IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 23/2025 – FUNESA

PROCESSO Nº 3499/2024 – COMPRAS.GOV/FUNESA

Ilustríssima Senhora Pregoeira da Fundação Estadual de Saúde de Sergipe – FUNESA.

I – DA IMPUGNANTE

A ABOSS SERVIÇOS E ENGENHARIA LTDA, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas sob o nº.26.813.005/0001-27, situada na Rua João Pessoa, centro-Aracaju/SE, vem por meio do seu representante legal **ALISSON BRUNO OLIVEIRA SANTOS**, divorciado, natural da cidade de Aracaju/SE, nascido em 25/04/1986, CPF 840.071.685-04, residente na Rua Espirito Santo, 1313, bairro Novo Paraiso CEP. 49.082-170, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, bem como no item 4.0 do Edital do Pregão Eletrônico nº 23/2025, vem, respeitosamente, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

II – DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do item 4.1 do Edital, a impugnação pode ser apresentada até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública. Considerando que a sessão está prevista para o dia 19/12/2025, a presente impugnação é manifestamente **tempestiva**, devendo ser conhecida e apreciada pela Administração.

III – DO OBJETO DO CERTAME E DA NATUREZA JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO.

O Edital tem por objeto a "contratação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva, com dedicação exclusiva de mão de obra", envolvendo postos fixos de trabalho (18 profissionais), com clara predominância do custo de **mão de obra** sobre quaisquer insumos eventuais.

Todavia, embora a realidade contratual revele inequívoca **contratação de mão de obra continuada**, o Edital e o Termo de Referência promovem indevida confusão conceitual ao tratar o objeto como se fosse **serviço de engenharia**, exigindo atestados e critérios incompatíveis com a natureza predominante da contratação.

Tal distorção viola o princípio da **adequação entre o objeto e as exigências de habilitação**, consagrado nos arts. 5º, caput, e 67 da Lei nº 14.133/2021.

IV – DAS CLÁUSULAS ILEGAIS, RESTRITIVAS E DAS IRREGULARIDADES DO EDITAL

1. Da restritividade indevida do Edital – Item 13.9 e subitens (13.9.1.1 a 13.9.7)

O Edital, especialmente em seu **item 13.9 e subitens 13.9.1.1 a 13.9.7**, impõe exigências de qualificação técnica que extrapolam os limites legais estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, revelando-se **ilegais, desproporcionais e restritivas à competitividade**.

Nos termos do **art. 67 da Lei nº 14.133/2021**, a qualificação técnica deve se limitar exclusivamente à comprovação de que o licitante possui aptidão para executar o objeto licitado, **vedada a imposição de requisitos irrelevantes, excessivos ou dissociados da natureza da contratação**.

O §1º do referido artigo é expresso ao dispor que:

> "A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á à comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação."

O Edital, contudo, ao exigir no item 13.9 e seus subitens requisitos típicos de **serviços de engenharia complexos**, ignora que o próprio Termo de Referência caracteriza o objeto como **serviço comum, continuado, com dedicação exclusiva de mão de obra**, o que torna tais exigências manifestamente ilegais.

2. Da ilegalidade específica dos subitens 13.9.1.1 a 13.9.7

Quanto ao Item 13.9.1.1 – Exigência de atestados incompatíveis com a natureza do objeto.

A exigência de atestados que não delimitam claramente a experiência em **gestão de mão de obra continuada**, mas sim em atividades genéricas ou típicas de engenharia, viola diretamente o art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

> O **TCU, no Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário**, firmou entendimento de que, em contratações de **dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados devem comprovar experiência na administração de postos de trabalho,** e não na execução de obras ou serviços técnicos especializados.

Dessa maneira, tal item está expressamente ilegal, a redação afronta a Lei e o Tribunal de Contas da União, sendo item manifestadamente ilegal.

Situação essa, que deverá ser retificada, sob pena de nulidade, pois trata-se de exigência cumulada com item acima, devendo ser revisada, uma vez que se trata de mão de obra, e no Edital exige-se cumulativamente itens com expressão técnica voltada para serviços de engenharia, exige-se CREA E RT, quando na realidade poderá a empresa apresentar atestados com mão de obra similares contidos, bem como, outro conselho Técnico competente que poderá fiscalizar.

Observe que o questionado aqui não é sobre exigir conselho, responsável técnico, mas sim, sobre o Edital limitar-se atividade de engenharia, quando na realidade trata-se de serviço de dedicação de mão de obra exclusiva conforme o próprio TERMO DE REFERENCIA traz, bem como, o Edital.

No item 13.9.1.1 menciona que a empresa deverá apresentar ACT – de manutenção Predial, quando na realidade, trata-se de mão de obra e gerenciamento, no objeto contempla

apenas 01 Encarregado manutenção, bem como, 01 auxiliar manutenção, o serviço se quer tem predominância relevante.

Exige ainda ilegalmente nas alíneas "C" QUE O ATESTADO SEJA CONTINUO DE MANUTENÇÃO, o que é expressivamente ilegal, conforme já mencionado ACORDÃO acima. Nesse item, ainda mais, causa estranhamento e discrepância, ele menciona que no atestado contenha no mínimo 6 pessoas (mão de obra) , no prazo de 18 meses.

Ou seja, o que era para ser um atesado simples de mão de obra, torna-se uma exigência extensa e restritiva de quantitativo, característica engenharia e prazo contraditório, pois não se trata de experiência da empresa, mas do atestado, logo, quem faz um serviço de 06 meses, ou 12 não terá seu atestado analisado, pois exige-se que tenha no mínimo 18 meses, não havendo nenhuma relação com a Lei para tal exigência, devendo a mesmo ser excluída.

Ainda sobre as restrições, na alínea "d" menciona que a empresa possua atestados com serviços de manutenção predial, elementos civis, edificações públicas, etc. Ocorre ainda que o Edital está cheio de vícios, esses que se não forem corrigidos, poderão compactuar para nulidade do certame, pois, novamente mencionamos que trata-se de serviço de mão de obra, a parte predominante é mão de obra, tem no objeto inclusive auxiliar de serviços gerais, jardineiro. Os serviços conforme o TR mesmo menciona abrange mão de obra exclusiva, mensal, com encargos sociais, benefícios, e muito mais.

Seguindo ainda na análise nos debruçamos o item exigido na alínea 'e" mencionando que a empresa tem que ter um atestado de no mínimo 02 municípios diferentes, situação essa que é nitidamente RESTRITIVA/FORA DO PARÂMETRO EXIGIDO E EMBASADO POR LEI.

-Qual relação da seguinte exigência?

É uma realidade muito controvérsia, tal exigência é rasa, descabida e ilegal, digo, ilegal, pois não há amparo em Lei para tal.

A Administração Pública não pode exigir requisitos que não guardem relação direta com o núcleo do objeto. Tal prática afronta os princípios da **razoabilidade e proporcionalidade**, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

O TCU, no **Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário**, assentou que cláusulas que impõem exigências excessivas **configuram restrição indevida à competitividade**, **devendo ser afastadas.**

A exigência constante destes subitens reduz indevidamente o universo de competidores aptos, criando barreira artificial à participação de empresas plenamente capazes de executar o objeto.

Tal conduta contraria o entendimento consolidado no **Acórdão TCU nº 3.037/2015 – Plenário**, segundo o qual a qualificação técnica não pode servir como instrumento de direcionamento do certame.

Não há no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência qualquer justificativa técnica que sustente a exigência prevista neste subitem, em afronta ao **art. 18, §1º, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021**.

A ausência de motivação técnica específica **torna a cláusula nula**, conforme reiterada jurisprudência do TCU (Acórdão nº 1.070/2019 – Plenário).

Da analise geral do Item 13.9 – Desvio da finalidade da habilitação técnica

A habilitação técnica tem caráter instrumental e não pode ser utilizada para selecionar previamente determinados fornecedores. Tal prática viola o princípio da **isonomia**, consagrado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

O **TCE/SE** possui entendimento reiterado no sentido de que exigências que extrapolam o objeto configuram irregularidade grave, sujeita à determinação de retificação do edital.

A Lei nº 14.133/2021 não autoriza a exigência de qualificações técnicas que não estejam diretamente relacionadas à execução do objeto. O subitem em questão afronta o **princípio da legalidade estrita**, aplicável à Administração Pública.

A manutenção deste subitem, nos moldes atuais, gera forte indício de direcionamento, situação reiteradamente rechaçada pelo TCU, a exemplo do **Acórdão nº 2.144/2017 – Plenário**.

3. Do dever de revisão do Edital pela Administração Pública

Diante das ilegalidades apontadas, **impõe-se à Administração Pública o dever jurídico de revisar e retificar o Edital**, adequando as exigências de qualificação técnica aos limites estabelecidos no art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

A permanência de cláusulas sabidamente ilegais pode ensejar, em momento posterior, a atuação dos órgãos de controle, com eventual **responsabilização pessoal dos agentes públicos envolvidos**, inclusive sob a ótica da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), caso reste configurado dolo ou violação consciente aos princípios da Administração Pública.

4. Da indevida caracterização do objeto como serviço de engenharia

Embora o Edital mencione atividades acessórias de engenharia, o próprio Termo de Referência reconhece que o certame é composto, essencialmente, por:

- Prestação de mão de obra (item principal);
- Fornecimento eventual de materiais;
- Horas extras.

Não se trata de contratação de obra ou de serviço técnico especializado de engenharia, mas de **serviço comum**, nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o que, inclusive, é reconhecido no Estudo Técnico Preliminar.

A exigência de atestados ou qualificações típicas de engenharia afronta o art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como a Súmula TCU nº 263:

> ***"Para fins de habilitação técnico-operacional, é vedada a exigência de quantitativos mínimos ou prazos máximos que não guardem proporção com o objeto da licitação."***

5. Da ausência da planilha detalhada do ORSE – Violação ao item 5.10.1.2 do Edital

O item 5.10.1.2 do Edital estabelece que o fornecimento de materiais e equipamentos terá valor estimado de R$ 1.800.000,00, com base na Tabela ORSE, sobre o qual incidirá desconto linear.

Entretanto, **não foi disponibilizada a planilha detalhada do ORSE**, tampouco a relação clara dos serviços e insumos considerados na estimativa, impossibilitando:

- A adequada formulação das propostas;
- A verificação da exequibilidade;
- O efetivo controle social e concorrencial.

Tal omissão viola os arts. 18, §1º, inciso VI, e 23 da Lei nº 14.133/2021, bem como o entendimento do TCU no Acórdão nº 1.070/2019-Plenário, segundo o qual a ausência de orçamento detalhado compromete a lisura do certame.

6. Da falta de clareza quanto à lista de materiais

O Edital não apresenta, de forma clara e objetiva, a **lista mínima de materiais**, insumos e equipamentos que poderão ser demandados, transferindo integralmente ao licitante o risco de um objeto indeterminado.

Tal prática afronta o princípio da **clareza e da vinculação ao instrumento convocatório**, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, além de contrariar reiteradas decisões do TCU e dos Tribunais de Contas Estaduais.

7. Da obscuridade quanto ao prazo da garantia da proposta – Item 6.0

O item 6.0 do Edital prevê a exigência de garantia da proposta, mas **não esclarece de forma inequívoca o prazo de vigência dessa garantia**, limitando-se a mencionar o prazo de devolução.

A ausência de clareza quanto ao prazo exigido compromete a segurança jurídica e viola o art. 58, §2º, da Lei nº 14.133/2021, bem como o princípio da transparência.

8. Da ilegalidade da obrigatoriedade de vistoria técnica

O Edital no seu item 13.10 menciona sobre a obrigatoriedade e de como é imprescindível a vistoria técnica no local de execução do serviço, para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto que será contratado, tendo em vista esse requerimento o edital é omisso ao não mencionar se esta vistoria não seria obrigatória para os participantes do presente certame.

Esta omissão se torna ilegal e contrária aos princípios que regem a lei de licitações e contratos Lei 14.133/2021, uma vez que o seu art. 63, §3° determina que a obrigatoriedade de qualquer visória técnica ainda que imprescindível, se não atendida, deverá ser substituída por declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante, acerca do conhecimento das condições e peculiaridades da contratação.

Vale ressaltar, que o Acórdão nº 2.291/2021 – Plenário do TCU já consolidado, também determina que a não execução da vistoria seja substituída por declaração formal do licitante assinado por seu responsável técnico. Sendo assim essa determinação trás novamente insegurança jurídica ao processo e indo em desacordo com os dispositivos legais.

9. Do caráter restritivo do Edital e da violação à competitividade

O conjunto das exigências acima apontadas revela que o Edital é **restritivo**, direcionando o certame e limitando indevidamente a participação de empresas aptas à execução do objeto.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente cláusulas que frustrem o caráter competitivo da licitação. O TCU, no Acórdão nº 2.622/2013-Plenário, firmou entendimento de que cláusulas restritivas ensejam a nulidade do certame.

V – DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

A manutenção consciente de cláusulas ilegais e restritivas pode caracterizar infração administrativa, nos termos dos arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021, além de potencial afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa.

Os Tribunais de Contas têm reiteradamente reconhecido a responsabilização pessoal de agentes que autorizam ou mantêm editais com exigências ilegais, inclusive com aplicação de multa e determinação de anulação do certame.

VI – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se a Vossa Senhoria:

1. O **conhecimento e provimento integral da presente impugnação**, reconhecendo-se a existência de cláusulas ilegais, restritivas e desconformes à Lei nº 14.133/2021;
2. A **retificação do Edital do Pregão Eletrônico nº 23/2025**, especialmente quanto:
    a) À correta caracterização do objeto como **contratação de mão de obra continuada**, afastando-se exigências típicas de serviços de engenharia;
    b) À **revisão integral do item 13.9 e subitens 13.9.1.1 a 13.9.7**, limitando a qualificação técnica exclusivamente ao que autoriza o art. 67, caput e §1º, da Lei nº 14.133/2021;
    c) À adequação das exigências de **atestados de capacidade técnica**, restringindo-as à comprovação de experiência compatível com gestão de postos de trabalho e dedicação exclusiva de mão de obra;
    d) À disponibilização da **planilha detalhada do ORSE**, conforme previsto no item 5.10.1.2 do Edital;
    e) À apresentação clara e objetiva da **lista de materiais, insumos e equipamentos** passíveis de fornecimento;
    f) Ao esclarecimento expresso quanto ao **prazo de vigência da garantia da proposta**, previsto no item 6.0 do Edital.
    g) À obrigatoriedade ilegal de vistoria técnica
3. A **reabertura dos prazos do certame**, nos termos do art. 164, §2º, da Lei nº 14.133/2021, caso haja qualquer modificação no instrumento convocatório;

4. **Subsidiariamente**, caso não seja possível a imediata correção das ilegalidades apontadas, requer-se a **SUSPENSÃO DO CERTAME**, como medida de cautela administrativa, a fim de:

    a) Preservar a legalidade do procedimento licitatório;
    b) Evitar a consolidação de vícios insanáveis;
    c) Prevenir futuros questionamentos perante os órgãos de controle externo;
    d) Resguardar os princípios da legalidade, isonomia, competitividade, moralidade e segurança jurídica.

5. Por fim, requer-se que eventual indeferimento seja **devidamente motivado**, com enfrentamento específico de todos os fundamentos jurídicos ora apresentados, para fins de controle e eventual provocação dos órgãos de fiscalização competentes.

Aracaju 15 de dezembro de 2025.

Nesses termos, pede e aguarda deferimento.

Atenciosamente;



ALISSON BRUNO OLIVEIRA SANTOS

Sócio