

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES, COMPRAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – DELCA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PETROPOLIS**

Ref.: Pregão Eletrônico n.º 31/2026

Processo Administrativo n.º 12.854/2025



**AGGE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ/MF sob n.º 05.279.106/0001/90, com sede na rua Baruel, 708 B, Suzano/SP, CEP 080675-090, vem mui respeitosamente à presença de V. Sas., por seu procurador ao final indicado, com fundamento no item 23.1 do Edital, apresentar

### **IMPUGNAÇÃO**

face ao Edital da licitação em epígrafe, o que faz consoante as razões a seguir expostas, requerendo seu recebimento e regular processamento.

## 1. DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação encontra-se embasada no item 23.1 do Instrumento Convocatório, que assim está disposto:

*23.1. 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*

Considerando que a data da sessão pública está marcada para 11.05.2026, resta hialina a tempestividade da presente, motivo pelo qual deve ser **RECEBIDA** e devidamente **PROCESSADA**, e como se verá a seguir, **INTEGRALMENTE PROVIDA**.

## 2. DOS FATOS

A Impugnante tomou conhecimento do Edital de Pregão na forma eletrônica, que tem por objeto o *registro de preços, pelo período de 12 (doze) meses, para contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados, em regime de dedicação exclusiva de mão-de-obra, destinados à execução de atividades instrumentais, acessórias e de apoio administrativo e operacional para atender às necessidades da secretaria de educação.*

Contudo, analisando os itens editalícios a impugnante se deparou com condições ilegais, como a exigência de atestados comprovem atividade específica, não restando alternativa senão impugnar os termos do Edital em tela.

Ora, sabe-se que a Administração Pública tem a obrigação de licitar, e, para tanto, elabora os termos editalícios os quais as empresas licitantes bem como a própria Administração devem cumprir, nos estritos moldes da legislação correlata.

### 3. DO MÉRITO

Conforme se demonstrará a seguir, o instrumento convocatório contém disposições que extrapolam os limites juridicamente admissíveis da discricionariedade administrativa em matéria de contratação pública, impondo exigências manifestamente desproporcionais, restritivas à competitividade e incompatíveis com os princípios estruturantes da Lei nº 14.133/2021.

Embora seja inequívoco que a Administração Pública detenha prerrogativa para estabelecer critérios de habilitação técnica destinados à garantia da adequada execução contratual, tais exigências devem observar estrita pertinência com o objeto licitado, além de submeter-se aos postulados da razoabilidade, proporcionalidade, motivação e ampla competitividade, não podendo converter-se em instrumentos de restrição indevida ao universo de participantes do certame.

No caso concreto, verifica-se que o edital promove verdadeira ampliação ilegítima das exigências de habilitação técnica, impondo comprovação operacional correspondente a “50% de cada função” integrante da contratação, apesar da manifesta heterogeneidade do objeto e da própria natureza estimativa e variável dos quantitativos previstos no Termo de Referência.

Além disso, o instrumento convocatório incorre em grave irregularidade ao vincular a execução contratual à utilização de Convenção Coletiva de Trabalho específica do segmento educacional, mesmo diante da multiplicidade de

categorias profissionais abrangidas pela contratação e da evidente ausência de correspondência entre a referida norma coletiva e a atividade econômica preponderante das potenciais licitantes.

Tais disposições, além de afrontarem diretamente os princípios da legalidade, competitividade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa, previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021, possuem potencial concreto de comprometer a ampla participação de interessados, restringir artificialmente a disputa e produzir severas distorções na formulação das propostas e no equilíbrio econômico-financeiro da futura contratação.

Dessa forma, diante da manifesta incompatibilidade das cláusulas impugnadas com o regime jurídico das contratações públicas e com os princípios constitucionais que regem os procedimentos licitatórios, impõe-se a necessária revisão do instrumento convocatório, conforme passa a demonstrar.

**3.1 – DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA CORRESPONDENTE A 50% DE CADA FUNÇÃO PREVISTA NO EDITAL – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, RAZOABILIDADE, COMPETITIVIDADE E ÀS DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 14.133/2021**

O instrumento convocatório estabelece, em seu item 9.10.2, que a licitante deverá apresentar atestado de capacidade técnica apto a comprovar experiência correspondente a, no mínimo, "50% de cada função" necessária à execução contratual. Referida exigência, todavia, revela-se manifestamente excessiva, desarrazoada e incompatível com os limites juridicamente admissíveis para fins de habilitação técnica em procedimentos licitatórios, notadamente diante das disposições da Lei nº 14.133/2021, dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e da jurisprudência consolidada acerca da vedação à restrição indevida da competitividade.

*9.10.2. A licitante deverá apresentar no mínimo 1 (um) atestado de capacidade técnica expedida por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da licitante que comprove aptidão para desempenho das atividades dessa licitação, de forma satisfatória com no mínimo 50% de cada função que serão necessários para suprir a demanda prevista no edital.*

Com efeito, o instrumento convocatório não se limita a exigir a demonstração de aptidão operacional compatível com as parcelas de maior relevância técnica e econômica do objeto licitado, como autorizado pelo ordenamento jurídico, **MAS IMPÕE, DE FORMA CUMULATIVA E INDISCRIMINADA, A COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA EQUIVALENTE A 50% DE CADA UMA DAS FUNÇÕES INTEGRANTES DA CONTRATAÇÃO**, abrangendo, simultaneamente, atividades de natureza absolutamente distinta entre si, tais como limpeza e conservação, apoio escolar, alimentação, transporte, manutenção predial, apoio técnico-operacional, atividades administrativas e funções especializadas.

O Termo de Referência demonstra que a contratação abrange quantitativo estimado de 1.145 profissionais distribuídos em múltiplas categorias, incluindo cozinheiros, auxiliares de serviços gerais, auxiliares de desenvolvimento infantil, cuidadores, vigias, inspetores, motoristas, nutricionistas, eletricitas, bombeiros hidráulicos, pedreiros, serventes, intérpretes de libras e diversas outras funções operacionais de natureza heterogênea.

A estrutura descrita evidencia que a cláusula editalícia impugnada acaba por exigir que a licitante demonstre experiência pretérita praticamente equivalente à execução integral do próprio objeto licitado, circunstância que extrapola, por completo, os limites da razoabilidade administrativa e converte a fase de habilitação em verdadeiro

mecanismo de limitação artificial da disputa, em frontal violação às diretrizes da Lei nº 14.133/2021.

A ilegalidade da exigência torna-se ainda mais evidente quando se constata que **O PRÓPRIO TERMO DE REFERÊNCIA RECONHECE, EXPRESSAMENTE, QUE OS QUANTITATIVOS PREVISTOS POSSUEM NATUREZA MERAMENTE ESTIMATIVA**, inexistindo obrigação de contratação integral dos postos indicados, porquanto a execução ocorrerá de forma gradual, sob demanda, mediante emissão de ordens de serviço específicas e em conformidade com a efetiva necessidade da Administração.

Ou seja, o próprio instrumento convocatório admite que a contratação não se realizará, necessariamente, em sua integralidade, reconhecendo a variabilidade operacional do objeto e a inexistência de garantia de consumo integral dos quantitativos estimados.

Não obstante, paradoxalmente, a Administração exige dos licitantes comprovação operacional rígida, cumulativa e massiva sobre a totalidade das funções previstas, em percentuais extremamente elevados, sem qualquer demonstração técnica concreta de indispensabilidade que lastreie tal imposição.

Tal contradição evidencia manifesta ausência de proporcionalidade entre a efetiva necessidade administrativa e o rigor imposto na fase de habilitação técnica, notadamente porque a Lei nº 14.133/2021 não confere à Administração Pública autorização para estabelecer exigências desnecessárias ou excessivas que comprometam o caráter competitivo do certame.

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a documentação relativa à qualificação técnico-operacional deve restringir-se à demonstração de capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade equivalente ou superior, inexistindo qualquer autorização legal para a imposição de exigências desproporcionais ou equivalentes à comprovação de execução pretérita integral do próprio objeto licitado.

No mesmo sentido, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal dispõe que somente poderão ser exigidas qualificações técnicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais, vedando-se, de forma expressa, exigências que ultrapassem o estritamente necessário à adequada execução do objeto.

Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho leciona:

*"A Administração não pode fazer exigências indevidas e impertinentes para a habilitação do licitante. A própria Constituição, ao referir-se ao processo de licitação, indica que este 'somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações' (art. 37, XXI)."*

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 2018).

O STJ entende que o afastamento de licitantes por meros detalhes formais ou exigências excessivas viola o princípio da razoabilidade e a finalidade de selecionar a proposta mais vantajosa.

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA EXCESSIVA. 1. É excessiva a exigência feita pela administração pública de que, em procedimento licitatório, o balanço da empresa seja assinado pelo sócio-dirigente, quando a sua existência, validade e eficácia não foram desconstituídas, haja vista estar

autenticado pelo contador e rubricado pelo referido sócio. 2. Há violação ao princípio da estrita vinculação ao Edital, quando a administração cria nova exigência editalícia sem a observância do prescrito no § 4º, art. 21, da Lei nº 8.666/93.3. O procedimento licitatório há de ser o mais abrangente possível, a fim de possibilitar o maior número possível de concorrentes, tudo a possibilitar a escolha da proposta mais vantajosa.4. Não deve ser afastado candidato do certame licitatório, por meros detalhes formais. No particular, o ato administrativo deve ser vinculado ao princípio da razoabilidade, afastando-se de produzir efeitos sem caráter substancial.5. Segurança concedida.

(STJ - MS: 5631 DF 1998/0005624-6, Relator: Ministro JOSÉ DELGADO, Data de Julgamento: 13/05/1998, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJ 17/08/1998 p. 7)

A exigência ora impugnada afronta, com precisão cirúrgica, o limite constitucional estabelecido pelo constituinte originário, pois deixa de restringir-se às parcelas efetivamente relevantes do objeto e passa a exigir experiência simultânea em praticamente toda a estrutura funcional da contratação, como se fosse juridicamente admissível impor ao licitante a demonstração de que já executou, anteriormente, contrato substancialmente idêntico ao ora em disputa, prática há muito rechaçada pela doutrina e pela jurisprudência especializadas.

Acresce-se que o objeto possui natureza manifestamente heterogênea, envolvendo categorias profissionais distintas, submetidas a realidades operacionais próprias, estruturas administrativas independentes e, inclusive, regimes sindicais diversos.

Inexiste, portanto, qualquer homogeneidade técnica que pudesse, ainda que em tese, justificar o tratamento unitário e cumulativo de todas essas funções para fins de qualificação técnico-operacional.

A Administração, no entanto, não apresenta qualquer justificativa técnica individualizada apta a demonstrar por qual razão a totalidade das funções deveria ser considerada parcela de maior relevância, tampouco fundamenta tecnicamente o percentual de 50% imposto de maneira indiscriminada e cumulativa sobre todas as categorias profissionais abrangidas pelo objeto. Tal omissão motivacional afronta diretamente os princípios da motivação, da proporcionalidade, da razoabilidade e da competitividade, insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira esclarece:

*"As exigências para habilitação dos licitantes devem ser proporcionais à complexidade do objeto a ser contratado."*  
(OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 2018).

Do mesmo modo, José dos Santos Carvalho Filho ressalta que a qualificação técnica constitui instrumento destinado exclusivamente à verificação da aptidão operacional necessária ao cumprimento contratual, não podendo converter-se em mecanismo de exclusão indevida de competidores:

*"A capacidade técnica é o meio de verificar-se a aptidão profissional e operacional do licitante para a execução do que vier a ser contratado (...)"*  
(CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 2018).

No presente caso, todavia, a cláusula editalícia acaba por restringir artificialmente o universo de participantes aptos à disputa, favorecendo empresas de porte excepcional ou eventualmente já atuantes em contratos públicos de grande dimensão, em

detrimento da ampla competitividade que deve, por imperativo constitucional e legal, reger os procedimentos licitatórios.

Ante o exposto, a exigência de comprovação correspondente a 50% de cada função revela-se manifestamente ilegal e desproporcional, impondo-se sua revisão pela Administração Pública, com adequação dos requisitos de habilitação técnica aos limites efetivamente autorizados pela Lei nº 14.133/2021 e pela Constituição Federal, de modo a preservar a competitividade, a isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa para o erário.

**3.2 - DA ILEGALIDADE DA VINCULAÇÃO INDEVIDA À CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO DO SETOR EDUCACIONAL - VIOLAÇÃO À LEGALIDADE, À LIBERDADE SINDICAL, À COMPETITIVIDADE E AO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DA CONTRATAÇÃO**

O Termo de Referência encerra, ainda, grave irregularidade ao adotar como parâmetro vinculativo para a execução contratual e para a formação de preços Convenção Coletiva de Trabalho específica do segmento educacional, inclusive mediante indicação expressa de registros ministeriais, processos administrativos e enquadramentos aplicáveis às funções integrantes do objeto.

Sucedo que o objeto licitado não se restringe a atividades tipicamente vinculadas ao segmento econômico da educação, abrangendo ampla diversidade de funções operacionais e técnicas relacionadas a limpeza, conservação, transporte, alimentação, apoio operacional, manutenção predial, apoio administrativo e serviços técnicos especializados, cujas características materiais não guardam qualquer correspondência necessária com o referido enquadramento sindical.

Não obstante, a Administração elegeu, **UNILATERALMENTE, CONVENÇÃO COLETIVA VINCULADA AO SETOR EDUCACIONAL** como parâmetro remuneratório para categorias que, do ponto de vista material e jurídico, **NÃO SE IDENTIFICAM COM ESSE ENQUADRAMENTO SINDICAL**, circunstância que afronta diretamente a legislação trabalhista consolidada e os princípios que regem as relações coletivas de trabalho no ordenamento jurídico brasileiro.

Com efeito, o enquadramento sindical não decorre da vontade da Administração Pública, nem pode ser artificialmente imposto pelo instrumento convocatório.

Nos termos dos arts. 511 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho — CLT, o enquadramento sindical decorre da atividade econômica preponderante exercida pela empresa, sendo juridicamente inviável que o edital determine, de forma compulsória, qual convenção coletiva deverá ser adotada pelas licitantes em substituição à norma coletiva correspondente à sua efetiva categoria econômica.

Empresas especializadas em asseio e conservação, *facilities*, terceirização de mão de obra, transporte, alimentação coletiva ou manutenção predial não se metamorfoseiam em empresas do setor educacional pelo simples fato de que os serviços contratados serão executados em unidades escolares.

**O LOCAL DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS NÃO ALTERA, EM ABSOLUTO, A ATIVIDADE ECONÔMICA PREPONDERANTE DA EMPRESA CONTRATADA E, POR CONSEQUÊNCIA, NÃO MODIFICA O ENQUADRAMENTO SINDICAL QUE LHE É JURIDICAMENTE APLICÁVEL.**

A irregularidade torna-se ainda mais grave diante da inadequação material da convenção coletiva referenciada no instrumento convocatório, a qual, conforme se constata da análise do próprio Termo de Referência, sequer contempla adequadamente os benefícios e condições necessários para abarcar a totalidade das categorias profissionais envolvidas no objeto contratual.

Tal circunstância produz severas distorções concorrenciais e econômico-financeiras, na medida em que interfere diretamente na formação de preços, no dimensionamento dos encargos trabalhistas e na estrutura remuneratória das propostas apresentadas pelas licitantes, comprometendo a higidez do certame e impondo riscos concretos ao futuro contrato.

Ademais, a utilização de convenção coletiva incompatível com a atividade econômica efetivamente exercida pelas empresas potencialmente participantes amplia de forma significativa os riscos de:

- inexecutabilidade contratual decorrente de subprecificação fundada em base normativa equivocada;
- geração de passivos trabalhistas pela aplicação de norma coletiva estranha à categoria do trabalhador;
- necessidade de futuras repactuações com impacto sobre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- desequilíbrio econômico-financeiro superveniente à formalização do vínculo contratual; e
- judicialização da contratação, com prejuízos diretos ao interesse público.

A própria doutrina administrativista reconhece a íntima e indissolúvel relação entre as convenções coletivas de trabalho e a manutenção do equilíbrio

econômico-financeiro dos contratos administrativos que envolvem dedicação exclusiva de mão de obra.

Nesse sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira observa:

*"Discute-se a possibilidade de revisão dos contratos administrativos no caso em que os salários dos empregados da contratada foram alterados por acordo ou convenção coletiva de trabalho."*

(OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 2018).

Há, ainda, evidente contradição interna no próprio Termo de Referência: o documento declara, em diversos trechos, que a execução contratual observará as convenções coletivas aplicáveis às categorias profissionais envolvidas; todavia, simultaneamente, o instrumento convocatório direciona convenções específicas e estabelece enquadramentos previamente definidos, em clara tentativa de uniformização artificial de regimes sindicais absolutamente distintos entre si.

Em outras palavras, o edital reconhece formalmente a pluralidade de categorias profissionais envolvidas na contratação, mas, contraditoriamente, busca impor tratamento sindical uniforme e incompatível com a realidade jurídica e operacional das empresas licitantes, dualidade inconciliável que, por si só, revela a incoerência sistêmica do instrumento convocatório.

Tal conduta viola frontalmente:

- o princípio da legalidade, ante a usurpação de competência de natureza trabalhista pela Administração Pública;
- a liberdade sindical, garantida pela Constituição Federal e pelas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil;

- o princípio da razoabilidade, pela imposição de parâmetros normativos desconexos da realidade operacional das licitantes;
- o princípio da competitividade, ao restringir artificialmente o universo de participantes em condições de formular propostas economicamente sustentáveis;
- o princípio da isonomia entre os licitantes, ao impor obrigações distintas conforme a atividade econômica de cada empresa; e
- o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, comprometido pela distorção na base de formação de preços.

Diante do exposto, impõe-se a retificação do instrumento convocatório, com o afastamento de qualquer imposição indevida de enquadramento sindical ou vinculação obrigatória à convenção coletiva do setor educacional para categorias profissionais que não se inserem nesse segmento econômico, permitindo-se que cada licitante formule sua proposta com base na convenção coletiva efetivamente compatível com sua atividade econômica preponderante e com a categoria profissional correspondente.

Somente assim se preservarão a legalidade, a segurança jurídica, o equilíbrio econômico-financeiro do futuro contrato e a ampla competitividade do certame licitatório.

Impõe-se, portanto, a retificação do edital para adequação das exigências aos limites legais, sob pena de nulidade do certame por restrição indevida à competitividade.

#### 4. DO PEDIDO

Diante do exposto, não restando a menor dúvida de que o Edital ora combatido contém máculas que desvirtuam sua finalidade, tornando-o ilegal, requer que seja a presente **IMPUGNAÇÃO RECEBIDA E JULGADA TOTALMENTE PROCEDENTE**, para que se determine a reforma do presente Instrumento Convocatório, suprimindo do mesmo os termos ilegais, adequando-os à atual legislação, reabrindo-se o prazo para apresentação das propostas, através de nova publicação.

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

Termos em que,  
P. E. Deferimento.

Suzano, 06 de maio de 2026.

**AGGE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA**