



AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALITRE/CE

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Pregão Eletrônico nº. 007/2025

Processo Administrativo nº 2025.10.01-SRP

CK CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº. 13.566.782/0001-72, com sede à Avenida Desembargador Moreira, 2120, Sala 706, Bairro Aldeota, CEP: 60.170-002, Fortaleza/CE, vem, mui respeitosamente, por intermédio de seu representante legal que ao final subscreve, apresentar, em tempo hábil, **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 0711.01/2025-PE**, da Prefeitura Municipal de Salitre/CE, conforme as razões de fato e de direito que serão a seguir delineadas.

1. DOS FATOS

Como é cediço, a Prefeitura Municipal de Salitre/CE, por intermédio de seu Pregoeiro e sua equipe de apoio, tornou público o **EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 0711.01/2025-PE**, cujo objeto é a *“escolha da proposta mais vantajosa para REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO POR DEMANDA DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES DE MAO DE OBRA, PARA APOIO DE ATIVIDADES JUNTO AS DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE SALITRE/CE, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.”*.

Ocorre que, após uma análise minuciosa do instrumento convocatório e de suas cláusulas, a impugnant constatou afronta às normas que regem as aquisições públicas.

Dessa forma, torna-se imprescindível a correção do instrumento convocatório, de modo a extirpar as cláusulas que contrariem a legislação vigente, conforme será demonstrado a seguir.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 – IMPOSSIBILIDADE DE EXIGIR DA EMPRESA ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA COM OBJETO IDÊNTICO AO DO CERTAME – DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO POR ATESTADOS EM UNIDADE DE MEDIDA “HORAS” – DA NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO EDITAL À REALIDADE DE MERCADO – EXISTÊNCIA DE CLÁUSULAS RESTRITIVAS – PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE

Nobre Pregoeiro, inicialmente, cabe trazer à tona as irregularidades presentes nos itens relativos à comprovação da qualificação técnica.

Vejamos o que dispõe o instrumento convocatório acerca do assunto:

III - Qualificação Técnica:

III.1 Apresentação de no mínimo 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica de serviços executados ou em andamento, obrigatoriamente pertinente e compatível com o objeto desta licitação, conforme Termo de Referência, expedido por entidade pública ou privado, usuária do serviço em questão, comprovando que prestou, satisfatoriamente, o objeto deste edital ou outro semelhante, bem como prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso. Somente serão considerados válidos os atestados com timbre da entidade expedidora e com identificação do nome completo do emitente. O atestado deverá ser datado e assinado por pessoa física identificada pelo nome e cargo exercido na entidade, estando às informações sujeitas à conferência pelo Pregoeiro ou quem este indicar.

a) Prova de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto desta licitação, comprovando que a licitante forneceu/executou, bens/serviços com características semelhantes e compatíveis com o objeto do Edital, devem corresponder a no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos referente a cada parcela, a saber:

CARGOS	UND	QTDE TOTAL	QTDE 50%
Zelador	Hora	76.912	38.456
Téc. Tec. Infor.	Hora	21.120	10.560
Téc. Manutenção II	Hora	21.120	10.560
Técnico em Tecnologia da Informação	Hora	21.120	10.560
Ag. Gestão	Hora	35.904	17.952
Ag. Patrimonial	Hora	97.152	48.576
Ag. apoio téc. VI	Hora	31.680	15.840
Ag. apoio téc. V	Hora	33.792	16.896
Ag. apoio téc. IV	Hora	33.792	16.896
Ag. apoio téc. III	Hora	33.792	16.896
Ag. apoio téc. II	Hora	33.792	16.896
Ag. apoio téc. I	Hora	213.312	106.656

a.1) Para o atendimento dos quantitativos mínimos solicitados, é permitido a soma de quantitativos dos atestados.

Portanto, ao ler em específico o trecho “devem corresponder a no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos referente a cada parcela, a saber”, depreende-se que é exigido dos licitantes a apresentação de atestados de capacidade técnica que comprovem a **prévia locação de mão de obra terceirizada dos EXATOS tipos de profissionais acima elencados** nos quantitativos dispostos, tidos como parcelas de maior relevância, para fins de comprovação de capacidade técnica.

Dito isso, cabe-nos tecer alguns comentários acerca do que são as parcelas de maior relevância no que diz respeito à comprovação da qualificação técnica de licitantes em contratações públicas.

Ilustre Pregoeiro, a parcela de maior relevância técnica é o conjunto de características e elementos que individualizam e diferenciam o objeto, evidenciando



seus pontos mais críticos, de maior dificuldade técnica, bem como que representam risco mais elevado para a sua perfeita execução. **Trata-se aqui da essência do objeto licitado**, aquilo que é realmente caracterizador da obra, que é de suma importância para o resultado almejado pela contratação.

No azo, é importante destacarmos que o TCU editou a Súmula nº 263, entendendo expressamente pela legalidade da exigência da comprovação da capacidade técnica da empresa por meio da 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**, desde que limitada às parcelas de maior relevância do objeto licitado. Senão vejamos:

*“Súmula nº 263 – Para a comprovação da **capacidade técnico-operacional** das 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.”*

Faz-se mister salientar que, por força da Súmula nº. 222 do TCU, as interpretações dadas pela Corte de Contas Federal às normas gerais de licitação **devem ser observadas por toda a Administração Pública. In verbis:**

“Súmula nº. 222 – As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Acontece, Nobre Julgador, que a exigência editalícia ora colacionada fere o acima esposado entendimento do TCU, dado que não guarda a devida proporção com a complexidade do objeto licitado.

É que o requisito de prévia locação de mão de obra terceirizada dos 12 (doze) tipos de profissionais ora estabelecidos de forma separada se faz completamente desarrazoado, haja vista que não há quaisquer requisitos que os diferenciem entre si de maneira considerável ou elevem a complexidade dos serviços.

Ora, os processos de gestão logística, operacional e de recursos humanos, recrutamento, pagamentos e recolhimento de encargos de **TODOS** os itens a serem comprovados são **IDÊNTICOS**, não guardando qualquer especificidade operacional que exija comprovação específica de prévia execução de certo cargo. Quem possui

aptidão para gerenciar, por exemplo, 100 (cem) colaboradores em postos de "Agentes de Apoio Técnico", possui inequivocamente a mesma capacidade técnica para gerenciar "Zeladoria" pois a expertise exigida é a **locação e gestão da mão de obra**, e não a execução da tarefa fim de cada categoria profissional.

A comprovação da qualificação técnica da empresa licitante deve ser no sentido de comprovar, por meio da apresentação dos atestados de capacidade técnica, a prestação anterior de serviços **pertinentes e compatíveis** em características, quantidades e prazos, com o objeto do procedimento licitatório ora trazido à baila, como se depreende da Lei Federal nº 14.133/2021:

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

*I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de **características semelhantes**, para fins de contratação;*

*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;*

Portanto, o que se pretende é a comprovação da qualificação técnica através da comprovação de prestação de serviços de locação de mão de obra terceirizada anteriores ou atuais concernentes ao objeto licitado, **E NÃO IDÊNTICOS**. Assim, as licitantes apenas necessitam comprovar sua experiência na prestação de serviços compatíveis, qual seja a **TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA/APOIO ADMINISTRATIVO E OPERACIONAL** de forma geral.

Neste sentido é a lição do douto Carlos Ari Sundfeld:

*"A capacitação técnico-operacional será verificada por atestados fornecidos por pessoas jurídicas públicas ou privadas e devidamente registrados na entidade profissional competente (art. 30, § 1º). **NÃO SE EXIGE QUE TAIS ATESTADOS SE REFIRAM A OBJETO IDENTICO. BASTA AS OBRAS OU SERVIÇOS SEREM SIMILARES [...].**"*

(SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e Contrato Administrativo, Malheiros Editores, p. 126)

Imperioso no azo, trazer, outrossim, à colação a lição do douto Jessé Torres Pereira Júnior, que corrobora com as razões aqui expostas, senão vejamos:

*“Comprova-se a aptidão do habilitante comparando-se o objeto da licitação com as atividades por ele anteriormente exercidas, quanto a características, quantidades e prazos. **HAVENDO COMPATIBILIDADE - SINÔNIMO, AI, DE AFINIDADE - ENTRE AS ATIVIDADES E O OBJETO, ESTARÁ ATENDIDA PARTE SUBSTANCIAL DA PROVA DE APTIDÃO**, que se completará com a indicação das instalações e do aparelhamento necessário à execução do objeto, bem como da qualificação do pessoal técnico.”*

(PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Renovar, p. 195)

Imprescindível colacionar decisão do Tribunal de Contas da União que **PACIFICOU SEU ENTENDIMENTO QUANTO À MATÉRIA**, servindo de supedâneo à tese exposta:

“Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais.

(TCU, Acórdão 449/2017-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO)

“Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais.

(TCU, Acórdão 553/2016-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO)”

Destaque-se ainda, Íncrito Pregoeiro, que, conforme se depreende do excerto editalício previamente colacionado, a Administração estabeleceu, para fins de aferição de capacidade técnica das licitantes, **unidade de medida “HORAS”**, determinando no presente caso, a comprovação de prévia execução, por meio de atestados de capacidade técnica, do quantitativo de **653.488 (seiscentos e cinquenta e três mil quatrocentos e oitenta e oito) horas**.

Ocorre, Nobre Julgador, que a unidade de medida “HORA” para contratos de terceirização de mão de obra é uma **exceção** na prática administrativa, especialmente no âmbito municipal do Estado do Ceará, onde a regra usual é a contratação e a certificação por **“POSTOS DE TRABALHO”**.



Diante disso, percebe-se que a maioria das empresas eventualmente interessadas em participar da presente licitação possuem atestados de capacidade técnica emitidos sob a unidade de medida "Postos de Trabalho", e não em horas totais, de modo que, mesmo tendo capacidade operacional de executar os serviços contratados, restarão impossibilitadas de assim comprovar em sede habilitatória.

Ora, como é cediço, **faz-se essencial que as condições estabelecidas no instrumento convocatório devem estar alinhadas com a realidade mercadológica na qual o ente contratante está inserido.** Caso contrário, serão criados requisitos que, em que pese terem sido determinados com as melhores das intenções, restringirão de maneira indevida a competitividade do torneio.

É sob esse íterim que se salienta que, ao exigir a comprovação de capacidade técnica exclusivamente na unidade "horas", o edital ignora a realidade do mercado cearense, sobretudo no tocante às prefeituras interioranas, que operam majoritariamente com a métrica de "postos de trabalho". A inobservância a tal condição cria uma barreira de entrada injustificável, afastando do certame empresas aptas e experientes cujos atestados seguem os costumes comerciais da região.

Desse modo, percebe-se que a manutenção dessa exigência restringe a disputa apenas àquelas poucas licitantes que, por acaso, detenham documentos nessa formatação atípica, favorecendo indevidamente poucas empresas, dentre elas possivelmente a atual prestadora de serviços, razão pela qual é mister a reforma do aqui vergastado trecho convocatório.

Frente a essa brusca restrição da quantidade de possíveis licitantes, percebe-se claramente que resta prejudicada a competitividade do torneio, dado que são afastadas do certame empresas que, em que pese não atenderem aos dispositivos convocatórios ora atacados, detêm toda a expertise necessária para fornecê-los com excelência.

Dessa forma, o certame licitatório, instrumento de direito administrativo cuja obrigatoriedade para obras, compras e serviços públicos resta consagrada no art. 37, XXI, da Constituição Federal, tem como principal intuito garantir a idoneidade da relação entre a Administração Pública e o setor privado, proporcionando proteção aos interesses públicos e recursos governamentais e eficácia aos princípios da isonomia, competitividade e impessoalidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello nos ensina que:

"A licitação visa a alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos

negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares.”

(MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 519.)

Com isso, a partir do momento em que o instrumento convocatório traz cláusulas que restringem a competitividade dos participantes, fazendo especificações restritivas, a própria Administração Pública estaria sendo prejudicada, tendo em vista que especificações desnecessárias podem diminuir a quantidade de empresas aptas a prestar os serviços ora licitados, ou até mesmo barrar todas, mitigando assim a competitividade e vantajosidade do certame.

É imperioso demonstrar o entendimento do Tribunal de Contas da União que coaduna com a tese esposada pela Impugnante, de acordo com o que segue abaixo:

“O estabelecimento, em edital de pregão que tem por objeto a aquisição de aparelhos de raio-x, de especificações que conduzem à aceitação de uma única marca, com a consequente exclusão de outras conceituadas, e que, provavelmente, imporão gastos evitáveis com adaptações de prédios para recebê-los faz presumir a ocorrência de ilicitude e justifica a suspensão cautelar do certame.”

(Comunicação ao Plenário-TC-003.933/2012-1, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 29.2.2012.)

De todo modo, há que se estabelecer exigências mínimas compatíveis com o mercado brasileiro, e sobretudo cearense, de modo a garantir a eficácia aos princípios da competitividade, vantajosidade e julgamento objetivo.

Ressalte-se que o objetivo da licitação é selecionar a **proposta mais vantajosa para administração**, e não a proposta mais vantajosa para os fornecedores.

Percebe-se que há de se respeitar, com o intuito de garantir eficácia ao princípio da vantajosidade e competitividade, quando da produção do Edital, apenas as exigências essenciais, indispensáveis à real demanda do órgão. Qualquer cláusula que estabeleça medida ou exigência desproporcional à prática do dia-a-dia no órgão demonstrar-se-á viciada de ilegalidade, posto que diretamente conflitante com o rol de princípios das licitações públicas. Cite-se, mais uma vez, o entendimento de Marçal Justen Filho sobre o tema:

“Não se admite, porém, a discriminação arbitrária, produto de preferências pessoais e subjetivas do ocupante do cargo público. A licitação consiste em um instrumento jurídico para afastar a arbitrariedade na seleção do contratante.

[...]

Assim, o ato convocatório viola o princípio da isonomia quando: a) estabelece discriminação desvinculada do objeto da licitação; b) prevê exigência desnecessária e que não envolve vantagem para a Administração; c) impõe requisitos desproporcionados com necessidades de futura contratação; d) adota discriminação ofensiva de valores constitucionais ou ilegais.

[...]

Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar particulares. [...] A incompatibilidade poderá derivar de a restrição ser excessiva ou desproporcionada às necessidades da Administração. Poderá, também, decorrer da inadequação entre a exigência e as necessidades da Administração."

(JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2001. ps.60, 61 e 78; grifo nosso)

Diante de tais condições, certamente, diversas empresas aptas ao fornecimento dos objetos licitados deixarão de concorrer, o que mitiga completamente a vantajosidade do certame.

A Lei 14.133/2021 preconiza, em seu artigo 9º, o seguinte:

"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;"

Dessa forma, por se tratar de exigência desproporcional e restritiva, principalmente levando-se em consideração a baixa complexidade do objeto licitado, faz-se fundamental a alteração do edital para tornar desnecessária a comprovação em separado de prévia locação de mão de obra terceirizada de todos os 12 (doze) tipos de profissionais elencados em sede de qualificação técnica, na medida em que não há distinção técnica entre os mesmos que justifiquem tal solicitação, ainda mais quando isso irá restringir bastante a participação das empresas interessadas.



Ademais, como demonstrado, não se faria cabível a exigência de comprovação de qualificação técnica por meio da unidade “horas”, em detrimento de “postos de trabalho”, posto que a maioria das empresas interessadas do certame possuem atestados de capacidade técnica sob esta mensuração, em vez daquela, adequando-se assim os requisitos editalícios à realidade mercadológica em que a Prefeitura Municipal de Salitre/CE está inserida.

Portanto, frente a tudo ora esposado, visando a garantir assim o respeito aos princípios mais basilares não somente das contratações públicas, mas também da Administração Pública como um todo, devem ser de imediato corrigidas as irregularidades apontadas na presente Impugnação.

3. DO PEDIDO

Ex positis, a ora impugnante requer à V. Sa. que proceda com as alterações necessárias do edital do **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 0711.01/2025-PE, da Prefeitura Municipal de Salitre/CE**, em face das irregularidades e ilegalidades suscitadas nesta impugnação.

Requer, por fim, procedidas as devidas correções que seja reaberto o prazo estabelecido para o início do procedimento licitatório.

Nestes termos.

Pede deferimento.

Fortaleza, 21 de novembro de 2025.

CK CONSTRUTORA E SERVIÇOS EIRELI

Ivana Lucena da Silva
CPF: 801.822.403-04
Sócia Administradora

CK CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA
REPRESENTANTE LEGAL