



Outlook

IMPUGNACAO PE 003/2026 N PROCESSO 96752

De DIRETORIA@FIDELITYSERVICOS.COM.BR <DIRETORIA@FIDELITYSERVICOS.COM.BR>

Data Ter, 24/03/2026 18:00

Para Licitação - NUCLEP <licitacao@nuclep.gov.br>

E-mail externo: mensagem não enviada pela NUCLEP. Trate com atenção.

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO

À NUCLEBRAS Equipamentos Pesados - NUCLEP

Ref.: Pregão Eletrônico nº 003/2026

Processo 96752

Objeto: Contratação de empresa especializada em serviços continuados de limpeza para os prédios da fábrica da Nuclep, incluindo seu Terminal Marítimo, em Itaguaí - RJ e do escritório na cidade do Rio de Janeiro - RJ, conforme especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência constante do Anexo I do Edital.

IMPUGNANTE:

FIDELITY SERVIÇOS TÉCNICOS E MANUTENÇÃO PREDIAL LTDA

CNPJ: 03.872.129/0001-88

Endereço: Rua Murilo Portugal, 112/8º andar – Charitas/Niterói-RJ

Representante legal: Victor Rogério Lira Matos

I – TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é apresentada tempestivamente, nos termos da legislação aplicável e do instrumento convocatório, razão pela qual deve ser conhecida e processada.

II – DOS FATOS

O Edital em referência tem por objeto a contratação de serviços de [descrever], todavia apresenta inconsistências e omissões relevantes que comprometem a legalidade do certame, a competitividade entre os licitantes e a adequada formulação das propostas, impondo-se sua retificação.

III – DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

1. Vedação à participação de cooperativas

A participação de sociedades cooperativas deve ser vedada no presente certame, tendo em vista a incompatibilidade entre o regime jurídico dessas entidades e a natureza dos serviços a serem executados.

Os serviços licitados pressupõem a existência de subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade na prestação laboral, características que descaracterizam o modelo cooperativista e evidenciam a configuração de mera intermediação de mão de obra.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União consolidou entendimento por meio da Súmula nº 281:

“É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado, houver necessidade de subordinação jurídica entre o trabalhador e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.”

Ademais, a admissão de cooperativas em tais hipóteses pode ensejar riscos à Administração Pública, especialmente quanto à responsabilização subsidiária por encargos trabalhistas, conforme entendimento consagrado na Súmula nº 331 do TST.

Dessa forma, revela-se imprescindível a vedação expressa da participação de cooperativas no edital.

2. Serviços de limpeza de caixa d'água

O edital apresenta falha relevante ao não contemplar, nas planilhas orçamentárias, a remuneração relativa aos serviços de limpeza de caixas d'água.

Trata-se de atividade com periodicidade anual, de natureza acessória e que exige conhecimentos técnicos específicos, bem como, em regra, a emissão de laudos por laboratório especializado.

Diante dessas características, mostra-se necessária:

- a) a inclusão da remuneração correspondente nas planilhas de custos;
- b) a previsão expressa da possibilidade de subcontratação dessa parcela.

A vedação à subcontratação, nesse caso, restringe indevidamente a competitividade e impõe às licitantes a manutenção de estrutura técnica permanente para execução de atividade eventual, elevando custos e reduzindo a eficiência da contratação.

A previsão de subcontratação dos serviços de limpeza de caixas d'água, bem como da emissão dos respectivos laudos técnicos, mostra-se adequada e juridicamente possível, especialmente em razão das características específicas e da baixa recorrência dessa parcela do objeto contratual.

Os serviços em questão possuem natureza eventual, com periodicidade anual, não se confundindo com a execução contínua e cotidiana dos serviços principais de limpeza e conservação predial. Trata-se, portanto, de atividade acessória, especializada e de baixa frequência dentro do escopo contratual, o que justifica tratamento diferenciado quanto à forma de execução.

Ademais, a limpeza de caixas d'água e a emissão de laudos técnicos exigem, em regra, conhecimentos técnicos específicos, além do atendimento a normas sanitárias e, eventualmente, certificações próprias, o que pode demandar a atuação de empresas especializadas nesse tipo de serviço. A possibilidade de subcontratação permite que a contratada principal recorra a prestadores tecnicamente qualificados, assegurando maior qualidade e conformidade na execução dessa atividade específica.

Sob o ponto de vista da eficiência administrativa, a vedação à subcontratação dessa parcela poderia restringir indevidamente a competitividade do certame, ao exigir que todas as licitantes possuam, em sua estrutura permanente, capacitação técnica e operacional para execução de um serviço de baixa frequência. Tal exigência poderia elevar custos, reduzir o número de participantes e, conseqüentemente, prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Importante ressaltar que a subcontratação, quando admitida, não afasta a responsabilidade integral da contratada principal pela execução do objeto contratual, conforme entendimento consolidado na legislação e na doutrina administrativa. Assim, a contratada permanece responsável pela qualidade dos serviços prestados, pelo cumprimento dos prazos e pela observância das normas legais e contratuais, inclusive quanto aos serviços subcontratados.

Adicionalmente, a Administração poderá estabelecer limites e condições para a subcontratação, tais como a exigência de prévia autorização, a comprovação da qualificação técnica da subcontratada e a vedação de subcontratação integral do objeto, garantindo o controle e a adequada execução contratual.

Diante do exposto, justifica-se a previsão de subcontratação dos serviços de limpeza de caixas d'água e emissão de laudos, tendo em vista sua natureza acessória, especializada e de execução anual, bem como a necessidade de promover maior competitividade, eficiência e qualidade na execução contratual, sem prejuízo da responsabilidade integral da contratada principal.

Importante destacar que a subcontratação não afasta a responsabilidade integral da contratada principal.

3. Vedação quanto a participação de licitantes optantes do Simples Nacional

A vedação à participação de empresas optantes pelo regime tributário do Simples Nacional em licitações cujo objeto envolva a contratação de serviços de limpeza com dedicação exclusiva de mão de obra fundamenta-se em aspectos legais, tributários e operacionais que impactam diretamente a execução contratual e a isonomia entre os licitantes.

Nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, as empresas optantes pelo Simples Nacional possuem tratamento tributário diferenciado, com recolhimento unificado de tributos. Contudo, o art. 17, inciso XII, da referida lei, estabelece restrições à opção por esse regime para empresas que realizem cessão ou locação de mão de obra, situação que se configura nos contratos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de trabalhadores, como é o caso dos serviços de limpeza.

A contratação de serviços de limpeza com mão de obra dedicada caracteriza-se pela disponibilização contínua de trabalhadores nas dependências da Administração, sob determinadas condições de subordinação operacional, o que se aproxima da cessão de mão de obra. Nesses casos, a legislação impede a permanência da empresa no regime do Simples Nacional, exigindo sua exclusão, sob pena de irregularidade fiscal.

Além disso, a participação de empresas optantes pelo Simples Nacional nesse tipo de certame pode comprometer a igualdade de condições entre os licitantes, uma vez que o regime simplificado de tributação pode resultar em composição de custos incompatível com as obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais inerentes à execução do contrato. Isso pode gerar propostas inexequíveis ou riscos de inadimplemento contratual, especialmente no que tange ao pagamento de encargos sociais e trabalhistas.

Ressalta-se ainda que a Administração Pública deve zelar pela adequada execução do contrato e pela mitigação de riscos trabalhistas subsidiários, nos termos da jurisprudência consolidada dos tribunais. A contratação de empresa em situação fiscal incompatível com o objeto licitado pode aumentar significativamente tais riscos.

Dessa forma, a vedação à participação de empresas optantes pelo Simples Nacional em licitações que envolvam serviços de limpeza com dedicação exclusiva de mão de obra revela-se medida necessária para assegurar a legalidade, a isonomia entre os concorrentes, a exequibilidade das propostas e a adequada execução contratual.

Ante o exposto, justifica-se a restrição à participação de empresas optantes pelo Simples Nacional no presente certame, em razão da incompatibilidade legal do regime tributário com o objeto contratado, bem como para garantir a segurança jurídica, a competitividade justa e a eficiência da contratação pública.

4. O Edital deve exigir que os licitantes encaminhem, após a rodada de lances, a composição do preço por posto de serviço como critério de classificação/desclassificação da proposta econômica

A exigência de apresentação da composição detalhada do preço por posto de serviço, no âmbito de licitação que envolva a contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, mostra-se medida necessária para assegurar a exequibilidade das propostas, a transparência na formação de preços e a adequada seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Nos contratos dessa natureza, a maior parcela do custo está diretamente relacionada à mão de obra, incluindo salários, encargos trabalhistas, previdenciários, benefícios obrigatórios e demais insumos previstos em convenções coletivas de trabalho. Nesse contexto, a simples apresentação do valor global da proposta não é suficiente para aferir se os valores ofertados são compatíveis com as obrigações legais e contratuais assumidas pela futura contratada.

A composição do preço por posto de serviço permite à Administração verificar, de forma objetiva, se foram observados os pisos salariais da categoria, os encargos sociais obrigatórios, os benefícios previstos em normas coletivas, bem como os custos indiretos e a margem de lucro. Tal análise é essencial para identificar propostas inexecutáveis, que possam comprometer a execução contratual ou resultar em inadimplemento de obrigações trabalhistas.

Além disso, a exigência contribui para a promoção da isonomia entre os licitantes, evitando que propostas artificialmente reduzidas, decorrentes da omissão ou subdimensionamento de custos obrigatórios, sejam indevidamente classificadas em detrimento de propostas regulares e compatíveis com a legislação vigente.

A medida também se alinha ao dever da Administração de mitigar riscos trabalhistas subsidiários, conforme entendimento consolidado na jurisprudência, uma vez que a contratação de empresa com proposta inexecutável pode resultar no descumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, com potencial responsabilização do ente público.

Ressalte-se que a exigência da planilha de composição de custos não constitui restrição indevida à competitividade, mas sim instrumento de controle e verificação da consistência das propostas apresentadas, sendo amplamente admitida em contratações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra.

Por fim, a utilização dessa composição como critério de classificação ou desclassificação encontra respaldo no princípio da vinculação ao instrumento convocatório e no dever de seleção de propostas exequíveis, permitindo à Administração afastar propostas que não demonstrem, de forma clara e comprovada, a viabilidade econômica da execução contratual.

Diante do exposto, justifica-se a exigência de envio da composição detalhada do preço por posto de serviço como critério de classificação ou desclassificação das propostas econômicas, por se tratar de mecanismo indispensável para aferição da exequibilidade, garantia da isonomia, mitigação de riscos trabalhistas e asseguramento da contratação mais vantajosa e segura para a Administração Pública.

5. O Edital deve exigir que os licitantes encaminhem, após a rodada de lances, a composição do BDI como critério de classificação/desclassificação da proposta econômica

A exigência de apresentação do quadro de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) nas propostas de preços, em contratações de serviços, constitui medida essencial para assegurar a adequada formação dos preços, a transparência da proposta econômica e a exequibilidade contratual.

O BDI representa a parcela do preço destinada a cobrir custos indiretos da contratação, bem como tributos, despesas administrativas, riscos, seguros, garantias e a margem de lucro da contratada. Em contratos de prestação de serviços, especialmente aqueles com dedicação exclusiva de mão de obra, a correta identificação e discriminação desses elementos é fundamental para garantir que todos os custos inerentes à execução do objeto estejam devidamente contemplados na proposta.

A apresentação detalhada do quadro de BDI permite à Administração verificar se os percentuais adotados pela licitante são compatíveis com a realidade do mercado e com as obrigações legais e contratuais, evitando a aceitação de propostas que omitam custos relevantes ou subdimensionem despesas obrigatórias, o que poderia comprometer a execução do contrato.

Além disso, a exigência contribui para a transparência e padronização das propostas, facilitando a análise comparativa entre os licitantes e promovendo a isonomia no certame. Com a decomposição do BDI, torna-se possível identificar eventuais distorções na formação de preços, como margens excessivas ou incompatíveis, bem como a inclusão ou exclusão indevida de tributos e encargos.

Destaca-se, ainda, que o correto dimensionamento do BDI é indispensável para contemplar todos os custos indiretos da contratação, tais como despesas administrativas, custos financeiros, seguros, riscos do negócio, além da carga tributária incidente sobre a prestação dos serviços. A ausência ou inadequação dessa informação pode resultar em propostas inexequíveis ou em desequilíbrios econômico-financeiros durante a execução contratual.

Sob a ótica da gestão de riscos, a exigência do BDI também contribui para mitigar problemas futuros, como pedidos recorrentes de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes de falhas na formação da proposta, bem como eventuais inadimplementos contratuais.

Por fim, a exigência encontra respaldo nos princípios da legalidade, transparência, eficiência e julgamento objetivo, permitindo que a Administração selecione propostas que reflitam, de forma clara e completa, todos os custos envolvidos na execução dos serviços.

Diante do exposto, justifica-se a exigência de apresentação do quadro de BDI nas propostas de serviços, como instrumento indispensável para assegurar a adequada composição dos preços, a inclusão de todos os custos diretos e indiretos — inclusive tributos —, a transparência das propostas e a garantia da exequibilidade e da boa execução contratual.

5.1 NECESSIDADE DE COMPOSIÇÃO DO BDI PROPOSTA SEGUNDO O CRITÉRIO ESTABELECIDO PELO ACÓRDÃO TCU 1214/13 (IMPUGNAÇÃO)

A composição do BDI (Bonificação e Despesas Indiretas) em processos licitatórios que envolvam a contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra revela-se medida essencial para garantir a adequada formação de preços, a transparência da contratação e a sustentabilidade da execução contratual, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Acórdão TCU nº 1214/2013.

Inicialmente, destaca-se que o BDI representa parcela fundamental na estruturação dos custos de uma contratação, abrangendo despesas indiretas, tributos, riscos, seguros, garantias e a margem de lucro do contratado. Sua correta definição evita distorções na proposta comercial, assegurando que todos os custos inerentes à execução do objeto estejam devidamente contemplados.

No contexto específico de serviços com mão de obra dedicada, a necessidade de composição detalhada do BDI torna-se ainda mais relevante, uma vez que tais contratações envolvem não apenas custos diretos (salários, encargos sociais e trabalhistas), mas também uma série de custos indiretos que impactam diretamente a viabilidade econômica do contrato. A ausência ou subdimensionamento desses elementos pode resultar em propostas inexequíveis, aumento de riscos de inadimplemento contratual e prejuízos à Administração Pública.

O Acórdão TCU nº 1214/2013 estabelece parâmetros claros para a formação de preços em contratações dessa natureza, recomendando a segregação dos custos e a transparência na composição do BDI, de modo a permitir a adequada análise da exequibilidade das propostas. Tal entendimento visa coibir a prática de “jogo de planilha”, garantir isonomia entre os licitantes e assegurar que a Administração contrate propostas efetivamente viáveis.

Ademais, a composição do BDI, quando estruturada de forma objetiva e justificada, contribui para o controle e a fiscalização do contrato, permitindo à Administração verificar a compatibilidade entre os custos previstos e os efetivamente executados. Isso reforça os princípios da economicidade, eficiência e legalidade que regem as contratações públicas.

Portanto, a adoção de metodologia consistente para a composição do BDI, alinhada às orientações do TCU, não apenas atende às exigências normativas, mas também promove maior segurança jurídica, previsibilidade orçamentária e qualidade na execução dos serviços contratados, especialmente naqueles que demandam dedicação exclusiva de mão de obra.

Concluindo, o processo deverá prever um BDI Orçamento-Base (respeitando a Súmula TCU nº 254) e um BDI Proposta (para as licitantes, que deverá ser apresentado conforme regulamenta o Acórdão TCU 1214/2013).

6. Qualificação técnica

O edital apresenta omissões relevantes quanto à qualificação técnica, como ausência de responsável técnico e registro em conselho profissional, notadamente:

- ausência de quantitativos mínimos;
- ausência de exigência de responsável técnico;
- ausência de exigência de registro em conselho profissional (CREA ou CRA).

A exigência de responsável técnico é medida necessária para assegurar a adequada execução contratual, a qualidade dos serviços prestados e a observância de normas técnicas e sanitárias.

Além disso, a comprovação de capacidade técnico-profissional e o registro em conselho competente são instrumentos indispensáveis para garantir que a contratada possua qualificação adequada. A exigência de responsável técnico em contratações de serviços continuados de limpeza com dedicação exclusiva de mão de obra configura medida necessária para assegurar a adequada execução contratual, a qualidade dos serviços prestados e a mitigação de riscos operacionais, trabalhistas e sanitários inerentes à atividade.

Embora os serviços de limpeza sejam, em regra, classificados como atividades comuns, sua execução em ambientes institucionais — especialmente aqueles de grande circulação, com requisitos específicos de higienização ou sujeitos a normas sanitárias — demanda planejamento, organização e controle técnico das rotinas operacionais. Nesse contexto, a figura do responsável técnico atua como elemento estruturante para garantir a correta aplicação de procedimentos, produtos e técnicas de limpeza, em conformidade com normas técnicas e boas práticas do setor.

A presença de um responsável técnico qualificado possibilita a padronização dos serviços, a supervisão contínua das equipes, a adequada gestão de insumos e equipamentos, bem como a implementação de rotinas de controle de qualidade. Ademais, contribui para a prevenção de

falhas que possam comprometer a salubridade dos ambientes, a segurança dos usuários e a conservação do patrimônio público.

Sob o aspecto da gestão contratual, a exigência de responsável técnico também favorece a interlocução entre a contratada e a Administração, proporcionando maior eficiência na resolução de ocorrências, na adoção de medidas corretivas e na adaptação dos serviços às necessidades do órgão. Trata-se, portanto, de instrumento que fortalece o controle e a fiscalização do contrato.

Importante destacar, ainda, que a designação de responsável técnico contribui para a redução de riscos trabalhistas e operacionais, na medida em que assegura a observância de normas de segurança do trabalho, o correto dimensionamento das equipes e a adequada orientação dos colaboradores quanto às atividades desempenhadas.

Assim, a exigência de responsável técnico, desde que devidamente justificada e proporcional às características e complexidade do objeto contratado, revela-se compatível com os princípios da eficiência, da qualidade do serviço público e da mitigação de riscos, constituindo prática recomendável para a boa execução de serviços continuados de limpeza com dedicação exclusiva de mão de obra.

Da mesma forma, o Edital também não exigiu inscrição dos licitantes no CREA ou CRA. Deve exigir responsável técnico e incluir exigência de comprovação de capacidade técnico-profissional.

IV – DOS PRINCÍPIOS VIOLADOS

As irregularidades apontadas violam os princípios da legalidade, isonomia, julgamento objetivo, vinculação ao instrumento convocatório e seleção da proposta mais vantajosa.

A ausência de critérios claros e completos compromete a transparência do certame e a adequada análise das propostas.

V – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

1. O conhecimento e provimento da presente impugnação;
2. A retificação do edital para:
 - a) vedar a participação de cooperativas;
 - b) vedar a participação de empresas optantes pelo Simples Nacional, quando incompatível;
 - c) incluir os serviços de limpeza de caixas d'água nas planilhas de custos;
 - d) permitir a subcontratação dessa parcela;
 - e) exigir a apresentação do quadro de BDI;
 - f) adequar a composição do BDI ao Acórdão TCU nº 1214/2013;
 - g) corrigir as exigências de qualificação técnica (quantitativos mínimos, responsável técnico, registro em conselho e capacidade técnico-profissional);
3. A reabertura do prazo para apresentação de propostas, caso as alterações impactem a formulação das mesmas.

VI – CONCLUSÃO

A adequação do edital é medida indispensável para garantir a legalidade do certame, a competitividade entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, bem como para mitigar riscos operacionais, fiscais e trabalhistas na execução contratual.

Niteroi, 24 de marco, de 2026.



VICTOR LIRA

Diretor Comercial

☎ 21 3628-0889

📍 Rua Murilo Portugal, 112
São Francisco - Niterói/RJ

🌐 fidelityservicos.com.br