



EMPRESA POTIGUAR DE PROMOÇÃO TURÍSTICA S/A  
Av. Senador Dinarte Medeiros Mariz, Centro de Convenções de Natal - Bairro Ponta Negra, Natal/RN, CEP 59090-002  
Telefone: e Fax: @fax\_unidade@ - www.emprotur.setur.rn.gov.br

Processo nº 12610046.000114/2026-07

Interessado: EMPRESA POTIGUAR DE PROMOCÃO TURISTICA S/A - EMPROTUR

## PREGÃO ELETRÔNICO 90002/2026

**PROCESSO LICITATÓRIO Nº 12610046.000114/2026-07UASG - 459124**

### DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

#### I - DAS PRELIMINARES

1.1 Trata-se de resposta ao pedido de impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 90002/2026, cujo objeto Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de mão de obra terceirizada nas funções de ASSISTENTE TÉCNICO DE SECRETARIADO (SUPERVISOR ADMINISTRATIVO), ELETRICISTA OPERADOR DE SUBESTAÇÕES (OPERADOR DE QUADRO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA E SUBESTAÇÕES TENSÃO DE 13,8KV), MECÂNICO DE REFRIGERAÇÃO NÍVEL III, PORTEIRO NOTURNO DESARMADO, ASG DE ESCRITÓRIO, ASG DO CENTRO DE CONVENÇÕES DE NATAL e JARDINEIRO com dedicação exclusiva, a serem executados no Centro de Convenções de Natal, administrado pela Empresa Potiguar de Promoção Turística - EMPROTUR., apresentado pela empresas **ZELO RECURSOS HUMANOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 09.347.115/0001-21, com sede na Rua Raimundo Chaves, nº 1.621, Bairro de Lagoa Nova, Natal/RN, CEP: 59.064-368, vem a ilustre presença de Vossa Senhoria, por seu único sócio GENIVALDO FIRMINO SEGUNDO, portador da CNH n.º 03024341934-DETRAN/RN e inscrito no CPF/MF sob o nº 059.495.294-80, residente e domiciliado na Av. Jaguarari, n.º 4.980, Casa 49, Bairro da Candelária, Natal/RN, CEP: 59.064-500.**

Passemos, a seguir, à análise das alegações contidas na peça de impugnação.

#### II - DO PEDIDO PLEITEADO É:

A Sua Senhoria o Senhor Francisco Fernandes de Brito, Agente de Contratação da Empresa Potiguar de Promoção Turística S/A Av. Sen. Dinarte Medeiros Mariz, Cento de Convenções de Natal, Bairro Ponta Negra 59050-002, Natal, RN Processo n.º 12610046.000114/2026-07 Pregão Eletrônico n.º 90002/2026, com esteio no art. 164 da Lei n.º 14.133/2021 c/c item 6.1 do Edital2, propor IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO N.º 90002/2026 contra inserções de irregularidades e cláusula questionáveis, especialmente em relação à restrição de competitividade, inconsistência normativa e exigência potencialmente ilegais ou excessivas, senão vejamos os principais pontos:

#### III - DOS FATOS

Contradição da Legislação O edital mistura indevidamente regras da Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) com a Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais). A EMPROTUR é sociedade de economia mista/empresa estatal dependente da Lei n.º 13.303/2016, mas o edital usa rito de pregão da Lei n.º 14.133/2021, utiliza Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017, aplica 1Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame. Qualquer pessoa poderá, até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, impugnar o instrumento convocatório do pregão, conforme art. 164 da Lei nº 14.133/2021, na forma eletrônica, no site: [www.compras.gov.br](http://www.compras.gov.br) e no e-mail [licitacao.emprotur@gmail.com](mailto:licitacao.emprotur@gmail.com). Caberá ao Pregoeiro, auxiliado pelo órgão responsável pela elaboração da especificação do objeto do edital, decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas. Decairá do direito de impugnar os termos do presente Edital a licitante que não apontar as falhas ou irregularidades supostamente existentes no Edital até o segundo dia útil que anteceder à data de realização do Pregão. Sendo intempestiva, a comunicação do suposto vício não suspenderá o curso do certame. 6.4. A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório, ao menos até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.

Acolhida a petição contra o instrumento convocatório será designada nova data para a realização do certame. dispositivos da Lei n.º 13.303 subsidiariamente, adota Decreto n.º 10.024/2019, gerando: insegurança jurídica; violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório; adoção híbrida indevida de regimes incompatíveis. O Tribunal de Contas da União possui entendimento de que a estatal deve definir claramente o regime jurídico aplicável ao certame.

Restrição ilegal à participação de empresa em recuperação judicial O item 4.8.2 veda participação de empresas em recuperação judicial “desde que não tenham sido contempladas por decisão judicial”, contrariando a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União de que empresa em recuperação judicial pode participar de licitação se demonstrar viabilidade econômica e aptidão para execução contratual, portanto, a vedação genérica, é ilegal e restritiva da competitividade.

Vedação genérica e insuficiente motivada por consórcio O item 4.10 proíbe a participação de consórcios apenas alegando “aumentar competitividade”, uma vez que, a simples afirmação abstrata não atende ao que preceitua o art. 15 da Lei n.º 14.133/20213, e ainda, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

Vedação absoluta às cooperativas O item 4.11 proíbe cooperativas de forma genérica, contrariando os entendimentos da Superior Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União de que cooperativas não podem ser proibidas genericamente. A vedação somente seria possível: se houver efetiva incompatibilidade com o objeto mediante justificativa técnica detalhada, o que torna a referida exigência potencialmente restritiva.

Exigência potencialmente abusiva de enquadramento sindical Itens 7.24 a 7.28 do edital exigem declaração de enquadramento sindical e cópia de carta sindical, contrariando não pode interferir no regime sindical privado caracterizar invasão indevida da autonomia sindical, somente exigindo dos licitantes participantes a justificativa da convenção coletiva utilizada e não de aprovação da Administração.

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados; II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração; III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado; IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada; V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato. § 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificção. § 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei. § 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do caput deste artigo. § 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas. § 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

Exigência técnica mal formulada sobre atestados O item 12.4.6.3 exige que somente serão considerados para efeito de habilitação o quantitativo de 50% dos atestados apresentados. A redação é tecnicamente equivocada. Provável intenção e exigir quantitativo o mínimo de 50% do objeto. Mas a forma redacional: gera ambiguidade; viola objetividade do julgamento e cria insegurança jurídica.

Exigência econômico-financeira incompleta e inconsistente O item 12.4.7 exige índices contábeis sem definir claramente: metodologia; memória de cálculo; critérios de aceitabilidade. Além disso: não há justificativa técnica para os índices; não fixa capital social mínimo; mistura requisitos facultativos (“se houver”). Isso pode comprometer: objetividade; isonomia e julgamento técnico.

Cláusula possivelmente abusiva de retenção e pagamento direto Os itens 14.10 e 17.15 do O edital autoriza e retenção cautelar; pagamento direto a trabalhadores. Embora existam precedentes administrativos permitindo mecanismos mitigadores de risco trabalhista, a redação: é ampla; não define procedimento; e não assegura contraditório prévio, o que pode gerar questionamento por violação do devido processo administrativo e da segurança jurídica contratual.

Critério de julgamento “menor valor global por lote” sem justificativa técnica O edital adota MENOR VALOR GLOBAL POR LOTE, mas não apresenta motivação técnica para agrupamento dos serviços terceirizados, o que pode: restringir competitividade; impedir participação de empresas especializadas por função e contrariar o parcelamento obrigatório previsto na legislação. Ressalte que o TCU possui forte jurisprudência exigindo justificativa técnica para não parcelar.

Sigilo do orçamento sem fundamentação adequada O item 3.2 estabelece orçamento sigiloso, que, embora seja permitido em certos casos, o edital não apresenta motivação concreta. Apenas cita dispositivo genérico do RILC, cuja sua ausência pode violar: publicidade; transparência; e motivação administrativa.

Cláusulas desproporcionais sobre garantia contratual Os itens 15.1 a 15.16 trazem regime extremamente rigoroso de garantia contratual e é excessivo por amplia hipóteses de execução, prevê retenção ampla e transferir riscos excessivos ao contratado, confrontando com à proporcionalidade, à razoabilidade e ao equilíbrio econômico-financeiro.

Possível direcionamento/restrrição competitiva no objeto agrupado O objeto reúne múltiplas categorias: eletricitista; mecânico de refrigeração; jardineiro; Auxiliar de Serviços Gerais; porteiro; supervisor administrativo, sem justificativa técnica para o agrupamento, o que pode favorecer grandes empresas, excluir pequenas empresas especializadas e reduzir competitividade. Utilização de normas revogadas ou parcialmente incompatíveis

O edital usa a Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017, Decreto n.º 10.024/2019 e normas do antigo regime federal. Em vários pontos sem compatibilização clara com as Lei n.º 14.133/2021 e 13.303/2016, o que pode gerar nulidade parcial de cláusulas.

Antes os apontamentos dos erros insanáveis que comprometem o processo licitatório, inclusive da coibição da participação de cooperativas e de empresa em recuperação judicial, bem como das ausências imprescindíveis da justificativas para lote único, da mistura indevida de regimes jurídicos entre a Nova Lei de Licitações e Contratos versos a Lei das Estatais e da restrição competitiva pelo agrupamento do objeto, vê-se imprescindível, a imediata revogação do certame, com sua publicação por igual período, para que se proceda os devidos reparos legais, para que não tenhamos que buscar no âmbito judicial e dos órgãos controladores da devida adequação legal.

Termos em que, Pede a acredita no deferimento. Natal/RN, quarta-feira, 20 de maio de 2026. GENIVALDO FIRMINO

#### IV - DA ANÁLISE DO PREGOEIRO

A empresa **ZELO RECURSOS HUMANOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ/MF sob o nº 09.347.115/0001-21, com sede na Rua Raimundo Chaves, nº 1.621, Lagoa Nova, Natal, Rio Grande do Norte, representada por seu único sócio Genivaldo Firmino Segundo, apresentou tempestivamente impugnação administrativa contra as cláusulas do edital do **Pregão Eletrônico nº 90002/2026**. O certame destina-se à contratação de prestação de serviços de terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva para vinte e cinco postos de trabalho, com valor estimado anual de R\$ 2.105.944,58.

A impugnante apresentou os seguintes pontos de questionamento quanto ao instrumento convocatório: a) inadequação do regime de licitação pela mistura de regras da Lei nº 14.133/2021 com a Lei nº 13.303/2016 e utilização de Instrução Normativa federal revogada; b) ilegalidade e caráter restritivo na proibição de participação de empresas em recuperação judicial; c) ausência de motivação concreta para vedar a participação de empresas reunidas em consórcios; d) ilegalidade na proibição genérica de participação de cooperativas de trabalho; e) ingerência indevida na autonomia sindical privada ao exigir declaração de enquadramento sindical e cópia de carta ou registro de sindicato; f) ambiguidade e exigência técnica mal formulada a respeito dos atestados de capacidade técnica, limitando-os a 50% dos apresentados; g) incompletude e obscuridade na exigência de qualificação econômico-financeira pela ausência de critérios objetivos para análise de índices contábeis; h) abusividade nas cláusulas que tratam da retenção preventiva de valores e do pagamento direto aos trabalhadores; i) ilegalidade no agrupamento de serviços sob o critério de julgamento de menor valor global por lote e ofensa ao parcelamento obrigatório; j) ausência de motivação casuística para a decretação do sigilo temporário do orçamento estimado; k) desproporcionalidade nas regras editalícias que estipulam as garantias contratuais de execução.

O exame da tempestividade aponta que a petição foi protocolizada em 20 de maio de 2026, respeitando o prazo previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e reproduzido no item 6.1 do próprio edital convocatório, o qual estipula o limite de até três dias úteis anteriores à data fixada para a abertura da sessão pública do certame. A legitimidade ativa da impugnante também resta devidamente caracterizada, uma vez que se trata de pessoa jurídica legalmente constituída e com potencial interesse econômico e operacional na disputa do objeto licitado.

#### 3. MÉRITO - DO ENQUADRAMENTO NORMATIVO E INAPLICABILIDADE DA LEI Nº 14.133/2021

A análise dos fundamentos jurídicos da impugnação revela que assiste razão em parte à insurgente no que se refere ao regime licitatório adotado pela **EMPROTUR** em seu instrumento convocatório. Sendo a entidade promotora do certame uma sociedade de economia mista estadual, de natureza jurídica de direito privado, ela não se sujeita de forma direta e cogente aos ditames gerais da Lei nº 14.133/2021, que rege a Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

A submissão das sociedades de economia mista e das empresas públicas ao estatuto licitatório próprio é um imperativo de matriz constitucional, estruturado especificamente a partir da Lei Federal nº 13.303/2016, comumente denominada Lei das Estatais. O preceito do art. 1º, § 1º da Lei nº 14.133/2021 é cristalino ao excepcionar essas pessoas jurídicas do seu alcance regulatório geral:

Art. 1º. [...]

§ 1º "Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei."

A legislação específica que estabelece o regime de contratações das estatais deixa evidente a obrigatoriedade de incidência exclusiva de suas regras, conforme preconiza o art. 1º de seu texto legal:

Art. 1º. "Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos."

Nesse cenário, verifica-se a ocorrência de vício formal no edital que mesclou indevidamente as diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Estadual nº 32.449/2023 com as normativas da Lei nº 13.303/2016 e de regulamentos federais revogados, tais como o Decreto Federal nº 10.024/2019 e a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017. O ordenamento jurídico de direito público proíbe a criação de regimes licitatórios híbridos, sob pena de violação sistemática ao princípio da segurança jurídica, da publicidade e do julgamento objetivo, devendo o certame orientar-se exclusivamente pela Lei nº 13.303/2016 e pelo Regulamento Interno de Licitações e Contratos da **EMPROTUR**. Acolhe-se, portanto, a impugnação neste item, determinando a exclusão de todas as normas estranhas e a retificação integral do preâmbulo do edital.

#### 4. MÉRITO - DA LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA ENVOLVENDO EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL

Não merece acolhimento a argumentação da impugnante que sustenta a ilegalidade absoluta e a natureza restritiva do item 4.8.2 do instrumento editalício, o qual regula as condições de admissibilidade de licitantes sob a condição de recuperação judicial. Ao contrário do que fora exposto pela petionária, a redação convocatória não institui vedação absoluta ou arbitrária, limitando-se a resguardar a idoneidade econômica da futura contratada ao admitir aquelas empresas que possuam decisão judicial expressa que autorize sua participação.

A aferição da capacidade econômica e financeira é dever inerente à regular condução do certame administrativo, constituindo barreira preventiva necessária para resguardar a Administração Pública de prejuízos operacionais decorrentes de inadimplementos contratuais de grande porte. Essa capacidade e higidez contábil e fiscal encontram esteio explícito no art. 58, inciso III da Lei nº 13.303/2016, que prevê expressamente:

Art. 58. "A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

III - capacidade econômica e financeira;"

A exigência de comprovação de que a empresa sob regime de recuperação judicial possui viabilidade de participar de licitações públicas, mediante demonstração judicial de acolhimento ou homologação do plano de recuperação, alinha-se

perfeitamente aos parâmetros do interesse coletivo. Não há, assim, exclusão sumária, mas sim o estabelecimento de salvaguarda que concilia a preservação da atividade produtiva e de sua função social com a devida garantia do adimplemento dos serviços.

A jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça caminha no exato sentido de que a participação de empresas em recuperação judicial em processos licitatórios é plenamente viável, desde que condicionada à concreta demonstração de sua capacidade econômico-financeira perante o pregoeiro na fase habilitatória:

A jurisprudência deste Tribunal é pacífica nesse sentido:

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PARTICIPAÇÃO. POSSIBILIDADE. CERTIDÃO DE FALÊNCIA OU CONCORDATA. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. DESCABIMENTO. APTIDÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. COMPROVAÇÃO. OUTROS MEIOS. NECESSIDADE. 1. CONFORME ESTABELECIDO PELO PLENÁRIO DO STJ, "AOS RECURSOS INTERPOSTOS COM FUNDAMENTO NO CPC/1973 (RELATIVOS A DECISÕES PUBLICADAS ATÉ 17 DE MARÇO DE 2016) DEVEM SER EXIGIDOS OS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE NA FORMA NELE PREVISTA, COM AS INTERPRETAÇÕES DADAS ATÉ ENTÃO PELA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA" (ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 2). 2. CONQUANTO A LEI N. 11.101/2005 TENHA SUBSTITUÍDO A FIGURA DA CONCORDATA PELOS INSTITUTOS DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL, O ART. 31 DA LEI N. 8.666/1993 NÃO TEVE O TEXTO ALTERADO PARA SE AMOLDAR À NOVA SISTEMÁTICA, TAMPOUCO FOI DERROGADO. 3. À LUZ DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, "É VEDADO À ADMINISTRAÇÃO LEVAR A TERMO INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA OU RESTRITIVA DE DIREITOS, QUANDO A LEI ASSIM NÃO O DISPUSER DE FORMA EXPRESSA" (AGRG NO RMS 44099/ES, REL. MIN. BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, JULGADO EM 03/03/2016, DJE 10/03/2016). 4. INEXISTINDO AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, INCABÍVEL A AUTOMÁTICA INABILITAÇÃO DE EMPRESAS SUBMETIDAS À LEI N. 11.101/2005 UNICAMENTE PELA NÃO APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL, PRINCIPALMENTE CONSIDERANDO O DISPOSTO NO ART. 52, I, DAQUELE NORMATIVO, QUE PREVÊ A POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO COM O PODER PÚBLICO, O QUE, EM REGRA GERAL, PRESSUPÕE A PARTICIPAÇÃO PRÉVIA EM LICITAÇÃO. 5. O ESCOPO PRIMORDIAL DA LEI N. 11.101/2005, NOS TERMOS DO ART. 47, É VIABILIZAR A SUPERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE CRISE ECONÔMICO-FINANCEIRA DO DEVEDOR, A FIM DE PERMITIR A MANUTENÇÃO DA FONTE PRODUTORA, DO EMPREGO DOS TRABALHADORES E DOS INTERESSES DOS CREDORES, PROMOVENDO, ASSIM, A PRESERVAÇÃO DA EMPRESA, SUA FUNÇÃO SOCIAL E O ESTÍMULO À ATIVIDADE ECONÔMICA. 6. A INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS DISPOSITIVOS DAS LEIS N. 8.666/1993 E N. 11.101/2005 LEVA À CONCLUSÃO DE QUE É POSSÍVEL UMA PONDERAÇÃO EQUILIBRADA DOS PRINCÍPIOS NELAS CONTIDOS, POIS A PRESERVAÇÃO DA EMPRESA, DE SUA FUNÇÃO SOCIAL E DO ESTÍMULO À ATIVIDADE ECONÔMICA ATENDEM TAMBÉM, EM ÚLTIMA ANÁLISE, AO INTERESSE DA COLETIVIDADE, UMA VEZ QUE SE BUSCA A MANUTENÇÃO DA FONTE PRODUTORA, DOS POSTOS DE TRABALHO E DOS INTERESSES DOS CREDORES. 7. A EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL DEVE SER RELATIVIZADA A FIM DE POSSIBILITAR À EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL PARTICIPAR DO CERTAME, DESDE QUE DEMONSTRE, NA FASE DE HABILITAÇÃO, A SUA VIABILIDADE ECONÔMICA. 8. AGRAVO CONHECIDO PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. (ARESP N. 309.867/ES, RELATOR MINISTRO GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, JULGADO EM 26/6/2018, DJE DE 8/8/2018.)

**Assim, conclui-se que o item questionado não gera obstáculo ilegal ao certame, revestindo-se de plena legitimidade por exigir apenas a conformidade judicial que ateste a viabilidade econômica do licitante em recuperação.**

#### **5. MÉRITO - DA LEGITIMIDADE DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS**

A insurgência deduzida pela impugnante em relação ao item 4.10 do edital, que obsta a participação de empresas organizadas sob o formato de consórcio, deve ser rejeitada. A vedação encontra arrimo na discricionariedade técnica e operacional conferida à Administração Pública para definir os parâmetros competitivos mais condizentes com a natureza, vulto e viabilidade de execução do objeto contratual.

A análise técnica do certame demonstra que a contratação visa ao fornecimento de serviços de terceirização de mão de obra de baixa complexidade técnica, operacional e financeira, com valor estimado de R\$ 2.105.944,58 e envolvimento de vinte e cinco postos de trabalho. O volume econômico e operacional dos postos de trabalho requeridos mostra-se perfeitamente compatível com o porte individual de microempresas, empresas de pequeno porte e de médio porte que atuam no segmento do mercado regional, de modo que a permissão de associação em consórcios distorceria o regular equilíbrio competitivo.

O consórcio é figura jurídica de utilização excepcional, voltada para objetos de alta complexidade em que a capacidade individual de uma única empresa seja insuficiente para o adimplemento. Permitir a formação de consórcio em serviços comuns e amplamente difundidos acarretaria o risco concreto de redução artificial do número de licitantes independentes e de propostas autônomas no Pregão Eletrônico, facilitando a aglutinação desnecessária de concorrentes em detrimento da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conforme diretrizes gerais de controle.

**Portanto, a vedação regulamentar resta mantida pela sua plena razoabilidade e suficiência mercadológica.**

#### **6. MÉRITO - DA INVIABILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS EM SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO COM SUBORDINAÇÃO**

No tocante ao impedimento direcionado às sociedades cooperativas, a cláusula do edital que veda sua participação para atividades que configurem relação de subordinação direta e pessoalidade reveste-se de estrita legalidade e robustez jurídica. O objeto licitado consiste em terceirização de serviços de natureza contínua e com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, circunstância que, por sua própria essência fática, demanda a existência de subordinação jurídica e controle rigoroso de jornada por parte da estrutura de fiscalização contratual.

O cooperativismo apoia-se no princípio da autogestão e da igualdade entre os cooperados, o que afasta a incidência das obrigações típicas do regime trabalhista comum, como se depreende da leitura expressa do art. 442, parágrafo primeiro, da Consolidação das Leis do Trabalho:

**Art. 442 - Contrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresso, correspondente à relação de emprego.**

**§ 1º Qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela.**

Se, por um lado, o ordenamento prevê a ausência de vínculo de emprego, por outro, a exigência de subordinação operacional, controle de ponto, cumprimento direto de ordens, pessoalidade e o adimplemento de verbas tais como fundo de garantia por tempo de serviço, décimo terceiro salário e férias inerentes ao serviço terceirizado desvirtuariam por completo a essência jurídica do instituto do cooperativismo. A contratação de cooperativas para esses fins geraria riscos imensuráveis de passivo trabalhista e de reconhecimento forçado de vínculo de emprego com o tomador de serviços.

Esse entendimento encontra-se plenamente pacificado na esfera administrativa e judicial, sob a orientação estrita da Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União, bem como na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que chancela a validade da cláusula proibitiva. Vejamos:

**SÚMULA Nº 281 - TCU - É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.**

Nesse sentido, a jurisprudência deste Tribunal é firme:

**EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO QUE CONFIRMOU A SENTENÇA CONCESSIVA DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO DECORRENTE DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVA. NECESSIDADE DE SUBORDINAÇÃO. LEGALIDADE. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO. 1. A JURISPRUDÊNCIA DO STJ É ASSENTE QUANTO A LEGALIDADE DA REGRA EDITALÍCIA QUE VEDA A PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS EM LICITAÇÃO. ISSO, DIANTE DOS PREJUÍZOS QUE PODEM ADVIR PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CASO O ENTE COOPERATIVO SE CONSAGRE VENCEDOR NO CERTAME E NÃO CUMpra SUAS OBRIGAÇÕES. PRECEDENTES. 2. NA SITUAÇÃO DESTE RECURSO, O OBJETO DA LICITAÇÃO PROMOVIDA PELO MUNICÍPIO É A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO, COM FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS E SUPERVISOR, SENDO O FUNDAMENTO PARA A INABILITAÇÃO DA RECORRENTE JUSTAMENTE A CARACTERÍSTICA DE SUBORDINAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS OBJETO DA LICITAÇÃO. 3. RECURSO PROVIDO. (RESP N. 1.849.123/RS, RELATOR MINISTRO AFRÂNIO VILELA, SEGUNDA TURMA, JULGADO EM 19/3/2025, DJEN DE 24/3/2025.)**

**Sendo o objeto incompatível com a estrutura de autogestão inerente às cooperativas, a cláusula impeditiva editalícia é legítima e deve ser preservada.**

#### **7. MÉRITO - DA LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE ENQUADRAMENTO SINDICAL E PLANILHA DE CUSTOS**

Os itens do ato convocatório que determinam a apresentação de declaração demonstrando o enquadramento sindical da empresa, a atividade econômica preponderante e a justificativa para a adoção da respectiva convenção coletiva do trabalho não constituem qualquer interferência indevida na autonomia de base sindical privada ou afronta às liberdades de associação.

A referida exigência serve como instrumento indispensável de controle preventivo por parte do Agente de Contratação para verificar a conformidade técnica e a exequibilidade das propostas de preços apresentadas. A definição das diretrizes salariais e dos benefícios previstos em planilhas de custos depende diretamente da indicação do instrumento coletivo correto. A CLT, em seu art. 581, § 2º, estabelece que o enquadramento sindical decorre de forma compulsória da atividade econômica principal do empregador:

Art. 581. Para os fins do item III do artigo anterior, as empresas atribuirão parte do respectivo capital às suas sucursais, filiais ou agências, desde que localizadas fora da base territorial da entidade sindical representativa da atividade econômica do estabelecimento principal, na proporção das correspondentes operações econômicas, fazendo a devida comunicação às Delegacias Regionais do Trabalho, conforme localidade da sede da empresa, sucursais, filiais ou agências. [(Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)]([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6386.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6386.htm#art1)) [(Vide Lei nº 11.648, de 2008)]([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11648.htm#art7](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11648.htm#art7))

§ 2º Entende-se por atividade preponderante a que caracterizar a unidade de produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente em regime de conexão funcional.

Ao exigir que o proponente informe e comprove, por meio de documentação oficial, qual o sindicato que detém a legitimidade de representação de sua categoria na base territorial de prestação de serviços, a Administração resguarda o processo licitatório contra fraudes e contra o uso de convenções de menor custo com o fito de obter classificação indevida.

**Esse procedimento confere plena segurança jurídica e viabilidade ao futuro contrato administrativo, razão pela qual a manutenção das cláusulas questionadas é medida salutar que se impõe.**

#### **8. MÉRITO - DO AFASTAMENTO DAS IMPUGNAÇÕES SOBRE ATESTADOS DE CAPACIDADE E ÍNDICES CONTÁBEIS**

A análise das objeções formuladas pela impugnante a respeito das exigências de qualificação técnica e de saúde financeira revela que os argumentos não merecem acolhimento técnico, haja vista que as regras estipuladas guardam estrita sintonia com os parâmetros de razoabilidade e com os objetivos do processo de contratação pública.

No que tange ao item 12.4.6.3 do instrumento convocatório, a alegação de ambiguidade e ofensa ao julgamento objetivo em virtude da redação envolvendo a comprovação de atestados técnicos resolve-se por simples esclarecimento de erro material de digitação. A ausência da palavra "até" antes da indicação do percentual de 50% dos atestados apresentados constitui mera falha ortográfica e material perceptível, que não possui o condão de contaminar a validade substancial da norma editalícia ou restringir as condições de disputa. A intenção técnica da Administração, em perfeita harmonia com os entendimentos de controle, reside em limitar a exigência de quantitativos mínimos em atestados a até 50% das parcelas de maior relevância do objeto licitado, o que atende plenamente ao padrão regulamentar comum.

Quanto aos critérios de qualificação econômico-financeira dispostos no item 12.4.7, a definição das fórmulas matemáticas de Liquidez Corrente e de Endividamento Total atende perfeitamente ao princípio do julgamento objetivo e

da clareza indispensável. A metodologia para extração dos índices decorre das regras contábeis aplicáveis ao Balanço Patrimonial e às demonstrações financeiras obrigatórias exigidas por lei, com limites de aceitabilidade fixados de modo matemático e impessoal, sendo a Liquidez Corrente maior ou igual a 1,0 e o Endividamento Total menor que 1,0.

Ademais, a ausência de previsão editalícia de capital social mínimo ou de patrimônio líquido mínimo configura regular exercício de opção discricionária outorgada à Administração Pública, uma vez que a imposição de tais requisitos constitui faculdade e não dever cogente do gestor.

**Ao eleger os índices de liquidez e endividamento como parâmetros exclusivos para a mensuração da higidez financeira das proponentes, a EMPROTUR atuou em estrito alinhamento com as margens normativas de segurança, preservando a igualdade de participação sem criar barreiras desproporcionais de capital mínimo.**

## **9. MÉRITO - DA LEGITIMIDADE DAS CLÁUSULAS DE SEGURANÇA E MITIGAÇÃO DE RISCOS TRABALHISTAS**

As cláusulas editalícias constantes dos itens 14.10, 15.1 a 15.16 e 17.15, que autorizam a retenção cautelar de faturas, o pagamento direto aos prestadores de serviços e estipulam a garantia de execução contratual, revestem-se de plena legitimidade jurídica e operacional, servindo de salvaguarda necessária contra passivos trabalhistas ocultos.

O acompanhamento e a fiscalização efetiva do cumprimento das obrigações decorrentes do vínculo empregatício dos trabalhadores alocados nos postos de serviços é dever inafastável do tomador público. Nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, a eventual inadimplência da empresa contratada atrai o risco real de responsabilização subsidiária da Administração Pública pelos débitos salariais e encargos sociais não quitados, nos termos consolidados pela jurisprudência dos tribunais superiores trabalhistas.

A retenção cautelar do valor das faturas mensais e o repasse direto das importâncias necessárias ao pagamento dos salários e demais verbas legais dos trabalhadores, na hipótese de inadimplemento comprovado ou de falta de apresentação das certidões de regularidade social pela contratada, não representam abuso de poder. Pelo contrário, tais mecanismos agem como instrumentos de proteção à dignidade humana e de garantia de continuidade dos serviços de terceirização, evitando o colapso operacional da estrutura pública.

No tocante ao dimensionamento da garantia de execução contratual, o edital fixou o percentual de exigência em 5% sobre o valor total do contrato, respeitando de forma estrita os limites estabelecidos pelo regramento estatutário das estatais. A base normativa para tal exigência encontra-se expressamente amparada pelo art. 70, caput, e seu § 2º da Lei Federal nº 13.303/2016:

Submetem-se ao regime de garantias contratuais as seguintes disposições legais:

Art. 70. "Poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 2º A garantia a que se refere o caput não excederá a 5% (cinco por cento) do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições nele estabelecidas, ressalvado o previsto no § 3º deste artigo."

**As regras que orientam as hipóteses de execução da garantia, as condições de devolução e a extensão do prazo por noventa dias após o encerramento das atividades apenas detalham o procedimento administrativo indispensável para o fechamento financeiro, não caracterizando nenhuma transferência excessiva ou abusiva de riscos comerciais.**

## **10. MÉRITO - DA JUSTIFICATIVA PARA ADOÇÃO DE LOTE ÚNICO E MANUTENÇÃO DO ORÇAMENTO SIGILOSO TEMPORÁRIO**

A impugnação direcionada ao critério de julgamento de menor valor global por lote e à estipulação do caráter temporariamente sigiloso do orçamento estimado do certame deve ser julgada improcedente, diante das robustas justificativas técnicas que recomendam o agrupamento das atividades e a proteção temporária da estimativa financeira.

A opção pelo agrupamento das vinte e seis categorias de serviços de apoio predial e administrativo, sob o modelo integrado de gerenciamento de facilidades, encontra-se devidamente fundamentada no Estudo Técnico Preliminar e nos elementos de instrução processual do certame. O parcelamento das funções de limpeza, portaria, manutenção de sistemas elétricos e refrigeração em contratos cindidos e independentes acarretaria grave prejuízo à coordenação operacional das rotinas de trabalho, gerando conflitos de competência, divergências técnicas de metas e descompasso na qualidade dos serviços prestados.

A dispersão do objeto em múltiplos fornecedores acarretaria, ademais, um ônus burocrático e operacional desproporcional à estrutura de fiscalização interna da EMPROTUR, inviabilizando o controle eficiente dos postos de trabalho e enfraquecendo o poder de barganha comercial da estatal. O agrupamento permite a obtenção de ganhos por economia de escala, reduzindo o custo unitário global da contratação, o que se coaduna com os princípios constitucionais da eficiência administrativa e com a jurisprudência consolidada pela Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, que autoriza a aglutinação nas hipóteses de prejuízo para o conjunto do objeto ou perda de vantajosidade financeira.

Quanto ao questionamento relativo ao orçamento sob reserva de sigilo disposto no item 3.2, a sistemática adotada encontra fundamento direto na legislação de regência das empresas públicas e sociedades de economia mista, cujo propósito reside em fomentar a disputa real e isenta entre os licitantes, estimulando a formulação de preços baseados nos custos de mercado e não no teto referencial do ente promotor. A publicidade da estimativa orçamentária é diferida, sendo liberada de modo imediato logo após o encerramento da fase de apresentação de lances, conforme autoriza o art. 34 da Lei Federal nº 13.303/2016:

O regime jurídico autoriza expressamente a imposição do sigilo temporário nos seguintes moldes:

Art. 34. "O valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso, facultando-se à contratante, mediante justificação na fase de preparação prevista no inciso I do art. 51 desta Lei, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas."

**Assim, as justificativas que embasam o lote único e o sigilo do orçamento estimado guardam perfeita coerência técnica e legal, mantendo-se íntegras as cláusulas do edital impugnado.**

## V - DECISÃO DA IMPUGNAÇÃO

Ante o exposto, no uso das atribuições que me são conferidas pela legislação e pelas normas regulamentares de regência, conheço da impugnação ao edital oposta pela empresa **Zelo Recursos Humanos Ltda** para, no mérito, julgar **PROCEDENTE EM PARTE** os pedidos nela veiculados, nos exatos termos da fundamentação decisória desenvolvida, determinando as seguintes providências de adequação:

**a)** a imediata retificação e exclusão do preâmbulo e do corpo do instrumento convocatório de todas as menções diretas ou reflexas que façam referência à Lei Federal nº 14.133/2021, ao Decreto Estadual nº 32.49/2023, ao Decreto Federal nº 10.024/2019 e à Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, consolidando o certame sob o império normativo exclusivo da Lei Federal nº 13.303/2016 e do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da EMPROTUR;

**b)** o saneamento do erro material de redação verificado no item 12.4.6.3 para fazer constar de forma expressa que serão considerados para fins de habilitação o limite de até 50% dos atestados de capacidade técnica apresentados pelas licitantes;

**c) a manutenção das demais cláusulas impugnadas, mantendo hígida a vedação à participação de empresas consorciadas, o impedimento de participação de cooperativas para funções com subordinação direta, a sistemática de exigência de enquadramento sindical, a retenção preventiva e as garantias de execução contratual, bem como a adjudicação por menor valor global por lote e o sigilo temporário do valor referencial estimado ;**

**d)** a remessa dos autos aos setores técnico e jurídico para a imediata consolidação do novo texto convocatório retificado, com posterior publicação oficial e avaliação tempestiva sobre a necessidade de reabertura de prazos de disputa na forma regulamentar.

**e)** Por fim, comunicamos que aos atos motivadores será dada a devida publicidade.

Natal, 22 de maio de 2026.

(assinado eletronicamente)

FRANCISCO FERNANDES DE BRITO

Agente de Contratação/Pregoeiro da EMPROTUR

Matrícula: 150.668-4



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO FERNANDES DE BRITO, Pregoeiro**, em 22/05/2026, às 15:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º do [Decreto nº 27.685, de 30 de janeiro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.rn.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.rn.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **41499684** e o código CRC **3DB32C0A**.