

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO CONSÓRCIO PÚBLICO DA
REGIÃO NORTE DO ESPÍRITO SANTO**

Ref.: Pregão Eletrônico nº 002/2026

REBECCA MACHADO MOURA, brasileira, advogada – OAB/SP nº 469.139, domiciliada na R. Afonso Dias, 119 - Jardim Piracuama, São Paulo - SP, 05763-280, vem mui respeitosamente à presença de V. Sas., por seu procurador ao final indicado, 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 nº 14.133/21, sendo que esta impugnação encontra amparo no seu art. 164, bem como o contido no IV – 2., do Edital, que assim dispõe:

2. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo encaminhar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, mediante documento formalizado e apresentado no endereço eletrônico da Comissão Permanente de Contratação (licitacao@cimnorte.es.gov.br) ou no endereço eletrônico do provedor (https://www.portaldecompraspublicas.com.br).

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 o *"Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na terceirização de atividades meio, por meio do fornecimento de mão de obra de apoio administrativo, operacional e técnico, conforme cargos e funções descritos neste documento, a fim de atender demandas futuras do CIM NORTE e dos órgãos participantes, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos."*

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. DO MÉRITO

No que se refere ao mérito da presente impugnação, impõe-se registrar, desde logo, que o instrumento convocatório, conquanto ostente presunção relativa de legitimidade, não se subtrai ao controle jurídico de conformidade com o ordenamento, sobretudo porque o edital constitui o ato administrativo normativo que densifica, em sede concreta, o dever constitucional de observância à legalidade, à isonomia, à publicidade, à eficiência e à seleção da proposta mais vantajosa, balizando, com força vinculante, tanto a atuação da Administração quanto o comportamento dos particulares interessados.

Nessa perspectiva, eventual desconformidade editalícia não se traduz em mera irregularidade formal desprovida de consequências, mas, ao revés, representa vício potencialmente apto a comprometer a higidez do certame, porquanto repercute diretamente sobre a amplitude do universo competitivo, sobre a qualidade das propostas que serão apresentadas e, em última análise, sobre a própria tutela do interesse público primário.

Com efeito, a Lei nº 14.133/2021 consagrou modelo procedimental orientado pela racionalidade decisória, pela transparência, pela motivação e pelo planejamento, exigindo que as exigências de habilitação, os critérios de julgamento e os elementos de formação do preço estimado sejam compatíveis com o objeto licitado, tecnicamente justificáveis e juridicamente proporcionais, de sorte a não criarem barreiras artificiais de acesso nem distorções capazes de induzir a Administração a escolhas subótimas, seja por restrição indevida de competidores, seja por adoção de parâmetros econômico-financeiros insuficientes, seja, ainda, por inconsistências informacionais que fragilizam a publicidade e a segurança jurídica. Assim, demonstradas as impropriedades apontadas, as quais incidem, simultaneamente, sobre a proporcionalidade das exigências habilitatórias, sobre a robustez dos critérios de qualificação econômico-financeira e sobre a coerência e transparência das informações disponibilizadas aos potenciais licitantes, torna-se imperioso o acolhimento da presente impugnação, com a consequente retificação do edital, de modo a restabelecer a plena competitividade do certame e assegurar que a futura contratação se desenvolva em parâmetros efetivamente compatíveis com o interesse público.

3.1 – DA INSUFICIÊNCIA DO CRITÉRIO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – NECESSIDADE DE REVISÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE COMPROVAÇÃO OPERACIONAL

O instrumento convocatório estabelece, em seu item 6.4.2, exigência de comprovação de capacidade técnica correspondente a **apenas 10% do quantitativo total de postos de trabalho previstos no Termo de Referência**, mediante apresentação de atestado(s) de capacidade técnica.

Todavia, a exigência editalícia, tal como formulada, revela-se manifestamente insuficiente para aferir a real capacidade operacional das empresas licitantes, especialmente considerando a dimensão, a complexidade e o vulto econômico do objeto licitado.

Conforme se verifica no próprio Termo de Referência, o certame possui valor estimado de **R\$ 193.895.548,92 e contempla a disponibilização potencial de 1.636 postos de trabalho**, distribuídos entre diversas funções administrativas, operacionais e técnicas, a serem executadas simultaneamente em diferentes entes públicos participantes do consórcio.

Trata-se, portanto, de **CONTRATAÇÃO DE GRANDE PORTE**, caracterizada pela gestão intensiva de recursos humanos, pelo elevado impacto operacional e pela necessidade de capacidade administrativa e logística robusta por parte da futura contratada.

Nesse contexto, a exigência de comprovação de experiência correspondente a apenas 10% do quantitativo total de postos, equivalente a aproximadamente **A SOMENTE 163 POSTOS DE TRABALHO**, mostra-se desproporcionalmente reduzida em relação à dimensão da ata que se pretende celebrar, permitindo que empresas com experiência operacional significativamente inferior à complexidade do objeto participem e eventualmente venham a sagrar-se vencedoras do certame.

TAL CIRCUNSTÂNCIA COMPROMETE A PRÓPRIA FINALIDADE DA EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, QUE CONSISTE JUSTAMENTE EM ASSEGURAR QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTRATE EMPRESA EFETIVAMENTE APTA A EXECUTAR O OBJETO LICITADO COM SEGURANÇA, EFICIÊNCIA E REGULARIDADE, EVITANDO RISCOS DE INEXECUÇÃO CONTRATUAL, DESCONTINUIDADE DOS SERVIÇOS OU DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS.

A legislação que rege as contratações públicas autoriza a Administração a exigir comprovação de aptidão técnica compatível com o objeto da licitação, conforme expressamente dispõe a Lei nº 14.133/2021:

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

[...]

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

Da leitura do dispositivo legal, extrai-se que a Administração deve estabelecer critérios de qualificação técnica **COMPATÍVEIS COM A RELEVÂNCIA E A COMPLEXIDADE DO OBJETO**, de modo a garantir que a experiência comprovada seja efetivamente representativa da capacidade operacional exigida para a execução contratual.

No caso concreto, entretanto, a fixação de percentual mínimo de apenas **10% do quantitativo total de postos de trabalho revela-se excessivamente permissiva, permitindo que empresas com experiência reduzida na gestão de contratos de terceirização de grande escala disputem a licitação.**

Cumprir destacar que contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra apresentam **elevado grau de sensibilidade operacional**, pois envolvem, simultaneamente: I - recrutamento e gestão de grande contingente de trabalhadores; II - cumprimento rigoroso de obrigações trabalhistas e previdenciárias; III - substituições imediatas de pessoal em casos de ausência ou afastamento; IV - gestão administrativa e financeira complexa; V - manutenção da continuidade de serviços públicos essenciais.

A ausência de comprovação mínima mais robusta de experiência operacional eleva significativamente o risco de inadimplemento contratual, com potenciais repercussões diretas na prestação dos serviços públicos e na geração de passivos trabalhistas que podem, inclusive, atingir subsidiariamente a Administração Pública.

Dessa forma, a exigência editalícia, ao admitir experiência operacional extremamente reduzida diante da magnitude do contrato, fragiliza os mecanismos de proteção da Administração Pública, contrariando os princípios da eficiência, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa.

É importante registrar que o ordenamento jurídico não impõe limite mínimo de experiência a ser exigido, cabendo à Administração definir parâmetros técnicos razoáveis e proporcionais à complexidade do objeto.

No presente caso, considerando: I - o elevado valor estimado da contratação; II - a abrangência territorial da execução dos serviços; III - o número expressivo de postos de trabalho a serem geridos; IV - natureza contínua e essencial das atividades envolvidas, mostra-se plenamente razoável e tecnicamente justificável a revisão do critério de qualificação técnica atualmente previsto no edital, de modo a exigir comprovação de experiência operacional mais compatível com a magnitude do objeto.

Assim, a fim de assegurar maior segurança na execução contratual e selecionar empresa efetivamente capacitada para a gestão de contrato de grande porte, **mostra-se recomendável a elevação do percentual mínimo de comprovação de experiência para patamar de até 50% do quantitativo total de postos de trabalho previstos no Termo de Referência**, algo que encontra fundamento inclusive na lei de regência da presente licitação, valendo a transcrição do já citado art. 67, agora o contido no parágrafo 2º:

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a **exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo**, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Tal medida não configura restrição indevida à competitividade, mas sim adequação técnica do edital à complexidade do objeto, contribuindo para a seleção de empresas com efetiva capacidade operacional e reduzindo riscos de inexecução contratual.

Diante do exposto, impõe-se a revisão do item 6.4.2 do edital, de modo que o percentual mínimo de comprovação de capacidade técnica seja ajustado para patamar compatível com a dimensão do contrato, garantindo que a empresa vencedora possua experiência efetiva na gestão de contratos de terceirização de grande porte.

3.2 – DA INSUFICIÊNCIA DOS CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DIANTE DA EXCEPCIONAL MAGNITUDE DO VALOR DA CONTRATAÇÃO: NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DOS PARÂMETROS À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA SEGURANÇA CONTRATUAL

Prosseguindo na análise crítica do instrumento convocatório, outro ponto de elevada relevância jurídica se impõe ao exame: os critérios adotados para a aferição da qualificação econômico-financeira das empresas licitantes, consoante o disposto no item VII – 6.3.9. e 6.3.9.1. do edital, revelam-se manifestamente insuficientes para o fim a que se destinam, à luz do extraordinário vulto econômico da contratação pretendida.

Conforme expressamente consignado no instrumento convocatório, o valor estimado da presente contratação alcança a cifra de **R\$ 193.895.548,92 (cento e noventa e três milhões, oitocentos e noventa e cinco mil, quinhentos e quarenta e oito reais e noventa e dois centavos)**., montante que, por si só, evidencia a excepcional dimensão econômica do objeto licitado e a magnitude dos riscos inerentes à sua execução.

Não obstante, o edital estabelece, como critérios de qualificação econômico-financeira, tão somente a exigência de índice de liquidez geral e de liquidez corrente iguais ou superiores a 1 (um).

A análise sistemática e teleológica desses parâmetros, confrontada com a envergadura financeira da contratação, conduz à inequívoca conclusão de que os referidos índices são incapazes de fornecer à Administração Pública uma avaliação adequada e segura acerca da robustez patrimonial das empresas concorrentes.

Com efeito, índices de liquidez no patamar de 1 refletem, no máximo, uma condição financeira minimamente satisfatória para contratos de menor porte, revelando-se claramente insuficientes quando se trata de uma contratação que supera a casa dos cento e noventa milhões de reais, cujos encargos mensais com mão de obra, encargos sociais e trabalhistas e demais obrigações contratuais impõem à empresa contratada um nível de comprometimento financeiro de enorme expressão.

Cumprе sublinhar que as contratações que envolvem a terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva apresentam uma peculiaridade que torna ainda mais premente a necessidade de parâmetros financeiros mais rigorosos: o trabalhador terceirizado não aufere sua remuneração da Administração Pública diretamente, mas da empresa contratada, que deve dispor de suficiente capital de giro para honrar, mensalmente e sem solução de continuidade, as obrigações salariais, previdenciárias e trabalhistas de seu contingente de empregados.

A inadimplência da empresa contratada, nesse cenário, não afeta apenas o desempenho do contrato, mas impacta diretamente os direitos fundamentais dos trabalhadores envolvidos, com consequências sociais e jurídicas que a Administração tem o dever de prevenir.

A doutrina de direito administrativo é clara ao reconhecer que a exigência de qualificação econômico-financeira tem precisamente por escopo resguardar a Administração Pública e o interesse coletivo contra os riscos derivados da incapacidade patrimonial da empresa contratada.

Nesse sentido, ensina a eminente administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"A qualificação econômico-financeira busca assegurar que o licitante disponha de estrutura patrimonial suficiente para suportar os encargos decorrentes da execução contratual, prevenindo riscos de inadimplemento ou paralisação da prestação do serviço. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas.)

A jurisprudência dos Tribunais pátrios, por seu turno, tem reiteradamente reconhecido que a Administração Pública possui discricionariedade técnica para estabelecer os índices contábeis destinados à aferição da saúde financeira dos licitantes, desde que os parâmetros eleitos sejam comumente utilizados, devidamente justificados no procedimento licitatório e compatíveis com a natureza e o porte do objeto contratado.

Nesse sentido, merece destaque o seguinte aresto do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

"APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. MANDADO DE SEGURANÇA. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. ÍNDICES CONTÁBEIS QUE NÃO FOGEM À USUALIDADE. AUSENTE DESPROPORCIONALIDADE. VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. 1. No caso, primeiramente cumpre registrar que a nova Lei de Licitações, n. 14.133/2021, possibilitou à Administração Pública optar, até 30/12/2023, pela adoção da antiga norma de regência, Lei n. 8.666/93, além das Leis n. 10.520/2002 e

12.462/2011. In casu, o edital do Pregão Eletrônico nº 01/2021 do Município de Parobé expressamente optou por adotar as Leis n. 10.520/2002 e 8.666/93, razão pela qual a análise do presente caso se dá a luz das referidas normas. 2. Na hipótese contida nos autos, o Município de Parobé, por meio do edital de concorrência nº 01/2021, lançou licitação tendo como objeto a prestação de serviços de portaria diurna e noturna, a serem executados nas dependências dos prédios públicos municipais. 3. Inexistente quebra da igualdade ou da vinculação ao instrumento convocatório. Por meio de edital, a Administração comunica ao público-alvo o interesse em licitar, divulgando as condições para ingresso, permanência e vitória na competição. Daí o porquê de a ofensa à vinculação ao edital implicar também ofensa à proteção da confiança legítima. Indiscutível, portanto, que o edital vincula tanto a Administração Pública quanto os participantes. 4. Para fins de qualificação econômico-financeira, constou exigência no item 9, XII, do ato convocatório de apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis nos seguintes moldes: liquidez corrente, em índice mínimo de 1,00, liquidez geral, com índice mínimo de 1,00, gerência de capitais de terceiros, de 1,00, e grau de endividamento com índice máximo de 0,50. Não demonstrada a desproporcionalidade dos índices exigidos no instrumento convocatório ou que os valores adotados frustram o caráter competitivo do certame. Com efeito, a Lei de Licitações não limita a escolha de índices contábeis, tão somente delimitando que sejam eles justificados no procedimento licitatório e comumente adotados para a avaliação da situação econômico-financeira das empresas concorrentes. 5. Por pertinente, mesmo a Instrução Normativa n. 05/2017, vinculada à Administração Pública Federal, traz como índice exigível a solvência geral superior a 1, o que possui relação direta com a gerência de capitais de terceiros (recursos externos que empresas buscam para financiar suas atividades, a partir de entidades terceiras) e grau de endividamento, na medida em visam a verificar igualmente a boa situação financeira da empresa para execução do objeto licitação. Em outros termos, desatendido a requisito de habilitação na qualificação econômico-financeira, não se há falar em direito líquido e certo em favor da impetrante, porquanto ausente ilegalidade no agir da Administração Pública. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME. (TJ-RS - Apelação Cível nº 50019342820218210157, Segunda Câmara Cível, Relatora: Des.ª Laura Louzada Jaccottet, julgado em 26/07/2023, publicado em 27/07/2023)

A *ratio decidendi* do precedente supracitado, embora afaste a desproporcionalidade no caso concreto julgado, reforça o entendimento de que a adequação dos mecanismos para determinar a saúde financeira do futuro

contratado da Administração no sentido que é temerário exigir apenas os índices em questão sem prever exigência de **CAPITAL MÍNIMO OU DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO COMPATÍVEL COM A DIMENSÃO ECONÔMICA DA CONTRATAÇÃO.**

Tal condição, inclusive está positiva no parágrafo 4º do art. 69 da Lei Federal n.º 14.133/21:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

[...]

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a **exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.**

Não se trata, portanto, de inovação arbitrária, tampouco de cláusula restritiva desarrazoada. Ao contrário, trata-se de providência juridicamente admitida e tecnicamente recomendável em contratações de grande vulto, justamente para resguardar o interesse público contra o risco de contratação de empresas destituídas de lastro patrimonial suficiente para suportar a execução de obrigação contratual de elevada monta.

No presente caso, a inexistência de tal exigência fragiliza a modelagem da habilitação econômico-financeira, na medida em que permite a participação de empresas eventualmente desprovidas de estrutura patrimonial minimamente aderente à dimensão da contratação pretendida. Em um certame dessa magnitude, a limitação da análise a índices de liquidez mostra-se insuficiente,

pois tais indicadores, isoladamente considerados, não substituem a verificação objetiva do capital mínimo ou do patrimônio líquido da licitante.

Diante disso, impõe-se a revisão do edital, para que passe a contemplar, entre os requisitos de qualificação econômico-financeira, a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, em estrita conformidade com a previsão legal aplicável, reforçando-se, com isso, a segurança jurídica do certame, a idoneidade econômico-financeira das licitantes e a proteção do interesse público primário.

3.3 – DA INSUFICIÊNCIA DOS CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA – AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DO GRAU DE ENDIVIDAMENTO DAS LICITANTES

O instrumento convocatório, ao disciplinar a qualificação econômico-financeira das empresas participantes, estabelece a verificação da capacidade financeira das licitantes mediante a análise dos índices contábeis de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG), exigindo que tais indicadores apresentem resultado igual ou superior a 1 (um).

Entretanto, observa-se que o edital não estabelece qualquer parâmetro relacionado ao grau de endividamento das empresas licitantes, limitando a avaliação econômico-financeira à análise de indicadores de liquidez.

Tal circunstância revela-se tecnicamente insuficiente, pois como já articulado anteriormente deve ser considerada a magnitude do objeto licitado e

o vulto econômico da contratação pretendida, cujo valor estimado atinge R\$ 193.895.548,92 (cento e noventa e três milhões, oitocentos e noventa e cinco mil, quinhentos e quarenta e oito reais e noventa e dois centavos).

Contratações públicas dessa natureza — especialmente aquelas voltadas à prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra — demandam elevada capacidade financeira por parte da empresa contratada, pois envolvem obrigações permanentes e de grande impacto financeiro, tais como: I - pagamento mensal de elevado contingente de trabalhadores; II - recolhimento de encargos trabalhistas e previdenciários; III - gestão contínua de fluxo de caixa; IV - antecipação de despesas operacionais; V - manutenção da regularidade trabalhista ao longo de toda a execução contratual.

NESSA REALIDADE, A ANÁLISE EXCLUSIVA DE ÍNDICES DE LIQUIDEZ NÃO É SUFICIENTE PARA AFERIR A REAL SOLIDEZ FINANCEIRA DAS EMPRESAS LICITANTES, POIS TAIS INDICADORES REFLETEM APENAS A RELAÇÃO ENTRE ATIVOS E PASSIVOS EM DETERMINADO MOMENTO CONTÁBIL, NÃO REVELANDO O GRAU DE COMPROMETIMENTO ESTRUTURAL DA EMPRESA COM CAPITAL DE TERCEIROS.

Uma empresa pode apresentar índices de liquidez aparentemente adequados e, ainda assim, possuir estrutura financeira excessivamente alavancada, com elevado nível de endividamento, situação que pode comprometer sua capacidade de sustentar financeiramente a execução de contrato de grande porte.

A ausência de qualquer parâmetro relacionado ao nível de endividamento das empresas participantes amplia significativamente o risco de participação de licitantes cuja estrutura financeira esteja fragilizada, o que pode resultar em: I - dificuldades de cumprimento das obrigações contratuais; II - atraso no pagamento de salários e encargos trabalhistas; III - geração de passivos trabalhistas relevantes; IV - comprometimento da continuidade da prestação dos serviços.

Em contratos intensivos em mão de obra, tais riscos assumem proporções ainda mais relevantes, uma vez que eventual incapacidade financeira da empresa contratada impacta diretamente na execução dos serviços públicos, podendo gerar prejuízos operacionais e administrativos à Administração.

Por essa razão, é prática consolidada em diversos procedimentos licitatórios envolvendo terceirização de mão de obra a inclusão de indicador relacionado ao grau de endividamento das licitantes, justamente como mecanismo adicional de verificação da capacidade econômico-financeira das empresas.

A adoção de limite máximo de grau de endividamento equivalente a 0,5 (cinquenta por cento) constitui parâmetro amplamente utilizado na Administração Pública, por assegurar que a empresa possua estrutura patrimonial minimamente equilibrada, com nível razoável de capital próprio em relação ao capital de terceiros.

Tal medida contribui para a mitigação de riscos contratuais, reforçando a segurança da contratação e ampliando as garantias de que a

empresa vencedora possua efetiva capacidade financeira para suportar a execução do contrato.

Importante destacar que a inclusão desse parâmetro não configura restrição indevida à competitividade, mas sim medida voltada ao aprimoramento dos critérios de habilitação econômico-financeira, assegurando maior rigor na avaliação da capacidade financeira dos licitantes e maior proteção ao interesse público.

Diante da magnitude do contrato, da natureza continuada dos serviços e do elevado impacto financeiro da contratação, a ausência de análise do grau de endividamento configura lacuna relevante na modelagem econômico-financeira do edital, que merece ser corrigida.

Assim, mostra-se necessária a revisão das regras de qualificação econômico-financeira previstas no edital, com a inclusão de parâmetro adicional de avaliação do grau de endividamento das licitantes, recomendando-se a fixação de limite máximo de 0,5 (cinquenta por cento), de modo a assegurar que as empresas participantes possuam estrutura financeira compatível com a execução de contrato de grande vulto.

3.4. – DA ILEGALIDADE DAS CONDIÇÕES PARA MANUTENÇÃO E EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DOS CONTRATOS QUE SE PRETENDEM CELEBRAR APÓS O FIRMAMENTO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Tão grave quanto ao já articulado, foi identificado que a forma da manutenção das condições econômicas financeira dos contratos que se

pretendem celebrar após a celebração da Ata de Registro de Preço é o denominado "reajuste em sentido estrito" cujo conceito está contido no art. 6º, LVIII, e não a REPACTUAÇÃO QUE DEVE SER UTILIZADA PARA OS SERVIÇOS DE ALOCAÇÃO DE MÃO OBRA, conceituado nos termos do inciso LIX, do artigo supracitado:

LVIII - reajustamento em sentido estrito: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais;

LIX - repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para **serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra**, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra;

Em contratos dessa natureza, nos quais a parcela predominante dos custos decorre de obrigações trabalhistas e previdenciárias fixadas em instrumento de negociação coletiva, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro deve necessariamente ocorrer por meio da repactuação, instituto expressamente previsto no art. 135 da Lei nº 14.133/2021, que disciplina, de forma específica e técnica, a atualização dos valores contratuais em razão de variações nos custos decorrentes da execução do objeto, especialmente nas componentes relativas à mão de obra.

A DISTINÇÃO ENTRE REAJUSTE E REPACTUAÇÃO NÃO É MERAMENTE TERMINOLÓGICA, É SUBSTANCIAL.

O reajuste opera de forma automática, indexado à índice de preços geral ou setorial, e tem por finalidade recompor a defasagem inflacionária global sobre os preços contratados.

A repactuação, por sua vez, é instrumento técnico vinculado à demonstração analítica das variações efetivas nos custos de execução do contrato, especialmente aquelas decorrentes de novos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que alterem os pisos salariais, os benefícios, os encargos sociais e demais componentes da remuneração dos trabalhadores envolvidos na execução do objeto.

Marçal Justen Filho, ao comentar o art. 135 da Lei nº 14.133/2021, é absolutamente esclarecedor:

"Nos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a recomposição deve ocorrer por repactuação, pois os custos decorrem de obrigações trabalhistas sujeitas à negociação coletiva."
(JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 18ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023).

A previsão exclusiva de reajuste indexado a indicador inflacionário genérico não é tecnicamente apta a capturar as variações reais dos custos de execução em contratos de mão de obra com dedicação exclusiva, cuja matriz de custos é composta, predominantemente, por componentes trabalhistas cujas variações não guardam necessária correlação com os índices inflacionários gerais.

A manutenção dessa cláusula no instrumento convocatório, sem a correspondente previsão da repactuação como mecanismo principal de recomposição dos custos de mão de obra, compromete de forma grave e irreparável o equilíbrio econômico-financeiro contratual e transfere indevidamente ao contratado o risco decorrente de variações nos custos trabalhistas, risco que, por sua natureza e fundamento, não lhe pertence, em flagrante violação ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

4. DOS PEDIDOS

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.

São Paulo, 04 de março de 2026.

REBECCA MACHADO MOURA
OAB/SP 469.139