

**DA: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA, INCLUSÃO, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA**

À COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ,

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETÔNICO Nº 030/2026 - PROCESSO Nº 9.549/2026

OBJETO: PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA SUPRIR AS NECESSIDADE DOS SERVIÇOS DE COZINHEIRA E DE TECNOLOGIA DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA, INCLUSÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, E DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SAQUAREMA/RJ.

I. DAS PRELIMINARES

Trata-se de resposta ao pedido de **IMPUGNAÇÃO** do pregão em epígrafe, impetrado pelo **ARTHUR DO CARMO MEDINA**, inscrito na OAB sob o n.º 247.238/MG, recebido por endereço eletrônico, 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. DA SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de impugnação apresentada no âmbito do **Pregão Eletrônico nº 030/2026**, processado por meio da plataforma Licitanet.

O impugnante sustenta, em síntese, que:

a) A exigência de apresentação de Certidão de Cumprimento da Cota de Aprendizagem e de comprovação da reserva legal de cargos para pessoas com deficiência como requisitos de habilitação possuiria caráter restritivo e violaria o princípio da legalidade, sob o argumento de que os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021 estabelecem rol taxativo dos documentos de habilitação, não sendo admissível a criação de exigências não expressamente previstas na legislação.

b) A previsão editalícia que exige a comprovação de experiência anterior com "compatibilidade estrita" entre os atestados de capacidade técnica e o objeto licitado configuraria restrição indevida à competitividade, uma vez que a qualificação técnica deveria admitir a comprovação de experiência em serviços equivalentes, similares ou compatíveis, e não apenas em contratos idênticos ao objeto da contratação.

c) O edital deveria prever expressamente a inaplicabilidade dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006, em razão da elevada complexidade e do vulto econômico da contratação, os quais, segundo a impugnante, seriam incompatíveis com a participação de microempresas e empresas de pequeno porte e afastariam a incidência do tratamento favorecido previsto na legislação.

Ao final, requer o acolhimento da impugnação, com a consequente adequação do instrumento convocatório e reabertura dos prazos do certame, ou, subsidiariamente, o encaminhamento da matéria à autoridade superior para apreciação.

IV. DO MÉRITO

Superadas as questões preliminares e apresentada a síntese dos argumentos deduzidos pela impugnante, passa-se à análise de mérito das alegações suscitadas, de forma individualizada, à luz da legislação aplicável, da jurisprudência pertinente e das peculiaridades da presente contratação.

I. Quanto a exigência de apresentação de Certidão de Cumprimento da Cota de Aprendizagem e de comprovação da reserva legal de cargos para pessoas com deficiência como requisitos de habilitação:

A arguição não merece prosperar neste ponto, porquanto a exigência de contratação de aprendizes não decorre de ato discricionário da Administração, mas de imposição legal expressa.

A Lei nº 10.097/2000, conhecida como Lei da Aprendizagem, alterou dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, estabelecendo que toda empresa é obrigada a contratar aprendizes em proporção que varia entre 5% e 15% do total de trabalhadores de cada estabelecimento, nos termos do art. 429 da CLT. Trata-se, portanto, de obrigação legal preexistente, cuja comprovação o edital apenas exige que seja formalizada, vejamos:



Decreto-lei nº 5.452 | Consolidação das Leis do Trabalho, de 01 de maio de 1943

“Art. 429. Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional. (Redação dada pela Lei nº 10.097, de 2000)”

Portanto, a exigência editalícia não cria obrigação nova nem amplia indevidamente os requisitos de habilitação previstos na legislação de regência. Ao contrário, limita-se a exigir a comprovação do cumprimento de obrigação trabalhista expressamente estabelecida em lei específica, incidente sobre as empresas sujeitas à cota de aprendizagem.

A própria Lei nº 14.133/2021 prevê expressamente a possibilidade de a Administração exigir a comprovação do atendimento a requisitos estabelecidos em legislação especial. Nesse sentido, dispõe o art. 67, inciso IV:

“Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

(...)

IV – prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.”

Verifica-se, portanto, que a Nova Lei de Licitações não limita a comprovação da habilitação exclusivamente aos documentos expressamente nominados em seus dispositivos, admitindo, de forma clara, a exigência de demonstração do cumprimento de obrigações instituídas por legislação específica aplicável ao objeto ou à atividade desempenhada pela licitante.

No presente caso, a contratação de aprendizes não constitui mera faculdade empresarial, mas obrigação legal imposta pelo art. 429 da CLT. Assim, a exigência de certidão que comprove o cumprimento dessa obrigação encontra respaldo direto na ressalva contida no art. 67, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, não havendo que se falar em criação de requisito novo ou em ampliação indevida das condições de habilitação.

Ao contrário, trata-se de mecanismo destinado a verificar o efetivo atendimento de obrigação legal específica, compatível com o interesse público e com a necessidade de seleção de empresas que observem a legislação trabalhista vigente.

Além disso, há diversos dispositivos na Lei de Licitações que fazem menção à necessidade de se observar o cumprimento da reserva de cargos prevista em lei para aprendizes. Como exemplo, cita-se o previsto nos artigos 92 e 116:



“Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e **para aprendiz**;

Art. 116. Ao longo de toda a execução do contrato, o contratado deverá cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para **aprendiz**, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas.

Parágrafo único. Sempre que solicitado pela Administração, o contratado deverá comprovar o cumprimento da reserva de cargos a que se refere o caput deste artigo, com a indicação dos empregados que preencherem as referidas vagas.”

A exigência da certidão já na fase de habilitação é, portanto, coerente com o espírito da lei e com a lógica de se verificar, antes da contratação, que a empresa já observa a legislação trabalhista que será exigida durante toda a execução do contrato.

A corroborar o entendimento ora exposto, registra-se que o Município já foi objeto de representação em outro certame licitatório de serviços de mão de obra com dedicação exclusiva, no qual a exigência da mesma Certidão de Cumprimento da Cota de Aprendizagem foi igualmente questionada por licitante impugnante:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SUBSECRETARIA DE CONTROLE DE PESSOAL
COORD AUD ADMISSÃO E GESTÃO PESSOAL

TCE-RJ
Processo nº 234256-5/24
Rubrica Fls. 1

Processo: 234256-5/24
Origem: PREFEITURA SAQUAREMA
Natureza: REPRESENTAÇÃO EM FACE DE LICITAÇÃO
Observação: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO CAUTELAR EM FACE DO EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO P/ REGISTRO DE PREÇOS Nº 90024/2024 REF AO PROC Nº 4351/2024 P/ CONTRATAÇÃO DE EMP ESPECIALIZADA P/ SERV DE COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS P/ ATENDER A SEC. MUN TRANSP SERV PÚBLICO

1

O Termo de Referência, do procedimento administrativo 4351/2024 – Pregão Eletrônico 90024/2024, disponível para consulta no endereço <https://licitacoes.saquarema.rj.gov.br/> possuía a seguinte exigência:



¹ <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Processo>

17.7. A licitante deverá apresentar Declaração de Cumprimento de Cota de Aprendizagem - DCCA, conforme art. 429, da *Consolidação das Leis do Trabalho - CLT*, acompanhada da apresentação de Certidão de Regularidade na Contratação de Aprendizizes emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego através da Secretaria de Inspeção do Trabalho.

Segue abaixo trecho da decisão proferida no processo supracitado, a qual pode ser livremente consultada por qualquer interessado junto aos meios oficiais de divulgação e consulta processual do TCE-RJ:

“Portanto, o previsto no edital também se encontra em conformidade com os dispositivos da Lei nº 14.133/2021. Diante do exposto, **conclui-se pelo indeferimento da tutela provisória pleiteada pela representante em face de possível ilegalidade na solicitação de Declaração de Cumprimento de Cota de Aprendizagem – DCCA, por se encontrar em consonância com a legislação trabalhista vigente.**

(...)”

Naquela oportunidade, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro analisou a matéria e validou a exigência, reconhecendo expressamente que a certidão encontra fundamento em lei específica, a Lei nº 10.097/2000 c/c art. 429 da CLT, razão pela qual sua exigência nos instrumentos convocatórios não configura ampliação indevida do rol de documentos de habilitação, mas sim cumprimento de obrigação legalmente imposta:

IV – A **IMPROCEDÊNCIA** em relação à irregularidade suscitada pela representante, **referente à ilegalidade na solicitação de Declaração de Cumprimento de Cota de Aprendizagem – DCCA.**

V – A **COMUNICAÇÃO** à representante, dando ciência acerca desta decisão.

1ºCAP, 16/09/2024

JULIANI CRISTINA DEVECHIO
Assessora
Matrícula 02/004848

Tal precedente reforça a legalidade e a consistência da exigência do presente edital, demonstrando que a posição adotada pelo Município não é isolada nem inovadora, mas respaldada por esta Ilma. Corte de Contas, órgão competente para fiscalizar as contratações públicas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro que corrobora a legalidade da exigência impugnada, afastando a alegação de que sua previsão no edital configuraria restrição indevida à competitividade.



Na mesma linha de entendimento já consolidada pelo E. Tribunal quanto à exigência de certidão de cumprimento da cota de aprendizagem em contratações de mão de obra sob regime de dedicação exclusiva, **a exigência de comprovação da reserva legal de cargos para pessoas com deficiência (art. 93 da Lei nº 8.213/1991) segue idêntico raciocínio jurídico, na medida em que:**

I. decorre de obrigação legal específica do empregador, incidente sobre empresas com 100 ou mais empregados;

II. guarda pertinência direta e necessária com o objeto licitado, contratação de mão de obra em regime de dedicação exclusiva;

III. não amplia indevidamente o rol do art. 63 da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de requisito inerente à própria natureza da prestação, e não de exigência genérica desvinculada do objeto;

IV. encontra respaldo no precedente desta Corte que já reconheceu a legalidade de exigência análoga (cota de aprendizagem) em contratações de mesma natureza.

Trata-se, igualmente, de obrigação legal específica e diretamente vinculada à natureza da mão de obra a ser disponibilizada em regime de dedicação exclusiva, de modo que sua exigência na fase de habilitação não configura ampliação indevida do rol documental, mas sim requisito com pertinência direta e indissociável do modelo de execução contratual adotado, tal como já reconhecido pelo Tribunal de Contas no precedente acima referido.

II. Quanto a previsão editalícia que exige a comprovação de experiência anterior com "compatibilidade estrita":

A exigência constante supracitada encontra-se devidamente motivada nos itens 8.27.2 e 8.27.3 do Termo de Referência, que justificam a especificidade da comprovação técnica para o Grupo II em razão da natureza altamente especializada dos serviços de Tecnologia da Informação, os quais demandam conhecimento técnico específico, domínio de ferramentas, sistemas e infraestrutura próprios da área, vejamos:

"8.27.2. Para o Grupo II - Serviços de Tecnologia da Informação: O atestado apresentado para o referido grupo, além de comprovar o quantitativo mínimo, deve certificar experiência anterior em serviços compatíveis com a complexidade técnica das funções licitadas, com indicação expressa das atividades desempenhadas, das tecnologias envolvidas e do porte do ambiente atendido.

A exigência de compatibilidade estrita justifica-se pela natureza altamente especializada dos serviços de Tecnologia da Informação, que demandam conhecimentos técnicos específicos, domínio de ferramentas, sistemas e infraestrutura de TI, não sendo possível equiparar, para fins de qualificação, experiências em áreas distintas que não reflitam a complexidade e as particularidades inerentes ao objeto contratado.



8.27.3. Tal requisito tem por finalidade assegurar que a futura contratada possua capacidade técnico-operacional compatível com **o quantitativo demandado pela Administração, demonstrando experiência prévia suficiente na gestão e execução de serviços semelhantes em porte e volume equivalentes, mostrando-se necessária e proporcional à complexidade e dimensão do objeto contratado.** A medida busca reduzir riscos de inadimplemento contratual, descontinuidade dos serviços e falhas operacionais, garantindo maior segurança quanto à aptidão da empresa para cumprir adequadamente todas as obrigações contratuais, especialmente considerando tratar-se de serviços contínuos e essenciais ao funcionamento das unidades atendidas.”

Ressalta-se que, ao contrário do sustentado, o item não exige comprovação de execução de funções específicas dentro da área de TI, tampouco parcela de maior relevância técnica. O que se exigiu foi, tão somente, a comprovação de **quantitativo mínimo de postos na área de Tecnologia da Informação**, de modo genérico quanto às atividades desempenhadas, sem qualquer distinção ou especificação de funções, ferramentas ou sistemas determinados.

A exigência, portanto, restringe-se à natureza do serviço (TI) e ao volume mínimo comprovado, parâmetros objetivos e proporcionais, em linha com o art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a exigência de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Ademais, a exigência atende ao requisito legal de motivação previsto no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, porquanto os itens 8.27.2 e 8.27.3 do Edital expõem, de forma expressa e fundamentada, as razões técnicas e operacionais que justificam a comprovação de experiência na área de Tecnologia da Informação, notadamente a necessidade de assegurar capacidade técnico-operacional compatível com o volume e a essencialidade dos serviços contratados.

Não se tratou, portanto, de exigência genérica, arbitrária ou taxativa, mas de requisito devidamente motivado e proporcional à complexidade do objeto, circunscrito à natureza do serviço e ao quantitativo mínimo demandado, sem imposição de condições restritivas que inviabilizassem a participação de licitantes tecnicamente aptos.

Reconhece-se, contudo, que a expressão **"compatibilidade estrita"** comporta interpretação que extrapola o sentido pretendido pela Administração, podendo sugerir, isoladamente, identidade absoluta de objeto ou de funções específicas o que não é o caso, conforme a própria redação do item demonstra.

Assim, por prudência e para afastar qualquer insegurança jurídica na fase de julgamento, tendo em vista que o certame se encontra atualmente adiado para readequação do termo de referência, o Município **procederá à supressão do termo "estrita"**, mantendo-se a exigência de certificação de experiência anterior em serviços da área de Tecnologia da Informação, compatíveis com a complexidade técnica das funções licitadas e com o quantitativo mínimo de postos exigido.



III. Quanto a inaplicabilidade dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006, em razão da elevada complexidade e do vulto econômico da contratação

A impugnante sustenta que o instrumento convocatório seria omissivo ao deixar de prever expressamente a inaplicabilidade dos benefícios previstos nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, sob o argumento de que os valores estimados dos grupos licitados superam o limite máximo de receita bruta admitido para enquadramento como Empresa de Pequeno Porte.

Todavia, a alegação não merece prosperar.

Inicialmente, cumpre destacar que o Edital não concede tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte de forma automática, irrestrita ou desvinculada dos requisitos legais, tendo o instrumento convocatório expressamente condicionado a fruição dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006 à observância das limitações estabelecidas pela legislação vigente.

Nesse sentido, o item 4.6 do Edital estabelece que o licitante enquadrado como microempresa ou empresa de pequeno porte somente poderá usufruir do tratamento favorecido previsto nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, observando-se o disposto nos §§ 1º ao 3º do art. 4º da Lei nº 14.133/2021.

Da mesma forma, o item 6.18 **do instrumento convocatório prevê expressamente que a aplicação do tratamento favorecido ocorrerá apenas quando a contratação não se enquadrar nas hipóteses de vedação constantes dos §§ 1º e 2º do art. 4º da Lei nº 14.133/2021.**

Adicionalmente, o item 6.19.6 **dispõe expressamente que a obtenção do benefício fica limitada às microempresas e empresas de pequeno porte que, no ano-calendário da realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.**

Verifica-se, portanto, que o Edital incorporou expressamente as limitações estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, inexistindo qualquer omissão quanto à necessidade de observância dos requisitos legais para a fruição dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006.

Importa ressaltar, ainda, que a restrição prevista no § 2º do art. 4º da Lei nº 14.133/2021 demanda verificação concreta da situação da licitante, especialmente quanto ao montante dos contratos celebrados com a Administração Pública no respectivo ano-calendário, circunstância cuja aferição ocorre durante o processamento do certame.

Por essa razão, o próprio Edital prevê que caberá ao Pregoeiro verificar, durante a fase de julgamento, se o licitante efetivamente faz jus ao tratamento favorecido eventualmente invocado, assegurando que os benefícios legais somente sejam aplicados às empresas que preencham integralmente os requisitos estabelecidos pela legislação.

Dessa forma, não procede a alegação de omissão editalícia, uma vez que o instrumento convocatório observou e reproduziu as limitações previstas na Lei nº 14.133/2021 e na Lei



Complementar nº 123/2006, assegurando que eventual aplicação do tratamento favorecido destinado às microempresas e empresas de pequeno porte ocorra exclusivamente quando atendidos todos os requisitos legais pertinentes.

Ante o exposto, verifica-se inexistir qualquer irregularidade no instrumento convocatório quanto ao ponto suscitado pela representante, razão pela qual a presente alegação não merece acolhimento.

V. DA DECISÃO

Diante de todo o exposto, em observância aos princípios da legalidade e da competitividade previstos na Lei nº 14.133/2021, **CONHEÇO a IMPUGNAÇÃO** apresentada pelo **ARTHUR DO CARMO MEDINA**, e, no **MÉRITO, DECIDO CONCEDER-LHE PARCIAL PROVIMENTO**.

Saquarema, 15 de julho de 2026.



Patrícia da Silva Oliveira

Autoridade Competente

Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOREIRO(A) DA SECRETARIA
MUNICIPAL GESTÃO, INOVAÇÃO E TECNOLOGIA DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE SAQUAREMA - RJ**

Ref.: Pregão Eletrônico nº 030/2026

Arthur do Carmo Medina, advogado, inscrito sob o número de ordem 247.238/MG, domiciliado na Rua Joaquim Cândido, 110, Centro, Argirita/MG, vem mui respeitosamente à presença de V. Sas., com fulcro no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/21, apresentar, **IMPUGNAÇÃO** ao Edital de Licitação em questão, conforme razões expostas a seguir, requerendo seu acolhimento e o processamento devido.

1. DA TEMPESTIVIDADE

Conforme o preâmbulo do mencionado instrumento editalício, o presente certame fundamenta-se nas disposições da Lei Federal n.º 14.133/21, sendo que esta impugnação encontra amparo no seu art. 164, bem como no subitem 12.1 do Edital, que assim dispõe:

12.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

Diante do exposto, é manifesta a tempestividade da presente impugnação, motivo pelo qual se requer seu recebimento e regular processamento, pleiteando-se, como se demonstrará adiante, seu integral provimento.

2. DOS FATOS

Essa Impugnante tomou ciência do Pregão em referência, cujo objeto é a *“prestação do serviço de: cozinheira e de tecnologia das unidades administrativas da secretaria municipal de educação, cultura, inclusão, ciência e tecnologia, e da secretaria municipal de desenvolvimento social no âmbito do município de Saquarema/RJ.”*

É sabido que a Administração Pública, ao elaborar os termos editalícios, deve assegurar que as disposições correspondam rigorosamente à legislação pertinente, tanto para os licitantes quanto para si mesma.

Exige-se, portanto, que as condições estabelecidas no Edital viabilizem a prestação adequada dos serviços contratados, **em conformidade com o ordenamento jurídico aplicável, O QUE NÃO OCORRE COM O REFERIDO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.**

Adicionalmente, conforme a Lei nº 14.133/21, é dever da Administração observar princípios como legalidade, igualdade, julgamento objetivo, segurança jurídica e competitividade, dispostos no art. 5º da referida lei, que dita: *“na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável”*.

Dada a relevância desses princípios, torna-se imperiosa a revisão do instrumento convocatório, conforme detalhado a seguir.

3. MÉRITO

Conforme demonstrado nos tópicos antecedentes, embora a Administração Pública detenha competência discricionária para definir os requisitos de habilitação e as condições necessárias à adequada execução contratual, tal prerrogativa não ostenta caráter absoluto, encontrando limites diretos e inafastáveis nos princípios da legalidade, da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade e da ampla competitividade, todos expressamente consagrados nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

Com efeito, o poder de conformação do instrumento convocatório não autoriza o gestor público a inovar além dos limites autorizados pelo legislador.

Como assevera Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade administrativa significa que “*a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite*”, vedado o exercício de competências que a ordem jurídica não lhe outorgou (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 105). Tal premissa fundamenta a necessidade de revisão das cláusulas impugnadas, cujo conteúdo extravasa os parâmetros legalmente admitidos para a fase de habilitação.

A disciplina dos requisitos de habilitação deve guardar estrita conformidade com as disposições dos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021, sendo vedada a imposição de exigências que extrapolem os limites estabelecidos pelo legislador ou que promovam restrições indevidas ao universo de potenciais licitantes.

Não se admite, portanto, que o instrumento convocatório estabeleça condições que, embora formalmente justificadas pela Administração, **RESULTEM EM LIMITAÇÃO INJUSTIFICADA DA COMPETITIVIDADE OU EM AMPLIAÇÃO INDEVIDA DAS EXIGÊNCIAS LEGALMENTE PREVISTAS.**

No caso concreto, determinadas disposições constantes do Edital e do Termo de Referência apresentam incompatibilidades com o regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere às exigências de habilitação técnica e trabalhista impostas aos licitantes.

Tais disposições, além de extrapolarem os parâmetros legalmente admitidos para a fase de habilitação, possuem potencial de restringir indevidamente a participação de empresas aptas à execução do objeto, comprometendo a competitividade do certame e afastando propostas potencialmente mais vantajosas para a Administração Pública.

Dessa forma, mostra-se imperiosa a revisão das cláusulas a seguir impugnadas, de modo a adequá-las aos comandos da legislação vigente, preservando-se a legalidade do procedimento licitatório, a isonomia entre os participantes e a busca pela proposta mais vantajosa, objetivos que constituem a própria ratio essendi do regime jurídico das contratações públicas.

3.1. DO CARÁTER RESTRITIVO DAS EXIGÊNCIAS DE CERTIDÃO DE CUMPRIMENTO DA COTA DE APRENDIZAGEM E DE COMPROVAÇÃO DA RESERVA LEGAL DE CARGOS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA COMO REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

A licitação pública constitui procedimento administrativo vinculado, orientado pela observância rigorosa dos princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, os quais impõem à Administração Pública o dever de estruturar exigências habilitatórias estritamente compatíveis com aquelas autorizadas pelo ordenamento jurídico e indispensáveis à adequada execução contratual.

Fora dessas balizas, qualquer exigência adicional configura desvio de finalidade e violação ao princípio da estrita legalidade.

A disciplina jurídica da habilitação dos licitantes encontra-se taxativamente delimitada pela Lei nº 14.133/2021, especialmente em seus arts. 62 a 70, os quais estabelecem de forma *numerus clausus* os requisitos passíveis de exigência pela Administração Pública para fins de aferição da capacidade jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira dos interessados.

O CARÁTER TAXATIVO DA ENUMERAÇÃO LEGAL IMPEDE A CRIAÇÃO PRETORIANA DE NOVOS CRITÉRIOS HABILITATÓRIOS NÃO CONTEMPLADOS PELO LEGISLADOR.

Não por outra razão, a doutrina especializada é assente ao afirmar que a fase de habilitação deve observar estrita vinculação legal, não sendo admissível a criação de requisitos não previstos em lei ou desprovidos de relação direta e necessária com a aptidão do particular para executar o objeto contratual.

“A disciplina da habilitação não pode ser utilizada como instrumento de restrição da competição. Somente são legítimas as exigências indispensáveis para assegurar a execução satisfatória da prestação contratual. Qualquer requisito excessivo ou desnecessário configura violação aos princípios da isonomia e da competitividade.”

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 891)

Na mesma direção, Maria Sylvia Zanella Di Pietro sublinha que a Administração Pública, ao estruturar as condições de habilitação, deve pautar-se por critérios de necessidade e adequação, sob pena de atentar contra o princípio da proporcionalidade:

“A habilitação tem por finalidade verificar se o licitante reúne condições mínimas indispensáveis para celebrar o contrato e cumprir as obrigações dele decorrentes. Exigências além desse patamar afrontam o princípio da proporcionalidade e restringem indevidamente a competição.”

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 437)

A jurisprudência é firme no sentido de que exigências de habilitação desproporcionais ou que não sejam estritamente necessárias para a garantia do cumprimento do objeto licitado são ilegais.

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APELO. FALTA DE PREPARO. REQUISITO OBJETIVO DESCUMPRIDO. LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE PREGÃO. EDITAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA LEGALIDADE. NULIDADE DECLARADA. MANUTENÇÃO. PRIMEIRO RECURSO NÃO CONHECIDO. SEGUNDO RECURSO NÃO PROVIDO. 1. A admissão de qualquer recurso pressupõe o atendimento de requisitos subjetivos e objetivos. 2. A falta de preparo patenteia a deserção por ausência de um dos requisitos objetivos de admissibilidade do recurso. 3. A licitação é o procedimento administrativo que visa assegurar o princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para o erário. 4. O edital é a lei específica da licitação e vincula tanto os licitantes como a Administração Pública que o expediu. 5. Demonstrado que houve ofensa aos princípios da isonomia e da legalidade no procedimento licitatório, deve mesmo ser declarada a nulidade da licitação. 6. Primeira apelação cível não conhecida por ausência de preparo. 7. Segunda apelação cível conhecida e não provida, mantida a sentença que acolheu a pretensão inicial.

(TJ-MG - AC: 00213994320178130684, Relator: Des.(a) Caetano Levi Lopes, Data de Julgamento: 08/02/2023, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 09/02/2023)

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. SENTENÇA QUE CONCEDEU A SEGURANÇA TÃO SOMENTE PARA ANULAR A DECISÃO QUE INABILITOU A EMPRESA APELADA, BEM COMO ANULOU OS ATOS ADMINISTRATIVOS POSTERIORES E O CONTRATO ADMINISTRATIVO DECORRENTE DO PROCESSO LICITATÓRIO. LICITAÇÃO PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA, ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, AO REALIZAR LICITAÇÕES, DEVE ASSEGURAR IGUALDADE DE CONDIÇÕES ENTRE OS CONCORRENTES E EXIGIR APENAS A QUALIFICAÇÃO TÉCNICA INDISPENSÁVEL À GARANTIA DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA DE COMPROVAÇÃO DE REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE PERTINÊNCIA DA ALUDIDA EXIGÊNCIA COM O OBJETO LICITADO. DESNECESSÁRIA A PRESENÇA DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO. RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INVALIDADE DA DECISÃO ADMINISTRATIVA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO E DA REMESSA NECESSÁRIA.

(TJ-RN - APELAÇÃO CÍVEL: 08001783520228205102, Relator: MARTHA DANYELLE SANTANNA COSTA BARBOSA, Data de Julgamento: 13/08/2024, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 14/08/2024)

Sob essa perspectiva, revela-se juridicamente insustentável a exigência de apresentação de Certidão de Cumprimento da Cota de Aprendizagem e de Certidão de Cumprimento da Reserva Legal de Cargos para Pessoas com Deficiência como documentos de habilitação obrigatórios.

Embora as obrigações trabalhistas correlatas, contratação de aprendizes (arts. 428 e ss. da CLT) e reserva de vagas para pessoas com deficiência (art. 93 da Lei nº 8.213/1991), sejam deveres legais impostos às empresas que se enquadrem nas hipóteses previstas, a existência dessas obrigações não autoriza sua transformação automática em requisito habilitatório específico para participação em certame licitatório.

A Lei nº 14.133/2021 não prevê, em seu rol taxativo de documentos de habilitação, arts. 62 a 70, a apresentação de tais certidões como condição de participação.

A interpretação extensiva das hipóteses de habilitação representa inequívoca afronta ao princípio da legalidade administrativa, uma vez que a **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOMENTE PODE EXIGIR DOS PARTICULARES AQUILO QUE A LEGISLAÇÃO EXPRESSAMENTE AUTORIZA**, vedada a integração analógica para criação de obrigações não previstas.

A exigência ora impugnada produz efeito prático incompatível com o regime jurídico das licitações públicas, pois cria obstáculo adicional à participação dos interessados sem que exista demonstração concreta de sua indispensabilidade para a execução do objeto contratado.

A aptidão de uma empresa para fornecer mão de obra especializada nas áreas de alimentação escolar e suporte tecnológico não guarda relação

direta e necessária com a apresentação das certidões exigidas, o que revela a ausência de nexo de causalidade entre a exigência e a finalidade do contrato.

Nesse sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira observa que as exigências habilitatórias devem guardar correspondência funcional com o objeto contratado, sob pena de configurar restrição ilegítima à competitividade:

“O nexo de causalidade entre a exigência habilitatória e a execução do objeto constitui requisito de validade da cláusula convocatória. A ausência desse vínculo revela desvio de finalidade e compromete a higidez do procedimento licitatório, tornando a exigência passível de anulação.”

(OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024, p. 512)

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é reiterada no sentido de que as exigências habilitatórias devem possuir pertinência lógica e nexo de causalidade com a execução do objeto, sendo vedada a imposição de obrigações meramente formais ou que extrapolem os limites traçados pela legislação de regência.

O Tribunal de Contas da União tem sistematicamente determinado a exclusão de exigências habilitatórias destituídas de amparo legal ou de vínculo necessário com a aptidão para a execução do contrato.

Dessa forma, a manutenção das referidas exigências compromete a competitividade do certame, afronta o caráter nacional das licitações públicas e viola diretamente os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da ampla concorrência previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021. Impõe-se,

por conseguinte, a retificação do instrumento convocatório para exclusão das referidas certidões do rol de documentos habilitatórios exigidos, sem prejuízo de que a Administração promova, durante a execução contratual, os mecanismos de fiscalização necessários ao acompanhamento do cumprimento das obrigações trabalhistas legalmente impostas à futura contratada.

3.2. DA NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DA EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA RELATIVA À “COMPATIBILIDADE ESTRITA” DOS ATESTADOS

A qualificação técnica constitui instrumento destinado à comprovação da capacidade operacional do licitante para executar satisfatoriamente o objeto contratado, consoante o disposto no art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

Sua finalidade precípua é identificar **EMPRESAS QUE DETENHAM EXPERIÊNCIA SUFICIENTE PARA REALIZAR O OBJETO LICITADO**, não selecionar aquelas que tenham executado, no passado, contrato absolutamente idêntico ao que se pretende celebrar.

Com efeito, o ordenamento jurídico brasileiro repele exigências que imponham identidade absoluta entre os serviços anteriormente executados e aqueles que constituem objeto da futura contratação.

A exigência de coincidência material plena entre a experiência pretérita e o objeto licitado configura restrição indevida à competitividade, por inviabilizar a participação de empresas plenamente aptas à execução contratual cuja nomenclatura contratual anterior não reproduza, em sua literalidade, a terminologia adotada no edital.

A finalidade da qualificação técnica, como instrumento de aferição da capacidade operacional do licitante, não consiste em selecionar empresas que já tenham executado exatamente o mesmo contrato licitado, mas sim identificar organizações que demonstrem experiência suficiente para realizar atividades equivalentes, similares ou compatíveis. A exigência de identidade literal entre o objeto dos atestados e o objeto licitado não encontra respaldo na legislação vigente e constitui desvio da finalidade do instituto.

Nesse contexto, merece especial atenção a previsão editalícia que exige demonstração de “compatibilidade estrita” dos atestados técnicos relacionados aos serviços de tecnologia da informação.

A utilização dessa expressão produz elevado grau de subjetividade interpretativa e permite que a comissão de contratação exija verdadeira identidade material entre experiências pretéritas e o objeto licitado, situação incompatível com o regime jurídico das contratações públicas e com o princípio da ampla competitividade.

A doutrina é categórica ao afirmar que a experiência anterior deve ser aferida sob critérios de equivalência funcional, e não de reprodução literal do objeto.

“A experiência anterior exigível deve ser compatível com o objeto da contratação, mas não idêntica. A Administração não pode exigir que o licitante tenha executado precisamente o mesmo objeto, sob pena de restringir indevidamente a competição e violar o princípio da isonomia.”

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 458)

Marçal Justen Filho, ao comentar os requisitos de qualificação técnica admitidos pela legislação de licitações, reforça que a pertinência entre a experiência demonstrada e o objeto licitado deve ser aferida à luz da equivalência funcional das atividades, e não da identidade nominal ou terminológica:

“A qualificação técnica não exige a demonstração de experiência em objeto idêntico ao licitado. Basta que a experiência pretérita evidencie a capacidade técnica para a execução do objeto, sendo suficiente a similitude ou compatibilidade das atividades desenvolvidas. Exigências que imponham identidade absoluta configuram restrição indevida à competitividade.”

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 1.043)

O próprio art. 67 da Lei nº 14.133/2021 utiliza a expressão “*parcelas de maior relevância ou valor significativo*”, não havendo qualquer autorização legal para exigência de identidade absoluta entre os serviços anteriormente executados e aqueles licitados.

A exigência de identidade absoluta restringe indevidamente a competitividade do certame e viola os princípios da isonomia e da razoabilidade.

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Mandado de segurança – Inabilitação da empresa agravante do certame licitatório por não se considerarem preenchidos os requisitos de capacidade técnica – Pretensão à suspensão da Concorrência Pública nº 02/2024 do Município de Várzea Paulista – Decisão de indeferimento da liminar – Inconformismo do impetrante – Cabimento – Vedação à exigência de

objeto idêntico para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional – Inteligência do art. 67, II, da Lei 14.133/2021 – Previsão editalícia acerca da possibilidade de comprovação da aptidão técnica por meio de atestados ou certidões comprovando a execução prévia de obra ou serviço similar – Precedentes deste E. Tribunal de Justiça – Presença dos requisitos necessários à concessão da liminar – Decisão reformada – Recurso provido.

(TJ-SP - Agravo de Instrumento: 22763455220248260000 Várzea Paulista, Relator: Jayme de Oliveira, Data de Julgamento: 07/11/2024, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 07/11/2024)

DENÚNCIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CONCORRÊNCIA PROMOVIDA PELO SENAC/SP PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DE TÍTULOS VENCIDOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. É lícita a exigência de atestados de capacidade técnica para fins de qualificação técnica que contemplem a execução de serviços similares aos licitados, em quantidade compatível com o objeto e com a complexidade dos serviços demandados

(TCU 02837820113, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 09/11/2011)

A manutenção da expressão “compatibilidade estrita” abre espaço para desclassificações arbitrárias e para a redução injustificada do universo competitivo, em detrimento da vantajosidade almejada pela Administração.

Sob a ótica material, uma empresa que possua experiência comprovada em suporte técnico corporativo, manutenção de infraestrutura computacional, gestão de chamados, administração de ativos tecnológicos ou suporte de segundo nível possui capacidade técnica objetivamente relacionada

ao objeto licitado, ainda que a nomenclatura utilizada em seus contratos anteriores não reproduza integralmente a terminologia adotada no presente certame.

A equivalência funcional das atividades é o critério juridicamente adequado para aferição da qualificação técnica.

Por essa razão, mostra-se necessária a adequação do instrumento convocatório para que a exigência de qualificação técnica seja limitada à comprovação de experiência compatível, similar ou equivalente, em consonância com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada dos órgãos de controle.

A supressão ou substituição da expressão "*compatibilidade estrita*" por critério de equivalência funcional atende aos princípios da competitividade e da proporcionalidade, sem comprometer a segurança quanto à aptidão técnica da futura contratada.

3.3. DA NECESSIDADE DE EXPRESSA VEDAÇÃO À APLICAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PREVISTOS NA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006

O edital em apreço tem por objeto a contratação de serviços de expressiva magnitude econômica, envolvendo quantitativos elevados de postos de trabalho e valores estimados que ultrapassam significativamente os limites econômicos legalmente estabelecidos para enquadramento como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte.

Nessas circunstâncias, torna-se juridicamente imprescindível que o instrumento convocatório estabeleça de forma expressa e inequívoca a

INAPLICABILIDADE do tratamento favorecido previsto nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006.

O regime diferenciado instituído pela Lei Complementar nº 123/2006 tem por fundamento constitucional o art. 179 da Constituição Federal, que determina o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico nacional.

Todavia, o legislador constituinte e infraconstitucional jamais pretendeu que tais benefícios fossem aplicados indistintamente a contratações cujo porte econômico e complexidade operacional sejam incompatíveis com a própria capacidade empresarial presumida das organizações enquadradas nesse regime jurídico.

O art. 4º, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021 é expresso ao afastar, nas contratações que superem o patamar econômico fixado pela legislação complementar, a incidência do tratamento diferenciado.

A interpretação sistemática entre a Lei nº 14.133/2021 e a Lei Complementar nº 123/2006 conduz à conclusão de que o tratamento favorecido deve coexistir harmonicamente com os princípios da vantajosidade, da eficiência e da execução adequada do objeto.

Nesse sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira leciona que os benefícios das microempresas e empresas de pequeno porte não possuem natureza absoluta e encontram limites no próprio ordenamento jurídico:

“Os benefícios conferidos às microempresas e empresas de pequeno porte não possuem natureza absoluta. Sua aplicação deve observar

os limites traçados pela própria legislação e não pode comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa ou a adequada execução contratual. Em contratos de grande vulto, a concessão indiscriminada de preferências pode implicar risco à segurança da execução contratual e ao interesse público.”

(OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024, p. 623)

Marçal Justen Filho também aponta que a aplicação dos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006 pressupõe a compatibilidade entre o porte da empresa beneficiada e a complexidade do objeto contratado:

“A concessão de tratamento favorecido a microempresas e empresas de pequeno porte pressupõe que a magnitude econômica e a complexidade operacional do objeto contratado sejam compatíveis com a capacidade dessas empresas. Quando o contrato envolve prestações de elevada complexidade ou valor, a aplicação indiscriminada dos benefícios pode comprometer a execução satisfatória do objeto e ferir o princípio da eficiência administrativa.”

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 237)

Os benefícios concedidos às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) em licitações, embora importantes para o fomento econômico, não são absolutos e devem ser ponderados com os princípios basilares da administração pública.

A ausência de previsão expressa acerca da inaplicabilidade desses benefícios pode gerar insegurança jurídica durante a condução da disputa,

especialmente quanto à utilização do empate ficto, da regularização fiscal tardia ou demais prerrogativas reservadas às empresas enquadradas no regime diferenciado, criando campo fértil para impugnações e recursos que comprometam a celeridade e a eficiência do certame.

Considerando a magnitude econômica da contratação, a quantidade de postos envolvidos e a necessidade de preservação da isonomia entre os participantes, mostra-se juridicamente recomendável, e materialmente necessária, a previsão expressa no instrumento convocatório da impossibilidade de incidência dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006, quando ausentes os pressupostos legais que autorizariam sua aplicação.

Tal providência prestigia os princípios da segurança jurídica, da transparência, da competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório, prevenindo interpretações divergentes durante a fase externa do certame e assegurando tratamento isonômico a todos os licitantes.

4. PEDIDO

Em face do exposto, requer-se seja a presente **IMPUGNAÇÃO RECEBIDA E JULGADA PROCEDENTE**, com efeito de reformar o instrumento editalício, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme § 1º, do art. 55, da Lei nº 14.133/21.

Caso não seja este o entendimento de V. Sa., requer-se o encaminhamento da presente impugnação à Autoridade Superior, para que aprecie seu mérito.

Nestes termos,
P. E. Deferimento.

Argirita, 23 de junho de 2026.

ARTHUR DO CARMO
MEDINA:117738186
94

Assinado de forma
digital por ARTHUR
DO CARMO
MEDINA:117738186
94
Dados: 2026.06.23
14:33:57 -03'00'

Arthur do Carmo Medina
OAB/MG 247.238