



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
Pró-Reitoria de Gestão e Governança – PR-6
Superintendência-Geral de Gestão
Coordenação-Geral de Licitações
Divisão de Licitações

Decisão: Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 03/2022
Processo nº: 23079.006333/2018-71
Impugnante: SELETTI SERVICOS E COMERCIO EIRELI, CNPJ nº 23.475.070/0001-00.
Data: 07 de janeiro de 2022

Ementa.

Impugnação. Peça tempestiva. Habilitação técnica. Período mínimo exigido nos atestados de capacidade técnica. Conhecimento. Negado provimento.

RELATÓRIO

1. Trata-se de impugnação interposta contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 03/2022, cujo objeto é a Contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos para atender às necessidades das UNIDADES DA ÁREA DA PREFEITURA UNIVERSITÁRIA NO CAMPUS DA ILHA DO FUNDÃO, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.
2. A impugnante, em apertada síntese, argumenta que o período mínimo exigido nos atestados de capacidade técnica, de três anos, estaria restringindo a competitividade no certame, e que deveria ser reduzido para 12 (doze) meses, mesmo período inicial previsto para vigência do contrato a ser celebrado com a licitante vencedora.
3. É o relatório.

DECISÃO

I. DA TEMPESTIVIDADE

4. A impugnação foi recebida por correio eletrônico, na data de 05 de janeiro de 2022, portanto, dentro do prazo legalmente estabelecido em edital, considerando a data de 17 de janeiro de 2022 para abertura da sessão pública, conforme abaixo transcrito:

“22. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Pró-Reitoria de Gestão e Governança – PR-6

Superintendência-Geral de Gestão

Coordenação-Geral de Licitações

Divisão de Licitações

22.1. Até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar este Edital.

22.2. A impugnação poderá ser realizada por forma eletrônica, pelo e-mail licitacao@pr6.ufrj.br, ou por petição dirigida ou protocolada no endereço informado no preâmbulo deste Edital.”

5. Sendo assim, a presente impugnação encontra-se perfeitamente tempestiva e apresentada na forma devidamente estabelecida em edital.

II. DO MÉRITO

6. Antes de mais nada, cabe ressaltar que as exigências de habilitação técnica devem ser as estritamente necessárias para a execução do objeto, uma vez que não podem ser exageradas, o que frustraria o caráter competitivo da licitação, conforme a Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, determina que somente serão admitidas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

7. Quanto à exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica, temos a seguinte previsão no Edital:

“9.11. Qualificação Técnica:

9.11.1. Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

9.11.1.1. Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão estar em conformidade com as exigências previstas no subitem 23.3 e seguintes do Termo de Referência;

9.11.1.2. Os atestados deverão referir-se a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente;

9.11.1.3. Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior, conforme item 10.8 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5, de 2017.

9.11.1.4. Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
Pró-Reitoria de Gestão e Governança – PR-6
Superintendência-Geral de Gestão
Coordenação-Geral de Licitações
Divisão de Licitações

apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação, nos termos do item 10.9 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017.

9.11.1.5. Deverá haver a comprovação da experiência mínima de 3 (três) anos na prestação dos serviços, sendo aceito o somatório de atestados de períodos diferentes, não havendo obrigatoriedade de os 3 (três) anos serem ininterruptos, conforme item 10.7.1 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG n. 5/2017.

9.11.1.6. O licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços, consoante o disposto no item 10.10 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017.

9.11.1.7. Na contratação de serviços continuados com mais de 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados.

9.11.1.8. Quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) em número de postos equivalentes ao da contratação, conforme exigido na alínea c2 do item 10.6 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017.

9.11.1.9. Para a comprovação do número mínimo de postos exigido, será aceito o somatório de atestados que comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado, nos termos do item 10.7 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017.”

8. Tal exigência possui previsão no artigo 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e na Instrução Normativa nº 05/2017:

- **Lei 8.666/93:**

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto



da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;” (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;”

9. 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:

10. As exigências de comprovação de execução de serviço pelo prazo mínimo de 3 (três) anos, trazida no § 5º do art. 19 da revogada IN nº 02/08 e no item 10.6 da atual IN nº 05/17, encontra guarida nas conclusões do famoso Acórdão do TCU nº 1.214/2013-Plenário, que traz muitos argumentos práticos e legais que justificam boa parte das exigências feitas no Pregão Eletrônico nº 03/2022.

11. A peça técnica tratou de justificar a sugestão ao plenário do TCU, nos termos 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”.



12. 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 a 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.

13. No mesmo sentido, segue a 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” .

14. Com relação ao citado acórdão, segue 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.”

15. Transcrevemos, ainda, um trecho do voto:

“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.”

16. 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;

17. Importante destacar um recente posicionamento do TCU sobre o tema, publicado no Informativo Licitações e Contratos do TCU nº 395, em 4 de agosto de 2020:

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



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
Pró-Reitoria de Gestão e Governança – PR-6
Superintendência-Geral de Gestão
Coordenação-Geral de Licitações
Divisão de Licitações

prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade.

18. Estes estudos podem ser encontrados nas próprias publicações no TCU como a encontrada na Revista do TCU nº 148 no artigo: “Rescisões contratuais antes e depois do Acórdão TCU 1214/13: possíveis efeitos da trajetória de controles na terceirização”, que apresenta uma análise a respeito dos efeitos do Acórdão 1214/2013 nas taxas de rescisão de contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão-de-obra e demonstramos fortes indícios de que as exigências mais rigorosas de habilitação, incluindo os 3 anos de experiência, reduziram as taxas de rescisão contratual. Houve queda geral de 22% nas proporções de rescisões contratuais nos primeiros 12 meses de vigência. Se comparamos os primeiros 24 meses de vigência, a queda atingiu 28%. Esta redução na taxa de rescisão contratual e na melhoria na qualidade do contrato e em sua fiscalização são os maiores objetivos da Administração.

19. Logo, considero que o prazo exigido de experiência mínima de 3 (três) anos no mercado encontra amparo legal de acordo com trecho do Acórdão 2.939/2010 Plenário TCU a seguir:

“3.14.1 É alegado também que a condição exigida, ora em apreço, obedece ao comando do art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93, pois se trataria de comprovação de desempenho de atividade compatível com o objeto, visto que o manifesto interesse da Administração na continuidade de suas contratações, até o prazo limite de 5 (cinco) anos, faz com que a exigência do prazo de 3 (três) anos de experiência, que corresponde a 60% (sessenta por cento) do objeto, se mostre absolutamente razoável. ”

20. Segundo Hely Lopes Meirelles, em sua obra Licitação e Contrato Administrativo: "Licitação é o procedimento mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse".

21. Considerando que as prerrogativas são detidas pela Administração pública para satisfazer o interesse público, condicionando ou limitando o exercício de direitos públicos e liberdades do indivíduo, denominando a supremacia interesse público sobre o particular (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 11 ed. São Paulo: Atlas, 1999).

22. Sendo assim, a exigência de comprovação de prestação de serviços anterior, pelo período mínimo de três anos, por meio de atestado(s) de capacidade técnica, se mostra razoável ao caso concreto.

III. DA CONCLUSÃO

23. Face ao exposto, considerando ainda os princípios da eficiência, da celeridade, da razoabilidade,



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
Pró-Reitoria de Gestão e Governança – PR-6
Superintendência-Geral de Gestão
Coordenação-Geral de Licitações
Divisão de Licitações

da proporcionalidade e do interesse público, dentre outros, nego provimento à peça impugnatória, nos termos da fundamentação, mantendo inalterados os termos do Edital e a data de abertura do certame.

Thais de Oliveira Carvalho
Pregoeira