o ETP que instrui o Processo Administrativo nº 2321/2025 evidencia, de maneira clara e consistente, a viabilidade técnica, operacional e econômica da contratação nos moldes propostos, tendo enfrentado os aspectos exigidos pela legislação vigente, inclusive quanto à definição do modelo de execução, da forma de medição dos serviços, da estimativa de custos e da compatibilidade dos valores com o mercado. Não se identificam omissões, inconsistências ou fragilidades técnicas que comprometam a validade do estudo ou a legitimidade das escolhas nele consubstanciadas.

Cumprе destacar que o Estudo Técnico Preliminar constitui o alicerce do planejamento da contratação, sendo responsável por dar racionalidade, coerência e previsibilidade ao procedimento licitatório. A manutenção da modelagem contratual e dos valores estimados decorre, precisamente, da necessidade de assegurar a continuidade dos serviços públicos essenciais de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, cuja interrupção acarretaria graves prejuízos à saúde pública, ao meio ambiente e à ordem urbana, em afronta às políticas públicas sob responsabilidade da atual gestão.

A eventual alteração dos valores estimados ou da modelagem contratual, com base exclusivamente na alegação isolada de uma licitante, em detrimento da pesquisa de mercado regularmente realizada e das conclusões técnicas constantes do ETP, comprometeria o equilíbrio do planejamento, além de violar o princípio da economicidade, ao conduzir a Administração a adotar parâmetros inflacionados e dissociados da realidade mercadológica efetivamente apurada.

Nesse contexto, revela-se plenamente aplicável o disposto no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, segundo o qual, *“na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”*. Tal comando impõe que a atuação administrativa seja avaliada à luz das condições concretas enfrentadas pelo gestor, especialmente quando se trata da implementação e manutenção de serviços públicos contínuos, não se podendo exigir soluções ideais ou teoricamente perfeitas que desconsiderem a realidade fática, orçamentária e operacional do ente público.

Assim, a decisão administrativa deve prestigiar o juízo técnico da equipe de planejamento, que, com base em dados objetivos e cotações reais de mercado, buscou estabelecer parâmetros de contratação compatíveis com a realidade econômica do setor, garantindo que a Administração pague o valor justo pelo serviço, e não um valor artificialmente majorado para acomodar estruturas empresariais menos eficientes.

Em conclusão, ausente qualquer demonstração de erro técnico, ilegalidade ou desvio de finalidade no Estudo Técnico Preliminar, impõe-se a preservação das escolhas discricionárias técnicas adotadas, como medida de respeito ao planejamento público, à economicidade e à continuidade das políticas públicas sob responsabilidade do Município.



IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando a análise minuciosa dos fatos, dos argumentos deduzidos na impugnação e do conjunto probatório que instrui o Processo Administrativo nº 2321/2025, bem como a plena conformidade do Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2026 e de seus anexos com a Lei Federal nº 14.133/2021, com os princípios que regem as contratações públicas e com a realidade mercadológica efetivamente apurada pela Administração, profere-se a presente decisão nos seguintes termos:

a) Do julgamento da impugnação

O recurso administrativo (impugnação ao edital) interposto por VIRTUS Construções e Transportes Ltda. deve ser JULGADO IMPROCEDENTE, não merecendo acolhimento.

Não assiste razão à impugnante, uma vez que o valor estimado fixado pela Administração para o Item 4 – Capina e Roçagem encontra-se devidamente motivado, tecnicamente justificado e lastreado em pesquisa de preços válida, realizada junto a empresas atuantes no setor, em estrita observância ao artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, inexistindo qualquer vício de legalidade, razoabilidade ou proporcionalidade apto a macular o instrumento convocatório.

b) Dos fundamentos determinantes da decisão

A improcedência da impugnação sustenta-se, de forma convergente e harmônica, nos seguintes fundamentos:

1. Regularidade, validade e legitimidade da pesquisa de preços promovida pela Administração, que se baseou em cotações reais e contemporâneas obtidas junto a múltiplos fornecedores do ramo, resultando em valores médios compatíveis com aqueles fixados no edital, refletindo adequadamente a realidade de mercado no momento do planejamento da contratação.

2. Inexistência de inexecuibilidade prévia abstrata do orçamento estimativo, uma vez que o valor de referência reflete a média mercadológica apurada, sendo juridicamente inadequado antecipar juízo de inexecuibilidade antes da apresentação e análise concreta das propostas, nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021. Eventual inviabilidade econômica decorre da realidade empresarial específica do licitante, não podendo ser imputada ao edital.

3. Refutação técnica dos cálculos apresentados pela impugnante, os quais superestimam encargos e custos indiretos, partem de premissas maximalistas e desconsideram a natureza do serviço medido por Hora/Homem, a inserção do Item 4 em um contrato global de limpeza urbana e a possibilidade de diluição de custos, ganhos de produtividade e eficiência operacional, amplamente reconhecidos no setor.

4. Prestígio à discricionariedade técnica da Administração no planejamento da contratação, exercida de forma motivada, transparente e fundamentada no Estudo Técnico Preliminar, que demonstrou a viabilidade técnica, econômica e operacional da contratação nos moldes propostos, em consonância com o art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e com o art. 22 da



LINDB, que impõe a consideração das dificuldades reais do gestor e das exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade.

c) Das providências administrativas

Em decorrência do julgamento de improcedência da impugnação, determino a adoção das seguintes medidas administrativas:

1. Manter integralmente os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2026, inclusive no que se refere à metodologia de formação de preços e à planilha orçamentária estimada, por estarem em conformidade com a legislação vigente e com a realidade mercadológica apurada.

2. Promover a publicação desta decisão no sistema eletrônico de licitações e nos meios oficiais de divulgação do Município, assegurando ampla publicidade, transparência e isonomia entre os interessados.

3. Comunicar formalmente a empresa impugnante acerca do teor integral desta decisão, para ciência e eventuais providências que entender cabíveis.

4. Dar regular prosseguimento ao certame, na data e horário previamente agendados, garantindo a continuidade do procedimento licitatório e, por consequência, da prestação dos serviços públicos essenciais de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, indispensáveis à saúde pública, ao meio ambiente e ao interesse coletivo.

Mutuípe/BA, 29 de janeiro de 2026.

IVONE DOS SANTOS SANTANA
Pregoeira Oficial Município de Mutuípe/BA