



## DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO

Processo nº 04600.004027/2020-15

Assunto: **Resposta Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico nº 11/2021 (SEI - 0510087)**

Trata-se do Pregão Eletrônico nº 11/2021 (SEI nº 0510087), cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços para ocupação de imóveis públicos, incluindo todos os insumos, peças de reposição e demais materiais necessários, com o objetivo de garantir a continuidade e disponibilidade dos serviços de forma integrada e conjunta, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

O senhor Rogério de Alencar Oss, brasileiro, casado, portador da carteira de identidade nº 24404028 expedida pela SSP/DF, inscrito no CPF/MF sob nº 138.292.838-65, sócio proprietário da empresa RS Consultoria e Serviços de Gestão Empresarial Ltda., pessoa jurídica de direito privado, sediada na rua Manoel Lopes, 1857, Centro, Lucélia/SP, inscrita no CNPJ sob o nº 06.350.648/0001-74, vem **IMPUGNAR**, com fundamento no artigo 53 da Lei nº 9.784, de 1999 e no artigo 41 da Lei nº 8.666, de 1993, o Edital do Pregão Eletrônico nº 11/2021 (Edital de Licitação 0510087/2021), doravante denominado IMPUGNANTE, encaminhou em 24 de setembro de 2021, que objetiva a contratação acima referida.

### 1. **DAS ALEGAÇÕES DO IMPUGNANTE (SEI - 0448637)**

**"COMISSÃO DE LICITAÇÃO FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP) – PREGÃO ELETRÔNICO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 11/2021 (Processo nº 04600.004027/2020-15)**

**RS CONSULTORIA E SERVIÇOS DE GESTÃO EMPRESARIAL LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ nº. 06.350.648/0001-74, com sede em Lucélia/SP, na Rua Manoel Lopes, 1.857, Centro, CEP 17.780-000, aqui representada por seu sócio proprietário **ROGÉRIO DE ALENCAR OSS**, brasileiro, casado, empresário, portador do RG nº. 24404028 SSP SP e inscrito no CPF nº. 138.292.838-65, residente e domiciliado na cidade de Lucélia/SP, na Rua Manoel Lopes, 2.005, Centro, CEP 17.780-000, vem **IMPUGNAR** o Edital de Pregão em epígrafe, pelos motivos que a seguir expõe:

### **DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL:**

A presente impugnação ao edital tem fundamento no art. 164, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Art. 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.

Dispõe ainda o instrumento convocatório acerca das diretrizes para a impugnação ao edital:

### **23. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO**

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

23.2. A impugnação poderá ser realizada por forma eletrônica, pelo e-mail: licitacao@enap.gov.br, ou por petição dirigida ou protocolada no endereço SAIS - Área 2A - Asa Sul -Brasília/DF, Seção de Protocolo.

23.3. Caberá ao Pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração deste Edital e seus anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de até 2 (dois) dias úteis contados da data de recebimento da impugnação.

23.4. Acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para a realização do certame.

23.5. Os pedidos de esclarecimentos referentes a este processo licitatório deverão ser enviados ao Pregoeiro, até 03 (três) dias úteis anteriores à data designada para abertura da sessão pública, exclusivamente por meio eletrônico via internet, no endereço indicado no Edital.

23.6. O Pregoeiro responderá aos pedidos de esclarecimentos no prazo de 2 (dois) dias úteis, contado da data de recebimento do pedido, e poderá requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do Edital e dos anexos.

23.7. As impugnações e pedidos de esclarecimentos não suspendem os prazos previstos no certame.

23.7.1. A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo pregoeiro, nos autos do processo de licitação.

23.8. As respostas aos pedidos de esclarecimentos serão divulgadas pelo sistema e vincularão os participantes e a Administração.

### **QUANTIFICAÇÃO TÉCNICA:**

A Impugnante é empresa especializada no ramo de prestação de serviços mediante cessão de mão de obra, detendo capacidade técnica e financeira suficiente para oferecer e executar os serviços licitados consoante objeto do instrumento convocatório impugnado, sendo ainda, que faz parte de um grupo econômico que detém toda a expertise que necessita para atender o presente pregão, contudo, diante de certas exigências do Edital, está plenamente incapacitada de participar do certame, visto que o Edital, está ceifando a participação de empresas diante de exigências que não se pode manter.

Assim, o presente edital apresenta itens relativos a qualificação técnica, em desacordo com o previsto na legislação que rege a matéria, e jurisprudência do próprio Tribunal de Contas da União, os quais comprometem e restringem a disputa e inviabilizam uma oferta extremamente vantajosa.

Vejamos:

#### **9.11. Qualificação Técnica:**

##### **Documentação relativa à Capacidade Técnico-Profissional Facilities:**

9.11.1. Certidão de Acervo Técnico (CAT), emitida pelo CREA da região pertinente, em nome de Responsável(is) Técnico(s) devidamente registrado no CREA, com habilitação em Engenharia Civil, Elétrica, Eletrônica, Mecatrônica, ou Mecânica, conforme Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e que contemple Anotação

de Responsabilidade Técnica – ART de serviços com características semelhantes aos descritos neste Termo de Referência, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto.

Então, estabelece o Edital a título de comprovação da qualificação técnica que o Licitante deverá apresentar o requerido no item 9.11.1 acima, dentre outras exigências. Ocorre que as exigências nos moldes que constam no presente edital, vão de encontro as orientações do Tribunal de Contas da União exaradas no Acórdão 1.214/2013 - Plenário, que deram origem as alterações na Instrução Normativa nº 02/2008.

Isto porque, o Acórdão 1.214/2013 do TCU, estabeleceu como paradigma o entendimento de que a comprovação de expertise está atrelada a gestão de mão-de-obra, ou seja, **“NOS CERTAMES PARA CONTRATAR SERVIÇOS TERCEIRIZADOS, EM REGRA, OS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA DEVEM COMPROVAR A HABILIDADE DA LICITANTE EM GESTÃO DE MÃO DE OBRA, E NÃO A APTIDÃO RELATIVA À ATIVIDADE A SER CONTRATADA”**:

REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELA EXTINTA ADPLAN A PARTIR DE TRABALHIO REALIZADO POR GRUPO DE ESTUDOS INTEGRADO POR SERVIDORES DE DIVERSOS ÓRGÃOS. FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS NO INTUITO DE IMPLEMENTAR MELHORIAS NOS PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO E DE EXECUÇÃO DE CONTRATOS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTÍNUA. ANÁLISE DOS DIVERSOS ASPIX TOS ABORDADOS PELO GRUPO. FORMULAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES À SLTI/MPEÀ AGU.

(..)

**112. As empresas que prestam serviços terceirizados, em regra, não são especialistas no serviço propriamente, mas na administração da mão de obra. É uma realidade de mercado à qual a Administração precisa se adaptar e adequar seus contratos. É cada vez mais raro firmar contratos com empresas especializadas somente em limpeza, ou em condução de veículos, ou em recepção. As contratadas prestam vários tipos de serviço, às vezes em um mesmo contrato, de forma que adquirem habilidade na gestão dos funcionários que prestam os serviços, e não na técnica de execução destes.**

113. Conquanto seja muito provável que as próprias demandas da Administração tenham moldado esse comportamento das empresas, debater o tema ou a aderência do modelo à concepção ideal da terceirização de serviços não se mostra proveitoso.

114. O que importa é perceber que a habilidade das contratadas na gestão da mão de obra, nesses casos, é realmente muito mais relevante para a Administração do que a aptidão técnica para a execução dos serviços, inclusive porque estes apresentam normalmente pouca complexidade. Ou seja, nesses contratos, dada a natureza dos serviços, interessa à Administração certificar-se de que a contratada é capaz de recrutar e manter pessoal capacitado e honrar os compromissos trabalhistas, previdenciários e fiscais. É situação muito diversa de um contrato que envolva complexidade técnica, como uma obra, ou de um contrato de fornecimento de bens, em que a capacidade pode ser medida tomando-se como referência a dimensão do objeto - que serve muito bem o parâmetro de 50% usual mente adotado.

115. Destaque-se que a constatação de que a habilidade requerida para a prestação de serviços terceirizados mediante cessão de mão de obra é diferenciada, advém da experiência da Administração na condução desses contratos. Tem-se observado que a maior causa de fracasso na execução dos ajustes é a incapacidade das empresas de manter a prestação dos serviços ao longo do tempo sem falhar no cumprimento de suas obrigações trabalhistas e previdenciários junto aos empregados. Logo, pode-se concluir que a habilidade de gestão de pessoal, nesses casos, relaciona-se mais à saúde financeira das empresas e à capacidade de gerenciar recursos financeiros e custos.

116. Por tudo isso, o conteúdo dos atestados de capacidade técnica exigidos nas licitações não tem atendido aos pressupostos da Lei 8.666/93 – aptidão para executar os serviços contratados e cumprir com os demais encargos exigidos pela legislação e pelo contrato.

117. Com o propósito de atender aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, entende-se que deve ser requerido, para demonstrar a capacidade técnica para gerir pessoal, um mínimo de 20 (vinte) postos, pouco importando as dimensões dos serviços. Essa exigência presta-se a assegurar que a contratada possui a aptidão mínima para gerenciar contratos de natureza continuada, com cessão de mão de obra, perante a administração pública, até o limite de quarenta postos. Após esse limite, passaria a ser exigido 50% do total de postos de trabalho objeto da licitação.

118. Note-se que fazer exigências com base na dimensão do objeto, que, aliás, podem permanecer em 50%, por si só não traria o proveito esperado à Administração, pois não se prestaria a demonstrar a necessária capacidade da empresa em gerenciar pessoal. Este raciocínio só é utilizado em contratos

pequenos. Em contratos de grande vulto, é perfeitamente possível e razoável se exigir 50% da quantidade de postos e 50% do objeto. GRUPO II - CLASSE VII - Plenário, TC 006.156/2011-8, Natureza: Representação, Órgão: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP). Interessada: Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo (Adgecex). Advogado constituído nos autos: não há.

Neste sentido, o edital apresenta restrição quanto ao objeto do certame, exigindo comprovação de serviços descritos no item 9.11.1, que inviabiliza por completo a livre concorrência.

A exigência de comprovação de aptidão com relação a Qualificação Técnica, item 9.11.1 do edital, apresenta restrição desnecessária à execução dos serviços. Isto porque, uma empresa que tenha executado "SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO, APOIO ADMINISTRATIVO E MANUTENÇÃO" com postos de Apoio Administrativo, Técnicos, ou com outros tipos de mão de obra como manutenção predial, é o suficiente para comprovar a aptidão na gestão de mão de obra, e, portanto, a execução dos serviços licitados.

Veja que submeter as empresas a comprovação dos itens descritos no edital 9.11.1, não altera a aptidão de uma empresa que tenha executado os serviços de Conservação ou Manutenção Predial, sendo INÓCUA e RESTRITIVA a exigência de comprovação quanto ao exigido na qualificação técnica do edital.

Dito isto, conclui-se que a habilidade na gestão da mão de obra, é muito mais relevante para a Administração, vez que interessa à Administração certificar-se de que a contratada é capaz de recrutar e manter pessoal capacitado e honrar os compromissos trabalhistas, previdenciários e fiscais.

Portanto, somente se pode exigir que o atestado verse sobre a gestão e administração de mão de obra, não devendo ser impostas exigências desnecessárias, sendo esta a orientação que deve ser seguida por toda Administração Pública nos certames relativos à prestação de serviços.

Ressalta-se que a experiência prévia requerida a título de qualificação técnica não precisa ser idêntica à do objeto que se pretende licitar, conforme leciona Marçal Justen Filho (2010, p.441):

"Em primeiro lugar, não há cabimento em impor a exigência de que o sujeito tenha executado no passado obra ou serviço exatamente idêntico ao objeto da licitação. Parece evidente que o sujeito que executou obra ou serviço exatamente idêntico preenche os requisitos para disputar o certame e deve ser habilitado. Mas também se deve reconhecer que a idoneidade para executar o objeto licitado pode ser evidenciada por meio da execução de obras ou serviços similares, ainda que não idênticos." Cumprida ainda ratificar o que estabelece a Constituição Federal em seu art. 37, XXI: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: /.../ XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços similares, ainda que não idênticos"

Cumprida ainda ratificar o que estabelece a Constituição Federal em seu art. 37, XXI: Art. 37.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: /.../

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica **indispensáveis** à garantia do cumprimento das obrigações.

Deste modo, o instrumento convocatório deve evitar toda e qualquer exigência que venha a restringir a competição no certame licitatório, face ao princípio da legalidade. Devendo ser evitados formalismos e requisitos desnecessários, de modo a não ocasionar uma restrição ainda maior à competitividade.

No mesmo sentido dispõe o art. 5º e 9º da Lei nº 14.133, de 1º de abril 2021, na qual veda expressamente que os agentes públicos pratiquem atos que frustrem o caráter competitivo do certame.

CAPÍTULO II

## DOS PRINCÍPIOS

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da proibição administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
- b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes; c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;

III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

Verifica-se, portanto, que o estabelecido no item 9.11.1 do edital “qualificação técnica”, nos moldes do instrumento convocatório impugnado, não é a medida adequada para verificação da capacidade técnica consoante disposições da Instrução Normativa e Acórdãos do Tribunal de Contas da União, posto que acabam por restringir a quantidade de licitantes, EXCLUINDO DO PROCESSO INTERESSADOS APTOS À REALIZAÇÃO DO OBJETO LICITADO.

Ou seja, deve a Administração verificar se a futura contratada tem aptidão no gerenciamento do quantitativo de postos a ser alocado no contrato objeto da licitação, consoante disposições legais.

De todo o exposto, parece-nos correto afirmar que a aplicação das imposições descritas no edital contraria o interesse da Administração Pública que é de atrair e qualificar o maior número de empresas para ampliar a competição e aumentar as possibilidades de contratar com a empresa que ofereça a proposta mais vantajosa, ferindo o princípio da igualdade entre os licitantes.

Referida imposição da Administração, toma-se, portanto, impertinente ao processo licitatório, atentando contra o princípio da isonomia e da legalidade. Manifesta-se a doutrina sobre o assunto:

No caso das licitações, a norma constitucional condescendente em que a Administração dirija aos licitantes exigências tão só indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (...) **O QUE NÃO IMPORTA À EXECUÇÃO DESTA NÃO PODE SER TIDO COMO INTERESSE PÚBLICO, CONSTITUINDO-SE AO CONTRÁRIO, EM DISCRIMINAÇÃO INCOMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DA IGUALDADE** (PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres, Comentários à lei das licitações e contratos da administração pública. Rio de Janeiro. Renovar. 1994. pág. 32.)

E, já decidiu o STJ:

1. A interpretação das regras do edital de procedimento licitatório não deve ser restritiva. Desde que não possibilitem qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, é de todo conveniente que compareça à disputa o maior número possível de interessados, para que a proposta mais vantajosa seja encontrada em um universo mais amplo.

2. O ORDENAMENTO JURÍDICO REGULADOR DA LICITAÇÃO NÃO PRESTIGIA DECISÃO ASSUMIDA PELA COMISSÃO DE LICITAÇÃO QUE INABILITA CONCORRENTE COM BASE EM CIRCUNSTÂNCIA IMPERTINENTE OU IRRELEVANTE PARA O ESPECÍFICO OBJETO DO CONTRATO. FAZENDO EXIGÊNCIA SEM CONTEÚDO DA REPERCUSSÃO PARA A CONFIGURAÇÃO DE HABILITAÇÃO JURÍDICA, DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, DE CAPACIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRO E DA REGULARIDADE FISCAL. (MS nº 5.779-DF, DJ de 26/10/98)

É necessário, portanto, que as exigências relativas à qualificação técnica sejam interpretadas em consonância com o disposto no art. 37, XXI da Carta Magna, juntamente com os demais dispositivos infraconstitucionais já citados anteriormente, a fim de que sejam exigidos somente os requisitos indispensáveis ao cumprimento da obrigação, de modo a possibilitar a ampla participação de competidores interessados em contratar com a Administração, assegurar a economicidade da contratação e garantir o tratamento isonômico.

### **EXIGÊNCIA DE ATESTADO TÉCNICO COM REGISTRO JUNTO AO CREA:**

Outro ponto que merece ser impugnado, é com relação a necessidade de atestado de qualificação técnica devidamente registrado no CREA.

Vejam os:

#### **9.11. Qualificação Técnica:**

##### **Documentação relativa à Capacidade Técnico-Profissional Facilities:**

/.../

9.11.5. No mínimo, 01 (um) Atestado (declaração) de Capacidade Técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CREA, que faça explícita menção à Licitante como executora dos serviços, comprovando a sua aptidão na prestação de serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto deste Termo de Referência, contemplando, ao menos, os seguintes dados:

/.../

h) experiência mínima em serviços de limpeza, com desempenho satisfatório, durante pelo menos 3 (três) anos, ininterruptos ou não, em áreas internas em quantidade igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) da quantidade de áreas internas previstas neste Termo de Referência;

Com o devido respeito, o Edital, também, deve ser modificado no subitem 9.11.5, aliena "h", de maneira que seja retirada a exigência para que o Atestado de Capacidade Técnica seja registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA.

Antes de demonstrar a ilegalidade de tal exigência, é importante reiterar que, conforme demonstrado, o objeto da licitação não pode ser limitado a uma certa gama de empresa. Assim, consequentemente, não se pode exigir que os atestados de capacidade técnica sejam registrados no CREA.

Mesmo sendo outro o entendimento de Vossa Senhoria, a comprovação de registro dos atestados de capacidade técnica no CREA restringe a ampla participação e, consequentemente, a competição do certame, vez que não há obrigatoriedade de as empresas especializadas em gestão de mão de obra fazerem tal registro.

Ademais, a gestão de mão de obra é alheia àquelas típicas do CREA.

Nota-se que a Administração poderá demandar dos licitantes apenas as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, conforme disciplinado no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

A exigência de a empresa licitante ter seus atestados de capacidade técnica registrado no CREA não é razoável, vez que restringe o universo de possíveis participantes do certame sem restar caracterizada a necessidade de imposição da referida regra para execução satisfatória do objeto da licitação.

Assim, conclui-se que as exigências insculpidas na parte do Edital, mais precisamente 9.11.5, aliena "h", que estabelece a necessidade de comprovação de registro de atestado de capacidade técnica no CREA, afronta diretamente o inciso I, 91º, do artigo 3º da Lei nº 8.666/93 c/c inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal.

O Egrégio Tribunal de Contas da União já se posicionou claramente sobre a matéria, representado pelos acórdãos 128/2012 da 2ª Câmara, 655/2016 do Plenário, senão vejamos:

"1.7. Recomendar à UFRJ que exclua dos editais para contratação de empresa para a execução de obra de engenharia a exigência de registro no CREA dos atestados para comprovação da capacitação técnica operacional das licitantes, tendo em conta a recomendação inserta no subitem 1.3 do Capítulo IV combinado com o subitem 1.5.2 do Capítulo III do Manual de Procedimentos Operacionais para aplicação da Resolução CONFEA nº 1.025/2009, aprovado pela Decisão Normativa CONFEA nº 085/2011". (Acórdão 128/2012 – 2ª Câmara)"

"9.4. dar ciência ao Município de Itagibá/BA, de modo a evitar a repetição das irregularidades em futuros certames patrocinados com recursos federais, de que: (...) 9.4.2. a exigência de comprovação de aptidão técnica devidamente registrada junto ao Crea, dando conta de que a empresa interessada já desenvolveu serviços idênticos/semelhantes ao previsto no objeto do edital, contraria a Resolução 1.025/2009 do Confea e o Acórdão 128/2012 - TCU – 2ª Câmara; (Acórdão 655/2016 do Plenário)"

Cita-se, também, o Acórdão 205/2017 que confirma o entendimento do Plenário do TCU no sentido de configurar falha a "exigência de registro e/ou averbação de atestado da capacidade técnica-operacional, em nome da empresa licitante, no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - Crea, o que não está previsto no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/1993, que ampara a exigência do referido atestado, contida no item 8.7.2 do instrumento convocatório, e contraria a Resolução Confea 1.025/2009 e os Acórdãos 128/2012- TCU-2ª Câmara e 655/2016- TCU-Plenário".

No mesmo sentido o TRF da 1ª Região:

"LICITAÇÃO EXIGENCIA NÃO CONTIDA EM EDITAL DE APRESENTAÇÃO DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA FORNECIDO PELO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO - EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇO DE LIMPEZA"

1 - É ilícita a exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica subscrito pelo Conselho Regional de Administração se do edital tal imposição não constou Procedentes.

2 - As empresas prestadoras de serviço de limpeza não estão obrigadas a inscrever no Conselho Regional de Administração. Por isso é irregular tal exigência em edital de licitação.

3 - Remessa desprovida. " (REG 96.01.00917-5/MG, TRF/1ª Região, Terceira Turma Suplementar, Rei. Juiz Evandro Reimão dos Reis, DJ. 15/10/2001, p. 224)

Desta forma, sob pena de frustrar o caráter competitivo do pregão, pede-se a modificação do subitem 9.11.5, aliena "h" do Edital, de maneira que seja retirada a exigência para que o Atestado de Capacidade Técnica seja registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

Por fim e não menos importante, visto que a gama de serviços licitados no presente pregão é variada por demais, sendo que temos os seguintes itens, vejamos:

**ITEM / DESCRIÇÃO**

1 Prestação de serviços para ocupação de imóveis públicos, incluindo todos os insumos, peças de reposição e demais materiais necessários, com o objetivo de garantir a continuidade e disponibilidade dos serviços de forma integrada e conjunta (Facilities)

1.1 – Gerenciamento e supervisão do Facilities

1.2 – Serviços de Manutenção e Conservação Predial

1.3 – Manutenção de Elevadores

1.4 – Conservação e Limpeza

1.5 – Jardinagem

1.6 – Copeiragem

1.7 – Apoio Operacional

1.8 – Vigilância

1.9 – Brigadistas

1.10 – Piso

1.11 – Forro

1.12 – Divisórias

1.13 – CFTV (vigilância eletrônica)

1.14 – Persianas

1.15 – Restaurante e Lanchonete

1.16 – Outsourcing de Impressão

1.17 –Mobiliário

1.18 –Serviços adicionais Sob Demanda

1.19 –Plataforma tecnológica

Assim, nota-se que se exige várias empresas para compor o leque dos serviços solicitados em um único pregão eletrônico, e restringir a participação de algumas empresa por exigências de registro de alguns atestados perante órgãos de classe, torna o presente Edital totalmente eivado de erro e vícios insanáveis, e que necessita ser reavaliado por completo, visto que é plenamente impossível limitar o presente pregão eletrônico a uma única gama de empresa de um certo ramo de atividade, e restringir a outras centenas de empresas, que teriam total interesse em participar do pregão e estão impedidas diante da limitação das exigências do Edital.

**DO PEDIDO:**

O recebimento da presente impugnação, eis que tempestiva, sendo autuada, processada e considerada na forma da lei;

- sejam analisados e ponderados os fatos e fundamentos indicados, procedendo a alteração do edital e sua consequente adequação às exigências legais no seguinte sentido:



- adequação do item 9.11.1 da qualificação técnica do edital conforme exposto nas alegações acima.
- exclusão da exigência indevida de apresentar atestado de capacidade técnica devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, previsto no item 9.11.5, alínea “h”, do Edital.
- determinar-se a republicação do edital, escoimado dos vícios apontados, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme § 1º, do artigo 55, da Lei 14.133/2021.

E assim agindo, estará convicto que os princípios da ampla concorrência e da segurança jurídica foram devidamente respeitados, por ser medida da mais salutar justiça.

Termos em que;

Pede e espera deferimento.

Lucélia/SP, 24 de setembro de 2021."

L

## 2. DAS ALEGAÇÕES DA ÁREA TÉCNICA

A Coordenação-Geral de Logística e Contratos, por meio de mensagem eletrônica (SEI no ) alega que:

**Re: Pedido de impugnação - Pregão 11-2021**  
1 mensagem

**Ivã de Moraes Machado** <iva.machado@enap.gov.br>

27 de setembro de 2021 11:43

Para: "ENAP/Coordenação de Licitações, Compras e Contratos" <comprasecontratos@enap.gov.br>

Cc: Coordenação Geral de Logística e Contratos <cglog@enap.gov.br>, Alysso Pinheiro <alysso.pinheiro@enap.gov.br>, Enap Licitação <licitacao@enap.gov.br>, Eduardo Lopes <eduardo.lopes@enap.gov.br>

Prezado Pregoeiro,

Trata o presente de análise do pedido de impugnação ao Pregão Eletrônico nº 11/2021, impetrado pela RS Consultoria e Serviços de Gestão empresarial LTDA, pelo qual faz os seguintes pedidos:

“Sejam analisados e ponderados os fatos e fundamentos indicados, procedendo a alteração do edital e sua adequação às exigências legais no seguinte sentido:

- Adequação ao item 9.11.1 da qualificação técnica do edital conforme exposto nas alegações acima.
- Exclusão da exigência de apresentar atestado de capacidade técnica devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, previsto no item 9.11.5, alínea “h”, do Edital.

- Determinar-se a republicação do edital, escoimado dos vícios apontados, reabrindo o prazo inicialmente previsto, conforme §1º, do artigo 55, da Lei 14.133/2021."

Primeiramente, cabe-nos rever o item 1.2 do objeto descrito no Termo de Referência:

"O objeto da licitação tem natureza de serviço comum de **facilities** de caráter continuado."

Segundo a ABNT NBR ISO 41011, a função organizacional que integra pessoas, propriedades e processos dentro de um ambiente construído com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das pessoas e a produtividade do negócio principal é chamado de *facility management*.

Depreende-se do conceito de facilities, que o serviço não se trata de disponibilização de mão-de-obra. Ora, tendo em vista o caráter integrador, o serviço de facilities pressupõe competências técnicas que vão além do gerenciamento da mão-de-obra.

Estas competências ficam claras quando exigimos, no anexo I, item 3.6, que a empresa contratada apresente em até 90 dias o plano operacional das rotinas de serviços a serem implementadas:

"3. DAS ATIVIDADES DE GERENCIAMENTO E SUPERVISÃO DO FACILITIES

(...)

3.6 A contratada terá um prazo de 90 dias para apresentar um novo plano operacional, completo, com todas as rotinas de serviços, o qual deve ser submetido à contratante e aprovada pelo Gestor do contrato."

Desta forma, com a finalidade de reduzirmos o risco da apresentação de um plano operacional em desacordo com as normas vigentes, ressaltamos e ratificamos a necessidade das qualificações técnicas apontadas no item 9.11.

Quando se trata de contratação do serviço de facilities, o TCU tem mudado o seu posicionamento em vários acórdãos. Mais recentemente, o Tribunal de Contas da União analisou a contratação integrada dos diversos serviços terceirizáveis (facilities), como podemos observar na síntese do acórdão 10264/2018, da Segunda Câmara:

*"Em licitações de serviços diversos em contrato único (Facilities Full), a permissão de formação de consórcios e a possibilidade de subcontratação de serviços são meios que podem amenizar a restrição à concorrência decorrente da junção de inúmeros serviços em único objeto."*

Além do mais, nosso Edital está justificado, também, pela Lei 14.011/2020 que admitiu e incluiu no ordenamento jurídico a possibilidade de contratação de facilities, permitindo em um único contrato a inserção de serviços relacionados à manutenção, uso e gerenciamento do imóvel, assim como eventuais obras, fornecimento de equipamentos e materiais, conforme abaixo descrito:

*"Art. 7º A administração pública poderá celebrar contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*

*§ 1º O contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos consiste na prestação, em um único contrato, de serviços de gerenciamento e manutenção de imóvel, incluído o fornecimento dos equipamentos, materiais e outros serviços necessários ao uso do imóvel pela administração pública, por escopo ou continuados.*

*§ 2º O contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos poderá:*

*I - incluir a realização de obras para adequação do imóvel, inclusive a elaboração dos projetos básico e executivo; e*

*II - ter prazo de duração de até 20 (vinte) anos, quando incluir investimentos iniciais relacionados à realização de obras e o fornecimento de bens.*

*§ 3º (VETADO).*

*§ 4º Na hipótese de que trata o § 2º deste artigo, as obras e os bens disponibilizados serão de propriedade do contratante.*

*§ 5º Ato do Poder Executivo poderá regulamentar o disposto neste artigo."*

Diante de todo exposto, a fim de preservar os resultados pretendidos pela Contratante, sugiro indeferimento do pedido de impugnação.

Atenciosamente,

### 3. ENTENDIMENTO DO PREGOEIRO

Inicialmente deve-se registrar que a **licitação em questão é regida pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**, do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, do Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012, das Instruções Normativas Seges/MP nº 05, de 26 de maio de 2017 e nº 03, de 26 de abril de 2018 e da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, do Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015, **aplicando-se, subsidiariamente, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**, e não pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 como refere-se o **IMPUGNANTE**, tendo em vista o disposto nos artigos 191 e 193 da referida Lei conforme abaixo:

"Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o [inciso II do caput do art. 193](#), a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no [inciso II do caput do art. 193 desta Lei](#), o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

Art. 192. ....

Art. 193. Revogam-se:

I - os [arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), na data de publicação desta Lei;

II - a [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), a [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), e os [arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#), após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei."

No que concerne ao pleito da **IMPUGNANTE**, sustenta-se as exigências editalícias por não haver qualquer elemento que a macule, com fundamento nas informações contidas no Edital de Pregão Eletrônico nº 11/2021 (SEI - 0510087).

Em um breve resumo a impugnação do representante legal da empresa, Senhor Rogério de Alencar Oss, informa que a Enap, com as exigências contidas nos subitem 9.1.1.1 e 9.11.5 do Edital do Pregão Eletrônico nº 11/2021, ferem a Lei 8.666, de 1993, bem como o interesse público, por conter as seguintes exigências:

a) 9.1.1.1 - apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT), emitida pelo CREA da região pertinente, em nome de Responsável(is) Técnico(s) devidamente registrado no CREA, com habilitação em Engenharia Civil, Elétrica, Eletrônica, Mecatrônica, ou Mecânica, conforme Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e que contemple Anotação de Responsabilidade Técnica – ART de serviços com características semelhantes aos descritos neste Termo de Referência, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto.

b) 9.11.5 - No mínimo, 01 (um) Atestado (declaração) de Capacidade Técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CREA, que faça explícita menção à Licitante como executora dos serviços, comprovando a sua aptidão na prestação de serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto deste Termo de Referência, contemplando, ao menos, os seguintes dados: /.../ h) experiência mínima em serviços de limpeza, com desempenho satisfatório, durante pelo menos 3 (três) anos, ininterruptos ou não, em áreas internas em quantidade igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) da quantidade de áreas internas previstas neste Termo de Referência;

A impugnação baseia-se no fato de que o nos certames para contratação de serviços terceirizados, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a habilidade da licitante em gestão de mão de obra e não a aptidão relativa à atividade a ser contratada, contestando também a exigência de que os atestados de capacidade técnica sejam registrados no CREA.

Como citado nas alegações da área técnica e também no próprio Edital de Licitação do Pregão Eletrônico no 11/2021, o objeto tem natureza de serviço comum de *facilities* de caráter continuado, que segundo a ABNT NBR ISO 41011, a função organizacional que integra pessoas, propriedades e processos dentro de um ambiente construído com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das pessoas e a produtividade do negócio principal é chamado de *facility management*.

Entende-se assim, que o serviço não se trata da disponibilização de mão de obra, pois tendo o caráter integrador o referido serviço pressupõe competências técnicas que vão além do gerenciamento de mão de obra como ficam claras no subitem 3.6 do Anexo I do Edital quando se exige que a empresa contratada apresente em até 90 (noventa) dias o plano operacional de rotinas a serem implementadas:

### 3. DAS ATIVIDADES DE GERENCIAMENTO E SUPERVISÃO DO FACILITIES

(...)

3.6 A contratada terá um prazo de 90 dias para apresentar um novo plano operacional, completo, com todas as rotinas de serviços, o qual deve ser submetido à contratante e aprovada pelo Gestor do contrato.

Por esse motivo, com a finalidade de se reduzir o risco da apresentação de um plano operacional em desacordo com as normas vigentes, fica ressaltada e ratificada a necessidade absoluta das qualificações técnicas apontadas no subitem 9.11, incluindo-se aí também a exigência de atestado de capacidade técnica registrado no CREA conforme dita o subitem 9.11.5.

Quanto à referência citada pelo IMPUGNANTE de que se exige várias empresas para compor o leque dos serviços solicitados em um único item, restringindo assim a participação de algumas empresas por exigências de registro de alguns atestados perante órgãos de classe, cita-se o disposto na Lei nº 14.011 de 2020 que admitiu e incluiu no ordenamento jurídico a possibilidade de contratação de *facilities*, permitindo a inserção em um único contrato de serviços relacionados à manutenção, uso e gerenciamento do imóvel conforme transcrição abaixo:

*"Art. 7º A administração pública poderá celebrar contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*

*§ 1º O contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos consiste na prestação, em um único contrato, de serviços de gerenciamento e manutenção de imóvel, incluído o fornecimento dos equipamentos, materiais e outros serviços necessários ao uso do imóvel pela administração pública, por escopo ou continuados.*

*§ 2º O contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos poderá:*

*I - incluir a realização de obras para adequação do imóvel, inclusive a elaboração dos projetos básico e executivo; e*

*II - ter prazo de duração de até 20 (vinte) anos, quando incluir investimentos iniciais relacionados à realização de obras e o fornecimento de bens.*

§ 3º (VETADO).

§ 4º Na hipótese de que trata o § 2º deste artigo, as obras e os bens disponibilizados serão de propriedade do contratante.

§ 5º Ato do Poder Executivo poderá regulamentar o disposto neste artigo."

Portanto, após análise das alegações apresentadas pela área técnica, quanto a manutenção das exigências contidas nos subitens 9.11.1 e 9.11.5 do Edital do Pregão Eletrônico nº-11/2021, e, considerando ainda que o referido Edital foi analisado e aprovado pela Procuradoria Federal conforme Parecer 00133/2021/CONSUL/PFENAP/PGF/AGU (SEI nº-0505736) conclui-se que:

a) as referidas exigências contidas nos subitens 9.11.1.1 e 9.11.5 não ferem o disposto na Lei nº 8.666, de 1993, bem como o interesse público, e não restringem o caráter competitivo como alega o impugnante;

b) a inclusão no objeto da licitação de vários serviços num só item é amparada pelo disposto na Lei no 14.011 de 2020, bem como pelo Acórdão TCU 10.264/2018 da Segunda Câmara.

#### 4. DECISÃO

Com base no exposto, recebo a impugnação interposta, tendo sido apresentada de forma tempestiva, para, no mérito, negar-lhe provimento pela ausência de fundamentação que sustente o pleito da impugnante.

*(Assinado Eletronicamente)*

**Ivo da Costa Ferreira**

Pregoeiro

Portaria nº 103/2021

---

Documento assinado eletronicamente por **Ivo da Costa Ferreira, Pregoeiro(a)**, em 27/09/2021, às 15:27, conforme horário oficial de Brasília e Resolução nº 9, de 04 de agosto de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.enap.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **0511961** e o código CRC **C28E8D55**.