



MANIFESTAÇÃO TÉCNICA

Impugnação ao Edital – 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.

I – CONTEXTUALIZAÇÃO DA DEMANDA

A presente manifestação técnica é elaborada no âmbito do Processo Administrativo nº 2321/2025, instaurado para a realização do Pregão Eletrônico nº 002/2026, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de limpeza pública urbana e manejo de resíduos sólidos no Município de Mutuípe/BA, serviços estes reconhecidamente essenciais, contínuos e diretamente relacionados à proteção da saúde pública, do meio ambiente e da ordem urbana, conforme amplamente demonstrado no Estudo Técnico Preliminar que instrui o feito.

No curso da fase externa do certame, foi apresentada impugnação ao instrumento convocatório pela empresa VIRTUS Construções e Transportes Ltda., por meio da qual se questiona, de forma específica, a exequibilidade do valor estimado fixado para o Item 4 do Termo de Referência – Capina e Roçagem (manual e mecanizada), cuja forma de medição foi estabelecida sob a métrica de Hora/Homem, conforme o modelo técnico-operacional definido no planejamento da contratação.

A impugnante sustenta, em síntese, que o valor unitário máximo previsto no edital, apurado a partir de pesquisa de mercado e adotado como parâmetro de aceitabilidade das propostas, não seria suficiente para suportar os custos decorrentes das obrigações trabalhistas e convencionais da categoria profissional envolvida, especialmente à luz da Convenção Coletiva de Trabalho vigente, alegando que tal circunstância comprometeria a viabilidade econômica da execução contratual e, por consequência, a própria competitividade do certame.

Em essência, a controvérsia instaurada não reside na ausência de previsão de direitos trabalhistas ou no descumprimento de normas laborais pelo edital — que expressamente exige a observância integral da legislação trabalhista, previdenciária e convencional —, mas na divergência entre a metodologia de formação de preços adotada pela Administração, lastreada em pesquisa de mercado e em critérios de produtividade e organização operacional, e a estrutura interna de custos defendida pela impugnante, construída a partir de premissas próprias e de um modelo de cálculo específico.

Diante desse cenário, a presente manifestação técnica tem por finalidade avaliar, de forma objetiva, fundamentada e integrada, sob os prismas técnico, econômico e jurídico, se os argumentos apresentados pela impugnante são capazes de evidenciar vício no planejamento da contratação, ilegalidade na estimativa de preços ou restrição indevida à competitividade, ou se, ao revés, traduzem-se em mera inconformidade subjetiva quanto à modelagem contratual e à metodologia de precificação legitimamente adotadas pela



Administração Pública, circunstância que, por si só, não autoriza a alteração do instrumento convocatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO (ANÁLISE TÉCNICA)

Sob o prisma técnico-administrativo, verifica-se que a impugnação foi apresentada de forma tempestiva, observando o prazo estabelecido no item 10 do Edital e no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, bem como encaminhada pelo meio eletrônico oficialmente indicado, com identificação adequada da empresa impugnante e de seu representante legal.

Assim, do ponto de vista formal, não se identificam óbices técnicos ao conhecimento da impugnação, razão pela qual esta Área Técnica entende que a peça merece ser conhecida para análise de mérito.

III – SÍNTESE TÉCNICA DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

A impugnação apresentada pela empresa VIRTUS Construções e Transportes Ltda. estrutura-se, essencialmente, na tese de que o valor unitário estimado de R\$ 9,16 (nove reais e dezesseis centavos) por Hora/Homem, fixado no Termo de Referência para o Item 4 – Capina e Roçagem (manual e mecanizada), revelar-se-ia economicamente inexecutável, por supostamente não refletir os custos mínimos necessários à execução regular do serviço.

Segundo a metodologia de cálculo adotada pela impugnante, o valor de referência definido pela Administração não seria suficiente para suportar, de forma cumulativa, os seguintes componentes de custo, que entende como obrigatórios e inderrogáveis:

- a) o salário-base normativo da categoria profissional, conforme previsto na Convenção Coletiva de Trabalho vigente;
- b) o adicional de insalubridade, incidente sobre a remuneração do trabalhador;
- c) os encargos sociais, trabalhistas e previdenciários, estimados de forma global;
- d) e os benefícios convencionais previstos em instrumento coletivo, tais como auxílio-alimentação, assistência médica e outros.

Com base nessa estrutura de custos, a empresa parte da premissa de que a jornada mensal estimada no Termo de Referência corresponderia a um posto de trabalho individualizado, resultando, a partir de cálculo próprio, em um custo mensal por trabalhador significativamente superior àquele implicitamente considerado na estimativa oficial do edital. A partir dessa comparação, sustenta que o preço de referência não permitiria a adequada cobertura dos encargos trabalhistas e operacionais, o que, em seu entendimento, comprometeria a viabilidade econômica da contratação.

Em razão dessa conclusão, a impugnante defende a existência de inexecutabilidade do valor estimado, reputando necessária a revisão do orçamento referencial do Item 4, como condição para preservação da legalidade do certame, da competitividade entre os licitantes e da adequada execução futura do contrato.



IV – ANÁLISE TÉCNICA DO MÉRITO

4.1 Da metodologia de formação do preço estimado

Da análise detida dos autos, verifica-se que o valor estimado fixado para o Item 4 – Capina e Roçagem (manual e mecanizada) não decorre de escolha discricionária desprovida de lastro técnico, tampouco de arbitramento unilateral por parte da Administração. Ao contrário, resulta de processo estruturado de planejamento, devidamente documentado e fundamentado, consubstanciado no Estudo Técnico Preliminar (ETP), na memória de cálculo e na pesquisa formal de preços de mercado, elaborados em estrita observância ao disposto no artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/2021.

No exercício de sua função planejadora, a Administração Municipal promoveu cotação direta junto a empresas especializadas no segmento de limpeza urbana, aptas técnica e operacionalmente à execução do objeto licitado, com atuação comprovada no mercado correspondente. Como resultado desse procedimento, foram obtidos os seguintes valores unitários para o serviço medido pela métrica de Hora/Homem:

- a) FORNECEDOR 1: R\$ 8,93;
- b) FORNECEDOR 2: R\$ 9,36;
- c) FORNECEDOR 3: R\$ 9,20.

A partir dessas cotações válidas, contemporâneas e colhidas de forma independente, a Administração adotou a média aritmética simples dos valores apresentados, alcançando o montante de R\$ 9,16 por Hora/Homem, o qual foi legitimamente definido como valor unitário máximo aceitável no instrumento convocatório.

Tal metodologia evidencia, de forma inequívoca, a aderência do preço estimado à realidade mercadológica vigente à época do planejamento, além de demonstrar a pluralidade de fontes, a objetividade dos critérios adotados e a transparência do procedimento, elementos que atendem não apenas às exigências legais expressas, mas também às boas práticas de governança e planejamento das contratações públicas.

Cumprе ressaltar que o orçamento estimativo, na sistemática da Lei nº 14.133/2021, possui natureza referencial, destinando-se a orientar a aceitabilidade das propostas e a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, não se confundindo com a estrutura interna de custos de qualquer licitante específico. Assim, desde que fundado em pesquisa de mercado idônea e representativa — como no caso concreto —, o valor estimado goza de presunção de legitimidade técnica, somente passível de afastamento mediante demonstração objetiva de desconexão com os preços praticados no mercado, circunstância não evidenciada na impugnação apresentada.

Dessa forma, a metodologia de formação do preço estimado adotada no Pregão Eletrônico nº 002/2026 revela-se regular, tecnicamente consistente e juridicamente adequada, não se identificando qualquer vício no planejamento da contratação que justifique a revisão do valor de referência estabelecido no edital.



4.2 Da inadequação da comparação com postos de mão de obra exclusiva

Sob o prisma estritamente técnico-operacional, constata-se que a metodologia de cálculo adotada pela impugnante não se mostra compatível com o modelo contratual delineado no Termo de Referência, partindo de premissas que não refletem a natureza do objeto licitado nem a forma de sua mensuração.

O Item 4 – Capina e Roçagem (manual e mecanizada) não foi estruturado como contratação de postos fixos de trabalho com dedicação exclusiva, tampouco pressupõe a manutenção permanente e individualizada de trabalhadores vinculados a uma única frente de serviço. Trata-se, ao revés, de serviços executados sob demanda, cuja medição e remuneração ocorrem pela unidade Hora/Homem, inseridos em um contrato global de limpeza urbana, que abrange múltiplos serviços, frentes de atuação e possibilidades de arranjos operacionais.

Esse modelo contratual, expressamente previsto no Termo de Referência, confere à contratada autonomia técnica e empresarial para estruturar sua execução, permitindo, entre outros aspectos:

- a) a organização flexível das equipes, com dimensionamento variável conforme a demanda, a produtividade e o cronograma de execução;
- b) a diluição dos custos indiretos, administrativos e gerenciais ao longo do conjunto dos serviços contratados, e não a sua concentração artificial em um único trabalhador ou hora individualizada;
- c) o compartilhamento de estruturas administrativas, equipamentos, supervisão e logística, comuns a diferentes atividades do contrato;
- d) a obtenção de ganhos de produtividade e eficiência operacional, típicos de contratos de maior escala e escopo abrangente.

A metodologia da impugnante, ao equiparar o custo unitário da Hora/Homem à planilha típica de postos de mão de obra com dedicação exclusiva, desconsidera esses elementos estruturais do contrato e incorre em distorção da lógica econômica da contratação. Tal abordagem ignora que, diferentemente dos contratos de cessão contínua de mão de obra — nos quais cada posto possui custos próprios e individualizados —, os serviços ora licitados admitem racionalização, compensação e otimização de recursos, inerentes à atividade empresarial legítima.

Essa equiparação indevida conduz a conclusões artificiais acerca da suposta inexequibilidade do preço estimado, pois parte de um modelo de custo incompatível com a forma de medição, com o regime de execução e com o escopo contratual efetivamente adotados pela Administração. Ao fazê-lo, a impugnante acaba por desconsiderar não apenas a natureza do serviço, mas também as possibilidades reais de gestão eficiente, organização operacional e economia de escala amplamente reconhecidas no setor de limpeza urbana.

Dessa forma, sob o ponto de vista técnico, não se sustenta a comparação entre a Hora/Homem prevista no Termo de Referência e o custo integral de um posto fixo de trabalho,



razão pela qual a metodologia de cálculo apresentada pela impugnante não se presta a infirmar a legitimidade do preço estimado, tampouco a caracterizar vício no planejamento da contratação.

4.3 Da alegada inexecuibilidade do valor estimado

Sob a ótica técnico-jurídica, não se identifica fundamento normativo ou fático que sustente a alegação de inexecuibilidade prévia e abstrata do orçamento estimativo fixado no instrumento convocatório. A tese apresentada pela impugnante revela-se incompatível com o regime jurídico instituído pela Lei Federal nº 14.133/2021, que disciplina de forma expressa o momento, o objeto e os critérios para a verificação da exequibilidade das propostas.

Consoante dispõe o artigo 59 da Lei nº 14.133/2021, a análise de inexecuibilidade constitui providência típica da fase de julgamento das propostas, devendo ser realizada de forma concreta, individualizada e vinculada ao preço efetivamente ofertado por determinado licitante, especialmente quando este se mostrar manifestamente inferior aos valores praticados no mercado. Trata-se, portanto, de juízo técnico posterior à apresentação das propostas, e não de avaliação abstrata do orçamento estimativo elaborado pela Administração na fase de planejamento.

O orçamento estimativo, por sua própria natureza jurídica, possui caráter referencial e orientativo, destinando-se a balizar a aceitabilidade das propostas e a conferir racionalidade ao planejamento da contratação, não se prestando a reproduzir, de forma exata ou individualizada, a estrutura interna de custos de cada potencial licitante. Seu objetivo é refletir, de maneira razoável e objetiva, a média dos preços praticados no mercado, conforme determina o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, circunstância devidamente comprovada nos autos mediante pesquisa de preços válida, contemporânea e realizada junto a múltiplos fornecedores do setor.

Nesse contexto, a simples alegação de que determinada empresa, em razão de sua estrutura organizacional, regime tributário, política de benefícios ou modelo de gestão, não conseguiria executar o objeto dentro dos parâmetros estimados não tem o condão de infirmar a legalidade do edital, tampouco de caracterizar restrição indevida à competitividade. Tal situação revela, quando muito, a realidade empresarial específica do impugnante, a qual não pode ser erigida a parâmetro universal para toda a Administração Pública, sob pena de violação aos princípios da economicidade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa.

Admitir a inexecuibilidade abstrata do orçamento estimativo, com base exclusiva na estrutura de custos de um licitante isolado, implicaria esvaziar a função do planejamento público e subverter a lógica da pesquisa de mercado, obrigando a Administração a ajustar seus parâmetros referenciais às estruturas menos eficientes existentes no mercado, em detrimento da concorrência e do interesse público.

Dessa forma, não havendo qualquer demonstração objetiva de que o valor estimado seja fictício, artificial ou dissociado da realidade mercadológica, mas, ao contrário,



estando lastreado em cotações reais e representativas, não se sustenta a alegação de inexecutabilidade prévia. Eventual questionamento quanto à viabilidade econômica deverá ser apreciado no momento processual adequado, isto é, na análise concreta das propostas apresentadas, nos termos e limites estabelecidos pelo artigo 59 da Lei nº 14.133/2021.

4.4 Da análise dos encargos e custos apontados pela impugnante

A Área Técnica verifica que os cálculos apresentados pela impugnante partem de **premissas maximalistas**, ao adotar percentuais elevados e uniformes de encargos sociais e benefícios, desconsiderando:

- a) a diversidade de regimes tributários;
- b) diferentes modelos de gestão e organização empresarial;
- c) possibilidades de redução de custos operacionais;
- d) e a diluição de despesas no contexto de um contrato global.

A existência de múltiplos fornecedores que apresentaram valores compatíveis com o preço estimado constitui evidência objetiva da viabilidade econômica do serviço, afastando a tese de inexecutabilidade sustentada de forma unilateral.

V – DA DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA NO PLANEJAMENTO

O Estudo Técnico Preliminar que instrui o feito enfrentou os aspectos exigidos pelo artigo 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, demonstrando a viabilidade técnica, operacional e econômica da contratação nos moldes propostos.

Não se identificam inconsistências técnicas, omissões ou fragilidades capazes de comprometer o planejamento adotado. Ao contrário, a modelagem escolhida revela-se compatível com a necessidade de assegurar a continuidade de serviços públicos essenciais, cuja interrupção acarretaria prejuízos à saúde pública, ao meio ambiente e à ordem urbana.

Nesse contexto, aplica-se o artigo 22 da LINDB, que impõe a consideração das dificuldades reais do gestor e das exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade, reforçando a legitimidade do juízo técnico adotado.

VI – CONCLUSÃO TÉCNICA

Diante de todo o exposto, esta **Área Técnica**, após análise objetiva, fundamentada e aderente à legislação vigente, **manifesta-se** no sentido de que:

1. A impugnação apresentada pela empresa VIRTUS Construções e Transportes Ltda. não evidencia erro técnico, ilegalidade ou vício insanável no Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2026;
2. O valor estimado para o Item 4 – Capina e Roçagem encontra-se adequadamente fundamentado, lastreado em pesquisa de mercado válida, em conformidade com o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021;



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUIPE
Secretaria Municipal de Administração, Planejamento e Serviços Públicos

3. Não há caracterização de inexecutabilidade prévia abstrata do orçamento estimativo, devendo eventual análise de executabilidade ocorrer na fase própria de julgamento das propostas, nos termos do artigo 59 da Lei nº 14.133/2021;

4. A divergência apresentada pela impugnante decorre de sua estrutura empresarial específica, não podendo ser imputada ao planejamento da Administração.

Dessa forma, opina-se tecnicamente pelo não acolhimento da impugnação, com a manutenção integral dos termos do Edital, recomendando-se o regular prosseguimento do certame.

Mutuípe/BA, 28 de janeiro de 2026.

SÓCRATES DOS SANTOS RODRIGUES

Assessor

Secretaria Municipal de Administração, Planejamento e Serviços Públicos