



RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Processo
RSD
020104/007530/2025

OFÍCIO Nº 41/2026/SUMLIC
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 29/2026 – P.A nº: RSD-020104/007530/2025
EMPRESA: OBJETIVA CONSULTORIA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS
ASSUNTO: PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO DO EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 29/2026 P.A nº: RSD-020104/007530/2025

1. RELATÓRIO:

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **OBJETIVA CONSULTORIA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS** acerca do Edital de **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 29/2026 P.A nº: RSD-020104/007530/2025**, cujo objeto é “**Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de higienização, limpeza, asseio e conservação, com mão de obra em regime de dedicação exclusiva, e fornecimento de produtos e equipamentos, para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Administração...**”

2 - DA TEMPESTIVIDADE:

A empresa **OBJETIVA CONSULTORIA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS** apresentou **IMPUGNAÇÃO** ao Edital de **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 29/2026 P.A nº: RSD-020104/007530/2025** no dia 19/02/2026.

Destacamos que a impugnação é tempestiva, haja vista que a publicação do Edital indicou, inicialmente, a data de **25/02/2026** para abertura das propostas, motivo pelo qual será **CONHECIDA** a impugnação ora analisada, na forma prevista no Edital e legislação pertinente.

3 - DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO:

A Empresa **OBJETIVA CONSULTORIA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS**, CNPJ: 61.329.443/0001-15, pessoa jurídica de direito privado, neste ato por seu Representante Legal – Sr. **FLAVIO JORGE VASCONCELOS MOREIRA**, representando empresa interessado no presente certame, apresenta o seguinte pedido de **IMPUGNAÇÃO**, ao edital e termo de referência (anexo do edital) supra.

I - IMPUGNAÇÃO

“ao Edital supracitado, publicado por esta Administração, conforme permissivo da lei de Licitações n. 14.133/2021, conforme art. 164 e pelos fatos e demais fundamentos jurídicos a seguir elencados:

II - DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Segundo o item 11 do Edital o prazo limite para pedido de Impugnação é de até 03 (três) dias úteis antes da data designada (25/02/2025 às 14:00h) para abertura da Sessão Pública, portanto, absolutamente **TEMPESTIVO** a presente impugnação observado a tempo e modo, conforme descrito a seguir:

“11.1. Qualquer pessoa e parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei no 14.133, de 2021, ou para solicitar esclarecimentos, devendo protocolar de forma eletrônica o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame, nos termos do art. 164, caput, da Lei no 14.133/2021.

11.2. A resposta a impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgado em sitio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior a data da abertura do certame.

*11.3. A impugnação e o pedido de esclarecimento deverão ser realizados por forma eletrônica, exclusivamente por meio do seguinte endereço eletrônico: esclare.impug.resende@gmail.com.” **Grifo nosso.***

III – DO OBJETO DA LICITAÇÃO E DO REGIME DE EXECUÇÃO

O objeto do Pregão Eletrônico no 29/2026 consiste na contratação de empresa especializada para prestação de serviços contínuos de higienização, limpeza, asseio e conservação, com mão de obra em regime de dedicação exclusiva, para atendimento das demandas da Secretaria Municipal de Administração do Município de Resende/RJ, pelo período de 12 (doze) meses, conforme delineado no Edital, Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar.

Nos termos do art. 6º, inciso XLIII, da Lei no 14.133/2021, os serviços contínuos são aqueles destinados a atender necessidade permanente da Administração, cuja interrupção compromete a regularidade das atividades públicas. Ademais, a adoção do regime de dedicação exclusiva de mão de obra implica que os trabalhadores alocados no contrato permanecem vinculados de forma prioritária e permanente à execução do objeto, com vedação de compartilhamento de força de trabalho com outros contratos, o que acarreta impacto direto e significativo na formação dos custos do contrato.

A Lei no 14.133/2021 impõe que, em contratações dessa natureza, a Administração estruture adequadamente o planejamento da contratação, com a elaboração de Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência que reflitam, de maneira fidedigna, as condições reais de execução do objeto, inclusive quanto à estimativa de custos, em observância aos arts. 18, 20 e 23 da referida Lei. A formação do preço estimado deve considerar, de modo completo e atualizado, todos os componentes de custo necessários à execução regular do contrato, em especial aqueles relacionados à mão de obra, que, nesse tipo de serviço, representam a parcela preponderante do preço final.

Corroborando esse dever legal, a Instrução Normativa SEGES/ME no 73/2022 estabelece que, nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração deve adotar planilha de custos e formação de preços, contemplando, de forma discriminada, os salários-base, os encargos sociais e trabalhistas, os benefícios previstos em convenções ou acordos coletivos de trabalho aplicáveis à localidade da prestação dos serviços, bem como os custos indiretos indispensáveis (materiais, insumos, EPIs, uniformes, equipamentos, tributos, despesas administrativas e margem de remuneração compatível).

Nessa perspectiva, o regime de execução adotado no edital impõe a observância obrigatória da Convenção Coletiva de Trabalho vigente e territorialmente aplicável ao Município de Resende/RJ (região Sul Fluminense), sob pena de violação direta às normas trabalhistas e coletivas que regem a categoria profissional envolvida. Trata-se de exigência jurídica inafastável, uma vez que a Administração Pública, ao contratar serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, assume o dever de assegurar que a estimativa de custos reflita os pisos salariais, benefícios e demais direitos mínimo assegurados pela norma coletiva, sob pena de estruturar contratação inexecutável e potencialmente geradora de passivos trabalhistas.

Com efeito, o art. 63, inciso I, da Lei no 14.133/2021 impõe ao licitante a declaração de que sua proposta compreende a integralidade dos custos necessários ao atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na legislação e nas normas coletivas vigentes. Tal comando legal pressupõe, de forma lógica e sistêmica, que a própria Administração tenha previamente considerado esses mesmos parâmetros na formação do orçamento estimado, sob pena de se criar um ambiente de competição artificial, em que apenas propostas subavaliadas — à custa do descumprimento de direitos trabalhistas e convencionais — se mostrem formalmente “competitivas”.

Portanto, a correta compreensão do objeto e do regime de execução evidencia que a contratação em exame não se confunde com simples fornecimento de serviços comuns, mas sim com prestação continuada intensiva em mão de obra, cujo êxito depende de orçamento realista, tecnicamente fundamentado e juridicamente aderente às normas coletivas e trabalhistas vigentes. A inobservância desses parâmetros compromete não apenas a exequibilidade econômica do contrato, mas também a própria legalidade da contratação, na medida em que vulnera os princípios do planejamento, da eficiência, da seleção da proposta mais vantajosa e da segurança jurídica que regem as contratações públicas sob a égide da Lei no 14.133/2021.

IV – DOS INDÍCIOS CONCRETOS DE INEXEQUIBILIDADE DA ESTIMATIVA DE CUSTOS DA ADMINISTRAÇÃO

O valor mensal estimado pela Administração no edital (R\$ 34.833,92) revela-se materialmente incompatível com os custos mínimos obrigatórios para a execução regular do contrato, quando considerados, de forma integral e atualizada, os parâmetros normativos incidentes sobre a contratação, notadamente a Convenção Coletiva de Trabalho vigente e territorialmente aplicável ao Município de Resende/RJ, os encargos sociais e trabalhistas, os benefícios convencionais obrigatórios, bem como os custos diretos e indiretos indispensáveis à adequada prestação dos serviços (materiais, insumos, EPIs, uniformes, equipamentos e tributos).

A planilha técnica anexada à presente impugnação (Análise do Valor Estimado x Custos), elaborada com base em critérios conservadores e aderentes ao Termo de Referência, evidencia que, para a estrutura mínima operacional prevista no próprio edital, tem-se o seguinte cenário:

- alocação de 07 (sete) serventes e 01 (um) encarregado, em regime de dedicação exclusiva, com 22 (vinte e dois) dias úteis de trabalho por mês;
- aplicação dos pisos salariais fixados na CCT de Resende/RJ (Servente: R\$ 1.730,75; Encarregado: R\$ 3.144,87);
- incorporação dos benefícios convencionais de natureza obrigatória (auxílio alimentação, cesta básica e benefício social);
- incidência dos encargos sociais, trabalhistas e provisões legais (aproximadamente 79,38%), bem como dos tributos incidentes sobre o faturamento (cerca de 6%);
- consideração dos custos de materiais, insumos operacionais e EPIs, compatíveis com as exigências do Termo de Referência.

A partir desses parâmetros mínimos e juridicamente inafastáveis, o custo mensal real estimado para a execução regular do contrato atinge o montante aproximado de R\$ 40.812,55, o que representa diferença negativa de cerca de R\$ 5.978,63 por mês, equivalente a um déficit de aproximadamente 17,16% em relação ao valor mensal estimado pela Administração.

Tal discrepância evidencia inequívoca subestimação do orçamento oficial, em afronta ao dever de planejamento e à adequada formação do preço de referência, comprometendo a efetiva competitividade do certame e induzindo à apresentação de propostas formalmente vantajosas, porém materialmente inexequíveis. Esse cenário produz elevado risco institucional de:

- (i) inadimplemento de obrigações trabalhistas, previdenciárias e convencionais, legalmente impostas à contratada;**
- (ii) inobservância dos pisos salariais e benefícios previstos na Convenção Coletiva de Trabalho aplicável à localidade da execução contratual;**
- (iii) proliferação de pleitos supervenientes de reequilíbrio econômico-financeiro, com impactos diretos sobre a previsibilidade orçamentária, a economicidade e a governança do contrato; e**
- (iv) risco concreto de descontinuidade da prestação dos serviços públicos essenciais, mediante paralisações operacionais e rescisões contratuais prematuras, em prejuízo direto ao interesse público primário.**

V – DA VIOLAÇÃO À LEI No 14.133/2021, À IN SEGES No 73/2022 E AO ENTENDIMENTO CONSOLIDADO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE (TCU E TCE/RJ)

Conforme demonstrado no tópico precedente, a estimativa de custos consignada no edital mostra-se materialmente dissociada dos custos mínimos obrigatórios para a execução regular do objeto, em especial quando considerados os encargos trabalhistas e convencionais decorrentes da CCT aplicável ao Município de Resende/RJ, bem como os custos diretos e indiretos inerentes à prestação continuada de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Tal circunstância evidencia falha de planejamento e inobservância dos deveres legais de adequada formação do preço de

referência, em afronta aos arts. 18, 20 e 23 da Lei no 14.133/2021 e às diretrizes estabelecidas pela Instrução Normativa SEGES no 73/2022.

A Lei no 14.133/2021 impõe à Administração o dever de promover planejamento robusto e tecnicamente fundamentado da contratação, com a adequada decomposição dos custos do objeto e a formação de orçamento estimativo compatível com a realidade de mercado e com as obrigações legais e convencionais incidentes sobre a execução contratual. A IN SEGES no 73/2022, por sua vez, ao disciplinar a formação da planilha de custos e de formação de preços para serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, estabelece que a Administração deve contemplar, de forma expressa e atualizada, os pisos salariais e benefícios previstos em normas coletivas aplicáveis à localidade, os encargos sociais, tributos, materiais, insumos, EPIs e demais custos indiretos indispensáveis à execução regular do contrato.

Nesse contexto normativo, a manutenção de orçamento de referência subestimado revela-se incompatível com os princípios da seleção da proposta mais vantajosa, da eficiência, da isonomia e da segurança jurídica, por induzir a apresentação de propostas formalmente competitivas, porém materialmente inexequíveis, comprometendo a própria finalidade do certame.

O Tribunal de Contas da União firmou entendimento reiterado no sentido de que a elaboração de orçamento estimativo subdimensionado, notadamente em contratações de serviços contínuos com predominância de mão de obra, configura vício grave de planejamento e compromete a exequibilidade das propostas e a regularidade da execução contratual.

Nesse sentido, o Acórdão TCU no 1.214/2013 – Plenário assentou que a Administração deve estruturar o preço de referência com base em parâmetros reais de mercado e nos custos mínimos obrigatórios, sob pena de induzir competição artificial e a posterior necessidade de reequilíbrios econômico-financeiros.

Já o Acórdão TCU no 2.622/2013 – Plenário reforça que a subestimação do orçamento oficial viola os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e da eficiência, por ensejar contratações por valores incapazes de suportar a execução regular do objeto, com riscos concretos de inadimplemento contratual e de prejuízo à continuidade do serviço público.

Por sua vez, o Acórdão TCU no 2.632/2015 – Plenário consolidou o entendimento de que, constatados indícios de inexequibilidade decorrentes de orçamento de referência irrealista, impõe-se à Administração promover a revisão do valor estimado e a adequação do instrumento convocatório antes da deflagração ou do prosseguimento do certame, como medida necessária à preservação da competitividade efetiva e da segurança jurídica da contratação.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ tem assentado, em sua jurisprudência administrativa, que a formação do preço estimado deve observar, de maneira estrita, os custos efetivos da execução contratual, especialmente aqueles decorrentes de obrigações trabalhistas e de normas coletivas aplicáveis à localidade da prestação dos serviços, reputando irregular a manutenção de orçamentos subestimados que inviabilizem a execução regular do contrato e potencializem a ocorrência de aditivos onerosos, pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, paralisações contratuais e rescisões prematuras, em detrimento do interesse público.

Diante desse quadro, impõe-se à Administração, em observância ao dever de autotutela e de correção de ilegalidades (art. 53 da Lei no 9.784/1999, por simetria de princípios), a revisão do orçamento estimado e a adequação do edital, como condição para a higidez do certame e para a preservação da exequibilidade econômica da futura contratação.

VI – DOS RISCOS AO INTERESSE PÚBLICO E À CONTINUIDADE DO SERVIÇO

A manutenção, pela Administração, de estimativa de custos materialmente subdimensionada em contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra projeta riscos concretos e relevantes ao interesse público primário e à continuidade da prestação dos serviços essenciais objeto do certame, em afronta direta às finalidades teleológicas da Lei no 14.133/2021 e aos princípios estruturantes da contratação pública.

Em contratações dessa natureza, o componente mão de obra representa parcela preponderante do custo global do contrato, estando juridicamente condicionado ao cumprimento de pisos salariais, benefícios convencionais e encargos sociais previstos na legislação trabalhista e nas normas coletivas territorialmente aplicáveis. A adoção de orçamento de referência incompatível com esses parâmetros mínimos induz a cenários de subfinanciamento estrutural do contrato, nos quais a execução regular do objeto se torna economicamente inviável desde a origem, comprometendo a sustentabilidade econômico-financeira da futura contratada.

Tal distorção repercute negativamente sobre a qualidade, a continuidade e a confiabilidade da prestação dos serviços, na medida em que a contratada, diante da insuficiência estrutural de recursos, tende a enfrentar dificuldade operacionais para manter o quantitativo de postos, a regularidade dos pagamentos de salários e benefícios, o fornecimento adequado de insumos, EPIs e equipamentos, bem como o atendimento aos níveis mínimos de desempenho exigidos no Termo de Referência. Esse quadro potencializa, de forma concreta, a ocorrência de paralisações parciais ou totais da execução contratual, com prejuízos diretos ao funcionamento das atividades administrativas e à fruição regular do serviço público pelos usuários internos e externos.

Ademais, a contratação fundada em orçamento subestimado fomenta a judicialização e a litigiosidade contratual, por meio da formulação recorrente de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, repactuações e pedidos de revisão extraordinária de preços, os quais, além de comprometerem a previsibilidade orçamentária do ente público, impõem custos transacionais adicionais à Administração (gestão de aditivos, análises técnicas, pareceres jurídicos, controles internos e eventual atuação dos órgãos de controle). Em cenários mais graves, a inviabilidade econômica da execução pode culminar na rescisão unilateral ou amigável do contrato, com a consequente necessidade de deflagração de nova contratação emergencial, frequentemente realizada em condições menos vantajosas para o erário.

Sob o prisma da governança e da integridade da contratação pública, a persistência de orçamento de referência irrealista fragiliza o ambiente concorrencial, na medida em que afasta licitantes tecnicamente idôneos e economicamente responsáveis, favorecendo propostas ancoradas em premissas de custo incompatíveis com a execução regular do objeto. Tal contexto não apenas compromete a vantajosidade da contratação, mas também amplia o risco de precarização das condições de trabalho, com reflexos indiretos sobre a qualidade do serviço prestado e sobre a responsabilidade subsidiária do ente público em eventuais passivos trabalhistas, à luz da jurisprudência consolidada.

Dessa forma, a correção prévia do orçamento estimado e a adequação do instrumento convocatório constituem medidas necessárias e proporcionais à proteção do interesse público, à preservação da continuidade do serviço, à mitigação de riscos contratuais e à promoção de um ambiente concorrencial hígido, capaz de assegurar a contratação de proposta efetivamente exequível, sustentável e compatível com os parâmetros legais e convencionais que regem a execução do objeto.

VII – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, e considerando os indícios técnicos concretos de inexecução da estimativa de custos, a violação aos deveres legais de planejamento e adequada formação do orçamento de referência, bem como os riscos relevantes ao interesse público e à continuidade da prestação dos serviços, requer-se a Vossa Senhoria:

- a) o acolhimento integral da presente impugnação, reconhecendo-se a existência de vícios materiais na formação do preço estimado consignado no edital, por manifesta incompatibilidade com os custos mínimos obrigatórios decorrentes da legislação trabalhista, da Convenção Coletiva de Trabalho aplicável ao Município de Resende/RJ e dos custos diretos e indiretos inerentes à execução regular do objeto;
- b) a suspensão do certame, como medida de cautela administrativa, até que sejam sanadas as inconsistências apontadas, em observância aos princípios do planejamento, da eficiência, da seleção da proposta mais vantajosa, da segurança jurídica e da proteção do interesse público;

c) a retificação do edital e de seus anexos, com a revisão da planilha de custos e da estimativa do valor de referência da contratação, de modo a contemplar, de forma integral e atualizada:

- os pisos salariais, benefícios e demais direitos previstos na CCT vigente e territorialmente aplicável;
- os encargos sociais, trabalhistas e previdenciários incidentes;
- os custos diretos e indiretos indispensáveis (materiais, insumos, EPIs, uniformes, equipamentos, tributos e despesas administrativas), compatíveis com o Termo de Referência;

d) a republicação do instrumento convocatório, com a consequente reabertura dos prazos para apresentação de propostas, assegurando-se ambiente concorrencial efetivamente isonômico, competitivo e compatível com a apresentação de propostas exequíveis e sustentáveis do ponto de vista econômico-financeiro;

e) caso Vossa Senhoria entenda pelo prosseguimento do certame, o que se admite apenas por argumentar, que seja determinada a instauração de diligência técnica interna, com manifestação expressa da área requisitante, da unidade de planejamento da contratação e do controle interno, quanto à compatibilidade do orçamento estimado com os custos reais de execução do contrato, com a devida motivação formal nos autos;

f) a intimação formal da área técnica responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e da planilha de custos, para que se manifeste, de forma fundamentada, sobre os pontos ora impugnados, em especial quanto à metodologia de composição do preço estimado e à observância da CCT local aplicável.

Requer-se, por fim, que a decisão acerca da presente impugnação seja devidamente motivada publicizada nos autos do processo licitatório, em observância ao dever de transparência, à motivação dos atos administrativos e ao controle de legalidade das contratações públicas.”

Termos em que,
Pede deferimento.

4 – DA ANÁLISE DOS PEDIDOS:

Primeiramente, devemos destacar que o processo licitatório visa selecionar a melhor proposta para a contratação. Dessa forma, há que existir requisitos mínimos, indispensáveis e razoáveis a serem exigidos dos interessados de modo que não haja, ou pelo menos, que seja minimizado, os riscos de uma má contratação, o que o poderia acarretar sérios danos à Administração e à coletividade. O objetivo do edital é garantir que os interessados participem em condições de igualdade, sendo selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração.

Não é, de forma alguma, objetivo da Administração Municipal, alijar licitantes de participar de processos licitatórios. Pelo contrário, todos os procedimentos visam a garantir os princípios basilares da administração pública, tais como a isonomia competitividade legalidade e eficiência.

Inicialmente, é oportuno consignar que todas as decisões tomadas no presente processo foram amparadas pelo regramento licitatório vigente levando consigo a submissão aos princípios basilares que norteiam as ações da Administração Pública, ao contrário afirma a recorrente, princípios insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conforme segue:

Art. 5º - Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

No entanto, haja vista a natureza técnica do questionamento, esta Superintendência de Licitações e Contratos encaminhou o mesmo para análise e manifestação da unidade requisitante **Secretaria Municipal de Administração** que se manifestou no sentido, in verbis:

“Considerando as razões de pedido de impugnação realizado pela solicitante em relação ao valor da contratação, é importante salientar que a definição do valor estimado foi baseada em critérios sólidos e robustos conforme metodologia em atendimento ao estabelecido na Instrução Normativa N.º 62/2021/TCE-RJ. Repita-se, que a forma de busca de preços que originou a planilha orçamentária, conseqüentemente, o valor estimado no certame, bem como, a utilização dos obtidos, para a formulação da planilha, está devidamente amparada na Instrução Normativa pertinente e aprovada pela Controladoria Geral do Município, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preço para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.”

5 – DA DECISÃO:

Diante do exposto e considerando manifestação do representante técnico da unidade requisitante da **Secretaria Municipal de Administração** e com fulcro na legislação aplicável e no Edital de Licitação, resolvemos **NÃO CONHECER DA IMPUGNAÇÃO** interposta pela Empresa **OBJETIVA CONSULTORIA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS**, por preencher os requisitos para tanto e, no mérito, **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE**, consoante motivado acima, ficando mantidas as disposições editalícias.

Resende, 20 de fevereiro de 2026.



Julio Cezar de Carvalho
Superintendente Municipal de Licitações e Contratos