

**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 pela empresa **INNOVA AIR SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 13.411.926/0001-11, 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.

A impugnante sustenta que:

a) O certame deveria ser suspenso cautelarmente até a apreciação definitiva das alegações apresentadas, sob o argumento de que os supostos vícios apontados poderiam comprometer a competitividade, a legalidade do procedimento e ocasionar prejuízos à Administração Pública.

b) A exigência de comprovação de experiência técnica mínima de 36 (trinta e seis) meses seria excessiva e desproporcional em relação ao prazo inicial de vigência contratual de 12 (doze) meses, defendendo sua redução para 12 (doze) meses, em observância aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade.

c) O edital não teria estabelecido critérios objetivos, claros e transparentes para aferição da aceitabilidade e da exequibilidade das propostas, especialmente em relação à composição dos custos e à metodologia de análise, o que, segundo a impugnante, comprometeria o princípio do julgamento objetivo e a segurança jurídica do certame.

d) Os valores estimados para o Item/Lote 1 estariam defasados em relação aos custos efetivamente praticados pelo mercado, aos encargos trabalhistas, aos tributos e às convenções coletivas aplicáveis, circunstância que poderia conduzir à apresentação de propostas inexecutáveis e comprometer a futura execução contratual.

Ao final, requer a suspensão do certame e, no mérito, a adequação das exigências de qualificação técnica, a definição objetiva dos critérios de exequibilidade e aceitabilidade das propostas e a revisão dos valores estimados da contratação.

IV. DO MÉRITO

Inicialmente, quanto ao pedido de atribuição de efeito suspensivo e suspensão cautelar do certame até a apreciação definitiva das alegações apresentadas, verifica-se a ocorrência de perda superveniente do objeto, uma vez que o Pregão Eletrônico nº 030/2026 encontra-se atualmente adiado para análise de mérito das impugnações apresentadas e eventual readequação do Termo de Referência e do instrumento convocatório.

Dessa forma, considerando que a providência pretendida pela impugnante já foi materialmente alcançada por decisão administrativa superveniente, resta prejudicada a apreciação do pedido específico de suspensão do certame, por ausência de utilidade prática no seu exame.

I – Quanto a comprovação de prazo mínimo de execução:

No que se refere ao pedido para que a exigência de comprovação temporal de experiência seja compatível com o prazo de vigência contratual, perfazendo 12 (doze) meses, informa-se que, após

análise da equipe técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência, entendeu-se pertinente a adequação da exigência atualmente prevista, razão pela qual será promovida a alteração do instrumento convocatório para que a comprovação temporal passe a observar o período de 12 (doze) meses.

Considerando que o certame se encontra atualmente suspenso, a referida adequação será implementada previamente à republicação do edital e à retomada do procedimento licitatório.

II – Quanto aos critérios objetivos, claros e transparentes para aferição da aceitabilidade e da exequibilidade das propostas, especialmente quanto aos limites de custos admitidos:

No que se refere ao pedido de definição objetiva dos critérios de aceitabilidade das propostas, exequibilidade e padrões mínimos, verifica-se que o instrumento convocatório já contempla critérios claros e previamente estabelecidos para aferição da exequibilidade das propostas, em observância aos princípios do julgamento objetivo, da isonomia e da transparência.

Nesse sentido, o item 7.7 do Edital estabelece que, para bens e serviços em geral, constituem indício de inexequibilidade propostas com valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração. De igual modo, o item 7.9.3 prevê, especificamente para obras e serviços de engenharia, a presunção de inexequibilidade das propostas cujos valores sejam inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do orçamento estimado pela Administração, em consonância com a legislação vigente e com a jurisprudência aplicável.

Além disso, o Termo de Referência também estabelece, de forma objetiva e transparente, as premissas que servirão de base para composição da estimativa da contratação, dispondo que os valores oficiais serão elaborados pelo Departamento de Compras, órgão legalmente competente para tal atribuição, nos termos do art. 6º do Decreto Municipal nº 2.741/2024. Ainda, definiu-se expressamente a utilização da Convenção Coletiva de Trabalho 2026/2027 do Sindicato dos Empregados de Empresas de Asseio e Conservação como parâmetro para o Lote I, bem como da Portaria SGD/MGI nº 6.680, de 04 de outubro de 2024, para o Lote II, conferindo objetividade, previsibilidade e transparência à formação dos preços referenciais da contratação.

Dessa forma, não se verifica a ausência de critérios objetivos para análise da exequibilidade das propostas ou para formação dos valores estimados da contratação, motivo pelo qual não merece prosperar a alegação apresentada pela impugnante neste ponto.

Ressalta-se ainda que o instrumento prevê que o uso da convenção referencial não é obrigatório, podendo a licitante adotar instrumento diverso como base, desde que as licitantes observem e respeitem os valores referenciais, pisos remuneratórios, benefícios e demais custos obrigatórios incidentes sobre os postos de trabalho estabelecidos nos respectivos instrumentos normativos utilizados como base para a composição dos custos da contratação.

Todavia, considerando que o certame encontra-se atualmente suspenso para readequação dos documentos técnicos, informa-se que, quando da republicação e reabertura dos prazos do procedimento, será disponibilizado modelo de planilha de composição de custos, visando conferir ainda maior objetividade, transparência e segurança jurídica à elaboração das propostas e à aferição da exequibilidade pela Administração.

III - Quanto ao valor estimado para o Lote I — Serviços de Cozinha:

No que se refere ao pedido de revisão do valor estimado da contratação, cumpre esclarecer que a elaboração da pesquisa de preços não compete à Comissão de Contratação ou à Secretaria Requisitante, mas sim ao Departamento de Compras, órgão legalmente competente para tal atribuição, nos termos do art. 6º do Decreto Municipal nº 2.741/2024.

A formação do orçamento estimativo observa os parâmetros previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, mediante a utilização das metodologias legalmente admitidas para aferição dos preços praticados pelo mercado, tendo sido considerados, inclusive, contratos vigentes e contratações similares referentes ao mesmo objeto no Município de Saquarema, visando conferir maior aderência à realidade da execução contratual e aos preços praticados pela Administração Pública.

Não obstante, considerando que o presente procedimento licitatório encontra-se atualmente suspenso para fins de análise das impugnações apresentadas e eventual readequação dos documentos técnicos que instruem a contratação, informa-se que os autos serão novamente submetidos ao Departamento de Compras para apreciação da matéria e realização de nova pesquisa de preços, em observância aos princípios da eficiência, da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

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 pela empresa **INNOVA AIR SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA**, e, no **MÉRITO, DECIDO CONCEDER-LHE PARCIAL PROVIMENTO**.

Saquarema, 16 de julho de 2026.


Patrícia da Silva Oliveira
Autoridade Competente

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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR AGENTE DE CONTRATAÇÕES DA
PREFEITURA DE SAQUAREMA – RJ

INNOVA AIR SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA, empresa registrada no CNPJ 13.411.926/0001-11, sediada na cidade de Rio das Ostras, representada por sua equipe, protocola IMPUGNAÇÃO ao Edital seguindo os fundamentos abaixo:

Os pontos desta impugnação podem ser resumidos na seguinte cronologia:

1. Necessidade de efeito suspensivo
2. Exigência descabida quando comparada ao contrato
3. Fórmula obscura de julgar propostas
4. Preços defasados

Passamos a motivar.

I – QUESTÕES PROCESSUAIS PRELIMINARES

1. DO EFEITO SUSPENSIVO

O poder de cautela consiste em um dos muitos átomos legais que estão inseridos dentro da massa dos poderes daquele que decide em processos, sejam eles jurisdicionais, sejam eles administrativos e não litigiosos. Trata-se de um aspecto metajurídico do poder decisor, no qual a quem decide também cabe o dever de escolher quais medidas são aptas a garantir a efetividade daquilo que é decidido, tanto é que a doutrina administrativista reconhece sua aplicabilidade a este segmento:

(...) **Providências administrativas acautelatórias são medidas que a Administração muitas vezes necessita adotar de imediato para prevenir danos sérios ao interesse público ou à boa ordem administrativa** e cuja finalidade não é - como a das sanções - intimidar eventuais Providências administrativas acautelatórias são medidas que a Administração muitas vezes necessita adotar de imediato para prevenir danos sérios ao interesse público ou à boa ordem administrativa e cuja finalidade não é - como a das sanções - intimidar eventuais. (...)

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 32ª Edição. São Paulo, 2015. Malheiros Editores. P. 883/884) (Grifamos)

Verifica-se neste processo que os vícios inquinados no edital podem causar prejuízos ao Erário e à competição, tornando eventual contratação em um objeto nulo que causará descontinuidade de serviços e transtornos insuperáveis, justificando-se a suspensão do certame até que sejam analisados os questionamentos de mérito em epígrafe.

II – QUESTÕES DE MÉRITO

2. ATESTADOS EXCESSIVOS COMPARANDO-SE AO FUTURO CONTRATO

A exigência de um atestado técnico que não se relaciona com a dinâmica do objeto licitado prejudica a competitividade do certame, podendo resultar em uma escolha menos vantajosa para a administração pública. Essa prática impede que empresas mais capacitadas para o serviço de limpeza predial participem da licitação, violando o princípio constitucional da competitividade.

A Lei nº 14.133/2021 reforça essa diretriz, proibindo a inclusão de exigências impertinentes ou irrelevantes. O Art. 9º, inciso I, alínea "c", veda ao agente público:

“Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - Admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;”

De fato, o atestado operacional é um documento que se destina a confirmar que uma pessoa ou empresa já executou determinado serviço ou tarefa no passado, comprovando assim sua capacidade técnica para a nova contratação. Sendo assim, o Art. 67 da LF 14.133/2021 diz:

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

*II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de **SERVIÇOS SIMILARES DE***

COMPLEXIDADE TECNOLÓGICA E OPERACIONAL EQUIVALENTE OU SUPERIOR, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;"

Esta disposição é muito debatida nos tribunais, o que justifica a permanência em vigor da súmula abaixo:

TCU. Súmula 263.

*Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das empresas licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com **características semelhantes**, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.*

Quando nos deparamos com uma exigência de 36 meses de experiência para um contrato de 12 meses, fica muito claro que o edital está exorbitando a exigência quando comparado ao que será contratado, repercutindo em flagrante contrariedade ao texto da Lei e à sua compreensão contemporânea nos corredores das Cortes de Contas, inclusive em entendimento sumulado, motivo pelo qual o edital deve ser revogado e reeditado com a exclusão desta anomalia.

3. FÓRMULA OBSCURA DE JULGAR PROPOSTAS

Outro assunto muito grave na redação da peça que inaugura a fase externa diz respeito ao critério subjetivo de aferição das condições de exequibilidade. Não existe uma planilha-modelo, uma referência de padrões de precificação ou uma métrica para definir o que será admitido.

Quando adentramos nos ramos especializados do poder público, desvelam-se ao mundo determinados padrões que reforçam o julgamento objetivo e a segurança jurídica das licitações destinadas a suprir suas necessidades, por isso as obras e serviços de engenharia possuem a EMPO, SINAP, SICRO, SCORio e outros métodos oficiais, assim como a IN 05 para terceirização, a CMED para preços de medicamentos dentre outros modelos de padronização de determinados aspectos das licitações.

Neste processo, porém, a inexistência de um modelo indica que o julgador poderá opinar segundo suas preferências, violando o julgamento objetivo e a segurança jurídica.

4. PREÇOS DEFASADOS

Os preços de uma licitação devem ser atuais, corretos e sobretudo lícitos.

Do ponto de vista da Lei, **atuais** são os preços que combinam dois fatores, sendo um deles a atualidade considerada em tese como até 12 meses e o segundo a atualidade nominal, cujo montante se afere com correção monetária.

Preços **corretos**, por sua vez, são aqueles obtidos de objetos equivalentes, afinal, o preço de um pneu de caminhão não pode ser comparado ao custo de um pneu de carrinho de mão, muito embora ambos sejam destinados a obras e a carregar materiais. *Mutatis mutandi*, o preço de uma cozinheira que trabalha na cidade de Poço das Trincheiras no sertão de Alagoas não terá o mesmo custo de uma cozinheira que trabalha na badalada Saquarema, o templo do surf do Estado do Rio de Janeiro, pois embora ambas cozinhem, uma subsiste em uma cidade de poucos recursos e nenhuma projeção nacional, enquanto a outra atua em uma cidade exigente, com consumidores de todos os lugares do mundo.

Por fim, preços **lícitos** são aqueles que respeitam as normas que incluem em sua composição os fatores de mercado, entre os quais os encargos trabalhistas, os custos tributários, os custos indiretos e o lucro. Nesta seara, um preço de um item de Saquarema deverá considerar o custo da mão de obra local e os tributos e despesas indiretas da região, sob pena de violação punível de direitos trabalhistas coletivos, de créditos da fazenda pública e de restrição ilegal de mercado ao favorecer determinado licitante de forma artificial.

Refletindo sobre os perigos que uma proposta mal formulada representa, vejamos ainda quais são os entendimentos da jurisprudência:

(...) Ademais, observa-se que essas irregularidades relativas ao custo de mão de obra são indícios de que as respectivas propostas podem ser inexecutáveis, uma vez que os valores apresentados não são suficientes para cobrir as despesas a que se destinam. É verdade que, em princípio, é da empresa contratada o dever de arcar com os eventuais erros existentes na proposta que formulou. No entanto, se isso não ocorrer, esse ônus recai sobre a administração, pois, conforme a Súmula 331, IV, do TST:

‘O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que

hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993).'

Por essa razão, e considerando que a administração tem sido frequentemente demandada na justiça trabalhista com base na referida súmula, é razoável que os gestores, a fim de resguardar o erário, ajam de maneira cautelosa ao contratarem serviços de terceirização de mão de obra, especialmente no tocante à viabilidade das propostas.

Isso não contraria o entendimento adotado nos Acórdãos acima mencionados, que são claros ao dizer que a planilha de formação de custos visa fornecer elementos para a análise de viabilidade das propostas.

Ademais, não se pode esquecer que a proposta mais vantajosa não é a de menor valor, mas a que melhor atende ao interesse da administração que, no caso, está diretamente ligado à segurança de que a empresa contratada terá condição de executar o contrato e de arcar com todos os encargos trabalhistas e sociais dele decorrentes.
(...)

(TCU. Acórdão 744/2010 – Primeira Câmara)

Em outro relevante achado, a Corte de Contas da União revela a posição jurisprudencial a respeito da efetiva possibilidade material de execução de um contrato, o que denota a imperiosa necessidade de ser verificada sua viabilidade econômica pela Administração a fim de garantir a segurança do serviço e sua continuidade:

(...) 7.15.10 Quanto à inexecutabilidade dos preços, entendemos que a compreensão deve ser sempre no sentido de que a busca é pela satisfação do interesse público em condições que, além de vantajosas para a administração, ensejem PREÇOS QUE POSSAM SER SUPORTADOS pelo contratado sem o comprometimento da regular prestação contratada. Cabe ao próprio particular a decisão acerca do preço mínimo que ele pode suportar.
(...) (TCU. Acórdão 428/2010 – Primeira Câmara) (Grifamos)

As decisões e os materiais produzidos pelas Cortes de Contas há décadas homenageiam esta máxima:

(...) Especificações imprecisas, inadequada pesquisa de preços, desclassificação de empresa sem apontar todos os itens do edital não atendidos, incoerência nas respostas apresentadas pelo pregoeiro, adjudicação à empresa vencedora com valores significativamente

superiores aos ofertados pela recorrente **levam à determinação de anulação do edital**. (TCU. Acórdão 1375/2007 – Plenário) (Grifamos)

A questão da importância da higidez dos preços estimados corresponde a uma jurisprudência tão consolidada no tempo, que a seguir temos a leitura contemporânea exatamente com a mesma dicção, o que demonstra a solidez da imperiosa necessidade em quantificar com esmero os itens dos objetos licitados, inclusive fortalecendo esta premissa com verbete sumular:

(...) A estimativa das quantidades é elemento obrigatório do ETP e, juntamente com a estimativa de preços, forma a versão inicial do **orçamento estimado, o qual tem o propósito de avaliar a viabilidade econômica da futura contratação**.

Deve ser apresentada a relação entre a demanda prevista e os quantitativos a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo, nos autos do processo de contratação, acompanhadas dos documentos que lhes dão suporte. O detalhamento dos quantitativos deverá ser divulgado ainda que o orçamento estimado tenha caráter sigiloso. (...)

(BRASIL. TCU. Manual de Licitações e Contratos, 5 Edição. Brasília, 2023. p. 240) (Grifamos)

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

(TCU. Súmula 177)

O Colendo TCE/RJ reforça esta perspectiva incansavelmente em suas decisões, a exemplo do recorte abaixo, que representa a visão do Conselheiro-Relator em voto condutor do acórdão entre os demais pares da Corte:

(...) De início é possível identificar possível risco de errônea quantificação dos itens. Deve-se observar que superestimar os quantitativos, mesmo em sistema de registro de preços, pode induzir o fornecedor à falsa expectativa de contratação, atentando contra a boa-fé, e tem o potencial de frustrar a competitividade, ao inibir no certame a participação de fornecedores que não possam oferecer quantitativos menores. **Por outro lado, se subestimar os quantitativos, há o risco de o fornecedor vencedor não possuir porte suficiente ou capacidade técnica para cumprir a demanda**

requerida pela administração. (...) (TCE/RJ – PROC. N. 247.823-5/23) (Grifamos)

Cada um destes elementos legais e de fato nos inspiram a manifestar nossas escusas ao propor esta Impugnação, porém, com a intenção de melhor contribuir com o Poder Público em razão da *expertise* da Impugnante, segue o presente ato para sua devida valoração.

III – DO PEDIDO

1. Que o presente instrumento seja recebido, e que a Autoridade competente atribua **efeito suspensivo** ao certame com a suspensão de sua realização *sine die*, o que deverá perdurar até a análise de mérito final;
2. Que, no mérito, seja reconhecida a vulnerabilidade do Instrumento Convocatório em relação à:
 - 2.1. **Critérios de habilitação – qualificação técnica excessiva:** por este motivo deverá ser anulada a qualificação técnica de 36 meses para que seja exigido 12 meses;
 - 2.2. **Critérios de exequibilidade, aceitabilidade e construção da proposta:** por este motivo deverá ser estabelecido um critério de exequibilidade e aceitabilidade da proposta;
 - 2.3. **Critérios de Precificação do Item 1:** devem ser revistos, o que tangencia garantir maior liquidez à execução futura do objeto.
3. Caso algum apontamento deste ato seja reconhecido como ato a ser esclarecido, que neste ponto o presente seja recebido como pedido de esclarecimento, o que se pauta no princípio da fungibilidade.