

JULGAMENTO DAS IMPUGNAÇÕES APRESENTADAS PELAS EMPRESAS SURICATE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. e ESPECIALY TERCEIRIZAÇÃO EIRELI, AO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 21/2021 - PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 354/2021 - SAAE, DESTINADO À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO PREDIAL.

Inicialmente foi constatado que os reclamos apresentados chegaram aos autos a bom tempo conforme demonstra e-mail de fls. 373/378 e 385/390, motivo pelo qual é conhecido por esta Pregoeira.

Passando-se a análise das impugnações:

A **SURICATE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA.**, em síntese, alega que o item 9.3 do edital, referente à qualificação técnica está em desacordo com o previsto na legislação que rege a matéria e jurisprudência do Tribunal de Contas da União, pois traz descrições específicas que fogem a autorização legal, qual seja, o quantitativo mínimo de pessoas conforme cada uma das funções, as quais podem, na ótica da impugnante, comprometer e restringir a disputa e inviabilizam uma oferta extremamente vantajosa. Ao final, requer: **(a)** alteração do item 9.3 do instrumento convocatório, exigindo dos licitantes tão somente a apresentação de atestado de capacidade técnica que comprove o gerenciamento da mão de obra de serviços terceirizados semelhantes ao objeto do edital, a ser alocado no contrato objeto da licitação, nos termos da decisão do Tribunal de Contas da União; e que o **(b)** edital seja republicado, escoimado dos vícios apontados, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme § 4º, do artigo 21, da Lei 8.666/93 (fls. 375/378v).

A **ESPECIALY TERCEIRIZAÇÃO EIRELI**, em síntese, alega: **(i)** que o instrumento convocatório tem exigências de qualificações técnicas ilegais e que restringem o universo de competidores, pois, na ótica da impugnante, exige comprovação da qualificação técnica específica; e que **(ii)** a exigência de visita técnica não possui lastro lógico com os serviços licitados, onerando indevidamente as empresas licitantes. Ao final, requer: **(i)** a reforma do instrumento convocatório, adequando aos termos legais e respeitando os princípios que norteiam o agir da Administração, **(ii)** reabrindo-se o prazo para apresentação das propostas, através de nova publicação, nos termos do artigo 21, paragrafo 4º da Lei Federal nº 8666/93.”.

É a síntese do necessário.

De pronto, é importante destacar que os atos praticados por esta Autarquia em seus procedimentos licitatórios, obrigatoriamente, são pautados pelos princípios da isonomia e da legalidade, em consonância com o disposto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do

desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Inicialmente, cabe salientar que o pregoeiro não analisa documentação antes do final da sessão pública, momento em que se identifica a licitante arrematante.

Na intenção de subsidiar a decisão desta Pregoeira, foi consultado o Diretor Operacional de Infraestrutura e Logística, senhor Bruno dos Santos Rodrigues da Silva que analisou o edital publicado. Em sua manifestação, às fls. 380/381, abaixo transcrita, restou ratificada as informações do Instrumento Convocatório, quanto as alegações da licitante SURICATE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. (item 9.3 “a”), conforme segue:

“A pretendida contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial prevê a abertura de 68 postos de trabalho, dividido entre as funções de auxiliar de limpeza, auxiliar de jardinagem, jardineiro, limpador de vidros, líder e encarregado, para atender a 13 próprios da autarquia.

Diante da abrangência da futura contratação, achamos sensato exigir experiência das licitantes interessadas no certame, para evitar a participação de empresas que nunca gerenciaram contratos similares ao volume estamos exigindo.

Embora não haja necessidade de conhecimentos técnicos relevantes para o desempenho dos cargos solicitados, o serviço é essencial e de fundamental importância para que nossos funcionários possam exercer suas atividades, com o mínimo de asseio no ambiente de trabalho. Achamos importante comprovar a experiência nos serviços de limpeza, jardinagem, bem como dos encarregados, visto que, embora façam parte do mesmo objeto, são funções diferentes que exigem qualidade distintas, ou seja, nem todo auxiliar de limpeza tem características de liderança e algum conhecimento administrativo para ser encarregado ou experiência para realizar serviços de jardinagem.

Há previsão legal para comprovação de experiência no artigo 30, inciso 11, da Lei 8.666 e ainda sim solicitamos apenas o quantitativo de 50% dos postos. Não consideramos a exigência restritiva, visto

que qualquer empresa privada, com tamanho similar ao da nossa autarquia, verificaria com muito mais acuidade a capacidade de uma terceirizada prestar um serviço que prevê a abertura de tantos postos de trabalho.

Se for uma opção legal, opinamos pela manutenção da comprovação da experiência para todas as funções exigidas, para evitarmos futuros problemas. Todo o trâmite burocrático entre uma rescisão contratual e nova contratação leva tempo e não podemos ficar nem um breve período sem os serviços de limpeza e jardinagem pretendidos, por isso a preocupação com exigências que consideramos mínimas. Caso o jurídico entenda que realmente há traços de restrição, corrigiremos o termo de referência, visto que não é essa nossa intenção.”

Inicialmente, os documentos que podem ser exigidos para medir a qualificação técnica dos licitantes estão dispostos no art. 30 da Lei nº 8.666/93. Em outras palavras, a Lei de Licitações e Contratos apresenta uma lista do que pode ser exigido para avaliar as aptidões para se garantir a seleção de empresa capaz de, sob o aspecto técnico, executar satisfatoriamente as obrigações contratuais.

Sendo assim, desde que devidamente justificado, **a Administração pode exigir a comprovação de atestado(s) ou certidão(ões) de capacidade técnico como critério de avaliação da capacidade do licitante em atender o disposto no edital.**

Nesse mesmo diapasão, no que tange a exigência de qualificação técnica, a súmula 24 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e que é citada no item 9.3 “a1” do edital, estabelece:

“Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, **admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.” [grifei]**

Considerando que o item 2.1 do Anexo II estabelece o **quantitativo mínimo** de postos de trabalho para execução eficiente e eficaz a demanda da licitação supra, como sendo:

LOCAIS	Nº DE POSTOS POR UNIDADE							
	Aux. de limpeza	Jardineiro	Aux. De Jardinagem	Limpador de vidros	Líder	Encarregado		
Centro Operacional	36	1	1	3		2		
ETA Cerrado	4	1	1			1		
ETA Vitória Régia	4	1	1					
ETA Éden	2							
ETE S1	4					1		
ETE S2	4 (Equipe Volante)				1			
ETE Pitico								
ETE Aparecidinha								
ETE Itanguá								
ETE Quintais								
ETE Carandá								
Captação Ipaneminha								
Piscinão Abaeté								
TOTAL P/ CARGO		54	3	3			3	1
TOTAL DE POSTOS 68								

Assim sendo, o quantitativo estabelecido no item 9.3 do edital está de acordo com o quantitativo estabelecido em Lei, ou seja, 50% (cinquenta por cento) do supracitado:

“9.3. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA (art. 30 da Lei Geral):

a) Qualificação Técnica Operacional.

a1) Atestado(s) ou Certidão(ões) de Capacidade Operacional, fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, necessariamente em nome do licitante, comprovando a execução de serviços equivalentes, similares e compatíveis com o objeto licitado, considerando as parcelas do objeto de maior relevância como segue, já na quantidade de 50% (cinquenta por cento), nos termos da Súmula 24 do TCESP, no mínimo: [grifei]

- **Comprovação de prestação de serviços de auxiliar de limpeza: 27 (vinte e sete);**
- **Comprovação de prestação de serviços de jardineiro: 01 (um);**
- **Comprovação de prestação de serviços de auxiliar de jardinagem: 01 (um);**
- **Comprovação de prestação de serviços de encarregado ou líder: 02 (dois).**

9.3.1. *É permitido o somatório de atestados que comprovem o atendimento do percentual acima estabelecido.*

9.3.2. *O(s) atestados(s)/certidão(ões) deverá(ão) ser apresentados em papel timbrado, no original ou cópia reprográfica autenticada, assinado(s) por autoridade ou representante de quem o(s) expediu, com a devida identificação.*

9.3.3. *O(s) atestados(s)/certidão(ões) que não estejam em nome da licitante somente serão aceitos nos casos de cisão, fusão e incorporação da pessoa jurídica, bem como na hipótese da constituição de subsidiária integral nos termos dos arts.251 e 252 da Lei nº11.101/05, em que esteja comprovada, inequívoca e documentalmente, a transferência definitiva, para si, do acervo técnico.”*

Ademais, o Coordenador Especial desta Autarquia, além de ratificar as informações prestadas pelo Diretor Operacional, defendeu a legalidade da exigência estabelecida no item 9.3 do edital, nos seguintes termos:

“Trata-se de impugnação apresentada pela empresa SURICATE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA alegando, em síntese, que a exigência de comprovação da capacidade técnica estaria restringindo a competitividade, na medida em que, na ética da Impugnante, estaria sendo específica ao objeto licitado. Requer, ao final, a alteração do item 9.3 do edital (fls. 375/378).

De saída, cumpre ressaltar que a questão da legalidade da exigência comprovação da qualificação técnica foi objeto de



apreciação jurídica que precedeu a abertura do certame, sendo ratificada a legalidade do item 9.3 de edital, em face do disposto na Lei nº 8.666/93 e na jurisprudência do E. TCE/SP, consolidada na Súmula nº 24 (fls. 157).

Por outro lado, na ótica deste COESP, não procede a alegação de que a exigência de comprovação da capacidade técnica estaria restringindo a competitividade, por supostamente ser específica em comparação com o objeto licitado, pois no item 9.3 do edital está sendo admitido a comprovação da execução de exercício equivalentes, similares e compatíveis com o objeto licitada, nos termos do art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

Ademais, conforme se pode verificar no edital do Pregão Eletrônico nº 09/21 de Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, especificamente no item 4.1.4, 'a', 'a.1'¹, o próprio órgão de controle externo vem aditando a mesma medida, ou seja, exigindo a comprovação de know Hall na área de limpeza. Ressalte-se que, a cláusula inserida no edital do TCE/SP, embora a natureza do quantitativo seja distinta do quantitativo definido pela Autarquia, o mérito está em absoluta consonância com a exigência estabelecida pelo SAAE - serviços de limpeza.”

Em relação à impugnação da ESPECIALY TERCEIRIZAÇÃO EIRELI (item 9.3 “a” e “b”), o Diretor Operacional de Infraestrutura e Logística manifestou, as fls. 392/393, conforme segue:

“Com relação aos pedidos de impugnação do edital feitos pela empresa Especialy Terceirização, que, em resumo, contestou a obrigatoriedade da visita técnica e apresentação de qualificação técnica com atestados específicos para as funções de jardineiro, auxiliar de jardinagem e de encarregado.

Sobre as exigências de qualificação técnica, já foi assunto questionado pela empresa Suricate Serviços Terceirizados Ltda., de

¹ “4.1.4 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA/OPERACIONAL

a) Qualificação Operacional:

a.1) Prova de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades (*) e prazos com o objeto desta licitação, por meio da apresentação de Atestado(s) ou Certidão(ões), expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, necessariamente em nome do licitante e indicar, como quantitativos mínimos, limpeza em 101 m2 (cento e um metros quadrados) de áreas internas - pisos frios, pelo período de 12 meses de contratação;”

forma que as justificativas são as mesmas apresentadas por esta Diretoria em fls. 380/381.

Já a obrigatoriedade de Visita Técnica foi objeto de Pedido de Esclarecimento nº 01, feito pela empresa Alpha Engenharia e Serviços Ltda., com resposta publicada em nosso site, junto com o edital.

Vale reforçar que solicitamos a visita técnica para que as licitantes tenham pleno conhecimento das diferentes características de nossos próprios. Uns próprios com áreas totais e construídas bem amplas, porém para fins de limpeza só há portaria e banheiro a serem limpos, e o restante da área ocupados por tanques, casa de bombas e abrigo para maquinários onde não são realizados os pretendidos serviços, praticamente sem nenhum trânsito de funcionários; outras unidades, com trânsito grande de funcionários, áreas envidraçadas que necessitam de funcionários qualificados para trabalho em altura, vestiários e banheiros equivalentes ao de uso público nos quais incidem insalubridade.

Além disso, o item 13.1 e subitem 13.1.1. do Termo de Referência explica que o quantitativo de materiais, utensílios, EPIs, previsto nos anexos A, B e C, são meramente estimativos e qualquer divergência não poderá ser reclamada pela Contratada, por isso a necessidade de visita técnica para ter medida do tamanho de nossas unidades, vestiários, do trânsito de funcionários, etc.

De forma nenhuma acrescentamos as exigências contestadas com finalidade de restringir a participação de empresas, tanto que mais de 25 (vinte e cinco) já agendaram e/ou realizaram a visita técnica, inclusive a impugnante Especialy.

Sendo assim, se for o entendimento do corpo jurídico desta Autarquia, opinamos pelo prosseguimento do certame e pela improcedência dos pedidos de impugnação.”

Ainda neste sentido, consta nos autos a análise jurídica feita do instrumento convocatório com a finalidade de verificar se o mesmo está em consonância com a Lei Geral bem como sanar possíveis vícios que possam existir. As fls. 158/159 consta manifestação quanto ao item 9.3 “b” – visita técnica obrigatória:

“(…) Entretanto, a partir de uma interpretação lógico sistemática da Lei de Licitações, e sem perder de vista que o edital não deve conter cláusulas que restrinjam a competição (art. 3º § 1º, inc. I), o Egrégio

Tribunal de Contas de São Paulo, conforme consignado nos autos TC-000202/013/10, TC-13464/026/09, TC-16339/026/08, TC-018040/026/09 e TC-000333/009/11, tem fixado alguns requisitos para a referida exigência, quais sejam:

- 1. a marcação de mais de uma data para vistoria, preferencialmente intercalados entre si;*
- 2. a estipulação de data única, somente em casos excepcionais, nos quais haja justificativas de ordem técnica que amparem a medida;*
- 3. as datas para vistoria deverão ser marcadas de acordo com o princípio da razoabilidade, de forma que proporcionem, de um lado, a plena ciência do edital a todos que efetivamente se interessarem e, de outro, possibilitem tempo hábil para que as licitantes elaborem adequadamente as suas propostas;*
- 4. só poderá ser elemento obrigatório como condição de habilitação nas situações em que o objeto guarde complexidade, devendo estar devidamente justificada a exigência pela Administração; e*
- 5. é encargo da própria licitante indicação do profissional responsável pela vistoria, não podendo o edital fazer qualquer restrição neste ponto.*

Ressalva -se, ademais, que a previsão de vistoria prévia, quando presentes os requisitos autorizadores, é muito relevante para a garantia dos interesses da Administração, salientando Jessé Torres Pereira Júnior (in Comentários à Leis da Licitações e Contratações da Administração Pública. 6. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003 p. 345) que “servirá ao propósito de vincular o licitante às condições locais para o cumprimento das obrigações contratuais, por mais adversas que possam revelar-se durante a execução, desde que corretamente indicadas” e continua alegando que “sendo está a hipótese, não se admitirá escusa para inexecução, fundada em alegadas dificuldades imprevistas no local em que se deva realizar a obra ou serviço”.

Diante do acima exposto, está claro que o estabelecido no inciso III, do art. 30, da Lei nº 8.666/93 quanto à exigência de visita técnica é possível desde que haja previsão editalícia, o que ocorre no presente caso, assim sendo tal exigência é legal.

Cumprido salientar que, conforme documentos juntados nos autos, até o presente momento 30 (trinta) licitantes realizaram a visita, sendo estas do Estado de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Distrito Federal, contrariando as alegações da licitante ESPECIALY sobre um possível prejuízo na competição.

Considerando os dispositivos Art. 31. § 1º e 5º da Lei 8666/93 e o texto da Súmula-TCU nº 289 escoam do art. 37, XXI, da Constituição Federal, segundo o qual o processo de licitação pública:

“somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Considerando finalmente o disposto no inciso XXI, art. 37 da Constituição Federal

*“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.**” [grifei]*

Todavia a estabilidade do futuro contrato pode ser garantida com a exigência de atestados de capacitação técnico aliada ao estabelecimento de requisitos destinados a comprovar a capacitação técnico-operacional nos termos do inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993, sumulado pelo Tribunal de Contas da União:

(...) “É legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. - Súmula 263 do TCU.”

Sendo assim, esta Administração bem usou seu poder discricionário para estabelecer as regras a que se vincularia e a que se vinculariam os interessados em participar do já referido certame. Não há outro momento, senão o da elaboração do edital, para descrever como será a atuação da Administração.

Marçal Justen Filho, em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos” - 16ª Edição - 2014, assim se posiciona:

“As condições fixadas no edital são específicas em função das características da contratação colimada em uma licitação específica. Cabe à Administração Pública, na fase interna da licitação, deliberar acerca da extensão e do conteúdo dos requisitos que serão exigidos daqueles que pretendam formular propostas. A discricionariedade na fixação das condições específicas está delimitada pela natureza e extensão do objeto a ser contratado.” (não sublinhado no original)

Ensina também o Ilustre Dr. Jessé Torres Pereira Junior em Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública em 6ª edição que:

“Como todo ato administrativo, o edital encontra na lei os limites da discricionariedade com que a administração pode elaborá-lo, em homenagem ao princípio da legalidade. Vero é que a administração pode alinhar no edital as exigências e condições que reputar adequadas ao objeto da licitação e ao resguardo do interesse público, porém desde que não contravenham a lei.”

Portanto, com base nas manifestações do Diretor Operacional de Infraestrutura e Logística e do Coordenador Especial, decido **negar provimento** às impugnações apresentadas pelas empresas SURICATE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA e a ESPECIALY TERCEIRIZAÇÃO EIRELI, tendo em vista que os itens 9.3 “a” e “b” do edital estão em conformidade com o disposto no art. 30 da Lei nº 8.666/93, com a súmula nº 24 do TCE/SP e com os editais de pregão eletrônico adotados pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nas licitações abertas para a contratação de serviços de limpeza, ficando claro, portanto, que não houve qualquer ofensa às disposições legais, eis que esta Administração agiu dentro de todos os ditames legais e calcados em todos os princípios que sempre nortearam seus atos, mantendo-se as condições do objeto do Edital do Pregão em epígrafe.

Nada mais havendo a ser tratado, resolve esta pregoeira, nos termos do artigo 12, § 1º do Decreto Municipal nº 14.576/2005.

Sorocaba, 14 de julho de 2021.

**Thais Coelho Grando
Pregoeira**

