

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 **MS TECHNOLOGY COMMERCE E SERVICE LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 01.968.467/0001-92, 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 nulidade do edital por incoerência estrutural do objeto, da forma de disputa e da modelagem econômica;
- (ii) a indevida aglutinação do objeto e da compressão artificial da competitividade;
- (iii) a modelagem restritiva da habilitação técnica, do formalismo excludente da proposta e da impropriedade das referências marcárias como fatores conjugados de compressão da competitividade;
- (iv) a invalidade do regime de avaliação qualitativa e glosas por contradição interna, indeterminação operacional e comprometimento da segurança econômica da disputa;
- (v) a republicação do edital, com a reabertura integral dos prazos legais, após eventuais adequações.

IV. DA ANÁLISE

IV.I Da alegação de incoerência estrutural do objeto, da forma de disputa e da modelagem econômica:

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, viabilizando a realização de serviços operacionais em áreas públicas internas e externas, medidos por metro quadrado, destinados ao atendimento das demandas das Secretarias Municipais de Administração e Educação.

Nesse contexto, o Edital estabelece de forma clara e inequívoca que o certame será realizado em grupo único, composto por dois itens, correspondentes aos serviços em áreas internas e serviços em áreas externas, o que se encontra expressamente refletido também nos Anexos II e III do Edital, referentes, respectivamente, ao modelo de proposta e ao preço estimado, documentos que mantêm a mesma lógica de divisão do objeto.

A interpretação realizada pela impugnante acerca da existência de “quatro blocos distintos” no Termo de Referência não procede. Na realidade, o que se verifica no referido documento é mero detalhamento técnico dos quantitativos que compõem o objeto licitado, com a discriminação das áreas internas e externas vinculadas a cada uma das secretarias requisitantes, quais sejam: Administração e Educação.

Tal detalhamento tem por finalidade conferir maior transparência e precisão à estimativa do objeto, permitindo aos licitantes compreenderem adequadamente a composição do quantitativo global. Inclusive, o próprio Termo de Referência, em seu item 9.1.4, dispõe acerca dos “Locais sob responsabilidade de cada secretaria”, apresentando a relação das unidades administrativas e suas respectivas metragens.

Não se mostra plausível sustentar que a estrutura documental apresentada no edital seja capaz de gerar dúvida real quanto à matriz econômica da disputa, sobretudo quando se considera o público-alvo do certame, composto por empresas especializadas no ramo de prestação de serviços operacionais e terceirização de mão de obra. O que a impugnante descreve como “múltiplas matrizes de contratação” nada mais é do que um detalhamento técnico dos quantitativos que compõem o objeto, destinado a conferir maior transparência e permitir aos licitantes compreenderem a origem das metragens consideradas na estimativa da contratação.

Portanto, a aparente divisão mencionada pela impugnante não configura fracionamento do objeto nem alteração da unidade econômica da disputa, mas tão somente a discriminação da origem dos quantitativos que compõem as áreas internas e externas, cujos valores finais são devidamente consolidados no documento, demonstrando claramente o somatório total das áreas internas e externas que integram o objeto da licitação, de acordo com 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 incompatibilidade material entre os documentos que compõem o edital, sendo plenamente possível a compreensão da lógica de formação de preços, a qual se baseia no valor por metro quadrado para serviços em áreas internas e externas, conforme estabelecido no instrumento convocatório.

Cumpramos ressaltar que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, exige que o objeto da contratação seja definido de forma clara e suficiente para permitir a formulação das propostas e a comparação objetiva entre elas, requisitos que se encontram devidamente atendidos no presente certame.

A alegação de que haveria dificuldade para identificação da lógica de precificação revela-se, portanto, meramente interpretativa e desprovida de fundamento técnico, especialmente considerando que empresas atuantes no setor de prestação de serviços de limpeza e conservação possuem plena capacidade técnica para compreender a composição dos quantitativos apresentados.

Ademais, caso houvesse qualquer dúvida pontual quanto à interpretação dos documentos, o próprio ordenamento prevê o pedido de esclarecimentos, mecanismo destinado justamente a sanar eventuais questionamentos interpretativos, não sendo razoável sustentar a invalidade do edital com base em alegação que poderia ser prontamente esclarecida por meio desse instrumento.

Assim, conclui-se que não há qualquer instabilidade documental ou inconsistência na configuração do objeto, mas apenas detalhamento técnico dos quantitativos que compõem a contratação, motivo pelo qual não assiste razão à impugnante nesse ponto.

IV.II: Da suposta aglutinação do objeto e da compressão artificial da competitividade:

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 alegação de modelagem restritiva da habilitação técnica, do formalismo excludente da proposta e da impropriedade das referências marcárias como fatores conjugados de compressão da competitividade:

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.

Inicialmente, cumpre destacar que a exigência constante do edital referente à execução de serviços similares por período de até 03 (três) anos encontra amparo direto no § 5º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, o qual expressamente autoriza que, nas contratações de serviços contínuos, a Administração Pública exija atestados ou certidões que comprovem a execução de serviços similares, inclusive em períodos sucessivos ou não, observado o limite máximo de 03 (três) anos para fins de demonstração da experiência pretérita.

Dessa forma, verifica-se que o próprio legislador reconheceu a necessidade de se admitir um lapso temporal mais amplo de comprovação de experiência quando se trata de serviços contínuos, justamente para possibilitar à Administração avaliar a capacidade operacional e a maturidade técnica das empresas licitantes na execução de atividades permanentes e de grande vulto.

No caso em análise, o objeto do certame consiste na contratação de empresa especializada para a prestação de Serviços Integrados de Apoio Operacional em Espaços Públicos, medidos por metro

quadrado, envolvendo a execução de serviços operacionais em áreas públicas internas e externas, abrangendo significativa extensão de áreas e múltiplas unidades administrativas.

Ressalte-se, ainda, 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 10 anos, 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.

Ademais, o contrato em questão envolve a execução de serviços em diversas áreas estratégicas de interesse público, incluindo prédios administrativos destinados ao atendimento direto da população e unidades escolares, ambientes que demandam elevado grau de organização operacional, continuidade na prestação dos serviços e capacidade logística para atendimento simultâneo de múltiplas frentes de trabalho.

Diante desse cenário, a Administração Pública possui o dever de adotar critérios de qualificação técnica que assegurem a seleção de empresas efetivamente aptas a executar um contrato de grande vulto e elevada capilaridade operacional, evitando riscos à continuidade dos serviços públicos essenciais.

Importante ressaltar que a exigência impugnada não extrapola os limites legais, tampouco restringe indevidamente a competitividade, uma vez que se limita exatamente ao período máximo permitido pela legislação e encontra-se devidamente motivada no Termo de Referência, documento que fundamenta tecnicamente as condições de habilitação estabelecidas no edital:

13.6.1. Comprovação de aptidão para o fornecimento de bens similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou regularmente emitido (s) pelo conselho profissional competente, quando for o caso, em nome da licitante contendo pelo menos 3 (três) anos de experiência, sendo permitido o somatório de atestados distintos para efeito de prazo.

13.6.1.1 A finalidade da apresentação desta certificação é o decurso do prazo de segurança dos serviços, segundo o qual poderá ser verificado se a licitante possui

históricos negativos na justiça do trabalho, experiência na virada de exercícios financeiros, gestões de crise de pessoal, além de estabilidade estrutural, visto que o serviço corresponde a um objeto essencial e continuado, tratando-se de exigência que guarda proporcionalidade com sua importância.

13.6.1.2 A apresentação de atestado de capacidade técnica é indispensável para comprovação da experiência da empresa na prestação dos serviços, o que se constitui ponto chave para assegurar que o critério objetivo de julgamento das propostas seja efetivamente observado pelo órgão licitante visando resguardar o interesse público em contratar empresa apta, dotada de experiência específica no serviço objeto do contrato.

13.6.1.3 A exigência de que a empresa já atue no mercado com pelo menos 3 (três) anos de experiência na área evita contratações de empresas inexperientes, o que traria prejuízos a Administração Pública.

Assim, a exigência de comprovação de experiência técnica referente à execução de serviços similares por período de até 03 (três) anos revela-se legal, proporcional e plenamente justificada, constituindo medida legítima da Administração para garantir a adequada execução de um contrato contínuo, de grande vulto e que abrange múltiplos equipamentos públicos essenciais.

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 justificado 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)

Dessa forma, verifica-se que a exigência estabelecida no edital observa integralmente os limites previstos na legislação, estando expressamente amparada pelo art. 67 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a Administração a exigir quantitativos mínimos de até 50% do objeto licitado, bem como a admitir o somatório de atestados para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional, exatamente como previsto no item 13.7.1 do instrumento convocatório. Ademais, a exigência encontra-se devidamente motivada no Termo de Referência, considerando a natureza contínua da contratação, a elevada metragem total a ser executada, a complexidade logística envolvida e a relevância dos espaços públicos atendidos, que incluem prédios administrativos de atendimento à população e unidades escolares.

Nesse contexto, o critério adotado mostra-se razoável, proporcional e alinhado ao interesse público, pois busca assegurar que a futura contratada possua experiência mínima compatível com a dimensão do objeto, sem impor restrição indevida à competitividade, razão pela qual não merece prosperar a alegação apresentada pela impugnante.

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. 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.

Sustenta a impugnante 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.

IV.IV 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.

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 **MS TECHNOLOGY COMMERCE E SERVICE 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:6398827570

0

Assinado de forma digital por

HAILSON ALVES

RAMALHO:63988275700

Dados: 2026.03.16 15:52:32 -03'00'

Hailson Alves Ramalho

Autoridade Competente

Secretário Municipal de Administração, Receita e Tributação



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

Ref.: Pregão Eletrônico nº 015/2026

Processo Administrativo nº 23.442/2025

MS TECHNOLOGY COMMERCE E SERVICE LTDA, devidamente inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 01.968.467/0001-92, sediada à Rua Professor Souza, Nº 22-D, Sala 104, Bacaxá-Saquarema/RJ, CEP 28.994-750, neste ato representada por seu representante legal, na forma do seu contrato social, vem, respeitosamente, perante V. Sa., com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, no art. 37, XXI, da Constituição da República, bem como nos princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, competitividade, proporcionalidade, vinculação ao instrumento convocatório, segurança jurídica, motivação, planejamento e 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, pelos fatos e fundamentos jurídicos expostos a seguir.

I. CABIMENTO, LEGITIMIDADE, TEMPESTIVIDADE E DEVER DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

A presente impugnação é cabível porque se volta contra disposições editalícias e cláusulas constantes do Termo de Referência que padecem de vícios relevantes de legalidade, coerência interna, proporcionalidade e aderência ao regime jurídico das contratações públicas. Não se trata de irresignação retórica, de inconformismo comercial ou de divergência periférica quanto a opção administrativa legítima. O que se impugna aqui é a estrutura do certame. O defeito não está na borda do instrumento convocatório; está no seu eixo central.

A Lei nº 14.133/2021 assegura a qualquer interessado a possibilidade de impugnar o edital quando este contenha cláusulas ou critérios incompatíveis com a ordem jurídica, com os princípios licitatórios ou com a modelagem racional da disputa. É precisamente esta a hipótese dos autos. O instrumento convocatório, tal como



publicado, não oferece ao mercado uma disputa juridicamente íntegra, tecnicamente inteligível e economicamente aberta. Ao contrário: apresenta um conjunto de contradições, exigências cumulativamente excessivas e mecanismos assimétricos de execução que deformam a competição desde a origem.

A presente manifestação é tempestiva e deve ser conhecida em toda a sua extensão. E deve ser conhecida não por complacência procedimental, mas por imperativo de autotutela administrativa. A Administração Pública não detém liberdade para insistir em edital defeituoso sob o argumento de conveniência, oportunidade ou urgência operacional. Diante de vícios concretos e objetivamente demonstráveis, o dever jurídico que se impõe é o de correção. A autotutela, aqui, não é faculdade política. É obrigação administrativa.

Há, ademais, um dado elementar que não pode ser escamoteado: a manutenção da sessão pública em ambiente documental sabidamente contraditório expõe a Administração a impugnações sucessivas, recursos, representações perante órgãos de controle, judicialização e, sobretudo, à nulidade posterior da contratação. É mais grave insistir no erro do que corrigi-lo. É menos oneroso republicar o edital do que tentar sustentar, adiante, um procedimento contaminado desde a gênese.

Não há qualquer espaço técnico para resposta evasiva, genérica ou padronizada. A densidade dos vícios apontados exige enfrentamento específico, motivado e integral de cada uma das nulidades suscitadas. A Administração não pode se refugiar em fórmulas vazias como “o edital atende à legislação” ou “as exigências são necessárias ao interesse público” sem demonstrar, concretamente, porque entende legítima uma modelagem que, na prática, embaralha o objeto, comprime a competição, hipertrofia a habilitação e desorganiza o regime remuneratório do futuro contrato.

II. SINOPSE FÁTICA

O Município de Saquarema publicou o Edital do Pregão Eletrônico nº 015/2026, vinculado ao Processo Administrativo nº 23.442/2025, com a finalidade de contratar empresa especializada para a prestação de serviços integrados de apoio operacional em espaços públicos, medidos por metro quadrado, destinados às unidades vinculadas à Secretaria Municipal de Administração, Receita e Tributação e à Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia.

Em uma leitura superficial, o edital tenta transmitir a aparência de contratação coesa, estável e tecnicamente planejada. Entretanto, quando se procede à leitura articulada do instrumento convocatório, do



Termo de Referência e das planilhas que o acompanham, o que emerge é cenário inverso: o certame foi desenhado sobre bases documentais internamente contraditórias, economicamente instáveis e juridicamente excessivas.

A primeira ruptura de coerência surge na própria definição do objeto. O edital apresenta a disputa como grupo único formado por dois itens. O Termo de Referência, porém, descreve o objeto em quatro blocos distintos, separando Administração interna, Administração externa, Educação interna e Educação externa, todos com quantitativos próprios. Em seguida, a planilha estimativa de preços volta a condensar o objeto em dois itens agregados, internos e externos. Depois, a planilha de composição da proposta reabre o objeto em quatro linhas autônomas. A Administração, portanto, não se decide sobre aquilo que está licitando: ora licita em dois itens, ora em quatro, ora recondensa, ora redistribui, tudo sem articulação metodológica minimamente séria.

Esse defeito não é cosmético. Ele compromete a própria inteligibilidade da disputa. O licitante não sabe, com segurança técnica suficiente, qual é a matriz econômica vinculante do certame. Não se sabe se a lógica de precificação prevalente é bipartida ou quadripartida. Não sabe em que exata base se dará a aferição comparativa das propostas. Não se sabe como se compatibilizarão, na prática, o critério de menor preço global, a empreitada por valor unitário, as planilhas setoriais e a futura medição da execução. O resultado é um edital que exige certeza do licitante sem fornecer certeza normativa em contrapartida.

A isso se soma uma segunda deformação: a aglutinação artificial de um objeto evidentemente divisível, cuja área anual total alcança 79.990.357,92 m², distribuída entre secretarias distintas, unidades diversas, áreas internas e externas, rotinas operacionais não coincidentes e composições materiais que não se confundem. Ainda assim, a Administração escolheu a concentração máxima e rejeitou o parcelamento sem motivação analítica proporcional à gravidade de tal opção.

Não satisfeita com a concentração do objeto, a modelagem editalícia ainda sobrecarrega o certame com camadas sucessivas de exigências técnicas, econômico-financeiras e documentais. Exige-se experiência mínima temporal, quantitativo técnico elevadíssimo, atestados acompanhados de contratos ou notas fiscais, escritório local, garantia de proposta, garantia contratual, exigências patrimoniais e societárias, documentação intrusiva de proposta, planilhas de alta complexidade e mecanismos de fiscalização com glosas pesadas e contraditórias.

O que se tem, em síntese, não é um edital cuidadoso; é um edital hostil à competição. Não é um caderno convocatório comprometido com seleção da proposta mais vantajosa em ambiente isonômico; é um instrumento estruturado para estreitar mercado, elevar custo de entrada, ampliar discricionariedade fiscalizatória e lançar



sobre os particulares o ônus de decifrar um arranjo normativo que a própria Administração não conseguiu organizar adequadamente.

III. MÉRITO

3.1. Da nulidade do edital por incoerência estrutural do objeto, da forma de disputa e da modelagem econômica

A nulidade aqui identificada não decorre de desacerto menor, de lapso redacional isolado ou de simples desencontro material entre anexos. O defeito incide diretamente sobre os três eixos que sustentam a validade de qualquer procedimento licitatório sério: a determinação precisa do objeto, a clareza do critério de julgamento e a comparabilidade objetiva das propostas. Quando o edital não apresenta, de modo unívoco e coerente, a arquitetura econômica da contratação que pretende submeter ao mercado, ele não apenas dificulta a atuação do particular; ele compromete o núcleo do julgamento objetivo e substitui a competição legítima por um ambiente de incerteza interpretativa.

A Lei nº 14.133/2021 impõe, na fase preparatória, planejamento efetivo, coerência interna entre os documentos do procedimento e aderência entre o objeto descrito, o critério de julgamento adotado, as planilhas que estruturam a estimativa de preços e os parâmetros que regerão a futura execução. Isso não constitui formalidade burocrática sem relevância prática. Trata-se de exigência jurídica elementar, porque a isonomia entre os licitantes somente existe quando todos disputam sobre a mesma base, interpretam a mesma unidade econômica e se submetem à mesma lógica de composição de custos. Não existe disputa válida quando o próprio instrumento convocatório apresenta versões concorrentes de si mesmo.

É precisamente isso o que se verifica no certame impugnado. O edital anuncia grupo único formado por dois itens. O Termo de Referência, no entanto, descreve o objeto em quatro blocos distintos, segregando Administração interna, Administração externa, Educação interna e Educação externa, com quantitativos próprios e identidade operacional individualizada. A planilha estimativa retorna à lógica de dois itens agregados. A planilha de composição da proposta, por sua vez, reabre a exigência em quatro linhas autônomas. A Administração, portanto, não entrega ao mercado uma única matriz de contratação. Entrega, simultaneamente, uma contratação em dois itens, uma contratação em quatro itens e uma recomposição parcial dessas duas lógicas, sem costura metodológica minimamente estável.



Esse quadro compromete a própria determinação do objeto. O objeto licitado não é aquilo que a Administração pretende internamente contratar, mas aquilo que ela externamente descreve de modo vinculante aos interessados. Se a descrição vinculante oscila, o objeto juridicamente relevante oscila com ela. Em outras palavras, o problema não está apenas na forma de apresentação do contrato; está na incapacidade do edital de estabilizar aquilo que, afinal, será disputado. E um objeto instável não pode produzir julgamento objetivo.

A gravidade aumenta porque essa oscilação não ocorre em ponto secundário do procedimento. Ela recai exatamente sobre a unidade econômica da disputa. Em licitação dessa natureza, a forma como o objeto é decomposto determina a engenharia de preços, a distribuição de custos indiretos, o cálculo de produtividade, a margem de risco, a dinâmica dos lances e a futura aferição de exequibilidade. Não é indiferente disputar em dois grandes blocos agregados ou em quatro blocos setoriais distintos. São racionalidades econômicas diversas, com impactos diferentes sobre composição de preços, gestão operacional e estratégia concorrencial.

Um licitante pode adotar determinada política de formação de preço considerando compensação interna entre blocos setorialmente distintos, caso compreenda que a disputa se desenvolve em quatro eixos de composição. Outro pode construir a proposta sobre lógica agregada de dois grandes grupos, internalizando custos e riscos de forma diversa. Um terceiro pode entender que o critério dominante é desconto incidente sobre base consolidada. Quando cada participante é compelido a interpretar, por conta própria, qual das matrizes contraditórias prevalecerá, deixa de existir igualdade de condições na formulação das propostas. Passa a existir competição entre interpretações privadas do edital. E isso é incompatível com o regime jurídico das licitações públicas.

A incoerência da modelagem documental também compromete o critério de julgamento. O certame foi lançado sob a fórmula de menor preço global, em regime de empreitada por valor unitário, com serviços mensurados por metro quadrado. Essa combinação, por si só, exigiria extraordinária precisão técnica na amarração entre objeto, planilhas, proposta, julgamento e execução. Não se está diante de contratação simples, linear ou de baixa densidade operacional. Em contextos assim, a clareza do instrumento convocatório precisa ser tanto maior quanto mais complexa é a lógica econômica do objeto.

O que ocorre, todavia, é o oposto. O edital menciona percentuais de desconto em alguns trechos, exige valor unitário e valor total em outros, trabalha com menor preço global como critério formal de julgamento e, ao mesmo tempo, mantém a execução sob empreitada por valor unitário, apoiada em medições por metro quadrado



e em planilhas cuja granularidade varia de acordo com o documento consultado. Não há, aí, uma modelagem sofisticada. Há superposição desordenada de regimes de formação e aferição de preço.

Esse tipo de incongruência produz efeitos jurídicos concretos. O primeiro deles é a quebra da comparabilidade entre propostas. Em licitação pública, propostas só podem ser efetivamente comparadas quando derivam de uma mesma base de estruturação econômica. Se a unidade de disputa muda conforme o anexo, a proposta de cada licitante deixa de ser comparável em termos estritamente homogêneos. O julgamento passa a operar sobre ofertas que podem ter sido construídas segundo premissas distintas. A Administração, então, não escolhe a melhor proposta em cenário objetivo; escolhe aquela que melhor se ajusta, a posteriori, à interpretação que decidir adotar sobre o seu próprio edital.

O segundo efeito é a contaminação da análise de exequibilidade. Em contratos intensivos em mão de obra e com medição por metro quadrado, a exequibilidade não se resume ao valor global abstrato. Ela depende da consistência interna da planilha, da coerência entre blocos operacionais, da suficiência dos custos unitários e da sustentabilidade da execução ao longo do contrato. Se o objeto ora se apresenta em dois itens, ora em quatro, torna-se instável a própria base de controle técnico da proposta. Não se saberá, com precisão, onde se encontra eventual subprecificação, em qual segmento do objeto ela incide, como os custos foram distribuídos entre os blocos e de que forma isso afetará a execução contratual. A Administração, em vez de construir ambiente de controle técnico sólido, cria uma zona de incerteza que favorece leituras casuísticas e decisões discricionárias supervenientes.

O terceiro efeito incide sobre a futura execução contratual. A contratação de serviços dessa escala envolve medição, fiscalização, glosas, repactuação, verificação de produtividade, alocação de equipes e controle de desempenho. Tudo isso pressupõe que a matriz econômica do contrato esteja previamente estabilizada. Se o edital nasce contraditório quanto à decomposição do objeto e à forma de apresentação da proposta, essa contradição não desaparece com a assinatura do contrato. Ao contrário, projeta-se para a execução e tende a reaparecer em litígios sobre faturamento, medição, equilíbrio econômico-financeiro, aceitabilidade de custos e enquadramento de obrigações por bloco operacional. Um edital incoerente produz um contrato vulnerável. E um contrato vulnerável amplia o risco de conflito, paralisação, desequilíbrio e frustração do interesse público.

Também não procede eventual tentativa de reduzir a questão a simples divergência solucionável pela cláusula de prevalência do edital sobre os anexos. Essa linha de defesa é juridicamente insuficiente. A cláusula de prevalência resolve, quando muito, conflitos marginais de hierarquia documental. Não resolve contradição



material que incide sobre a própria identidade da disputa. Se o edital afirma dois itens, mas a proposta deve ser estruturada em quatro, não basta dizer que “prevalece o edital”. Persistirá a pergunta decisiva: como o licitante deve precificar a contratação? Como a Administração examinará a proposta? Como se dará a comparação entre ofertas? Como se aferirá exequibilidade? Como se tratará a decomposição interna do preço global? A cláusula de prevalência não responde a isso. Apenas encobre, sem solucionar, a insuficiência do arranjo documental.

Tampouco se pode sustentar que o problema seria passível de superação por esclarecimentos, diligências ou ajustes pontuais após o início da disputa. Diligência não se presta à reconstrução do objeto. Esclarecimento não pode alterar a lógica econômica da competição sem violar a isonomia. Uma vez publicado o edital e iniciado o ambiente concorrencial, não é dado à Administração redefinir, por interpretação administrativa, qual matriz de estruturação do objeto deverá prevalecer, sobretudo quando essa redefinição interfere diretamente na forma de precificação e na estratégia de lance dos licitantes. Nessas hipóteses, qualquer correção material exige retificação formal do instrumento convocatório, devolução integral do prazo e renovação das condições de disputa.

Há, ainda, uma dimensão institucional importante. Editais internamente contraditórios aumentam o risco de assimetria informacional no mercado. Alguns agentes econômicos, mais habituados a determinada lógica contratual ou mais dispostos a absorver risco interpretativo, participam. Outros, mais cautelosos e tecnicamente comprometidos com conformidade estrita, recuam diante da insegurança do instrumento convocatório. O resultado é redução objetiva do universo concorrencial. Assim, a contradição documental não é apenas um problema de técnica legislativa-administrativa. Ela tem consequência competitiva concreta: afasta participantes e compromete a obtenção da proposta mais vantajosa.

Sob o ponto de vista normativo, a ilegalidade manifesta-se como violação simultânea ao dever de planejamento, ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao julgamento objetivo, à segurança jurídica e à própria isonomia material entre os licitantes. Não há vinculação legítima a instrumento que não consegue se vincular coerentemente a si próprio. Não há julgamento objetivo onde o objeto muda de configuração conforme o documento. Não há segurança jurídica quando a proposta precisa ser construída em terreno movediço. Não há isonomia quando cada concorrente pode chegar a uma compreensão distinta e plausível sobre a arquitetura econômica da disputa.

Por isso, a nulidade ora apontada não pode ser tratada como questão passível de administração interna na etapa de julgamento. O vício antecede o julgamento e o compromete desde a origem. A única providência juridicamente adequada é a correção substancial do edital e de seus anexos, com harmonização integral entre a



definição do objeto, a quantidade de itens, a planilha estimativa, a planilha de proposta, a forma de apresentação do preço e o critério de julgamento. Sem essa depuração, o certame seguirá assentado em base instável e juridicamente vulnerável.

3.2. Da indevida aglutinação do objeto e da compressão artificial da competitividade

A conformação do objeto em bloco único, tal como lançada no instrumento convocatório, não se apresenta como consequência necessária da natureza do serviço nem como desdobramento inevitável de alguma indivisibilidade operacional demonstrada. Trata-se, ao revés, de opção administrativa com aptidão restritiva evidente, cuja validade depende de motivação tecnicamente densa, específica e aderente às singularidades da contratação. Em licitações públicas, a reunião de demandas heterogêneas em um único agrupamento econômico não se legitima por enunciado genérico de conveniência administrativa, nem por invocação abstrata de ganho de escala. O dever de planejamento exige demonstração concreta de que a fragmentação em lotes ou itens, embora possível, acarretaria perda mensurável de eficiência, prejuízo de coordenação, risco de incompatibilidade entre frentes executivas, elevação real de custos ou dificuldade objetiva de fiscalização.

No caso em exame, a própria documentação preparatória evidencia cenário materialmente segmentável. O Termo de Referência não descreve uma operação monolítica, simples ou indivisível. Ao contrário, delineia universo contratual composto por Secretarias distintas, redes próprias de unidades, áreas internas e externas, dinâmicas de execução diversas, composições de insumos não coincidentes, rotinas administrativas próprias e parâmetros operacionais que variam conforme o ambiente atendido. Essa pluralidade não pode ser ignorada na modelagem do certame, porque ela revela, em termos objetivos, que o objeto comporta decomposição racional sem mutilação da sua funcionalidade.

A Administração, ao reconhecer internamente tal diversidade, afasta por si mesma a ideia de indivisibilidade natural do objeto. Se o serviço pode ser descrito por blocos diferenciados, mensurado em eixos distintos, estimado com base em recortes próprios e operacionalizado a partir de frentes que não se confundem integralmente, então a concentração em lote único passa a exigir justificação reforçada. Já não basta afirmar que a contratação global facilitaria a gestão ou que o julgamento por menor preço global seria mais conveniente. Impõe-se demonstrar por que, diante de um objeto reconhecidamente divisível, a segmentação se mostraria desvantajosa de modo real, mensurável e tecnicamente comprovável.



Esse ônus argumentativo não foi adequadamente satisfeito. A recusa ao parcelamento, na forma como se apresenta, não se ancora em estudo analítico que compare cenários, não explicita simulações de custo, não apresenta matriz de riscos contrastando contratação global e contratação segmentada, não evidencia ganho de escala quantificável, não demonstra impossibilidade de coordenação entre executores distintos e tampouco identifica qualquer fator técnico singular que torne a segmentação inadequada. A motivação veiculada permanece em plano conclusivo, insuficiente para sustentar restrição competitiva de grande magnitude em certame dessa dimensão.

A densidade econômica e operacional da contratação amplifica essa exigência de motivação. Não se está diante de objeto de reduzida expressão, de baixa capilaridade ou de execução concentrada em um único espaço físico homogêneo. O serviço alcança universo extenso, medido por metro quadrado, com dispersão funcional, pluralidade de unidades e significativa massa operacional. Em contextos assim, a decisão de concentrar tudo em um único bloco tem efeito direto sobre o mercado, porque eleva substancialmente o patamar de ingresso na disputa. Quanto maior a massa contratual agregada, maior a necessidade de capital de giro, mais robusta a estrutura de mobilização exigida, mais sensível o risco financeiro da operação e mais estreito o grupo de agentes econômicos aptos ou dispostos a assumir, isoladamente, o conjunto integral da execução.

A concentração, portanto, não opera em abstrato. Ela seleciona, desde a origem, o perfil empresarial que poderá participar em condições reais de competitividade. O certame deixa de ser ambiente vocacionado a colher a melhor proposta entre todos os aptos e passa a ser arena desenhada, em termos práticos, para um segmento mais restrito do mercado, composto por operadores com musculatura financeira, capilaridade e tolerância ao risco compatíveis com a escala imposta pelo lote único. Essa consequência não pode ser naturalizada como se fosse efeito neutro do planejamento. Trata-se de repercussão relevante sobre a competição, e precisamente por isso a modelagem concentradora somente se sustenta quando escorada em fundamentação robusta, o que não se verifica.

Também merece relevo a heterogeneidade interna do objeto. Áreas internas e áreas externas não carregam a mesma lógica de execução. Divergem quanto à natureza dos insumos, ao modo de utilização de equipamentos, à produtividade esperada, à frequência de intervenções, à exposição a intempéries, à dinâmica de conservação e ao próprio tipo de fiscalização a ser exercida. Do mesmo modo, unidades vinculadas a Secretarias distintas não operam em regime uniforme de acesso, ocupação, circulação de pessoas, rotinas administrativas e padrões de uso. A reunião compulsória dessas frentes sob um único manto contratual desloca a competição do plano da aptidão específica para o plano da capacidade de administrar simultaneamente múltiplas heterogeneidades. Com isso, empresas aptas a executar com excelência parcelas determinadas do objeto — por exemplo, determinados



conjuntos de unidades ou determinados tipos de área — são afastadas não por insuficiência técnica, mas pela opção administrativa de lhes negar acesso a parcelas autonomizáveis da demanda.

Esse desenho repercute diretamente sobre a vantajosidade potencial da contratação. A competição por parcelas racionalmente segmentadas frequentemente amplia o universo de participantes, estimula maior agressividade concorrencial nos preços, favorece a entrada de operadores com expertise localizada e reduz a tendência de acomodação típica de certames excessivamente concentrados. Quando a Administração suprime essa possibilidade sem demonstração convincente de que a segmentação comprometeria a execução, acaba por substituir a lógica da ampliação de disputa por uma lógica de concentração de mercado administrativamente produzida.

Não se ignora que, em determinadas hipóteses, a contratação unificada pode efetivamente apresentar vantagens. Pode haver situações em que a padronização rígida, a interdependência entre frentes, a necessidade de resposta centralizada ou a busca por economia operacional real justifiquem a reunião do objeto. Mas essas hipóteses não se presumem. Devem ser demonstradas no processo administrativo preparatório, com base em dados, comparações, memória de cálculo e avaliação de cenários. O que não se admite é que a Administração parta da solução mais concentradora como escolha intuitiva e exija do mercado adaptação irrestrita a esse desenho sem a correspondente demonstração técnica.

A própria existência de estimativas econômicas estruturadas por recortes internos do objeto enfraquece ainda mais a opção pelo lote único. Se a Administração dispõe de elementos suficientes para mensurar e valorar blocos distintos, então já se evidencia que a contratação não é economicamente indecomponível. A segmentação não surge como exercício artificial imposto de fora; decorre da própria forma como o objeto foi internamente compreendido e quantificado. A manutenção da estrutura concentrada, diante disso, exigiria exame comparativo ainda mais rigoroso, precisamente porque os dados do procedimento já indicam a possibilidade material de recorte e mensuração autônoma.

A interação entre o lote único e o restante da modelagem editalícia torna esse quadro mais gravoso. A concentração do objeto atua em conjunto com exigências de habilitação técnica elevadas, obrigações econômico-financeiras significativas, garantias, carga documental extensa para apresentação e validação da proposta, além de regime contratual permeado por mecanismos de glosa e fiscalização intensiva. O interessado não avalia o lote único de maneira isolada; avalia o lote único somado a todo o complexo de exigências que o circunda. Em tal



ambiente, a opção por concentrar o objeto não apenas restringe; potencializa todas as demais barreiras do edital, elevando exponencialmente o custo jurídico, econômico e operacional de ingresso na disputa.

Sob a ótica da governança contratual, a concentração tampouco se apresenta, por si, como solução automaticamente superior. A reunião, em um único vínculo, de múltiplas frentes heterogêneas, distribuídas por diferentes unidades e submetidas a rotinas administrativas distintas, pode ampliar a complexidade do acompanhamento, aumentar a litigiosidade na medição, dificultar a individualização de falhas executivas e tensionar a própria equação econômico-financeira do ajuste. A simplificação da gestão, frequentemente invocada como justificativa intuitiva para a contratação global, não pode ser presumida quando o objeto é capilarizado, diversificado e intensivo em fiscalização. Também nesse ponto se exigiria demonstração concreta da superioridade do modelo escolhido, e essa demonstração não se encontra adequadamente desenvolvida.

A disciplina licitatória contemporânea, especialmente sob a lógica da Lei nº 14.133/2021, impõe a leitura material do dever de competitividade. Não basta abrir formalmente o certame ao mercado; é necessário modelá-lo de maneira compatível com a ampliação real da disputa, na exata medida em que isso seja tecnicamente viável. Quando o objeto admite fracionamento racional e a Administração deixa de adotá-lo sem motivação suficiente, compromete-se essa diretriz fundamental. A disputa deixa de refletir a máxima abertura possível e passa a reproduzir uma barreira de acesso criada pelo próprio edital.

Nessa perspectiva, a revisão da modelagem do objeto se impõe em toda a sua extensão. A Administração deve demonstrar, com fundamentação individualizada e aderente ao caso concreto, as razões pelas quais entende imprescindível manter a contratação em bloco único, enfrentando de modo específico a divisibilidade material já revelada pelos próprios documentos do procedimento, os efeitos concorrenciais da concentração, os impactos sobre a formação de preços e as consequências administrativas de eventual segmentação. Ausente esse suporte técnico, o reordenamento do certame em lotes ou itens funcionalmente coerentes passa a constituir medida necessária para restabelecer aderência entre planejamento, competição e vantajosidade.

3.3. Da modelagem restritiva da habilitação técnica, do formalismo excludente da proposta e da impropriedade das referências marcárias como fatores conjugados de compressão da competitividade

É neste núcleo do edital que se evidencia, de forma mais contundente, a construção de um ambiente de fechamento progressivo do mercado por sobreposição de filtros. A disciplina convocatória deixa de operar como instrumento de seleção racional entre interessados aptos e passa a funcionar como um mecanismo de rarefação



concorrencial, elevando o custo de ingresso, multiplicando exigências que não guardam relação necessária com a capacidade real de execução e criando, por desenho, uma disputa com menos competidores, mais barreiras e maior margem decisória para exclusão por critérios periféricos.

A qualificação técnica foi estruturada em patamar superior ao necessário para aferir aptidão compatível com o objeto. Em vez de exigir o que é estritamente indispensável para demonstrar capacidade técnico-operacional, o Termo de Referência acumula condicionantes temporais, quantitativas, documentais e operacionais de modo a conformar, previamente, o perfil do licitante “aceitável”, como se o procedimento licitatório não tivesse por finalidade selecionar a proposta mais vantajosa dentre os aptos, mas apenas admitir aqueles que já cheguem ao certame com a mesma escala, a mesma forma documental e a mesma conformação empresarial que a Administração idealizou.

A exigência de tempo mínimo de atuação empresarial, por si, já revela essa distorção. A Administração não se limita a exigir experiência anterior compatível com o objeto, comprovada por execução pretérita pertinente e aderente. Pretende agregar requisito autônomo de “antiguidade” como se a cronologia formal da pessoa jurídica possuísse conteúdo técnico próprio, capaz de substituir o exame material de capacidade. Essa escolha desloca o eixo da habilitação: em lugar de avaliar aptidão concreta, passa-se a privilegiar tempo de mercado como filtro eliminatório. O tempo formal de existência da empresa não comprova, por si, eficiência, estabilidade operacional, qualidade de execução, controle de riscos, aderência trabalhista ou capacidade de gestão; tampouco é critério que se imponha como condição necessária para execução satisfatória de serviços continuados. A licitação não pode instituir um critério de seleção que confunde maturidade operacional com mera longevidade registral.

Essa mesma lógica de endurecimento se repete na exigência de quantitativos mínimos inflados por anualização. Em serviços continuados medidos por metro quadrado, a massa anual do contrato é projeção administrativa do volume ao longo do tempo. Converter essa projeção acumulada em barreira de entrada significa transformar repetição temporal em obstáculo quantitativo, criando uma régua que tende a excluir agentes aptos cuja experiência pretérita seja materialmente compatível, mas formalmente segmentada, distribuída ou estruturada sob outra modelagem contratual. A exigência deixa de representar correspondência com complexidade operacional real e passa a representar correspondência com a escala aritmética desenhada pela Administração, como se a aptidão fosse medida apenas pela semelhança numérica com a própria modelagem editalícia.



A exigência de apresentação de contratos e notas fiscais como condição geral de validade dos atestados é, aqui, o vetor mais agressivo de exclusão e, ao mesmo tempo, o mais vulnerável à suspensão imediata. O instrumento convocatório trata o atestado regularmente emitido como se fosse documento insuficiente por definição, impondo, indistintamente, que todo licitante apresente, junto ao atestado, o contrato originário, notas fiscais ou documentos equivalentes. Essa técnica, além de inflar a habilitação, produz um deslocamento indevido do centro da prova: em vez de o atestado cumprir sua função de documento principal de demonstração de capacidade, ele passa a ser apenas “porta de entrada” para uma reconstrução documental ampla de relações pretéritas.

A Lei nº 14.133/2021 não institui essa obrigação como requisito originário e universal da qualificação técnica. O art. 67 disciplina a documentação de qualificação técnica e não estabelece, como pressuposto de validade do atestado, a juntada compulsória de notas fiscais ou do contrato que lhe deu causa. A Administração pode exigir atestados pertinentes, compatíveis e suficientes, e pode, quando necessário, verificar a fidedignidade da prova. Outra coisa, inteiramente diversa, é transformar documentos acessórios em condição geral e automática de habilitação, como se a lei autorizasse a presunção de insuficiência de todo e qualquer atestado não acompanhado de seu substrato contratual e fiscal.

O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de diligência voltada à complementação de informações acerca dos documentos já apresentados, quando necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame, bem como admite atualização de documentos cuja validade tenha expirado após o recebimento das propostas. Essa disciplina não autoriza o edital a antecipar e massificar a diligência, convertendo-a em ônus universal imposto indistintamente a todos os licitantes desde a fase inicial. Diligência é mecanismo eventual, motivado e acionado diante de necessidade concreta de apuração; não é uma obrigação geral de reconstituição probatória prévia aplicada como filtro amplo de exclusão.

O edital, ao inverter essa lógica, cria um modelo em que a habilitação deixa de aferir capacidade e passa a aferir disponibilidade burocrática pretérita. Premia-se quem tem arquivo documental completo, pronto, perfeitamente organizado e imediatamente apresentável, e restringe-se a participação de quem, ainda que tenha experiência real e compatível, não dispõe, por fatores legítimos, de toda a documentação acessória pretérita no formato exigido, seja por reorganizações societárias, encerramentos contratuais antigos, mudanças de sistemas, sucessões operacionais ou particularidades do relacionamento com contratantes anteriores. A aptidão não pode ser substituída por um teste de acervo de papel. A Administração dispõe de instrumentos para verificação pontual



quando necessário; não dispõe de autorização para presumir, como regra, a invalidade ou insuficiência do atestado e, a partir disso, impor um pacote probatório adicional como condição geral de ingresso.

A exigência de estrutura local, inclusive escritório no Município, participa do mesmo desenho restritivo. Não se discute que a Administração possa demandar suporte operacional adequado, canais de resposta, supervisão e governança da execução. A questão é a forma como isso é tratado: como requisito territorialmente marcado, com aptidão para favorecer operadores já instalados e para desestimular concorrentes que poderiam implementar, tempestivamente, a estrutura exigida após a adjudicação, sem qualquer prejuízo à execução. A aptidão relevante é a capacidade de implementação eficiente e a disponibilidade operacional, não a prévia fixação geográfica como critério indireto de preferência.

Paralelamente, a fase de proposta é carregada com exigências documentais extensas e intrusivas, deslocando para o momento concorrencial um volume de comprovações que excede o necessário para o controle racional de exequibilidade. Em contratos intensivos em mão de obra, é legítimo exigir planilha consistente, parâmetros objetivos e aderência a custos e encargos. O que o edital faz, porém, é impor, já na arena competitiva, um repertório documental que transforma a apresentação da proposta em uma etapa de exaustão burocrática. O resultado previsível é o encurtamento do universo de participantes: não por incapacidade técnica, mas por aumento de custo de participação, risco de eliminação por aspectos acessórios e elevação artificial do limiar documental para permanência na disputa.

Esse endurecimento da proposta também amplia a margem de exclusão por critérios não centrais. A discussão deixa de recair sobre a consistência econômica da oferta e passa a recair, com peso desproporcional, sobre a completude documental em moldes estritos. A Administração não tem autorização para substituir o exame substancial de viabilidade por um filtro de conformidade documental antecipada que opera como barreira de permanência. A racionalidade do procedimento exige que o controle aprofundado, quando necessário, seja exercido com técnica e proporcionalidade, sem converter o certame em competição de capacidade de cumprir exigências administrativas que extrapolam a finalidade da etapa.

A impropriedade das referências marcárias fecha esse bloco de compressão competitiva por um caminho distinto, mas convergente: a especificação técnica deixa de se apoiar em parâmetros funcionais plenamente objetivos e passa a recorrer a marcas de mercado sob a fórmula aberta de “igual ou superior”, sem converter essa evocação em critérios técnicos suficientes de equivalência. Não basta dizer que se aceita “equivalente”. Equivalência, em contratação pública, demanda critérios verificáveis. Superioridade, para ter sentido técnico,



precisa estar associada a atributos mensuráveis: composição, rendimento, concentração, desempenho, conformidade regulatória, durabilidade, segurança, certificações, impacto ambiental e demais propriedades objetivamente comparáveis. Quando o Termo de Referência menciona marcas e não fixa, com precisão, a matriz de equivalência, desloca-se o julgamento do campo técnico para o campo valorativo.

Essa formulação afeta diretamente a elaboração de proposta. O licitante fica sem segurança sobre a amplitude real de aceitação de insumos equivalentes, porque a equivalência não está descrita por critérios objetivos suficientes. Em vez de competir por desempenho e custo dentro de especificações impessoais, o mercado é induzido a se orientar por um repertório comercial sugerido, com margem ampliada para que, adiante, a aceitabilidade seja decidida sob juízo administrativo não plenamente ancorado em critérios previamente delimitados. A contratação pública, especialmente em objetos de grande escala e forte capilaridade, não comporta esse tipo de indeterminação técnica acoplada a referências comerciais, porque isso contamina a comparabilidade das propostas e amplia a possibilidade de exclusão por critérios que não estavam suficientemente parametrizados.

A convergência desses fatores é objetiva: habilitação técnica hipertrofiada, exigência universal de documentação acessória como se fosse requisito legal do atestado, antecipação e massificação da lógica de diligência, territorialização de suporte operacional, sobrecarga documental na proposta e referências marcárias sem matriz técnica de equivalência. Cada elemento, isoladamente, já tensiona a competitividade. Em conjunto, compõem um sistema de fechamento que reduz participantes, eleva custos de ingresso e abre espaço para desclassificações com base em exigências que não se mostram indispensáveis para assegurar a execução satisfatória do objeto.

3.4. Da invalidade do regime de avaliação qualitativa e glosas por contradição interna, indeterminação operacional e comprometimento da segurança econômica da disputa

O regime de avaliação qualitativa e de glosas previsto no Termo de Referência introduz no certame um fator adicional de instabilidade jurídica e econômica que atinge, diretamente, a formulação da proposta, a previsibilidade da execução e a própria seriedade do ambiente competitivo. Não se trata apenas de disciplina contratual severa. O que se verifica é a construção de um mecanismo de fiscalização com repercussão financeira intensa, assentado sobre critérios parcialmente abertos, com inconsistências internas relevantes e com aptidão para transferir ao contratado parcela excessiva de imprevisibilidade que deveria ter sido absorvida, delimitada e tecnicamente parametrizada pela Administração na fase preparatória.



Em contratações públicas intensivas em mão de obra, a equação econômico-financeira do ajuste não é aspecto periférico. Ela integra a própria racionalidade do certame, porque o licitante, ao formular sua proposta, precisa precificar com razoável segurança os riscos contratuais a que será submetido, o nível de exigência operacional, a intensidade do controle administrativo e a extensão das consequências econômicas derivadas de eventual insuficiência na execução. Quando o edital institui sistema de avaliação com reflexos diretos sobre a liberação do pagamento, a Administração passa a interferir no núcleo da formação do preço. Essa interferência somente se legitima quando amparada em regras claras, coerentes, objetivas e matematicamente compatíveis entre si.

No caso em exame, essa compatibilidade interna não se encontra adequadamente preservada. O Termo de Referência estabelece sistema de avaliação qualitativa com pontuação e correspondência financeira, mas o faz de modo internamente tensionado, com parâmetros que não se articulam de forma segura e que comprometem a própria inteligibilidade do modelo. A inconsistência entre a escala de pontuação e os gatilhos de repercussão financeira não é detalhe menor. Incide sobre o regime de pagamento do contrato, isto é, sobre o elemento mais sensível da proposta em objeto intensivo em custos fixos, folha de pagamento, insumos recorrentes e obrigações permanentes. Se a Administração não consegue construir uma régua coerente entre avaliação e impacto financeiro, compromete-se a previsibilidade mínima que deveria orientar o comportamento econômico dos licitantes.

Essa falha assume maior gravidade porque o sistema não se limita a prever sanções clássicas por inadimplemento contratual. Vai além e cria um campo de compressão remuneratória recorrente, associado a avaliações periódicas, o que significa que o preço contratado não permanece condicionado apenas à execução em sentido objetivo, mas também à forma como a Administração, no plano cotidiano da fiscalização, atribuirá pontuação a um conjunto de fatores muitas vezes dependentes de apreciação concreta e contextual. Nessa arquitetura, a remuneração deixa de ser mera contraprestação por serviço medido e passa a depender, em extensão relevante, da dinâmica avaliativa diária e mensal da fiscalização, o que exige rigidez muito superior na descrição dos critérios e na amarração do sistema.

A objetividade, contudo, não foi suficientemente assegurada. O modelo de avaliação qualitativa abrange múltiplos aspectos da execução, mas não converte todos eles em parâmetros com grau adequado de mensurabilidade, reprodutibilidade e controle contraditório. Em serviços de limpeza e conservação por metro quadrado, é natural que haja fiscalização da qualidade. O que não se admite é que o edital opere com comandos de valoração ampla sem delimitar, com precisão técnica bastante, os marcos operacionais que autorizam



determinada pontuação e os procedimentos pelos quais essa pontuação poderá ser contestada, revista ou auditada. Quando a escala avaliativa não vem acompanhada de densidade metodológica compatível com sua repercussão financeira, cria-se ambiente de forte assimetria: a Administração atribui nota, a nota afeta pagamento, e o contratado permanece submetido a margem relevante de discricionariedade fiscalizatória.

Essa assimetria se agrava em razão da capilaridade do objeto. O serviço é prestado em múltiplas unidades, sob contextos físicos distintos, rotinas diversas, graus variáveis de uso e fatores externos que podem influenciar a percepção qualitativa da execução. Em cenário assim, um sistema de avaliação que repercute financeiramente sobre o contrato exige critérios ainda mais padronizados, justamente para evitar que a heterogeneidade das unidades gere resultados avaliativos díspares sem correspondência uniforme com o efetivo desempenho da contratada. A documentação do certame, porém, não demonstra, com o grau necessário de precisão, como se dará essa uniformização metodológica em toda a extensão da rede atendida.

Também não se pode perder de vista a natureza dos custos envolvidos. Em contratos intensivos em mão de obra, grande parte da estrutura de despesas é rígida ou de baixa elasticidade no curto prazo. Folha de pagamento, encargos sociais, insumos essenciais, supervisão, logística e compromissos administrativos não se comportam como variáveis facilmente ajustáveis a oscilações abruptas de faturamento provocadas por mecanismos avaliativos de incidência recorrente. Quando a Administração prevê glosas com base em sistema qualitativo instável ou insuficientemente delimitado, transfere ao contratado risco econômico excessivo, que tende a ser repassado à formação do preço ou a desestimular a participação de operadores que trabalhem com padrões mais estritos de conformidade econômica. O resultado prático é duplo: ou o mercado encarece preventivamente a proposta para absorver a incerteza, ou reduz-se o universo de competidores dispostos a se expor a um regime de pagamento juridicamente impreciso.

Há, ademais, uma interação particularmente delicada entre esse sistema de glosas e o restante da modelagem editalícia. O certame já impõe lote único de grande dimensão, habilitação técnica endurecida, exigências documentais densas e forte carga de obrigações administrativas. Nesse contexto, a inserção de mecanismo de avaliação qualitativa com impacto financeiro relevante amplia a assimetria geral do contrato e faz com que o risco do particular deixe de repousar apenas na boa execução objetiva do serviço, passando a incluir, em larga medida, a forma como essa execução será qualificada, interpretada e convertida em repercussão financeira pela fiscalização. Isso desborda o campo do controle legítimo e se aproxima de uma modelagem em que a Administração preserva para si poder excessivamente alargado de compressão econômica durante a execução.



A previsibilidade procedimental também não aparece satisfatoriamente protegida. Em sistema dessa natureza, não basta prever que haverá avaliação e consequências financeiras. É necessário disciplinar, com rigor, a cadeia decisória: quem avalia, com que periodicidade, com base em que roteiro metodológico, mediante quais evidências, sob qual forma de consolidação, com que possibilidade de ciência prévia da contratada, de impugnação da nota, de correção imediata de falhas, de reapreciação administrativa e de segregação entre ocorrências pontuais e padrão estrutural de insuficiência. Quando esses elementos não são detalhados com precisão proporcional à gravidade da repercussão econômica, o edital cria mecanismo financeiramente severo sem contrapesos procedimentais equivalentes.

Outro aspecto sensível reside na potencial sobreposição entre glosa contratual e responsabilização sancionatória. A glosa, em tese, pode constituir instrumento de ajuste do pagamento à efetiva extensão do serviço prestado ou à aferição objetiva de sua conformidade. Ocorre que, quando o sistema qualitativo se expande e passa a capturar juízos amplos sobre desempenho, organização e aderência operacional, a fronteira entre mera adequação remuneratória e resposta punitiva encoberta torna-se tênue. Se o edital não delimita com rigor a natureza de cada consequência e admite compressão financeira relevante em ambiente de critérios parcialmente abertos, amplia-se o risco de que a glosa funcione, na prática, como sanção econômica sem o mesmo nível de tipicidade e formalização exigível para o exercício do poder sancionador em sentido estrito.

Sob a ótica do julgamento objetivo, essa estrutura interfere desde a fase competitiva. O licitante não formula preço apenas com base no escopo medido do objeto, mas também com base no grau de exposição a eventos que possam reduzir, reiteradamente, a parcela remuneratória mensal. Se essa exposição não está delimitada com precisão suficiente, a proposta deixa de ser expressão objetiva de custo e eficiência e passa a incorporar componente difuso de contingência regulatória. O edital, então, não oferece ao mercado uma base clara de competição; oferece uma disputa em que parte relevante do risco econômico dependerá da forma futura de aplicação de um sistema avaliativo internamente tensionado e metodologicamente incompleto.

A Administração poderia sustentar que a avaliação qualitativa representa simples instrumento de proteção do interesse público, destinado a assegurar padrão elevado de execução. Tal afirmação, em abstrato, não resolveria a matéria. Não se questiona a legitimidade do controle de qualidade. Questiona-se a modelagem normativa concreta adotada para esse controle, a forma de sua repercussão financeira e a ausência de consistência técnica e procedimental compatível com os efeitos produzidos. Quanto mais intenso o impacto econômico da avaliação, maior o dever de precisão metodológica do edital. Aqui, a intensidade do impacto não veio acompanhada da mesma intensidade de delimitação normativa.



Também não seria suficiente argumentar que eventuais imperfeições poderão ser resolvidas na execução contratual, mediante bom senso da fiscalização. O regime licitatório não admite que a clareza da regra econômica da contratação seja substituída por confiança genérica na futura moderação administrativa. O risco contratual relevante precisa estar delimitado no edital, não delegado ao temperamento posterior dos agentes encarregados da fiscalização. A fase preparatória existe exatamente para isso: transformar poder difuso em regra objetiva, reduzir zonas de incerteza, estabilizar expectativas legítimas e permitir que os licitantes concorram sobre base previsível.

A nulidade deste bloco decorre, portanto, da combinação entre contradição interna do sistema, insuficiente objetivação metodológica, impacto financeiro expressivo, falta de densidade procedimental compatível e transferência excessiva de incerteza econômica ao particular. Em licitação pública de grande vulto e elevada capilaridade operacional, a Administração não pode instituir mecanismo de avaliação com repercussão remuneratória relevante sem oferecer ao mercado, em contrapartida, um regime normativo de precisão superior. Onde há forte repercussão econômica, deve haver forte previsibilidade jurídica. Onde há possibilidade de compressão do pagamento, deve haver tipicidade metodológica e coerência interna. Onde a fiscalização terá poder de atribuir notas com reflexo financeiro, o edital precisa fechar, e não abrir, as margens de indeterminação.

A revisão desse bloco exige reestruturação integral da disciplina de avaliação qualitativa e glosas, com correção das incompatibilidades internas da escala, definição precisa dos critérios de pontuação, metodologia uniforme de aferição, delimitação procedimental da formação da nota, mecanismos claros de ciência e contraditório administrativo, segregação entre mera inadequação mensurável da execução e resposta de natureza sancionatória, além de compatibilização do regime com a natureza rígida dos custos envolvidos na contratação.

3.8. Da violação a vetores estruturantes da contratação pública e da necessidade de suspensão imediata do certame com retificação substancial e reabertura de prazo

O conjunto de desconformidades já delineado não se limita a tensionar pontualmente a competição; compromete, de maneira direta, pressupostos estruturantes do procedimento. Há afronta simultânea à isonomia material entre os interessados, à competitividade em sentido substancial, ao julgamento objetivo, à proporcionalidade das exigências, à segurança jurídica e ao dever de planejamento. Essas violações não aparecem como abstrações retóricas, mas como efeitos concretos do desenho editalício: objeto internamente oscilante, barreiras habilitatórias e documentais superpostas, especificações técnicas com margem inadequada de



indeterminação e um regime de avaliação com impacto econômico construído sem a precisão compatível com a gravidade de seus efeitos.

A isonomia resta comprometida porque os licitantes não se encontram diante de uma base única, estável e plenamente inteligível para formulação de proposta. Quando a documentação do certame admite leituras concorrentes sobre a estrutura do objeto, a granularidade da proposta e os critérios efetivos de análise, cada participante pode ser compelido a adotar premissas distintas de precificação, distribuição interna de custos e estratégia de disputa. A igualdade formal de acesso, por si, não supre a desigualdade material produzida por instrumento convocatório que não estabiliza sua própria gramática econômica. Isonomia, em licitação, exige simetria de compreensão e de parâmetros vinculantes, não apenas abertura nominal de participação.

A competitividade, por sua vez, não se restringe à inexistência de vedação expressa à participação. Ela pressupõe ausência de exigências desnecessárias e de filtros que, pela forma e pela cumulatividade, reduzam o universo de interessados aptos sem correspondência estrita com a necessidade do objeto. Quando o edital combina lote de grande massa, exigências técnicas infladas, reforço documental generalizado como se fosse condição originária de validade de prova técnica, antecipação massificada de verificação que deveria ser eventual, carga documental extensa na proposta e especificações técnicas construídas com referências comerciais sem matriz rigorosa de equivalência, não há como sustentar, com seriedade, que o ambiente concorrencial permaneceu preservado. A concorrência deixa de ser função natural do mercado e passa a ser contingente à capacidade de suportar o aparato de barreiras instituído.

O julgamento objetivo é afetado de modo ainda mais sensível, porque ele não se compatibiliza com parâmetros mutáveis, com margens extensas de interpretação e com critérios que permitem exclusão por falta de aderência documental a exigências que extrapolam a finalidade de cada etapa. Julgamento objetivo não é fórmula verbal; é arquitetura procedimental. Ele exige que o edital defina, ex ante, a unidade econômica disputada, a forma de composição da proposta, o método de verificação de aceitabilidade e exequibilidade e os critérios técnicos de comparação entre ofertas. Quando essas dimensões não estão harmonicamente amarradas, o resultado prático é deslocar a seleção da melhor proposta para o terreno da interpretação administrativa posterior. Em licitação pública, essa zona de elasticidade não é admissível, porque converte o procedimento em ambiente de insegurança normativa, com risco concreto de decisões díspares e contestáveis.

A proporcionalidade também foi rompida pelo excesso cumulativo. Exigências podem ser severas quando indispensáveis ao objeto; tornam-se ilegítimas quando, somadas e estruturadas em camadas, elevam o limiar de



ingresso para além da utilidade pública que pretensamente as justificaria. A Administração dispõe de instrumentos para aferição de capacidade, para verificação de autenticidade documental e para controle de exequibilidade; não dispõe de margem para transformar instrumentos de verificação eventual em requisito geral e automático, nem para impor ao universo dos concorrentes uma reconstrução documental ampla como condição universal de permanência. O que a Lei nº 14.133/2021 prevê como complementação e verificação motivada não se converte, por ato convocatório, em obrigação massificada de produção prévia de substratos fiscais e contratuais como pressuposto de validade do atestado.

Esse quadro, por sua natureza, impõe consequência procedimental imediata: a suspensão do certame. A manutenção da sessão pública, com a abertura de propostas e início da disputa sob regras estruturalmente contestáveis, produz dano procedimental irreversível. Uma vez iniciada a competição, as propostas são formuladas e apresentadas sob um conjunto de premissas que podem estar viciadas; os licitantes assumem custos de participação; estratégias de lance são definidas; e qualquer intervenção corretiva relevante, posteriormente, altera a base competitiva e acarreta, por si, nova vulnerabilidade de isonomia. A correção tardia não neutraliza o dano; frequentemente o amplia, pois transfere o litígio para um estágio em que o procedimento já se encontra contaminado por expectativas concorrenciais formadas sob regras defeituosas.

Há, ainda, prejuízo adicional ligado à própria administração do contrato. Edital que nasce instável tende a gerar execução instável: discussões sobre critérios técnicos, controvérsias sobre documentação, conflitos sobre equivalência de insumos, disputas sobre exequibilidade e inconformismos sobre parâmetros de avaliação. A suspensão, neste momento, opera como medida de tutela da regularidade do procedimento e de proteção do interesse público contra contratação firmada sobre base juridicamente vulnerável, com alto potencial de litigiosidade e de descontinuidade operacional.

A providência adequada, portanto, não é a tentativa de “ajuste interpretativo” posterior por respostas a esclarecimentos ou por diligências generalizadas. A providência adequada é a retificação substancial do instrumento convocatório e de seus anexos, com harmonização integral entre objeto, planilhas, critérios de proposta e verificação, além de revisão das exigências habilitatórias e documentais que foram indevidamente alargadas. Retificação substancial exige republicação, e republicação exige reabertura integral dos prazos, sob pena de se manter competição sob base alterada sem tempo adequado de reestruturação de proposta e sem restabelecimento da igualdade material entre os interessados.



A reabertura de prazo não é concessão graciosa; é exigência de preservação da isonomia. Alterações centrais de objeto, de forma de proposta, de matriz econômica e de exigências de habilitação impactam diretamente a engenharia de preços e a estratégia competitiva. A Administração não pode modificar o núcleo da disputa e manter o mercado aprisionado ao cronograma anterior, como se nada tivesse sido alterado. Em procedimento competitivo, tempo é componente material de isonomia, porque condiciona a capacidade de preparar proposta, organizar documentação, reavaliar custos, ajustar memória de cálculo e formar preço com responsabilidade.

A suspensão imediata, nesse contexto, é a resposta procedimental compatível com a gravidade das falhas apontadas, com o risco de nulidade superveniente e com a necessidade de recomposição da regularidade do certame antes que se consumem atos que tornem a correção impraticável sem afetar a igualdade entre os participantes.

IV. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer a Impugnante:

01. O conhecimento da presente impugnação, por ser própria, tempestiva e deduzida por parte legitimada, com seu regular processamento na forma do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;
02. O recebimento da presente impugnação com apreciação prioritária e exauriente de todos os fundamentos deduzidos, vedada resposta genérica, padronizada ou meramente conclusiva, por incompatibilidade com a densidade dos vícios apontados e com o dever de motivação dos atos administrativos;
03. A suspensão imediata do Pregão Eletrônico nº 015/2026, antes da realização da sessão pública e da abertura da disputa, de modo a impedir a consumação de procedimento competitivo estruturado sobre bases editalícias materialmente instáveis, restritivas e juridicamente vulneráveis;
04. O acolhimento integral da presente impugnação, com o reconhecimento expresso de que o instrumento convocatório, tal como publicado, padece de desconformidades que comprometem a isonomia material entre os interessados, a competitividade substancial do certame, o julgamento objetivo, a proporcionalidade das exigências, a segurança jurídica da disputa e a higidez da futura contratação;
05. A retificação substancial do edital e do Termo de Referência, com a harmonização integral entre todos os documentos do procedimento, especialmente para saneamento das incongruências atinentes



- à estruturação do objeto, à forma de apresentação e composição da proposta, à matriz econômica da disputa e aos critérios efetivos de verificação e julgamento;
06. A revisão da modelagem do objeto, com reexame formal e motivado da opção administrativa pelo bloco único, enfrentando-se, de modo específico e tecnicamente demonstrado, a divisibilidade material do objeto, os efeitos concorrenciais da aglutinação adotada e a viabilidade de segmentação em lotes ou itens funcionalmente coerentes, aptos a ampliar a disputa sem prejuízo à execução;
 07. A exclusão ou readequação das exigências de qualificação técnica que excedam a estrita medida da necessidade, com supressão do requisito autônomo de tempo mínimo de atuação empresarial, recondução do quantitativo técnico exigido a patamar compatível com a complexidade operacional real do objeto e não com a mera projeção anual acumulada da contratação, bem como a reformulação de exigências territoriais e operacionais que imponham, direta ou indiretamente, barreiras de ingresso sem demonstração específica de indispensabilidade;
 08. 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, reconhecendo-se que a Lei nº 14.133/2021 não institui tal obrigação como requisito geral de habilitação, e que eventual verificação complementar da fidedignidade dos atestados deve permanecer restrita ao campo próprio da diligência motivada, acionável apenas diante de necessidade concreta de apuração;
 09. A readequação do regime de análise da proposta, com a supressão de exigências documentais excessivas, prematuras ou indevidamente massificadas, de modo a restabelecer racionalidade procedimental entre a fase competitiva, o exame de aceitabilidade e a eventual verificação aprofundada da proposta classificada em primeiro lugar, afastando-se o uso da etapa de proposta como filtro burocrático de exclusão generalizada;
 10. A revisão integral das especificações técnicas relativas a materiais e insumos, com exclusão de referências marcárias desacompanhadas de matriz objetiva, mensurável e auditável de equivalência, substituindo-se tal técnica redacional por parâmetros funcionais, operacionais, sanitários, ambientais e de desempenho devidamente definidos em linguagem técnica e impessoal;
 11. A reformulação do regime de avaliação qualitativa e de repercussões financeiras contratuais, com correção de suas incompatibilidades internas, densificação metodológica dos critérios de aferição, delimitação procedimental da formação das avaliações e compatibilização do sistema com os



postulados de previsibilidade, objetividade e segurança jurídica que devem reger a execução contratual;

12. A republicação integral do edital retificado, com devolução e reabertura integral dos prazos legais de publicidade e preparação das propostas, em razão do caráter substancial das modificações necessárias, assegurando-se a todos os interessados tempo hábil para reestruturação documental, técnica e econômica de suas ofertas em bases efetivamente isonômicas;
13. Requer-se, ainda, que a decisão administrativa a ser proferida enfrente expressamente, um a um, os fundamentos ora suscitados, com motivação analítica individualizada, inclusive quanto à razão jurídica pela qual se entenderia legítima a manutenção de exigências que antecipam indevidamente providências típicas de diligência, que inflacionam quantitativos de habilitação, que territorializam condições operacionais e que mantêm referências marcárias sem adequada objetivação técnica;
14. Por fim, requer-se que todas as comunicações e a decisão relativa à presente impugnação sejam formalmente disponibilizadas à Impugnante em tempo útil e de forma integral, para preservação do contraditório administrativo, da transparência procedimental e da adoção das providências cabíveis nas instâncias competentes.

Saquarema, 13 de março de 2026

MS TECHNOLOGY
COMMERCE E SERVICE
LTDA:0196846700019
2

Assinado de forma digital por MS
TECHNOLOGY COMMERCE E
SERVICE LTDA:01968467000192
Dados: 2026.03.13 16:43:26 -03'00'

MS TECHNOLOGY COMMERCE E SERVICE LTDA

CNPJ/MF sob o nº. 01.968.467/0001-92

Claudio Norberto Gonçalves (Representante Legal)

CPF sob o nº: 037.649.357-74