

DA: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, RECEITA E TRIBUTAÇÃO
À COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ,

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETÔNICO Nº 015/2026 - PROCESSO Nº 23.442/2025

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS INTEGRADOS DE APOIO OPERACIONAL EM ESPAÇOS PÚBLICOS, VIABILIZANDO A REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS OPERACIONAIS EM ÁREAS PÚBLICAS INTERNAS E EXTERNAS, POR METRO QUADRADO, INCLUINDO O FORNECIMENTO DE MATERIAIS, EQUIPAMENTOS E INSUMOS.

I. DAS PRELIMINARES

Trata-se de resposta ao pedido de **IMPUGNAÇÃO** do pregão em epígrafe, impetrado pela empresa **M B M SERVIÇOS E SOLUÇÕES LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 47.278.885/0001-59, recebido por endereço eletrônico em 13/03/26, em sintonia com o **art. 164, da Lei 14133/2021**, questionando requisitos do Termo de Referência conforme será demonstrado a seguir.

II. DA TEMPESTIVIDADE

A previsão legal do instituto dos recursos, de instrumento convocatório em processo licitatório, apoia-se na **Lei de Licitações nº 14133/2021**, art. **164** conforme os excertos seguintes:

***Art. 164.** Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta lei ou para solicitar esclarecimentos sobre seus termos, devendo protocolar o pedido em até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.*

Registra-se que, conforme supracitado, a presente impugnação é apresentada tempestivamente, uma vez que foi protocolada dentro do prazo legal previsto no edital e na legislação aplicável.

III. DO RELATÓRIO

A impugnação apresentada requer, em síntese:

(i) a configuração do objeto e da ausência de parcelamento;

(ii) a adequação da não divisão do objeto;

(iii) a qualificação técnica;

(iv) a exigência de estrutura local para execução contratual;

(v) as referências marcárias e dos parâmetros de equivalência;

(vi) a republicação do edital, com a reabertura integral dos prazos legais, após eventuais adequações.

IV. DA ANÁLISE

IV.I Da alegada inconsistência na configuração do objeto e da ausência de parcelamento:

A impugnante sustenta suposta inconsistência na configuração do objeto licitado, alegando que haveria divergência entre o instrumento convocatório, o Termo de Referência e as planilhas constantes dos anexos, o que, segundo afirma, dificultaria a compreensão da unidade de competição e da lógica de formação de preços, todavia, tal alegação não merece prosperar.

O objeto da presente licitação consiste na contratação de Serviços Integrados de Apoio Operacional em Espaços Públicos. A impugnante sustenta que haveria inconsistência na forma de apresentação do objeto licitado, afirmando que o edital indicaria a formação de grupo único composto por dois itens, ao passo que o Termo de Referência apresentaria quatro blocos distintos, o que, segundo sua interpretação, comprometeria a compreensão da estrutura econômica da disputa e da formação das propostas. Ademais, sustenta que o objeto deveria ter sido parcelado, diante da suposta divisibilidade material da contratação. Todavia, tais alegações não merecem prosperar.

Inicialmente, cumpre reiterar que o objeto da presente licitação consiste na contratação de Serviços Integrados de Apoio Operacional em Espaços Públicos, destinados à execução de serviços operacionais em áreas públicas internas e externas, medidos por metro quadrado, para atendimento das demandas das Secretarias Municipais de Administração e Educação.

Nesse contexto, o Edital estabelece de forma clara que o certame será realizado em grupo único, composto por dois itens, correspondentes aos serviços executados em áreas internas e áreas externas, estrutura que se encontra refletida de forma uniforme nos documentos que compõem o instrumento convocatório, especialmente nos Anexos II e III, que tratam do modelo de proposta e da planilha de preços estimados.

A interpretação apresentada pela impugnante quanto à existência de “quatro blocos autônomos” no Termo de Referência decorre de leitura equivocada do documento. Na realidade, o que se verifica é mero detalhamento técnico dos quantitativos que compõem o objeto licitado, com a

discriminação das áreas internas e externas vinculadas às secretarias requisitantes: Administração e Educação.

Tal detalhamento possui finalidade eminentemente informativa e técnica, destinando-se a demonstrar a origem dos quantitativos utilizados para a composição da estimativa da contratação, bem como a indicar os locais de execução dos serviços. Inclusive, o próprio Termo de Referência, em seu item 9.1.4, apresenta a relação das unidades sob responsabilidade de cada secretaria, com suas respectivas metragens.

Assim, a suposta existência de quatro “blocos” não corresponde a uma divisão autônoma da disputa, mas apenas à discriminação das áreas vinculadas a cada secretaria, cujos quantitativos são posteriormente consolidados nas duas categorias efetivamente licitadas, quais sejam: serviços em áreas internas e serviços em áreas externas, conforme indicado no item 2.2 do Termo de Referência:

2.2. Descrição e quantitativos do objeto

ITEM	DESCRIÇÃO	CBO	UNID.	QUANT. TOTAL DA METRAGEM
1	prestação de Serviços Integrados de Apoio Operacional em Espaços Públicos, viabilizando a realização de Serviços Operacionais em Áreas Públicas internas vinculadas a Secretaria Municipal de Administração, Receita e Tributação.	5143-20	m²	6.337.634,16
2	prestação de Serviços Integrados de Apoio Operacional em Espaços Públicos, viabilizando a realização de Serviços Operacionais em Áreas Públicas externas vinculadas a Secretaria Municipal de Administração, Receita e Tributação.	5143-20	m²	11.495.346,72
3	prestação de Serviços Integrados de Apoio Operacional em Espaços Públicos, viabilizando a realização de Serviços Operacionais em Áreas Públicas internas vinculadas a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia.	5143-20	m²	34.504.060,80
4	prestação de Serviços Integrados de Apoio Operacional em Espaços Públicos, viabilizando a realização de Serviços Operacionais em Áreas Públicas externas vinculadas a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia.	5143-20	m²	27.653.316,24
				79.990.357,92

METRAGEM (M²)	ÁREAS PÚBLICAS INTERNAS	ÁREAS PÚBLICAS EXTERNAS	ÁREAS PÚBLICAS INTERNA + ÁREAS PÚBLICAS EXTERNAS
TOTAL DA METRAGEM - DIÁRIO	154.703,39	148.290,39	302.993,78
TOTAL DA METRAGEM - MENSAL	3.403.474,58	3.262.388,58	6.665.863,16
TOTAL DA METRAGEM - ANUAL	40.841.694,96	39.148.662,96	79.990.357,92

Dessa forma, inexistente qualquer oscilação na chamada “matriz econômica da disputa”, pois a lógica de formação de preços permanece única e objetiva, baseada no valor por metro quadrado para execução de serviços em áreas internas e externas, metodologia amplamente utilizada em contratações dessa natureza e plenamente compreensível para empresas atuantes no setor.

Ademais, cumpre observar que o detalhamento constante do Termo de Referência não altera a unidade de competição nem cria múltiplas estruturas de disputa, mas apenas apresenta a composição dos quantitativos que fundamentaram a estimativa da contratação, garantindo transparência e permitindo aos licitantes plena compreensão da dimensão do objeto.

Assim, conclui-se que não há qualquer inconsistência documental ou indefinição da estrutura econômica da licitação, tampouco irregularidade na opção administrativa de organizar o objeto em

grupo único com dois itens, estando plenamente preservadas a clareza do edital, a objetividade do julgamento e a competitividade do certame.

Diante do exposto, não procede a alegação apresentada pela impugnante, devendo ser mantida a modelagem adotada no instrumento convocatório.

IV.II: Da opção pelo julgamento global e da adequação da não divisão do objeto:

Em atenção ao apontamento apresentado a respeito da concentração injustificada do objeto e suposta restrição material à disputa, cumpre esclarecer que a modelagem adotada no certame observou as diretrizes de planejamento e eficiência previstas na Lei nº 14.133, tendo sido expressamente prevista no item 2.3 do Termo de Referência a não adoção do parcelamento do objeto.

Nos termos do art. 40, inciso V, da referida Lei, o parcelamento do objeto deve ser adotado sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajoso, não se tratando, portanto, de imposição absoluta, mas de diretriz condicionada à análise das características concretas da contratação. Assim, quando a divisão puder comprometer a eficiência da execução, a economicidade ou a adequada gestão contratual, admite-se justificadamente a adoção de julgamento global.

No caso em análise, embora o Termo de Referência descreva diferentes ambientes e frentes de atuação, tais atividades integram um mesmo conjunto de serviços de apoio operacional para limpeza, que demandam coordenação contínua, padronização de procedimentos e gestão unificada de equipes, rotinas e insumos. Nesse contexto, a eventual segmentação entre áreas internas e externas, ou entre unidades vinculadas a diferentes secretarias, não representaria ganho técnico ou operacional relevante, podendo, ao contrário, gerar fragmentação da execução e aumento da complexidade administrativa.

Ressalta-se que não se mostra razoável a contratação de empresas distintas para execução de serviços que possuem interdependência operacional, como a limpeza e organização de ambientes internos e externos de unidades administrativas. Tal divisão poderia ocasionar sobreposição de responsabilidades, conflitos operacionais e dificuldades de coordenação, comprometendo a eficiência da prestação dos serviços.

Ademais, a contratação de empresas distintas para a execução de atividades idênticas poderia resultar em diferenças remuneratórias entre trabalhadores que desempenham a mesma função no âmbito do Município, considerando que cada empresa possui estrutura de custos e composição de benefícios próprios. A contratação unificada, portanto, contribui para maior padronização das condições de execução e organização das equipes.

A unificação das demandas das duas Secretarias em um único procedimento foi pautada por critérios de economicidade e racionalização administrativa, permitindo a realização de um único processo licitatório, com redução de custos administrativos, maior celeridade procedimental e padronização contratual. Trata-se de medida alinhada ao princípio da eficiência previsto no art. 5º da Lei nº 14.133.

Outro aspecto relevante refere-se à gestão e fiscalização contratual, especialmente considerando que se tratam de serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, modalidade que exige acompanhamento contínuo quanto à alocação de profissionais, cumprimento de jornada,

substituições, encargos trabalhistas e demais obrigações contratuais. Nesse cenário, a existência de múltiplos prestadores para atividades correlatas poderia dificultar a fiscalização administrativa e contratual, ampliando a complexidade do controle, a verificação das obrigações trabalhistas e a aferição da regularidade da execução. A concentração do objeto em um único fornecedor, por sua vez, favorece a rastreabilidade das responsabilidades, a padronização das rotinas operacionais e a efetividade da fiscalização, reduzindo riscos de falhas na gestão contratual.

Nesse sentido, a opção pelo julgamento global do objeto revela-se compatível com a natureza integrada dos serviços, além de favorecer a padronização da execução, a eficiência administrativa e a adequada fiscalização contratual, não se verificando restrição indevida à competitividade, mas sim modelagem contratual orientada pela busca da melhor solução para a Administração Pública.

IV.III Da qualificação técnica:

Em atenção aos apontamentos apresentados relativos à qualificação, cumpre esclarecer que as exigências de qualificação técnica constantes do edital foram estabelecidas em conformidade com a legislação vigente e encontram-se devidamente justificadas no item 13.6 do Termo de Referência, observando os limites previstos na Lei nº 14.133.

No que se refere à exigência de comprovação de experiência por período mínimo de 3 (três) anos, esclarece-se que tal requisito guarda plena compatibilidade com o art. 67, §5º, da referida Lei, o qual dispõe que, em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação por prazo mínimo não superior a três anos, em períodos sucessivos ou não.

Ressalta-se, ainda, que o Termo de Referência admite o somatório de atestados para fins de comprovação do período exigido, de modo a ampliar o universo de participação e permitir que diferentes experiências contratuais sejam consideradas para atendimento ao requisito, afastando qualquer alegação de restrição indevida à competitividade.

Cabe frisar que, embora o prazo inicial do contrato seja de 12 (doze) meses, o próprio Termo de Referência, em seu item 2.7.1, estabelece a possibilidade de prorrogação sucessiva da contratação até o limite de 60 (sessenta) meses, nos termos do art. 107 da Lei nº 14.133/2021, característica típica dos contratos de natureza contínua, vejamos:

2.7.1. Quanto a prorrogação contratual

*2.7.1.1. Nos termos do art. 107 da Lei nº 14.133/2021, os contratos cujo objeto envolva a prestação de serviços de natureza contínua, poderão ser prorrogados por iguais e sucessivos períodos, desde que mantidas as condições de habilitação e qualificação exigidas na contratação original, e **observada a vigência máxima de 10 (dez) anos.** (grifo nosso)*

Nesse contexto, a exigência de comprovação de experiência de até 03 (três) anos revela-se plenamente compatível com a natureza da contratação, não podendo ser analisada de forma isolada apenas em relação à vigência inicial do ajuste, mas sim considerando a potencial duração contratual e a complexidade operacional do objeto licitado.

Quanto à exigência de quantitativo mínimo equivalente a 50%, igualmente apontada pela impugnante, verifica-se que tal previsão encontra respaldo no art. 67, §2º, da Lei nº 14.133, o qual admite a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% do objeto, vedadas apenas limitações relativas a tempo ou a locais específicos. Assim, o percentual adotado encontra-se dentro do limite legalmente permitido, tendo sido estabelecido de forma proporcional à dimensão e às características do objeto licitado e sendo aceito o somatório de atestados, estando devidamente justificada no Termo de Referência:

*13.6.7 Para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional, nos termos do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021, será exigida das licitantes a apresentação de atestado(s) de capacidade técnica, devidamente emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) que a empresa já executou serviços de complexidade equivalente ou superior ao objeto da presente contratação em metragem mínima correspondente a **50% (cinquenta por cento) do quantitativo total previsto, a saber 39.995.178,96 m².***

Justificativa: A exigência de apresentação de atestado(s) de capacidade técnica comprovando a execução prévia de serviços com complexidade equivalente ou superior, em quantitativo mínimo justifica-se pois contratação envolve execução em larga escala, com elevada demanda operacional, logística e de mobilização de recursos humanos e equipamentos, sendo imprescindível que a futura contratada demonstre experiência prévia compatível com a dimensão do objeto, a fim de mitigar riscos de inexecução, paralisações ou desempenho insuficiente. O percentual fixado em 50% mostra-se razoável e proporcional, pois não restringe indevidamente a competitividade, ao mesmo tempo em que assegura que a empresa detenha capacidade técnico-operacional mínima para execução adequada do contrato.

13.7.1 Será admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo, a apresentação e o somatório de diferentes atestados. (grifo nosso)

A impugnante também questiona a legalidade da cláusula 13.6.1.4 do Termo de Referência, que prevê a apresentação de documentação comprobatória vinculada aos atestados de capacidade técnica, tais como contratos ou notas fiscais que evidenciem a execução do objeto atestado.

Entretanto, conforme já registrado no sistema Licitanet e divulgado também no portal de transparência do Município de Saquarema, estando disponível para consulta pública, o referido ponto já foi objeto de questionamento anterior por meio de pedido de esclarecimento/impugnação, tendo sido devidamente analisado pela Administração.

Naquela oportunidade, após reavaliação da redação constante do Termo de Referência, foi reconhecido que a formulação do dispositivo decorreu de erro material, uma vez que a intenção da Administração não era estabelecer a exigência cumulativa e obrigatória de apresentação prévia de contratos ou notas fiscais vinculadas aos atestados de capacidade técnica para fins de habilitação.

Com efeito, o objetivo do dispositivo era apenas resguardar a prerrogativa da Administração de solicitar documentos complementares quando necessário, especialmente em situações que

demandem a verificação da autenticidade das informações constantes dos atestados apresentados pelas licitantes.

Tal possibilidade encontra amparo no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a Administração a promover diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução do processo licitatório, inclusive para confirmação da veracidade de documentos apresentados no âmbito da habilitação.

Dessa forma, assiste razão à impugnante quanto à interpretação de que a redação original poderia induzir à compreensão de exigência obrigatória, razão pela qual a Administração já esclareceu que não será exigida, para fins de participação no certame, a apresentação prévia de contratos ou notas fiscais vinculadas aos atestados de capacidade técnica.

Ressalte-se, contudo, que permanece resguardada à Administração Pública a prerrogativa de solicitar tais documentos exclusivamente em sede de diligência, quando houver necessidade de confirmação das informações prestadas ou diante de indícios que justifiquem a verificação da efetiva execução dos serviços atestados.

Por fim, esclarece-se que a resposta anteriormente publicada integra o edital para todos os efeitos, devendo ser considerada por todos os interessados no certame, de modo que não subsiste a interpretação de que a documentação comprobatória será exigida de forma obrigatória e prévia, mas apenas eventualmente, em caso de diligência, nos termos da legislação vigente.

Diante do exposto, reitera-se que a exigência não será aplicada de forma generalizada, permanecendo apenas a possibilidade de solicitação dos documentos em sede de diligência, conforme já esclarecido e incorporado ao edital.

IV.IV Da exigência de estrutura local para execução contratual:

A impugnante sustenta que a exigência de estrutura local, inclusive escritório no Município, configuraria restrição indevida à competitividade, sob o argumento de que tal previsão territorializaria o acesso à disputa e favoreceria empresas previamente instaladas na localidade.

Contudo, tal interpretação não reflete o alcance da exigência estabelecida no instrumento convocatório.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o objeto da presente licitação consiste na prestação de serviços contínuos de apoio operacional com dedicação de mão de obra, envolvendo a execução de atividades em diversas unidades públicas vinculadas às Secretarias Municipais de Administração e Educação, abrangendo prédios administrativos de atendimento ao público e unidades escolares distribuídas no território municipal.

Em contratações dessa natureza, a existência de estrutura mínima de suporte operacional no município ou em localidade próxima revela-se elemento diretamente relacionado à capacidade de gestão da mão de obra terceirizada, incluindo atividades como recrutamento, substituição imediata de colaboradores, atendimento a demandas administrativas, supervisão operacional, controle de frequência, gestão documental e solução célere de intercorrências relacionadas à execução contratual.

Ressalte-se, entretanto, que o edital não estabelece a prévia instalação de escritório ou estrutura no município como condição de habilitação para participação no certame. A exigência refere-se tão somente à necessidade de disponibilização de estrutura adequada para a execução contratual, a ser implementada pela empresa vencedora quando do início da prestação dos serviços.

Dessa forma, não se exige a preexistência geográfica da estrutura como requisito de ingresso na licitação, mas apenas a demonstração de capacidade da futura contratada de implantar suporte operacional suficiente para assegurar a adequada execução do contrato, caso venha a ser declarada vencedora do certame.

Tal entendimento encontra respaldo na jurisprudência dos Tribunais de Contas, que admitem a exigência de estrutura local quando demonstrada sua indispensabilidade para a execução satisfatória do objeto contratado, especialmente em contratos que envolvem gestão intensiva de mão de obra e atendimento contínuo a múltiplas unidades administrativas, vejamos:

“A LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA PODE SER ESTIPULADA, DE FORMA EXCEPCIONAL, EM RELAÇÃO AO ESTABELECIMENTO DO VENCEDOR DA LICITAÇÃO, SEJA DEPÓSITO, OFICINA, FILIAL, ESCRITÓRIO, REPRESENTAÇÃO ETC., COMO CONDIÇÃO CONTRATUAL, QUANDO INDISPENSÁVEL À EXECUÇÃO SATISFATÓRIA DO CONTRATO, DEVENDO SER JUSTIFICADA NA FASE INTERNA DO PROCEDIMENTO COM BASE NAS PARTICULARIDADES DO OBJETO LICITADO, NA PERTINÊNCIA TÉCNICA PARA A RESTRIÇÃO E NA RAZOABILIDADE, DE MODO A ATENDER AO INTERESSE PÚBLICO E AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE.”

TCE/MG PROCESSO Nº 1167033

Nesse sentido, a exigência não se configura como barreira territorial à participação de licitantes, mas sim como medida administrativa destinada a garantir a eficiência da execução contratual, assegurando que a empresa contratada disponha de meios operacionais adequados para responder com agilidade às demandas decorrentes da prestação de serviços em equipamentos públicos essenciais.

Dessa forma, conclui-se que a previsão constante do edital não restringe a competitividade nem favorece operadores previamente instalados no município, limitando-se a assegurar que a futura contratada disponha de condições reais de prestar os serviços de forma eficiente e contínua.

Diante do exposto, não procede a alegação de ilegalidade ou restrição indevida à competitividade, permanecendo válida a exigência de estrutura operacional compatível com as necessidades da execução contratual.

IV.V Das referências marcárias e dos parâmetros de equivalência:

Não assiste razão a impugnante, cumpre esclarecer que as referências marcárias constantes do Termo de Referência foram inseridas como parâmetro referencial de qualidade, com a finalidade de

indicar o padrão mínimo esperado para os insumos a serem empregados na execução dos serviços de limpeza.

Importante destacar que, no presente caso, a contratação tem por objeto a prestação de serviços de limpeza, e não a aquisição direta de insumos específicos pela Administração. Assim, os produtos utilizados na execução constituem meios para a adequada prestação do serviço, cuja responsabilidade de fornecimento e gestão é da contratada, desde que observados os padrões de qualidade necessários ao cumprimento do objeto contratual.

Nesse contexto, os parâmetros objetivos de aferição não se concentram exclusivamente nas características físico-químicas dos insumos, mas sobretudo no resultado e na qualidade do serviço efetivamente prestado, os quais são passíveis de verificação, mensuração e controle pela Administração.

Com efeito, o Termo de Referência estabelece mecanismos objetivos de avaliação e controle da execução, conforme disposto no item 12, que prevê a emissão de Relatório de Avaliação Qualitativa dos Serviços de Limpeza, no qual será registrada a pontuação obtida pela contratada quanto à qualidade da execução, bem como o respectivo percentual de liberação do valor da fatura para pagamento.

Adicionalmente, os critérios objetivos de avaliação encontram-se previamente definidos no item 11.3 do Termo de Referência, no qual são estabelecidos parâmetros verificáveis de desempenho relacionados à qualidade da limpeza, conservação dos ambientes, cumprimento das rotinas operacionais e adequação dos materiais empregados na execução.

Importa ressaltar que a avaliação qualitativa não altera a estrutura da formação do preço licitado, tampouco interfere na metodologia de precificação adotada pelos licitantes, a qual permanece baseada na execução dos serviços por metro quadrado, conforme estabelecido no instrumento convocatório.

Ademais, os critérios de avaliação aplicam-se de forma uniforme a todos os ambientes de execução, estando vinculados a parâmetros objetivos de desempenho e qualidade, o que afasta qualquer risco de subjetividade ou de aplicação desigual entre as diversas unidades atendidas.

Dessa forma, embora as marcas tenham sido indicadas como referência de padrão de qualidade, a aferição da adequação dos insumos utilizados ocorre por meio da verificação do desempenho do serviço prestado, segundo critérios previamente definidos no Termo de Referência, os quais permitem avaliação mensurável, auditável e vinculada à qualidade efetiva da execução contratual.

V. DA DECISÃO

Diante de todo o exposto, e considerando os fundamentos apresentados na presente análise, bem como em observância aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da legalidade e da competitividade previstos na Lei nº 14.133, **CONHEÇO** a **IMPUGNAÇÃO** apresentada pela empresa **M B M SERVIÇOS E SOLUÇÕES LTDA.** e, no **MÉRITO**, **DECIDO NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo inalterado todo descritivo, bem como a data designada para a realização do Pregão Eletrônico nº 015/2026.

Saquarema, 16 de março de 2026

HAILSON ALVES
RAMALHO:639882757
00

Assinado de forma digital por
HAILSON ALVES
RAMALHO:63988275700
Dados: 2026.03.16 15:52:08 -03'00'

Hailson Alves Ramalho

Autoridade Competente

Secretário Municipal de Administração, Receita e Tributação



CNPJ 47.278.885/0001-59

AO ILMO. SR. PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE SAQUAREMA/RJ

Ref.: Pregão Eletrônico nº 015/2026

Processo Administrativo nº 23.442/2025

A **M B M SERVIÇOS E SOLUÇÕES LTDA**, sociedade limitada unipessoal, inscrita no CNPJ sob o nº 47.278.885/0001-59, com sede na Rua Princesa Isabel, nº 81, Loja 02, Nossa Senhora de Nazaré, Araruama/RJ, CEP 28.979-440, neste ato representada na forma de seu contrato social, vem, com o devido acatamento, à presença de V. Sa., com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, bem como à luz dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da isonomia, da competitividade, da proporcionalidade, da motivação, do planejamento, da vinculação ao instrumento convocatório, da segurança jurídica e do julgamento objetivo, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL COM PEDIDO DE SUSPENSÃO IMEDIATA DO CERTAME**, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 015/2026, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. DO CABIMENTO DA IMPUGNAÇÃO E DO DEVER DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

A presente impugnação não se dirige contra opção administrativa lícita, nem constitui resistência oportunista ao regular andamento do certame. O que se submete ao exame dessa i. autoridade é a compatibilidade material do ato convocatório com os pressupostos jurídicos que informam a contratação pública. A discussão, portanto, não se aloja na periferia do edital. Ela se concentra em seu centro estrutural. Questiona-se a conformação do objeto, a proporcionalidade das exigências de habilitação, a racionalidade da fase de proposta, a técnica de especificação adotada e a coerência do regime de controle da execução. Em suma, examina-se se o edital, tal como posto, ainda se mantém dentro do perímetro de legalidade e de razoabilidade exigido pela Lei nº 14.133/2021.

A impugnação prevista no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 não tem função decorativa. Sua finalidade é precisamente impedir que a Administração leve adiante procedimento estruturado sobre cláusulas indevidamente restritivas, contraditórias ou juridicamente desajustadas. Quanto mais denso o vício, maior o dever de reapreciação. Não se presta a Administração, nesse contexto, a defender o edital por inércia institucional. Impõe-se-lhe o reexame crítico do ato convocatório, em prestação direta aos princípios da legalidade, da autotutela e da seleção da proposta mais vantajosa.

A manutenção da sessão pública, na presença de desconformidades objetivas, exporia o procedimento a risco desnecessário de nulidade superveniente, judicialização, controle externo e litigiosidade contratual futura. É menos oneroso corrigir o edital antes da disputa do que



CNPJ 47.278.885/0001-59

sustentar, depois, a validade de uma competição iniciada sobre bases materialmente vulneráveis. O dever de prudência administrativa, aqui, coincide com o dever de juridicidade.

II. DAS INVALIDADES MATERIAIS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

O primeiro aspecto a reclamar censura está na própria conformação do objeto e na maneira pela qual o edital o apresenta ao mercado. O ato convocatório anuncia grupo único formado por dois itens; o Termo de Referência, porém, reabre a contratação em quatro blocos distintos, apartando Administração interna, Administração externa, Educação interna e Educação externa; a planilha estimativa, mais adiante, recondensa a contratação em dois eixos; e a composição da proposta, por sua vez, restabelece recorte diverso. Não se trata de imperfeição secundária. Em contratações dessa natureza, a célula econômica da disputa é elemento essencial do julgamento. Onde a estrutura do objeto oscila, oscila igualmente a base de formação do preço, de aferição da exequibilidade e de comparação entre propostas.

A incoerência assume maior relevo porque o certame foi modelado sob critério de menor preço global, em regime de empreitada por valor unitário, com medição por metro quadrado. Em ambiente contratual dessa densidade, a clareza do edital deveria ser tanto mais rigorosa quanto mais complexa é a engenharia econômica do objeto. Ocorre, entretanto, o inverso. A licitante é convocada a precificar uma contratação cuja gramática econômica se desloca conforme o documento consultado. Não se oferece ao mercado uma única matriz de disputa. Oferecem-se matrizes concorrentes, exigindo-se do particular que escolha, por interpretação própria, aquela que supostamente prevalecerá. Com isso, a competição deixa de ocorrer em plano objetivo e passa a sofrer contaminação por leituras privadas do instrumento convocatório.

Além disso, o objeto foi reunido em bloco único apesar de ostentar divisibilidade material manifesta. O próprio Termo de Referência reconhece frentes distintas de execução, vinculadas a Secretarias diversas, ambientes internos e externos, rotinas operacionais não coincidentes e composições de custo heterogêneas. Ainda assim, a Administração preferiu a concentração máxima, afastando o parcelamento sem estudo comparativo robusto, sem simulação de cenários e sem demonstração tecnicamente mensurável de que a segmentação causaria perda real de eficiência, aumento efetivo de custo ou inviabilidade de coordenação. A mera afirmação de conveniência não supre o dever de motivação reforçada exigível quando a opção adotada comprime o universo concorrencial.

Em contratações de grande vulto, capilaridade e intensidade operacional, a concentração do objeto não é neutra. Ela eleva o patamar de ingresso, amplia a exigência de capital de giro, aumenta o risco de mobilização e estreita o grupo de operadores economicamente capazes de assumir a integralidade da execução. O que se seleciona, então, não é apenas a proposta mais vantajosa dentre os aptos; seleciona-se, previamente, um perfil empresarial compatível com a escala arbitrada pela modelagem editalícia. Sem motivação técnica superior, tal desenho não se sustenta.

Mas é no capítulo da qualificação técnica que o edital mais abertamente se afasta do regime da proporcionalidade. A habilitação foi estruturada em chave de triagem concorrencial, e não de



CNPJ 47.278.885/0001-59

simples aferição de aptidão. Em vez de exigir o necessário para demonstrar capacidade de execução, o Termo de Referência acumula filtros temporais, quantitativos, documentais e territoriais, como se a finalidade do certame fosse admitir apenas agentes que já ingressem no procedimento com a mesma feição empresarial, a mesma escala pretérita e a mesma conformação operacional idealizada pela Administração.

A exigência de lapso mínimo de atuação empresarial é expressão eloquente dessa hipertrofia. A idade formal da pessoa jurídica não constitui, por si, índice técnico bastante de aptidão. A experiência relevante é a materialmente comprovada, pertinente e compatível. A aptidão decorre da estrutura, do acervo de execuções, da equipe e da organização concreta, e não da mera longevidade registral. Ao converter antiguidade em requisito eliminatório autônomo, o edital privilegia cronologia em detrimento de capacidade efetiva.

Do mesmo modo, a exigência de quantitativos mínimos, concebida a partir da anualização da massa contratual, opera como filtro inflado por projeção aritmética. Em serviços continuados medidos por metro quadrado, a repetição temporal do objeto ao longo do ano não se confunde automaticamente com dificuldade operacional simultânea. A transposição dessa massa anual para o campo da habilitação cria uma régua superior ao necessário e afasta agentes cuja experiência pretérita, embora substancialmente compatível, não reproduza a mesma escala numérica massificada escolhida para este certame.

Mais grave ainda é a imposição generalizada de contratos, notas fiscais ou documentos equivalentes como condição universal de aceitabilidade dos atestados de capacidade técnica. Aqui se verifica, a toda evidência, adiantamento indevido da diligência. O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 não erige a juntada compulsória desses documentos acessórios em requisito originário de validade do atestado. O atestado regularmente emitido é o documento nuclear de comprovação da experiência técnica. O que a lei admite, no art. 64, é a complementação de informações ou a verificação motivada quando concretamente necessária, não a transformação dessa faculdade saneadora em obrigação geral, automática e indistinta imposta a todos os licitantes desde o início.

Ao inverter essa lógica, o edital deixa de aferir experiência e passa a aferir disponibilidade burocrática pretérita. Premia-se quem consiga reconstruir, no detalhe e de pronto, o lastro fiscal e contratual de toda a sua experiência; restringe-se quem, embora tecnicamente apto e detentor de histórico compatível, não disponha, por razões legítimas, da integralidade documental acessória nos moldes exigidos. A habilitação deixa de ser exame de capacidade e passa a operar como teste de arquivo. Não é esse o modelo da Lei nº 14.133/2021.

A exigência de estrutura local, inclusive escritório no Município, participa da mesma lógica. A Administração pode exigir suporte adequado à execução; não pode, sem justificção específica, territorializar o ingresso na disputa, favorecendo operadores já instalados e desestimulando concorrentes plenamente capazes de implantar a estrutura necessária em tempo oportuno. O dado juridicamente relevante é a capacidade de implementação suficiente, não a preexistência geográfica como elemento seletivo indireto.



CNPJ 47.278.885/0001-59

A fase de proposta, por sua vez, também foi desenhada sob acentuado formalismo excludente. Em vez de reservar o exame denso de exequibilidade à proposta melhor classificada, com uso criterioso das faculdades saneadoras previstas em lei, o edital desloca para a arena competitiva extensa carga documental, fazendo da apresentação da oferta uma etapa de exaustão burocrática. Não se nega que contratos intensivos em mão de obra reclamem controle sério da planilha de custos e da aderência a obrigações legais. O que se impugna é a desmedida. O formalismo, quando excede o necessário, deixa de servir à regularidade do procedimento e passa a operar como barreira de permanência.

Acresce que o Termo de Referência recorre a referências marcárias sob a fórmula aberta de “igual ou superior”, sem traduzir tal evocação em matriz objetiva e auditável de equivalência. Em contratação pública, não basta aludir a marcas de mercado e conservar, para a Administração, largo espaço de apreciação sobre o que seria materialmente equivalente. É indispensável fixar atributos técnicos mensuráveis: composição, rendimento, concentração, desempenho, durabilidade, conformidade regulatória, segurança, impacto ambiental e demais propriedades verificáveis. Sem isso, contamina-se a elaboração da proposta e amplia-se a margem valorativa da fiscalização futura.

Por fim, o regime de avaliação qualitativa e de repercussões financeiras contratuais introduz insegurança adicional de ordem econômica. Em contratos intensivos em mão de obra, a equação econômico-financeira integra o próprio núcleo racional da disputa. Se a Administração institui sistema de controle qualitativo com reflexos remuneratórios relevantes, impõe-se que esse sistema seja internamente coerente, metodologicamente objetivo e procedimentalmente delimitado. Não se afigura suficiente, contudo, a densidade normativa empregada no edital. Persistem zonas de indeterminação quanto à formação da nota, à uniformidade dos critérios em ambiente de elevada capilaridade e à exata medida dos riscos econômicos assumidos pelo contratado. O mercado, então, formula preço em ambiente de contingência difusa, o que compromete a previsibilidade jurídica da contratação.

III. DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO IMEDIATA, RETIFICAÇÃO SUBSTANCIAL E REPUBLICAÇÃO DO EDITAL

O conjunto dessas desconformidades vulnera, simultaneamente, a isonomia material, a competitividade substancial, o julgamento objetivo, a proporcionalidade das exigências e o dever de planejamento. A licitante não se encontra diante de base única, estável e inteiramente inteligível para formular sua proposta. O mercado, por sua vez, não é submetido a filtros estritamente necessários, mas a um aparato de barreiras cumulativas que rarefaz a disputa. O procedimento, assim desenhado, afasta-se do modelo jurídico de seleção da proposta mais vantajosa.

A providência compatível com a gravidade do quadro não é a manutenção da sessão sob expectativa de esclarecimentos supervenientes. Uma vez iniciada a disputa, propostas serão apresentadas e estratégias econômicas serão consolidadas com base em regras materialmente viciadas. Qualquer correção posterior alterará a base competitiva e abrirá novo flanco de isonomia. A tutela útil da legalidade, portanto, é necessariamente prévia. Impõe-se a suspensão



CNPJ 47.278.885/0001-59

imediate do certame, seguida de retificação substancial do instrumento convocatório e de seus anexos, com republicação integral e reabertura dos prazos legais.

Tempo, em licitação, também é componente de isonomia. Alterado o núcleo do edital - seja quanto ao objeto, seja quanto à habilitação, seja quanto à proposta, seja quanto às especificações técnicas -, deve o mercado dispor de prazo bastante para reorganizar documentação, reconstruir memória de cálculo e reformular preço. Qualquer solução diversa preservará a forma, mas não a igualdade material da competição.

IV. DOS PEDIDOS

a) o conhecimento da presente impugnação, por própria, tempestiva e deduzida por parte legitimada;

b) a suspensão imediata do Pregão Eletrônico nº 015/2026, antes da realização da sessão pública e da abertura da disputa;

c) o acolhimento integral da presente impugnação, com reconhecimento expresso da desconformidade material do edital com os princípios da isonomia, da competitividade, da proporcionalidade, do julgamento objetivo, da segurança jurídica e do planejamento;

d) a retificação substancial do edital e de seus anexos, com harmonização da estrutura do objeto, da forma de composição da proposta, da matriz econômica da disputa e dos critérios de verificação e julgamento;

e) o reexame tecnicamente motivado da opção pelo bloco único, com adoção de segmentação em lotes ou itens funcionalmente coerentes caso não se demonstre, de modo idôneo, a necessidade de manutenção da concentração;

f) a exclusão ou readequação das exigências de qualificação técnica que excedam a estrita medida da necessidade, especialmente quanto ao requisito autônomo de tempo mínimo de atuação, aos quantitativos inflados por anualização e às condicionantes territoriais sem justificação específica;

g) o afastamento da exigência generalizada de apresentação de contratos, notas fiscais ou documentos equivalentes como condição originária e universal de validade dos atestados de capacidade técnica, preservando-se eventual verificação complementar no campo próprio da diligência motivada, quando concretamente necessária;

h) a readequação do regime de análise da proposta, com supressão de exigências documentais excessivas e prematuras, restabelecendo-se racionalidade entre a fase competitiva, o juízo de aceitabilidade e a eventual verificação aprofundada da proposta classificada em primeiro lugar;



CNPJ 47.278.885/0001-59

i) a revisão das especificações técnicas relativas a materiais e insumos, com substituição de referências marcárias desacompanhadas de matriz objetiva de equivalência por parâmetros funcionais, técnicos e impessoais devidamente definidos;

j) a reestruturação da disciplina de avaliação qualitativa e de repercussões financeiras contratuais, com densificação metodológica, objetivação procedimental e compatibilização com os postulados de previsibilidade e segurança jurídica;

k) a republicação integral do edital retificado, com devolução e reabertura dos prazos legais para preparação das propostas;

l) que a decisão administrativa enfrente, de modo expresse e individualizado, todos os fundamentos ora deduzidos, abstendo-se de resposta genérica, padronizada ou meramente conclusiva;

m) que todas as comunicações e a decisão respectiva sejam disponibilizadas integralmente à Impugnante, em tempo útil, para preservação do contraditório administrativo e adoção das providências cabíveis.

CARLA GOMES
MOSRY:10658
286757

Assinado de forma digital
por CARLA GOMES
MOSRY:10658286757
Dados: 2026.03.12
21:44:26 -03'00'

Araruama, 12 de Março de 2026

M B M SERVIÇOS E SOLUÇÕES LTDA ME
CNPJ: 47.278.885/0001-59
SÓCIA ADMINISTRADORA
CARLA GOMES MOSRY
CPF: 106.582.867-57