

CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO TOCANTINS

Autarquia Federal criada pela Lei Nº 5.905/73

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO
Pregão Eletrônico nº 90002/2026

(Processo Administrativo – PAD nº 00251.0148/2025-COREN-TO)

Interessado: GLOBAL PRODUÇÕES E EMPREENDIMENTO LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 09.384.382/0001-79.

Assunto: Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico 90.002/2026

Origem: Comissão Permanente de Licitação – CPL/COREN-TO.

EMENTA: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 90002/2026. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE APOIO OPERACIONAL, ADMINISTRATIVO E DE SEGURANÇA, COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. ALEGAÇÃO DE INEXEQUIBILIDADE DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO, EM RAZÃO DA ADOÇÃO DE PISOS SALARIAIS E BENEFÍCIOS EM DESCONFORMIDADE COM AS CONVENÇÕES COLETIVAS APLICÁVEIS À CATEGORIA ECONÔMICA DAS EMPRESAS DE TERCEIRIZAÇÃO NO ESTADO DO TOCANTINS. DEMONSTRAÇÃO DE INSUFICIÊNCIA DOS VALORES DE REFERÊNCIA PARA COBERTURA DOS ENCARGOS TRABALHISTAS, PREVIDENCIÁRIOS E CONVENCIONAIS OBRIGATÓRIOS. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO, EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE E SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA, BEM COMO AO ART. 23 DA LEI Nº 14.133/2021. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMADO ÀS CONDIÇÕES REAIS DE MERCADO. IMPUGNAÇÃO CONHECIDA E PROVIDA

I – SÍNTESE

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa GLOBAL PRODUÇÕES E EMPREENHIMENTO LTDA em face do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90002/2026, cujo objeto consiste na contratação de serviços continuados de apoio operacional, administrativo e de segurança, sob regime de dedicação exclusiva de mão de obra, destinados ao atendimento das necessidades do Conselho Regional de Enfermagem do Tocantins – COREN/TO.

A impugnante sustenta, em síntese, a existência de vícios no orçamento estimativo da contratação, especialmente quanto à adoção de pisos salariais e benefícios extraídos de convenção coletiva não compatível com a categoria econômica das empresas de terceirização de mão de obra no Estado do Tocantins, o que teria ocasionado a fixação de valores unitários insuficientes para suportar os encargos trabalhistas, previdenciários e convencionais obrigatórios. Aduz que tal situação comprometeria a exequibilidade das propostas, a competitividade do certame e a regular execução contratual, em afronta às disposições da Lei nº 14.133/2021, aos princípios do planejamento, eficiência, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa.

O processo foi instruído com o Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, planilhas de composição de custos, pesquisa de preços e demais documentos da fase preparatória da contratação, conforme mandatório pela Lei 14.133/2021 e demais legislações aplicáveis, sendo a matéria submetida à análise técnica e administrativa, a fim de verificar a compatibilidade dos valores estimados com as normas trabalhistas aplicáveis e com os parâmetros de mercado.

II – DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A impugnante sustenta, em síntese, que o Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90002/2026 apresenta vícios no orçamento estimativo, notadamente em razão da adoção de parâmetros incompatíveis com a realidade de mercado e com as normas trabalhistas aplicáveis à categoria econômica das empresas prestadoras de serviços terceirizados de mão de obra no Estado do Tocantins.

Argumenta que, embora o instrumento convocatório estabeleça a obrigatoriedade de observância das Convenções Coletivas de Trabalho aplicáveis às categorias envolvidas na execução contratual, foram utilizados, para determinadas funções, pisos salariais extraídos de convenção coletiva dissociada do objeto licitado, especificamente vinculada ao setor de comércio hoteleiro, bares, restaurantes e similares, e não à atividade de terceirização de serviços.

Nesse sentido, a empresa aponta que a categoria econômica correta é representada pelo Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Limpeza Urbana e Terceirização de mão-de-obra do Estado do Tocantins (Seac-TO), cujo instrumento coletivo vigente estabelece pisos salariais superiores, bem como benefícios obrigatórios, tais como auxílio-alimentação e contribuições sociais específicas. Segundo a impugnante, tais encargos não foram integralmente considerados na formação do orçamento estimado, o que teria resultado em valores unitários insuficientes para a cobertura dos custos mínimos legais.

A impugnante demonstra, por meio de cálculos detalhados, que, ao se considerar o piso salarial adequado, acrescido dos encargos trabalhistas obrigatórios, como contribuições previdenciárias patronais, FGTS, provisões de férias, décimo terceiro salário, adicional constitucional, benefícios convencionais e demais encargos indiretos, o custo mensal mínimo por posto supera os valores fixados no edital, especialmente nas funções de Auxiliar de Serviços Gerais e Motorista Executivo.

Alega, ainda, que a fixação de orçamento subestimado compromete a competitividade do certame, uma vez que restringe a participação de empresas que atuam em conformidade com a legislação trabalhista e convencional, além de favorecer a apresentação de propostas inexequíveis, com risco de prejuízo à Administração Pública e à regular execução contratual. Destaca que a divergência entre os custos reais e os valores estimados pode ocasionar futuras repactuações, desequilíbrios contratuais ou até mesmo inadimplemento das obrigações trabalhistas.

Por fim, sustenta que a manutenção dos valores estimados, sem a devida revisão, afronta os princípios do planejamento, da eficiência, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa, bem como as disposições da Lei nº 14.133/2021 relativas à estimativa de preços compatível com o mercado, razão pela qual requer o acolhimento da impugnação, com a revisão do orçamento estimativo e a adequação do edital às normas aplicáveis.

III – DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do instrumento convocatório, foi estabelecido o prazo **até o dia 23/02/2026** para apresentação de pedidos de esclarecimentos e impugnações ao Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90002/2026.

Conforme consta dos autos, a empresa impugnante encaminhou o respectivo pedido por meio de correio eletrônico, na forma expressamente prevista no edital, na data de **23/02/2026, às 18h13min**, ou seja, dentro do prazo estipulado para o recebimento das manifestações. Dessa forma, verifica-se que a impugnação foi apresentada de maneira tempestiva, atendendo aos requisitos formais estabelecidos no instrumento convocatório e na legislação aplicável.

Destaca-se que, nos termos do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública dispõe do prazo **de até 3 (três) dias úteis** para decidir acerca da impugnação apresentada, devendo a decisão ser devidamente motivada e divulgada, garantindo transparência, segurança jurídica e ampla participação dos interessados no certame.

Assim, estando presentes os requisitos de admissibilidade e tempestividade, passa-se à análise do mérito da impugnação.

IV - APRECIÇÃO DE MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO

Inicialmente, cumpre registrar que a presente contratação foi devidamente estruturada em observância aos ditames da Lei nº 14.133/2021, tendo sido elaborados todos os documentos da fase preparatória, incluindo **Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, pesquisa de preços, Mapa de Riscos, análise jurídica e manifestação**

da **Controladoria**, conforme consta dos autos do Processo nº 00251.0148/2025-COREN-TO.

Ressalta-se que foram utilizadas as minutas editalícias disponibilizadas pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos, **da Advocacia Geral da União**, como base para a elaboração do referido instrumento convocatório e seus anexos, o qual, antes de sua publicação, foi submetido à prévia análise jurídica interna deste órgão.

Destaca-se que a estimativa de custos foi realizada com base em pesquisa de preços conduzida nos termos da **Instrução Normativa SEGES nº 65**, observando-se os parâmetros legais e metodológicos aplicáveis, conforme consignado na **Nota Técnica nº 9 – Mapa Comparativo de Preços**, a qual fundamentou a definição do valor estimado da contratação. Assim, não se verificam, de plano, vícios formais ou procedimentais na elaboração do orçamento estimativo, tendo sido observados os princípios do planejamento, eficiência e economicidade, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, a análise das razões apresentadas na impugnação evidenciou possível contradição material entre determinadas regras do edital e os limites orçamentários fixados. De um lado, o instrumento convocatório estabelece, de forma acertada, **conforme subitens 9.20 e 9.21 do Edital**, que **deverão prevalecer os valores mais benéficos ao trabalhador**, quando o licitante adotar convenção coletiva distinta daquela utilizada como paradigma pela Administração. Tal previsão está alinhada aos princípios da dignidade da pessoa humana, da valorização do trabalho e da observância das normas trabalhistas.

Por outro lado, o edital também estabelece o custo estimado total como valor máximo aceitável para a disputa, prevendo a desclassificação de propostas que ultrapassem o limite fixado. Nesse contexto, caso seja mantido o orçamento baseado em parâmetros incompatíveis com a convenção coletiva efetivamente aplicável à categoria econômica das empresas prestadoras de serviços terceirizados, haverá uma incongruência normativa interna no instrumento convocatório. Isso porque as empresas legalmente obrigadas a observar a convenção coletiva correta, com pisos salariais e benefícios superiores, tenderão a apresentar propostas que ultrapassem o teto estimado, o que poderia resultar na **desclassificação de propostas exequíveis e juridicamente adequadas**.

Tal cenário **comprometeria diretamente a competitividade do certame** e poderia conduzir à frustração da licitação, com desclassificação generalizada de licitantes, afrontando os princípios da isonomia, da ampla competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Ademais, a manutenção de parâmetros incompatíveis com a realidade normativa da categoria poderia incentivar a apresentação de propostas inexecutáveis ou em desacordo com a legislação trabalhista, com risco de prejuízo à execução contratual, à proteção dos trabalhadores e à própria Administração.

Importa ressaltar que o **princípio da Autotutela**, conforme manifestado na **Súmula Vinculante 473 do Supremo Tribunal Federal**, impõe à Administração o dever de revisar seus atos quando identificadas inconsistências. No caso concreto a inconsistência pode ser capaz de comprometer a regularidade do certame. A correção do orçamento estimativo, nesses casos, não representa vício procedimental, mas sim medida

necessária para assegurar a legalidade, a segurança jurídica, a eficiência e o interesse público.

Não obstante, a presente contratação envolve serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, cuja composição de custos possui elevada complexidade e depende, de forma direta, da correta aplicação das normas trabalhistas e das convenções coletivas pertinentes à categoria econômica das empresas prestadoras dos serviços. Trata-se, portanto, de contratação de natureza singular sob o aspecto técnico-operacional, na qual eventual divergência quanto ao enquadramento sindical e à aplicação de instrumentos coletivos pode impactar significativamente a exequibilidade das propostas e a regular execução contratual.

Assim, da análise das razões apresentadas pela impugnante, verifica-se que **foram demonstrados indícios técnicos relevantes quanto à inadequação do enquadramento das Convenções Coletivas** utilizadas como referência para determinadas categorias profissionais, especialmente no que se refere aos postos de Auxiliar de Serviços Gerais, Recepcionista e Motorista Executivo. Ainda que a pesquisa de preços tenha sido realizada conforme os normativos vigentes, a especificidade dos contratos intensivos em mão de obra impõe à Administração o dever de revisão contínua dos parâmetros adotados, a fim de garantir a exequibilidade da contratação e evitar riscos futuros de desequilíbrio econômico-financeiro, repactuações excessivas ou descumprimento de obrigações trabalhistas.

Ressalte-se que em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, a composição de custos deve refletir integralmente os encargos trabalhistas, previdenciários e convencionais, sob pena de comprometer a competitividade e a regular execução contratual. Assim, a eventual existência de defasagem entre os valores estimados e os custos mínimos obrigatórios não configura mero erro formal, mas potencial risco à continuidade do serviço e à proteção dos direitos dos trabalhadores envolvidos.

Nesse sentido, é importante enfatizar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que orienta a Administração quanto à observância rigorosa das convenções coletivas aplicáveis em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Conforme consignado no Acórdão nº 1207/2024 – Plenário:

*“Na contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, de modo a resguardar o interesse da Administração Pública, bem como buscar garantir a proteção do trabalhador terceirizado, o edital de licitação deve contemplar dispositivos que estabeleçam (...) a **aderência à convenção coletiva do trabalho à qual a proposta da empresa esteja vinculada** para fins de atendimento à eventual necessidade de repactuação dos valores decorrentes da mão de obra, consignados na planilha de custos e formação de preços do contrato, em observância ao disposto no art. 135, inciso II, da Lei 14.133/2021.” (TCU, Acórdão nº 1207/2024 – Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia, Sessão de 19/06/2024).*

(Grifo nosso).

Assim, a revisão do orçamento estimativo e a adequação das planilhas de custos às convenções coletivas pertinentes mostram-se medidas necessárias e alinhadas às orientações do órgão de controle, de modo a garantir a legalidade, a exequibilidade contratual e a proteção dos direitos trabalhistas envolvidos.

No mesmo sentido, o respectivo Acórdão dispõe expressamente:

*“Não obstante, em tais licitações, é lícito ao edital prever que somente serão aceitas propostas que adotarem na planilha de custos e formação de preços (PCFP) valor igual ou superior ao orçado pela Administração para a soma dos itens de salário e auxílio-alimentação, admitidos também, a critério da Administração, outros benefícios de natureza social considerados essenciais à dignidade do trabalho, devidamente justificados, os quais **devem ser estimados com base na convenção coletiva de trabalho paradigma, que é aquela que melhor se adequa à categoria profissional que executará os serviços terceirizados, considerando a base territorial de execução do objeto.**” (TCU, Acórdão nº 1207/2024 – Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia, Sessão de 19/06/2024).*

(Grifo nosso).

Dessa forma, a reavaliação dos valores estimados e a adequação da planilha referencial à convenção coletiva efetivamente aplicável à categoria profissional envolvida mostram-se medidas alinhadas às diretrizes do Tribunal de Contas da União, contribuindo para assegurar a exequibilidade das propostas, a proteção dos direitos trabalhistas e a adequada execução contratual.

Ante ao Exposto, considerando os elementos constantes nos autos, bem como os fundamentos técnicos apresentados na impugnação, entende-se que o **pedido merece acolhimento**, em observância aos princípios da autotutela, legalidade, razoabilidade, eficiência e interesse público, com fundamento nos arts. 5º, 11, 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021.

V – DA DECISÃO ADMINISTRATIVA

Assim, DECIDE-SE:

I – Conhecer a presente impugnação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no edital e na legislação aplicável;

II – Acolher o pedido, determinando a reavaliação dos valores unitários médios previstos para as funções de Auxiliar de Serviços Gerais, Recepcionista e Motorista Executivo, com a adequação da planilha referencial aos pisos salariais, benefícios e demais encargos previstos na Convenção Coletiva aplicável à categoria econômica pertinente;

III – Determinar, caso confirmada a defasagem apontada, **a retificação do orçamento estimativo e a consequente atualização do edital**, de modo que os valores máximos admitidos comportem integralmente os encargos trabalhistas, previdenciários e convencionais obrigatórios, assegurando a exequibilidade da contratação, a ampla competitividade e a adequada execução contratual;

IV – Determinar que as áreas técnicas responsáveis promovam a **revisão da composição de custos e dos documentos correlatos**, com a devida motivação técnica, observando as disposições da Lei nº 14.133/2021, da Instrução Normativa SEGES nº 65 e das normas trabalhistas e coletivas aplicáveis;

V – Determinar a Suspensão do Pregão Eletrônico 90.002/2026, em razão do acolhimento da impugnação e da consequente necessidade de revisão do orçamento estimativo e atualização do edital.

Palmas/TO, 24 de fevereiro de 2026.

AUGUSTO CÉSAR BATISTA ALENCAR

Pregoeiro / Agente de Contratação
COREN/TO

FREDERICO SOARES SEIXAS

Membro da Equipe de Contratação
COREN/TO