

## PREGÃO PRESENCIAL Nº 55/2024

### RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO – I

#### I - RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao edital do **Pregão Presencial nº 55/2024**, cujo objeto é a prestação de **serviços terceirizados de limpeza e conservação e serviços terceirizados de copeiragem, para a Câmara de Vereadores de Joinville (CVJ)**, recebida tempestivamente em 17/07/2024 pela Divisão de Compras e Licitações desta Câmara de Vereadores. O documento foi encaminhado pela empresa interessada **Sul Brasil Serviços Ltda. (Sul Brasil)**, inscrita no CNPJ sob o nº 46.755.805/0001-46, ao e-mail institucional indicado para este fim, e respeita as disposições contidas no item 11 do instrumento convocatório – Da impugnação ao edital e do pedido de esclarecimento.

Na impugnação apresentada, a empresa manifesta sua discordância quanto aos termos do edital, em especial no que diz respeito às **exigências de qualificação técnica** que, segundo seus argumentos, constituem “*irregularidade insanável*”, sendo “*exigências que extrapolam ao disposto no estatuto que disciplina as licitações no âmbito da Administração Pública*”.

Os apontamentos versam sobre a apresentação de atestados de capacidade técnica, especificamente quanto à vedação ao somatório de atestados que, considera a Sul Brasil, tem “*único e exclusivo condão de limitar a ampla competitividade*”, e quanto à “*exigência temporal infundada*” que supostamente constaria do edital “*em manifesto privilégio de algumas empresas em detrimento de outras*”.

Por fim, após detalhar sua fundamentação, a empresa requer “*a alteração do edital em seus itens 12.4.1, ‘observação 3’, a fim de que seja excluída a restrição do somatório de atestados*”.

É a síntese do necessário.



## II – RESPOSTA

De início, importante apresentar, em linhas gerais, características do objeto do Pregão Presencial nº 55/2024. Conforme item 2 do Termo de Referência, Anexo I do edital:

### *2. ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA*

*A contratação dos serviços de limpeza e conservação e serviços de copeiragem de forma contínua, tem por objetivo a manutenção das condições necessárias para que os servidores desempenhem suas funções em um ambiente mantido em bom estado de conservação, asseio e higiene, tornando imprescindível a execução dos serviços.*

#### *2.1. VISÃO GERAL DO OBJETO E DOS POSTOS DE TRABALHO*

*2.1.1. Para a prestação dos serviços normais de limpeza, serviços de servente braçal e serviços de copeiragem a CONTRATADA deverá distribuir seus empregados nos postos determinados pela CONTRATANTE, os quais foram estabelecidos de acordo com as necessidades da Administração.*

São, os citados postos de trabalho: 10 (dez) relativos aos serviços normais de limpeza, 02 (dois) para servente de serviço braçal, e 04 (quatro) para prestação de serviço de copeiragem, num total 16 (dezesesseis) postos.

Compõem, ainda, o objeto, serviços especiais de limpeza, que serão realizados conforme demanda, e que não se relacionam às razões da impugnação ora analisada.

Conhecidas estas informações, passa-se à exigência de qualificação técnica questionada pela impugnante:

#### *12.4. Qualificação Técnica:*

*12.4.1 Atestado de capacidade técnica operacional, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a execução bem-sucedida, pela empresa licitante, de serviços de terceirização compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto licitado, com mínimo de 08 (oito) postos de trabalho, por período de 03 (três) anos.*

*(...)*

*Observação 3: Não será permitido o somatório de atestados que caracterize o fracionamento, em diferentes*

*contratos, da quantidade a ser comprovada, em função da complexidade do objeto decorrer de sua dimensão quantitativa, salvo se os atestados apresentados se referirem à contratos executados de forma concomitante.*

A exigência de atestados de capacidade técnica em procedimentos licitatórios, como se sabe, visa “*comprovar aptidão [da empresa participante] para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto de que trata o processo licitatório*”<sup>1</sup>. E neste sentido se apresenta a disposição contida no Pregão Presencial nº 55/2024, ao solicitar que sejam apresentados, pelas empresas participantes do certame, documentos que comprovem a execução prévia e bem-sucedida de **serviços de terceirização** (atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação em termos gerais), com **no mínimo 08 (oito) postos de trabalho** (compatibilidade em relação à quantidade), por **período de 03 (três) anos** (compatibilidade com o prazo do contrato de serviços continuados).

Imperioso destacar que, individualmente, cada requisito acima mencionado apresenta também estreita conformidade com a Lei nº 14.133/2021:

- i. A exigência de experiência prévia em atividade pertinente e compatível com o objeto licitado, está diretamente relacionada ao texto da Lei de Licitações quando, ao dispor sobre a documentação relativa à qualificação técnica, em seu art. 67, II, trata de atestados que “*demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior*”;
- ii. O § 2º do mesmo artigo dispõe que “*será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo*”, ou seja, até 50% (cinquenta por cento) do quantitativo referente às parcelas de maior relevância ou

---

<sup>1</sup> Das “Diretrizes Gerais para Elaboração do Ato Convocatório”, item 10.3, alínea “a”, Anexo VII-A da Instrução Normativa nº 05/2017, aplicável às contratações regidas pela Lei nº 14.133/2021, conforme Instrução Normativa SEGES/ME Nº 98/2022.

valor significativo do objeto da licitação, de onde se extrai a condição relativa aos 08 (oito) postos de trabalho;

- iii. Por fim, o estipulado “período de 03 (três) anos” tem respaldo no § 5º, também do art. 67, que permite, no caso de serviços contínuos, a exigência de atestado demonstrando que a empresa executou *“serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos”*.

Quanto a este último ponto, embora a impugnante não traga clareza em suas alegações ao mencionar suposta *“exigência contida no presente edital referente ao prazo do atestado (...) [que] extrapola lei específica e infringe princípios constitucionais”*, que *“não se mostra possível a imposição de requisito de tempo (...), tal como a exigência temporal infundada do presente edital”* e que não importa aos objetivos da exigência de atestado de capacidade técnica *“a data ou o tempo de experiência em que ocorreu a execução”*, entendeu-se que a empresa faz referência justamente ao trecho do edital que trata do “período de 03 (três) anos”.

Como já evidenciado, tal disposição em nada contrapõe o texto da Lei nº 14.133/2021<sup>2</sup>, não havendo de se falar em obrigação *“desarrazoada”*, *“que não pode ser considerada válida”*, ou que está *“em manifesto privilégio de algumas empresas e em detrimento de outras”*, citando-se as palavras da própria Sul Brasil.

No mesmo sentido, a vedação ao somatório de atestados, na forma estabelecida pelo edital, não se caracteriza como uma condição indevida.

Embora a impugnante alegue que *“a complexidade de atividade de gestão de mão de obra de dois contratos, por exemplo cada um com 20 postos de trabalho, é a mesma ou superior à gestão de um contrato com 40 postos de trabalho”*, a afirmação não se mostra aplicável a qualquer caso. Mais do que isso, não se mostra aplicável ao caso do Pregão Presencial nº 55/2024.

---

<sup>2</sup> “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.”

Para melhor entendimento das razões que aqui serão apresentadas, há de se repassar a motivação das exigências de qualificação técnica:

*(...) verificar se o licitante possui condições técnicas necessárias e suficientes para, em se sagrando vencedor do certame, cumprir o objeto de forma satisfatória. Os atestados revelam a experiência anterior do licitante na execução de objetos similares ao licitado, em características, quantidades e prazos. (...) se reconhece que o sujeito que comprovar já ter realizado um objeto equivalente ao licitado será presumido “apto” para desenvolver o objeto da licitação, razão pela qual haverá de ser habilitado.<sup>3</sup> (Grifamos.)*

Ainda, leia-se, mais uma vez, o que traz o instrumento convocatório:

*Observação 3: Não será permitido o somatório de atestados que caracterize o fracionamento, em diferentes contratos, da quantidade a ser comprovada, em função da complexidade do objeto decorrer de sua dimensão quantitativa, salvo se os atestados apresentados se referirem à contratos executados de forma concomitante. (Grifamos.)*

Diante da citação acima, pode-se até mesmo afirmar que a empresa Sul Brasil não realizou uma análise atenta do edital, pois afirma que “a vedação, sem justificativa técnica, ao somatório de atestados para comprovar os quantitativos mínimos exigidos (...) contraria os princípios da motivação e da competitividade”. Entretanto, no presente caso, como é possível concluir em simples leitura, a exigência editalícia já demonstra sua justificativa: a complexidade do objeto decorre de sua dimensão quantitativa. Por esta razão, o somatório de atestados será **vedado ou aceito**, a depender da experiência prévia que possa ratificar.

Em outros termos, a comprovação de aptidão da empresa não será comprovada – e, por este motivo, veda-se o somatório de atestados –, nos casos em que forem apresentados diversos documentos que dividam, diferentes contratos, a quantidade mínima de postos de trabalho fixada em edital. Contudo, o somatório será permitido “se os atestados apresentados se referirem à contratos executados de forma

<sup>3</sup> “TCU: restrição ao somatório de atestados em licitações para a terceirização de serviços”. Disponível em: <https://zenite.blog.br/tcu-restricao-ao-somatorio-de-atestados-em-licitacoes-para-a-terceirizacao-de-servicos>. Último acesso em 22/07/2024, às 11h25.

*concomitante*”, ou seja, **para situações em que a quantidade estiver fracionada, mas a execução dos diferentes contratos se der no mesmo período de tempo, é admitido o somatório de atestados, pois a gestão simultânea dos postos de trabalho também se comprova**, atendendo ao objetivo da exigência de qualificação técnica deste pregão.

Quanto ao tema, já se manifestaram tanto o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), quanto o Tribunal de Contas da União (TCU), no sentido de que, quando justificada, a vedação ao somatório de atestados pode ser aplicada aos editais de licitação.

Da publicação referente ao XVII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal do TCE/SC:

*(...) a jurisprudência do TCE/SC tem se posicionado no sentido de que a prova da experiência das licitantes, para efeito de habilitação, pode ser feita pela apresentação de mais de um atestado de qualificação técnica (...) Cabe ressaltar, no entanto, a possibilidade de existirem casos em que as características do objeto licitado justifiquem o agravamento dos requisitos técnicos de participação na competição. Segundo a doutrina, é a identidade do objeto licitado que define a necessidade ou não do somatório (JUSTEN FILHO, 2008). Nesse caso, cabe à administração apresentar a motivação técnica hábil a justificar a imposição de atestado único para qualificação operacional das licitantes. (Grifamos.)*

O entendimento do TCU pode ser verificado, por exemplo, no Acórdão nº 2.032/2020 – Plenário:

*(...) este Tribunal entende aceitável a vedação do somatório de atestados para fins de comprovação de capacidade técnica desde que vise garantir a execução do contrato, a segurança e perfeição da obra ou do serviço, a regularidade do fornecimento ou o atendimento de qualquer outro interesse público (Acórdão 1636/2007-TCU-Plenário e 849/2014-TCU-Segunda Câmara). Nesse contexto, entendeu a medida razoável pois, (...) a soma da execução de vários pequenos serviços, de baixa complexidade e valores, não comprovaria que o licitante possui a experiência necessária para bem cumprir o objeto da licitação. (Grifamos.)*

E, ainda, em artigo publicado pela Zênite Informação e Consultoria:

*Em consequência disso, o impedimento ao somatório de atestados é medida excepcional que deve estar amparada em justificativa de ordem técnica e exige vedação expressa no edital da licitação.*

*É o caso, por exemplo, das licitações para a terceirização de serviços, conforme entendeu o TCU. (...) o Plenário da Corte de Contas admitiu a restrição ao somatório de atestados para a aferição da capacidade técnico-operacional das licitantes em certame dirigido à contratação de mão de obra terceirizada, ao argumento de que a execução sucessiva de objetos de pequena dimensão não capacita a empresa para a execução de objetos maiores. Veja-se trechos da decisão:*

*“[Voto]*

*(...)*

*15. Nas situações de terceirização de mão de obra, como já adiantado, busca-se averiguar a capacidade das licitantes em gerir pessoal. Nesse sentido, o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1.214/2013-Plenário:*

*(...)*

*16. Sob essa ótica, entendo que admitir a simples soma de atestados não se mostra o procedimento mais adequado para se aferir a capacidade técnico operacional das licitantes. Isso porque se uma empresa apresenta sucessivos contratos com determinados postos de trabalho, ela demonstra ter expertise para executar somente os quantitativos referentes a cada contrato e não ao somatório de todos. Em outras palavras, a demanda por estrutura administrativa dessa empresa está limitada aos serviços exigidos simultaneamente, não havendo que se falar em duplicação dessa capacidade operacional apenas porque determinado objeto executado em um exercício é novamente executado no exercício seguinte.*

*17. (...) De forma exemplificativa, a execução sucessiva de dez contratos referentes a dez postos de trabalho cada não necessariamente capacita a empresa para a execução de contratos abrangendo cem postos de trabalho.*

*(...)*

*20. Exceção a esse entendimento deve ser feita quanto os diferentes atestados se referem a serviços executados de forma concomitante. Nessa situação, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, é como se os serviços fossem referentes a uma única contratação. Com efeito, se uma empresa executa simultaneamente dez contratos de dez postos de serviços cada, cabe a suposição*

de que a estrutura física da empresa é compatível com a execução de objetos referentes a cem postos de serviços.”  
(TCU, Acórdão nº 2.387/2014, Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler, j. em 10.09.2014). (Grifamos.)

Conclui-se, então, diante de todo o exposto, que o edital está em perfeita consonância com a legislação pertinente e com o entendimento dos tribunais, de tal forma que não assiste razão à empresa impugnante.

Assim, serão mantidos os termos do edital do Pregão Presencial nº 55/2024, incluída a data e horário para realização de sua sessão pública.

Joinville, 22 de julho de 2024.



**Cecília Cunha de Oliveira**  
Pregoeira



**Kleber Fernando Degracia**  
Diretor Administrativo