

Pregão nº 211/2026

Processo nº 9900239885/2025

Trata-se de resposta à impugnação do edital pela pessoa física do Sr. Felipe de Moraes Dytz, inscrito no CPF sob o nº 020.466.997-93, referente à “Prestação de serviços contínuos de apoio administrativo e operacional, compreendendo limpeza com fornecimento de materiais, copa, garçom, ascensoristas e recepção, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”.

Com relação às alegações de ilegalidade firmadas, segue abaixo resposta formulada pela Equipe de Planejamento da Contratação em tela.

I- DA NÃO OBRIGATORIEDADE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

No que se refere à alegação de ausência do Estudo Técnico Preliminar - ETP no instrumento convocatório, o questionamento **não merece acolhimento**.

Inicialmente, cumpre esclarecer que não há imposição legal para que o Estudo Técnico Preliminar integre obrigatoriamente o Edital como seu anexo, tampouco para que sua divulgação prévia constitua requisito de validade ou condição para a publicação do instrumento convocatório.

Embora o ETP constitua importante instrumento da fase preparatória da contratação, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, sua natureza é eminentemente preparatória, destinando-se a subsidiar a análise da necessidade administrativa e a definição da solução apta ao atendimento do interesse público, servindo de fundamento para a elaboração dos demais documentos de planejamento da contratação.

Sobre a matéria, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento expresso no **Acórdão nº 2.273/2024** – Plenário, vejamos:

A Lei 14.133/2021 não obriga a inclusão do estudo técnico preliminar (ETP) como anexo do instrumento convocatório, mas, caso o órgão promotor do certame considere que a divulgação do ETP melhor embase os licitantes para sua participação no processo, não há óbice

quanto à sua publicação, desde que os riscos de informações conflitantes com o termo de referência (TR) sejam mitigados previamente.

Mais recentemente, o entendimento foi reafirmado pelo TCU por meio do **Acórdão nº 1.532/2026 – Plenário**, que consignou expressamente não haver imposição na Lei nº 14.133/2021 para que o ETP seja anexado ao instrumento convocatório ou divulgado previamente à publicação do Edital, sem prejuízo da possibilidade de sua disponibilização pela Administração por razões de transparência e governança.

Não há imposição, na Lei 14.133/2021, para que o estudo técnico preliminar (ETP) seja anexado ao instrumento convocatório, nem para sua divulgação na internet como requisito prévio à publicação do edital de licitação [...]

Vimos, portanto, que a ausência do ETP entre os anexos disponibilizados juntamente com o Edital **não caracteriza irregularidade, nem compromete a validade do procedimento licitatório**, inexistindo comando na Lei nº 14.133/2021 que determine sua obrigatória integração ao instrumento convocatório.

Cumprе destacar, ainda, que a publicidade do Edital e de seus anexos obrigatórios não se confunde com o direito de acesso aos documentos que integram o respectivo processo administrativo. O processo administrativo que instrui a presente contratação possui natureza pública, **podendo ser objeto de consulta pelos interessados e por qualquer cidadão**.

Com relação ao parcelamento do objeto, cumpre registrar, desde logo, que a opção administrativa pela contratação em grupo único encontra-se devidamente motivada e tecnicamente fundamentada no item 9 do Estudo Técnico Preliminar (peça 56 do processo administrativo).

Destarte, vejamos o entendimento publicado no Boletim de Jurisprudência 242/2018 do TCU, Acórdão 2443/2018-TCU Plenário.

É legítima a contratação conjunta de serviços terceirizados, sob gestão integrada da empresa contratada, no regime de empreitada por preço global e com enfoque no controle qualitativo ou de resultado, devendo a Administração, na fase de planejamento da contratação, estabelecer a composição dos custos unitários de mão de obra, material, insumos e equipamentos, bem como realizar preciso levantamento de quantitativos, em conformidade com o art. 7º, § 2º, inciso II, c/c o art.

40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 9º, § 2º, do Decreto 5.450/2005 e a Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017.

Ora, conforme demonstrado no próprio Estudo Técnico Preliminar, a opção pela contratação conjunta dos serviços não decorre de escolha arbitrária da Administração, mas de análise técnica acerca da solução mais adequada para atendimento da necessidade administrativa. Nesse sentido, a contratação conjunta mostra-se compatível com o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão supra, segundo o qual é legítima a contratação integrada de serviços terceirizados, sob gestão única da empresa contratada.

II- DA FISCALIZAÇÃO TÉCNICA - ADMINISTRATIVA

No que tange sobre a fiscalização técnica-administrativa sobre o modelo de gestão do contrato o questionamento decorre de **interpretação equivocada** do item 6.55.5, uma vez que a cláusula **não estabelece** a obrigatoriedade de apresentação de documentos originais ou de cópias autenticadas em cartório. O dispositivo apenas estabelece as formas pelas quais os documentos necessários à comprovação do cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas poderão ser apresentados à fiscalização administrativa, admitindo expressamente: documento original, cópia autenticada por cartório competente ou cópia autenticada por servidor da Administração.

Nesse sentido, o questionamento apresentado revela-se **sem nexo com o efetivo conteúdo da cláusula**, pois atribui ao dispositivo uma exigência que simplesmente não foi estabelecida. Não há no item 6.55.5 qualquer determinação de que a contratada deva necessariamente providenciar autenticação cartorial de seus documentos. Ao contrário, a própria redação prevê expressamente a possibilidade de autenticação pelo servidor da Administração, afastando qualquer interpretação de que a autenticação em cartório constitua requisito obrigatório para a apresentação da documentação.

A previsão encontra fundamento no regime de fiscalização administrativa aplicável aos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, especialmente nas atribuições conferidas ao fiscal administrativo pelo **art. 22 do Decreto Municipal nº 14.730/2023**, inclusive quanto à solicitação dos documentos necessários à comprovação do cumprimento das obrigações pertinentes à execução contratual. Trata-se, ainda, de disposição constante das minutas padronizadas da **Procuradoria-Geral do Município, alinhadas aos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União** para contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, nos quais igualmente se admite a

apresentação dos documentos em original ou mediante cópia autenticada por cartório ou por servidor da Administração.

Também não procede eventual interpretação de incompatibilidade com a **Lei Federal nº 13.726/2018**. O art. 3º, inciso II, da referida Lei estabelece a dispensa da exigência de autenticação de cópia pelo particular, permitindo que o próprio agente administrativo, mediante comparação com o documento original, ateste sua autenticidade. A norma, portanto, **não impede a apresentação de documentos originais ou de cópias autenticadas**, tampouco impede que a Administração estabeleça procedimento para conferência da documentação necessária ao exercício de sua atividade fiscalizatória.

Assim, a alegação apresentada mostra-se desprovida de correspondência com o conteúdo do item questionado, decorrendo de leitura que desconsidera justamente a parte da cláusula que permite a autenticação pelo servidor da Administração. O dispositivo não cria obrigação adicional, não impõe autenticação cartorial e tampouco restringe os meios de comprovação admitidos pela legislação.

Dessa forma, considerando o dever da Administração de fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais relacionadas aos empregados alocados na execução contratual, o fundamento constante do art. 22 do Decreto Municipal nº 14.730/2023, bem como o caráter padronizado da disposição adotada nas minutas da PGM e nos modelos da AGU, **não se verifica qualquer irregularidade ou exigência indevida no item 6.55.5, razão pela qual não há necessidade de alteração da cláusula.**

III- DA RETIRADA DAS EXIGÊNCIAS RELACIONADAS AO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO - CRA

Em relação aos questionamentos acerca das exigências relacionadas ao Conselho Regional de Administração – CRA, a Administração realizou nova avaliação dos requisitos originalmente previstos no instrumento convocatório, considerando as características da presente contratação, a legislação aplicável e a jurisprudência mais recente do Tribunal de Contas da União.

O instrumento convocatório previa exigências relacionadas ao CRA tanto no âmbito da qualificação técnico-profissional quanto da qualificação técnico-operacional, incluindo a apresentação de documentação expedida ou registrada perante o referido Conselho.

No curso da análise dos questionamentos apresentados, a matéria foi reexaminada à luz do **art. 67, inciso V, da Lei nº 14.133/2021**, segundo o qual a exigência de registro ou inscrição em entidade profissional deve guardar pertinência com a atividade submetida à fiscalização do respectivo conselho.

Sobre a matéria, o **Acórdão nº 284/2025 – TCU – Plenário** firmou entendimento no sentido de que, **nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, é irregular a exigência de registro das empresas licitantes perante o Conselho Regional de Administração – CRA** quando o serviço objeto da contratação não se enquadrar no escopo de fiscalização do Conselho, devendo a exigência prevista no art. 67, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 guardar correspondência com a atividade efetivamente submetida à fiscalização profissional.

O entendimento mostra-se aplicável à presente contratação, uma vez que a natureza dos serviços licitados está relacionada à terceirização e à disponibilização de mão de obra para execução de atividades de apoio, não decorrendo a obrigatoriedade de registro perante determinado conselho profissional da mera existência de atividades de gestão administrativa inerentes à organização empresarial.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União também tem ressaltado que, nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a **qualificação técnica deve ser direcionada à demonstração da aptidão da licitante para a gestão de mão de obra**, e não necessariamente à execução de serviços idênticos aos postos específicos que integram o objeto da contratação. Nesse sentido, o próprio **Acórdão nº 284/2025 – TCU – Plenário** estabeleceu que os atestados de capacidade técnica, em contratações dessa natureza, devem comprovar a aptidão da licitante para a gestão de mão de obra.

Em consequência da **supressão integral da qualificação técnico-profissional**, tratada no tópico anterior, deixaram igualmente de subsistir as exigências a ela vinculadas relativas ao CRA, tais como indicação de Responsável Técnico, comprovação de vínculo com profissional específico, atestados de responsabilidade técnica e respectiva averbação ou Certidão de Acervo Técnico perante o Conselho.

No âmbito da **qualificação técnico-operacional**, foram igualmente retiradas as exigências de que os atestados apresentados em nome da própria licitante fossem acompanhados das respectivas Certidões de Acervo Técnico expedidas pelo CRA.

A adequação promovida, contudo, **não implica dispensa da comprovação da capacidade técnica da empresa licitante**. Permanecem exigidos atestados técnicos emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da própria licitante, destinados a comprovar sua aptidão para o desempenho de atividades compatíveis com o objeto, especialmente quanto à experiência na administração de serviços terceirizados envolvendo contingente mínimo de empregados e na execução de serviços continuados com fornecimento de mão de obra.

Diante do exposto, a Administração acolhe o questionamento quanto às exigências relacionadas ao Conselho Regional de Administração – CRA, afastando aquelas anteriormente previstas no instrumento convocatório. **Permanecem híguas, contudo, as exigências destinadas à comprovação da efetiva capacidade técnico-operacional da empresa licitante para a gestão de mão de obra e para a execução de serviços continuados**, mediante apresentação de atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, em nome da própria licitante, nos termos da redação constante da Errata do Edital.

IV- DA EXIGÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL PARA RESÍDUOS NÃO PERIGOSOS – CLASSE II

Após solicitação de esclarecimento, a Administração realizou nova avaliação acerca da exigência de apresentação de **Licença Ambiental para resíduos não perigosos – Classe II**, originalmente prevista como requisito de qualificação técnico-operacional.

A exigência foi inicialmente estabelecida com o objetivo de conferir maior segurança à contratação e assegurar a observância das normas ambientais aplicáveis às atividades eventualmente relacionadas ao manejo dos resíduos decorrentes da execução contratual. Todavia, considerando os questionamentos apresentados e o aprofundamento da análise quanto às características e obrigações efetivamente compreendidas no objeto, mostrou-se necessária a reavaliação da pertinência da exigência em face das atividades que serão efetivamente desempenhadas pela futura contratada.

Nesse contexto, a matéria foi submetida à apreciação da Procuradoria Geral do Município, tendo sido considerada, conforme orientação consignada no **Parecer nº 50/MVSC/PPLC/2026**, a necessidade de adequação do rol de documentos exigidos

para fins de qualificação técnico-operacional, de modo que as exigências de habilitação guardem correspondência direta com as atividades abrangidas pela contratação e com os requisitos legalmente aplicáveis.

Para essa reavaliação, foram considerados, inclusive, o enquadramento da atividade correspondente ao **CNAE nº 8121-4/00 – Limpeza em prédios e em domicílios**, bem como os parâmetros estabelecidos pela **Resolução INEA nº 264/2022**, especialmente quanto à necessidade de se verificar a efetiva atividade sujeita ao licenciamento ambiental, não sendo suficiente, por si só, a mera existência de resíduos decorrentes da execução dos serviços para caracterizar a necessidade de licença específica.

Com efeito, o objeto da presente contratação compreende serviços de limpeza, asseio e conservação predial, não abrangendo atividade autônoma de tratamento, armazenamento, transporte ou destinação final de resíduos. Os resíduos eventualmente gerados no curso da execução contratual serão objeto de **mero recolhimento e descarte mediante a rede pública regular de coleta de resíduos urbanos**, não cabendo à contratada exercer atividade própria de gerenciamento ou destinação final de resíduos que, por sua natureza, demande licenciamento ambiental específico.

Dessa forma, à luz das características concretas do objeto, da regulamentação ambiental aplicável e da orientação jurídica exarada pela Procuradoria Geral do Município, **não se mostra necessária a manutenção da exigência de apresentação de “Licença Ambiental para resíduos não perigosos – Classe II” como requisito de qualificação técnico-operacional**, razão pela qual a Administração promoveu a correspondente retificação do Edital, com a exclusão da referida exigência.

Ressalta-se, por fim, que a retirada da exigência específica **não afasta a obrigação da futura contratada de observar integralmente a legislação ambiental aplicável à execução dos serviços, inclusive quanto ao correto acondicionamento, recolhimento e descarte dos resíduos eventualmente produzidos**, nos limites das obrigações que lhe forem atribuídas pelo instrumento contratual e pela legislação vigente.

V- DA DIFERENÇA DE VALORES DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS PARA AUXILIAR DE LIMPEZA

A diferença identificada nos valores destinados a materiais e equipamentos decorre da **metodologia de composição dos custos** estabelecida para a contratação, não representando percentual adicional ou majoração arbitrária dos valores referentes a esses insumos.

Na planilha de custos da Administração, os valores relativos a materiais e equipamentos foram estimados mediante aplicação de critério percentual sobre a base remuneratória correspondente a cada categoria profissional, em consonância com a metodologia de formação de custos adotada para a contratação e com os parâmetros referenciais constantes do **Caderno de Logística – Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação**, do então Ministério do Planejamento. A estruturação da planilha de custos observa, ainda, **no que aplicável, as diretrizes da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017**, que disciplina a contratação de serviços sob regime de execução indireta e contempla modelo de planilha de custos e formação de preços.

Ocorre que as funções de Auxiliar de Limpeza com insalubridade e Auxiliar de Limpeza sem insalubridade **possuem remunerações distintas**, em razão da incidência do respectivo adicional de insalubridade previsto na CCT aplicável à categoria, constante no item 10.16 do Anexo I do Edital. Dessa forma, ainda que seja aplicado o mesmo percentual para a estimativa dos custos de materiais e equipamentos para ambas as funções, o resultado nominal será necessariamente diferente, pois a base de cálculo — a remuneração — também é diferente.

Assim, a diferença aproximada de 33% não corresponde a uma diferença percentual estabelecida entre os custos de materiais e equipamentos das duas funções, mas decorre diretamente da aplicação do mesmo critério percentual sobre bases remuneratórias distintas. Em outras palavras, **não houve aplicação de 33% a mais para o profissional com insalubridade**; o percentual utilizado é o mesmo, sendo a diferença no resultado consequência da remuneração diferenciada estabelecida pela CCT.

Dessa forma, a diferença observada decorre exclusivamente da aplicação objetiva da metodologia de composição de custos sobre as respectivas remunerações, em conformidade com os parâmetros da IN SEGES/MP nº 5/2017 e com os valores remuneratórios previstos na Convenção Coletiva de Trabalho aplicável, **não se identificando, quanto ao ponto impugnado, inconsistência decorrente da aplicação de percentuais distintos entre as funções**

VI- DA EXPERTISE TÉCNICA DA CONTRATADA PARA DEFINIR OS EQUIPAMENTOS E AS QUANTIDADES EFETIVAMENTE NECESSÁRIAS

O questionamento parte de premissa que não corresponde à metodologia adotada pela Administração para o dimensionamento dos custos de materiais e equipamentos. **Não se pretendeu estabelecer, no Termo de Referência, quantitativos diários rígidos de cada material ou equipamento a serem obrigatoriamente utilizados pela futura contratada**, justamente porque compete à empresa detentora da expertise técnica dimensionar os insumos necessários à adequada execução dos serviços, considerando sua metodologia operacional e as particularidades da prestação.

Conforme expressamente estabelecido no **item 5.31.1 do Anexo I – Termo de Referência**, *para fins de estimativa e formação de preços, a Administração adotou parâmetro em conformidade com as orientações do Caderno de Logística – Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação, elaborado pelo então Ministério do Planejamento*. A adoção desse critério tem justamente por finalidade proporcionar **padronização e isonomia entre os licitantes, sem engessar a composição dos custos**, permitindo que cada empresa dimensione os materiais, equipamentos e demais insumos de acordo com sua própria metodologia de execução, desde que sejam integralmente atendidos os padrões de qualidade e os níveis de serviço estabelecidos no Termo de Referência.

Ressalte-se, ainda, que a Administração dispõe de memória de cálculo dos materiais e equipamentos utilizados no contrato anterior, a qual foi anexada aos autos processuais e considerada como referência histórica, conforme expressamente consignado no **item 5.31.2 do Anexo I - Termo de Referência**. Entretanto, a referida memória não foi utilizada como parâmetro vinculante para o novo dimensionamento, uma vez que houve ampliação e reestruturação do escopo contratual, redistribuição dos postos de trabalho e alteração das condições da nova contratação, de modo que a simples reprodução dos quantitativos pretéritos poderia gerar distorções na estimativa.

Nesse contexto, exigir da Administração a apresentação de uma relação de “quantidades médias utilizadas diariamente” como se tais quantitativos constituíssem parâmetro obrigatório para a formação da proposta não se mostra compatível com a metodologia expressamente adotada na presente contratação. O objeto não foi estruturado sob o modelo de fornecimento de quantitativos previamente determinados de cada insumo, mas de **prestação de serviço com obrigação de disponibilização**,

pela contratada, de todos os materiais, insumos, equipamentos, utensílios e demais recursos necessários à perfeita execução contratual.

Por essa razão, o item **5.31.3** estabelece expressamente que caberá à contratada, com base em sua **expertise técnica** e nos parâmetros definidos pela Administração, determinar os materiais, equipamentos e quantitativos efetivamente necessários à adequada execução dos serviços, mantendo os estoques permanentemente abastecidos e assegurando o fornecimento dos saneantes domissanitários, **sem qualquer repasse de custos adicionais ao Município.**

5.31.3. Assim, **caberá exclusivamente à contratada, com base em sua expertise técnica e nos parâmetros definidos neste Termo de Referência, definir os materiais, os equipamentos e as quantidades efetivamente necessárias para a adequada execução dos serviços,** sem qualquer repasse de custos adicionais ao Município; obrigando-se a manter sempre abastecidos os estoques e a efetiva entrega dos saneantes domissanitários.

Assim, a memória histórica existente nos autos constitui elemento de referência e de conhecimento da realidade da contratação anterior, mas não se confunde com o dimensionamento da nova contratação, cuja metodologia foi deliberadamente estruturada para permitir que cada licitante formule sua proposta de acordo com sua capacidade técnica e operacional razão pela qual não se mostra necessária a apresentação de nova memória de cálculo contendo quantitativos médios diários individualizados de cada material e equipamento.

VII- DOS CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCROS

Os parâmetros adotados para a estimativa dos percentuais referentes aos custos indiretos e ao lucro foram estabelecidos com base na metodologia de composição da **Planilha de Custos e Formação de Preços prevista na Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017**, que estrutura a composição dos custos dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra por módulos, contemplando, em seu Módulo 6, as rubricas relativas aos **Custos Indiretos, Tributos e Lucro.**

A utilização dessa metodologia tem por finalidade assegurar que a estimativa da contratação considere, de forma estruturada e tecnicamente fundamentada, não

apenas os custos diretamente relacionados à mão de obra e aos insumos necessários à execução dos serviços, mas também os custos indiretos inerentes à atividade empresarial e a margem de lucro, elementos que integram a formação do preço final da prestação contratual.

Cumprido esclarecer que a adoção de parâmetros percentuais pela Administração para fins de elaboração da **estimativa de preços** não significa imposição de percentuais mínimos ou obrigatórios às licitantes na formulação de suas propostas. A própria **IN nº 5/2017** estabelece que a planilha deve ser adaptada às especificidades da contratação e tem por objetivo permitir a identificação dos custos envolvidos na execução do serviço, sendo utilizada como instrumento para **análise da exequibilidade e da adequada composição dos preços**.

A metodologia adotada pela Administração busca conferir padronização, transparência e uniformidade à estimativa dos custos, permitindo a adequada identificação dos componentes econômicos que integram o preço da contratação e a posterior análise da exequibilidade das propostas apresentadas. Dessa forma, esclarece-se que os parâmetros utilizados para os custos indiretos e para o lucro foram adotados exclusivamente como referência para a formação do orçamento estimado, com base na metodologia da IN SEGES/MP nº 5/2017, permanecendo a composição da proposta comercial sob responsabilidade de cada licitante, observadas as regras do instrumento convocatório e a necessidade de demonstração da exequibilidade do preço ofertado.

VIII- CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se que as alegações apresentadas pela impugnante são **PARCIALMENTE PROCEDENTES**, tendo sido acolhidos aqueles que demandam ajustes ou esclarecimentos na documentação da contratação.

Por outro lado, os questionamentos cuja fundamentação decorre de interpretação divergente ou equivocada das disposições constantes do Termo de Referência e das planilhas de custos não ensejam alteração das condições estabelecidas, permanecendo válidos os critérios e parâmetros adotados pela Administração.

Considerando, portanto, as adequações promovidas pela Administração e a manutenção dos requisitos cuja exigência permanece juridicamente fundamentada, a presente Impugnação deve ser conhecida e, no mérito, julgada **PARCIALMENTE**

PROCEDENTE, nos termos da fundamentação exposta, com a observância das retificações já promovidas no Edital.

Niterói, 09 de setembro de 2026

Equipe de planejamento da contratação

Vivian Alves de Oliveira

Mat. 1247800-0

Integrante da EPC

Matheus Gomes Pereira Manes

Mat. 1247825-0

Integrante da EPC