

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Processo Administrativo n.º 23798.000915.2024-77

Referência: Pregão Eletrônico (SRP) n.º 90003/2024

Objeto: Contratação de empresa(s) especializada(s) na prestação, de forma contínua e com a dedicação exclusiva de mão de obra, de serviços Serviços de Terceirizados de Manutenção e Conservação Predial e Apoio Administrativo e atividades auxiliares, para fins de atendimento às necessidades institucionais, conforme edital e seus anexos.

1. RESUMO

Trata-se de peça impugnatória impetrada por empresa(s) interessada(s) em participar do certame, doravante denominada impugnante(s), que apresentou(ram) em 27 de janeiro de 2025, via correio eletrônico – ccel.ib@ifpb.edu.br, encaminhado às 09h06min, ao instrumento convocatório acima identificado.

Em sede de admissibilidade, verificou-se que foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, fundamentação, pedido de provimento à impugnação, reconsideração das exigências e tempestividade, e interesse processual, conforme comprovam os documentos colacionados ao Processo de Licitação já identificado, pelo que se passa à análise de sua alegação.

2. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A(s) impugnação(ões), em síntese, argumenta(m) a(s) insurgente(s), conforme síntese abaixo transcrita:

[...] Diante do exposto, solicitamos a revisão do Edital de Licitação no 90003/2024 em seu Anexo I, Termo de Referência, especialmente o subitem 8.31.1., no tocante à exigência de comprovação de experiência mínima de 3 (três) anos em qualificação técnica, para adequá-lo aos ditames legais e jurisprudenciais, conforme fundamentado no Acórdão no 1390/2021 do Tribunal de Contas da União, bem como nas demais decisões proferidas pela Ilustríssima Corte, exigindo a comprovação de pelo menos 12 meses, considerando assim o prazo a ser contratado.

3. DA ANÁLISE

O Pregoeiro, no uso de suas atribuições legais, responde à presente impugnação, conforme manifestação da área técnica desta Autarquia, o qual destaco a seguir:

O cerne da questão reside em aferir a legalidade/ilegalidade da exigência de qualificação técnica contido no subitem 8.31.1.do Termo de Referência, anexo I, do Edital, in verbis:

8.31.1 Deverá haver a comprovação da experiência mínima de **03 (três) anos** na prestação dos serviços, sendo aceito o somatório de atestados de períodos diferentes, não havendo obrigatoriedade de os anos serem ininterruptos;

Tal exigência de qualificação técnica possui previsão no artigo 67, §5º, da Lei n.º 14.133 e na própria IN SEGES/MPDG n.º 5/2017:

Lei n.º 14.133/2021

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

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a **3 (três) anos. (grifo nosso)**

Anexo VII-A da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5/2017.

10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração poderá exigir do licitante:

[...]

b) comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados;

A jurisprudência tem considerado legítima a inserção em Editais de exigências de qualificação técnica operacional incluindo quantitativos mínimos, desde que demonstrada sua necessidade e pertinência e desde que não ofenda os princípios da competitividade, da legalidade e da isonomia:

As exigências de comprovação de execução de serviço pelo prazo mínimo de 3 (três) anos, trazida no artigo supracitado da Lei n.º 14.133/2021 e na própria IN SEGES/MPDG n.º 5/2017, encontra guarida nas conclusões do famoso Acórdão do TCU n.º 1.214/2013-Plenário, que traz muitos argumentos práticos e legais que justificam boa parte das exigências trazidas no presente certame.

Mesmo o Acórdão do TCU n.º 1.214/2013-Plenário tendo citado a legislação passada, o entendimento continua vigente e servindo perfeitamente aos dias atuais, conforme segue abaixo:

[...]

III.b.3 – Experiência mínima de 3 anos

121. Observe-se, ainda, que o mesmo art. 30, inciso II, da Lei 8.666/93, autoriza expressamente a administração a exigir da licitante a comprovação de que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado. De acordo com o art. 57, inciso II, dessa Lei, os contratos para prestação de serviços de forma contínua poderão ser prorrogados por até sessenta meses. Nesse sentido, compreendemos pertinente que a exigência relativa a prazo possa ser feita até o limite das prorrogações sucessivas.

122. Não obstante a autorização legal, verifica-se que a Administração não fixa exigência relativa a prazo nas licitações e contrata empresas sem experiência, as quais, com o tempo, mostram-se incapazes de cumprir o objeto acordado.

123. Pesquisa apresentada pelo SEBRAESP demonstra que em torno de 58% das empresas de pequeno porte abertas em São Paulo não passam do terceiro ano de existência. Esse dado coaduna com a constatação da Administração Pública de que as empresas estão rescindindo, ou abandonando, os contratos, antes de completados os sessenta meses admitidos por lei.

124. Portanto, em relação ao prazo, a proposta do grupo é a comprovação de **experiência mínima de três anos** na execução de objeto semelhante ao da contratação.(grifo nosso)

Conveniente a transcrição do voto do Ministro Relator Aroldo Cedraz:

[...]

80. Mais uma vez, com as devidas vênias, discordo da unidade técnica. Tal como fez na análise das questões relacionadas à qualificação econômico-financeira, a

unidade adotou uma visão bastante restritiva, basicamente argumentando que tais exigências (20 postos e experiência mínima de 3 anos) não estão previstas em lei e, portanto, sua exigência nos editais seria indevida. Particularmente em relação à experiência mínima, ressalta que seria necessária a expedição de decreto regulamentador para possibilitar a inserção de tal requisito nos editais.

81. Na mesma linha que defendi anteriormente, também nesse caso entendo de forma diferente. A lei possui caráter geral, pois se destina a regular todas as situações. Em razão disso, dada a diversidade de possíveis objetos, seria difícil e até temerário a legislação entrar em um nível de detalhe tal a especificar quantidades e percentuais a serem requeridos. O art. 30, inciso II, da Lei 8.666/93 estabelece que a administração deve exigir que a licitante comprove a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto. Os parágrafos do citado artigo estabelecem algumas regras para tentar evitar abusos ou exigências desarrazoadas, no sentido de garantir a observância do art. 37, inciso XXI, in fine da Constituição Federal, que só permite as exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Algumas das restrições feitas pela Lei 8.666/93 relativas às exigências que podem ser estabelecidas são as seguintes: vedação da exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou em locais específicos, proibição de exigências de propriedade e de localização prévia de equipamentos e pessoal.

82. Estando as exigências dentro dos limites autorizados pela lei, não há porque a priori, considerá-las indevidas. O que se deve verificar é sua pertinência para garantir o cumprimento (ou ao menos diminuir o risco de descumprimento) das obrigações das contratadas, sem restringir indevidamente a competitividade das licitações. Entendo que os argumentos utilizados pelo grupo demonstram a adequabilidade dessas exigências, que já foram consideradas legais pelo Tribunal em algumas ocasiões, conforme registrado abaixo. Mencione-se que nos processos abaixo mencionados, a própria 3ª Secex manifestou-se pela legalidade dessas exigências:”

– **TC 019.549/2010-5** – uma das exigências de qualificação técnica contida no edital foi a de o licitante comprovar experiência mínima de três anos na área dos serviços a serem contratados.

Ementa do Acórdão 2.939/2010-Plenário:

[...]

É compatível com o inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993 a exigência de requisito temporal de atuação do licitante na área do serviço de natureza contínua licitado, desde que por período inferior ao prazo de 60 (sessenta) meses previsto no inciso II do art. 57 daquela Lei”

Trecho do relatório:

[...]

4.5 Ademais do acima exposto concluímos, alinhados aos argumentos da Administração, que as exigências postas no edital coadunam-se com os termos do art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, que autoriza a exigência de comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, vez que a experiência exigida para habilitação ao certame, inclusive no que se refere a prazo, mostram-se razoáveis e compatíveis com os serviços que serão executados e na área em que serão executados, conforme demonstrado no arrazoado técnico de fls. 69/82.”

Trecho do relatório:

[...]

7. Em segundo lugar, por se tratar de serviço de natureza contínua, que podem se estender por longo período, a exigência temporal de experiência mínima no mercado do objeto também é, em princípio, compatível com o dispositivo legal há pouco mencionado, já que o tempo de atuação é critério relevante para avaliar a solidez do futuro fornecedor e, com isso, assegurar boa execução do objeto.

8. Acrescente-se que, na situação em foco, o estipulado prazo de três anos de atuação no mercado, conforme reconheceu a Secex/3, é compatível, dada a natureza contínua dos serviços em questão, com o prazo máximo de 60 meses autorizado pelo inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993.

9. Finalmente, destaco que o simples fato de haverem sido habilitadas no certame quinze empresas já é suficiente para demonstrar que as regras inseridas no instrumento convocatório, ao contrário do alegado pela representante, não ferem nem a competitividade da licitação, nem a isonomia entre os interessados.”

Por fim, consta no Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorpore os seguintes aspectos à IN/MP 2/2008:

(...)

9.1.13 seja fixada em edital, como qualificação técnico-operacional, a obrigatoriedade da apresentação de atestado comprovando que a contratada tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 anos;

Importante destacar que posicionamento posterior do TCU sobre o tema, publicado no Informativo Licitações e Contratos do TCU nº 395, em 4 de agosto de 2020, também mantinham o mesmo entendimento.

1. Em licitações de serviços continuados, para fins de qualificação técnico-operacional, a exigência de experiência anterior mínima de três anos (subitens 10.6, b, e 10.6.1 do Anexo VII-A da IN-SEGES/MPDG 5/2017), lapso temporal em regra superior ao prazo inicial do contrato, deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios e na experiência pretérita do órgão contratante, que indiquem ser tal lapso indispensável para assegurar a prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade.

Assim percebe-se que as exigências relativas à qualificação técnica se correlacionam com o art. 37, inciso XXI da CF, e demais princípios administrativos, bem como todos os princípios levantados pela lei nº 14.133/2021.

Nestes termos, a exigência não constitui, por si só, uma regra de desproporcional, como afirmado pela Impugnante, e sim, presta-se a assegurar que a contratada possui aptidão mínima para gerenciar contratos de prestação, de forma contínua e com a dedicação exclusiva de mão de obra, de serviços de apoio administrativo, perante a Administração Pública.

Desse modo, a lei atribui ao gestor público a prerrogativa de escolher os critérios que melhor se adequem as características do objeto, tendo observado aqui os parâmetros fixados, bem como, os

princípios relativos às licitações, sempre na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Na verdade, trata-se de a condição de habilitação de capacidade compatível com a finalidade do certame e não capacidade específica.

Ora, a exigência de qualificação técnica disciplinada no instrumento convocatório tem como fundamento atestar que a licitante não só é capaz de cumprir o objeto da licitação, com a prestação de serviço já testado e aprovado, mas também que tenha infra-estrutura mínima, experiência compatível, aparelhamento necessário, evitando serviços de baixa qualidade e que não atendam os requisitos para a prestação dos serviços ora demandados.

Diante das experiências já vividas por esta Administração Pública com a terceirização de serviços, resta clara a necessidade de comprovação de que a empresa a ser contratada para executar serviço de forma contínua, deve possuir estabilidade no mercado, atuando neste segmento de forma efetiva e regular e não apenas existindo por curto período ou trabalhando em ramo diverso do objeto que se pretende contratar.

No que tange aos contratos de serviços contínuos desta instituição, principalmente quando há cessão de mão de obra, percebe-se de cara o grande risco trabalhista envolvido, e que cabe a Administração uma potente e sagaz fiscalização trabalhista e previdenciária, fato que corrobora com a justificativa de que a Administração deve buscar meios de assegurar que as empresas a serem contratadas comprovem serem capazes não só de gerir tecnicamente contratos de forma eficiente, mas também, sejam capazes de cumprir com as obrigações trabalhistas e previdenciárias impostas por lei, respeitando prazos de pagamento aos seus funcionários, dentre outras exigências legais, por um período de tempo que demonstre certa solidez, regra totalmente compatível, com o prazo máximo de 10 anos previsto em lei para execução dos contratos.

Não se trata de exigência excessiva, mas sim, compatível com o objeto licitado. Tendo por base o grande vulto da contratação, as especificidades da mão de obra ora buscadas no certame a magnitude de trabalho despendido para realização de um processo licitatório desta natureza, fora a possibilidade de prorrogação contratual que poderá chegar a 10 anos, percebe-se claramente que a regra tida como “desproporcional”, nada mais é que forma de assegurar a escolha da melhor proposta para a Administração Pública, dentro das características do objeto licitado.

Neste sentido a decisão da Juíza Federal, que decidiu:

[...]

A Administração Pública deve exigir rigidez na capacitação técnica das empresas a fim de atender ao interesse público, **a exemplo de experiência anterior na execução de um objeto idêntico àquele licitado**, desde que exista alguma justificativa lógica, técnica ou científica que dê respaldo atanto, o que ocorre naturalmente nos contratos de grande vulto, de extremo interesse para os administrados. Nesses termos, aTurma, acompanhando o voto da relatora, negou provimento á apelação daempresa.” – TRF 1, Proc. 2009.33.00.008934-1/BA, Juíza convocada RosanaNova Alves Weibel Kaufmann, J. 13.12.2018

Diferentemente do que quer fazer crer a Impugnante, a tentativa de flexibilizar esta cláusula denota uma possível falta de capacidade técnica que pode vir a prejudicar serviços, e por isso deve ser observado o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, afastando-se alegação de que falta justificativa para tal regra, quando o próprio certame, diante das especificidades do seu objeto e grande vulto contratual são justificativas plenamente plausíveis para o regramento imposto por lei, visando a prestação de serviço mais adequada.

Nesta linha ensina Marçal Justen Filho:

[...]

Existe portanto, uma margem de discricionariedade para a Administração configurar, em cada caso, as exigências e requisitos de participação. Ao elaborar o ato convocatório, a Administração deverá avaliar a complexidade da futura contratação e estabelecer, com derivação, os requisitos de habilitação e as condições de participação. Essa margem de discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. A escolha administrativa está delimitada não apenas pela Lei como também pela própria Constituição. Existe um mandamento constitucional, no já referido art. 37, XXI, da CF. A constituição não admite exigências que superem ao mínimo necessário para assegurar a obtenção pela Administração de uma prestação de serviço adequada.” In Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, Ed. RT, 16 ed., p. 542-543

Vale o registro de que o Edital e anexos receberam parecer favorável - PARECER n. 02278/2024/NLC/ELIC/PGF/AGU.

Diante do exposto, conclui-se que o Edital foi elaborado com razoabilidade e proporcionalidade, com cláusulas definidas a partir de estudos técnicos realizados na fase interna da licitação e que, para fins de habilitação dos participantes, as exigências guardam estrita pertinência e

compatibilidade com o objeto de contratação, afastando-se a alegação de ausência de justificativas técnicas que demonstrem a imprescindibilidade da exigência prevista no item 8.31.1 do termo de referência, anexo I, do edital, de comprovação de experiência mínima de 3 anos para fins de qualificação técnico operacional. Resta certo que se busca apenas a contratação de serviço compatível, ao mínimo necessário, para garantir a regular execução e sempre na observância dos limites traçados pela Lei n.º 14.133/2021.

4. MANIFESTAÇÃO DO PREGOEIRO

Reputando a manifestação da Equipe Técnica, que este Pregoeiro adota como fundamento para decidir, resta comprovado que não assiste razão à Impugnante na medida em que os pontos impugnados estão fundamentalmente justificados.

Conclui-se, assim, que a Impugnante carece de razão em suas alegações, uma vez que não há ilegalidade, inconstitucionalidade ou invalidade do Edital do Pregão Eletrônico (SRP) nº 90003/2024, razão pela qual NÃO subsistem motivos para qualquer alteração do Edital e sua republicação.

5. DECISÃO

Diante do exposto e, subsidiado pela unidade técnica demandante, CONHEÇO DA IMPUGNAÇÃO, uma vez que presente os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, com lastro nos posicionamentos levantados, NEGOU PROVIMENTO, decidindo pela improcedência dos pedidos de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico (SRP) nº 90003/2024,

Cumpre informar que o Pedido de Impugnação e os demais documentos necessários para embasamento da tomada de decisão restam juntados ao processo administrativo com as devidas rubricas.

Importa consignar que os pedidos de impugnação e de esclarecimento, com as respectivas respostas, encontram-se disponibilizados no Portal Institucional no seguinte endereço eletrônico: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/> e <https://www.ifpb.edu.br/itabaiana/acesso-a-informacao/compras-e-licitacoes/2024/pregao-eletronico-no-90003-2024-uasg-155894>

É a decisão

KLEITON TERDIS FIRMINO RODRIGUES

Pregoeiro

Portaria 212/2024 - DG/IB/REITORIA/IFPB