



A ILUSTRE CENTRAL DE COMPRAS DA SECRETARIA DE GESTÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

EDITAL Nº 05/2022

"A qualificação técnica tem como escopo a verificação da habilidade ou aptidão (capacidade técnica) para execução da pretensão contratual. Por isso mesmo, **ela deve ser proporcional ao objeto contratual, LIMITANDO SUA RESTRIÇÃO,** conforme o preceito fundamental da Constituição (Art. 37, inc. XXI), aos limites de garantia do cumprimento das obrigações" (TORRES, Ronny Charles Lopes. Lei Geral de Licitações - Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. 4.Ed. 2012, p. 140 - Grifos Nossos).

VISAN SEGURANÇA PRIVADA EIRELLI, inscrita no CNPJ sob o nº 09.267.406/0001-00, sediada à SAAN Quadra 01 Lote 860, Brasília/DF, telefone/Fax nº (61) 3234-5260, e-mail: inaela.bezerra@grupovisan.com.br vem, respeitosa e tempestivamente, com fulcro nos itens 24.1 e seguintes do Instrumento Convocatório, à presença de Vossa Senhoria, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Tendo em vista o Instrumento Convocatório possuir disposição que limita o caráter competitivo do Certame, consoante passa a expor.

I – RESUMO DA PRETENSÃO

Pretende a Impugnante seja modificada a forma de comprovação da qualificação técnica dos interessados em participar do certame. Isso porque da forma como o item 9.11.3.2 do Edital foi redigido haverá uma evidente violação ao princípio da ampla competitividade, na medida em que tal dispositivo editalício exige, dos licitantes, a comprovação de experiência anterior na execução de serviços idênticos aos licitados, o que viola a legislação, a qual é de clareza meridiana ao estabelecer que a Administração deve exigir a prévia experiência em atividades similares e compatíveis!

II – SÍNTESE DOS FATOS

O Ministério da Economia está promovendo licitação, na modalidade de concorrência, do tipo registro de preços, para contratar empresa



especializada na prestação de serviços de prevenção contra incêndio e pânico, consoante se infere da simples leitura do item 1.1 do Edital, *in verbis*:

*“1.1. Registro de preços para eventual **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS NA ÁREA DE PREVENÇÃO CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO, ABANDONO DE EDIFICAÇÃO, O DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DE BOAS PRÁTICAS E MÉTODOS PREVENTIVOS PARA A SEGURANÇA DO TRABALHO NAS DEPENDÊNCIAS DA CONTRATANTE** situadas no Distrito Federal, por meio do fornecimento e atuação de Brigada de Incêndio Particular (Bombeiro Civil) devidamente constituída, certificada e capacitada, e fornecimento de materiais e equipamentos, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e Anexos.” (Grifos Nossos)*

Patente, então, que o escopo do presente procedimento licitatório é a contratação de empresa especializada em terceirização de mão de obra, mais precisamente de brigada de incêndio.

Ocorre, todavia, que ao exigir a comprovação da qualificação técnica dos interessados, o Edital acaba por limitar, de forma desarrazoada o número de potenciais participantes do certame, ou seja, frustra o caráter competitivo do procedimento licitatório. Isso porque o item 9.11.3.2 exige atestados de capacidade técnica extremamente específicos, o que viola o artigo 37 da Constituição Federal, o artigo 31 da Lei 8.666/93, além da mais moderna e abalizada doutrina sobre o tema, daí o objetivo da presente impugnação ao Edital.

III – DOS MOTIVOS QUE JUSTIFICAM A ALTERAÇÃO DO EDITAL

A) DA NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DO ITEM 9.11.3.2 DO EDITAL

O item 9.11.3.2 do Edital, é o item responsável por especificar a forma dos licitantes comprovarem sua experiência anterior e, com isso, obterem sua qualificação técnica. Com efeito, importante transcrever o a cláusula editalícia em comento, *in verbis*:

*“9.11.3.2. Considerando a essencialidade e relevância dos serviços de brigada de incêndio para a segurança das instalações prediais e sua população fixa e/ou flutuante, **SERÁ EXIGIDA A COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL, PARA A CERTIFICAÇÃO DE QUE A LICITANTE TEM APTIDÃO PARA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE BRIGADA DE INCÊNDIO** em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado. Neste sentido, deverá haver a*



comprovação da experiência mínima de 3 anos na prestação dos serviços, sendo aceito o somatório de atestados de períodos diferentes, não havendo obrigatoriedade de os 3 anos serem ininterruptos, conforme item 10.7.1 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG nº 5/2017.” (Grifos Nossos)

Ilustre Autoridade, veja que o item supra transcrito exige que a qualificação técnica das licitantes seja comprovada por meio de atestado específico de prestação de serviços de brigada, o que representa evidente violação ao princípio da ampla competitividade!

Ora, tratando-se o presente certame de um serviço de terceirização de mão de obra, tem-se que a capacidade técnica dos interessados pode ser realizada por meio da comprovação da administração de um quantitativo compatível com o objeto licitado, independente da “modalidade” da terceirização. Nada justifica que o Edital exija atestados de capacidade técnica tão específicos, atestados referentes a serviços idênticos ao licitado.

Em verdade, não há dúvidas de que a legislação, regulamentação, jurisprudência e Tribunais de Contas estabelecem que o atestado de capacidade técnica a ser apresentado pela Licitante deve refletir a experiência anterior do interessado em prestação de serviço **similar e não idêntica**, daí porque a mudança do item 9.11.3.2 é medida necessária.

Exigir um atestado de capacidade técnica que reflita experiência anterior IDENTICA ao objeto licitado é EVIDENTEMENTE ILEGAL, pois limita, de maneira injustificada, o número de interessados no certame, daí porque o Edital deve ser modificado para que possibilite o aceite de todo e qualquer atestado de capacidade técnica que comprove a administração de postos de terceirização de mão de obra, não sendo razoável exigir, tão somente, aqueles atinentes ao serviço de brigada de incêndio.

Ilustre Pregoeiro, **não aceitar atestados de capacidade técnica de outras espécies de terceirização de mão de obra** (como é o caso de vigilância, por exemplo) **é completamente desarrazoado**, daí a necessidade de modificação do Instrumento Convocatório.

Repita-se. O objetivo da legislação pátria (Lei 8.666/93) ao determinar como requisito para o interessado se sagrar vencedor de um certame, a comprovação de experiência anterior é, única e exclusivamente, imprimir segurança



ao Erário, ou seja, garantir que o particular contratado pela Administração tem *know how* para a prestação de serviços licitada.

E é justamente em virtude da premissa acima que a Lei 8.666/03 é expressa ao determinar que a qualificação técnica dos interessados será comprovada por meio de experiências anteriores **SEMELHANTES** ao objeto contratado, ou seja, o atestado de capacidade técnica deve ser capaz de comprovar que o Interessado já adimpliu, com eficiência, **contrato semelhante ao objeto licitado**, daí porque o Edital NÃO pode exigir, tão somente, atestados de capacidade técnicas referentes a serviços idênticos ao licitado.

Sobre o tema, assim é o entendimento da mais moderna doutrina, *in textu*:

*“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. CRITÉRIOS. QUALIDADE OU QUANTIDADE. 1. Casos há em que a prova de execução de serviço com objeto similar ao licitado põe em evidência a quantidade, pois a complexidade da prestação residiria exatamente na sua dimensão. Embora o objeto do serviço seja simples, a amplitude do objeto licitado impõe significativas dificuldades ao seu desempenho, as quais deve o concorrente dar mostrar ter experiência na superação. Outras vezes, contudo, o preponderante na demonstração da capacitação técnica não será o elemento quantitativo; o concorrente deve provar que tem habilitação técnica para a complexidade do objeto, analisando a essência da prestação, considerando a sua especialidade e dificuldades, sem ater-se à dimensão da operação que deverá realizar para consecução do objeto licitado, a qual é elemento apenas secundário. 2. **No caso concreto, à míngua de uma perfeita especificação do edital, a comprovação da capacidade técnica, tratando-se de serviço de vigilância desarmada, deve se nortear pelo critério da qualidade; a empresa concorrente deve demonstrar que tem um mínimo aceitável de conhecimento e experiência com as funções de vigilância desarmada, objeto do pregão; se tem sido a contento o desempenho do serviço nas empresas contratantes, independentemente da quantidade de postos de vigilância que administra. É assim até pela reduzida quantidade de postos de vigilância objeto da licitação - 28, cuja administração não exige logística que lhe impute exagerada complexidade.**” (TRF-4 - AGA: 2055 PR 2004.04.01.002055-4, Relator: LUIZ CARLOS DE CASTRO LUGON, Data de Julgamento: 22/06/2004, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 21/07/2004 PÁGINA: 671 – Grifos Nossos)*

Veja que a forma de comprovação da capacidade técnica dos serviços de terceirização de mão de obra, o que inclui, por óbvio, o serviço de brigada



de incêndio, está na gestão de pessoas e não na especificação do serviço em si, conforme esclarece o colendo TCU, *in verbis*:

“(…) 6. No que se refere à **habilitação**, a licitante vencedora comprovou que já atua no mercado há mais de três anos e efetuou **o gerenciamento de postos** equivalente a, pelo menos, 50% do quantitativo a ser contratado. Também como destacou a Secex/SP, **este Tribunal já assentou que as empresas fornecedoras de mão-de-obra devem comprovar a capacidade de recrutar e manter pessoal adequado**, ou seja, que possuem habilidade na gestão dos empregados que prestam os serviços. Nessa linha, é factível admitir-se que a comprovação da capacidade de gestão se refira ao quantitativo de postos gerenciados, **independentemente da exata descrição da atribuição de cada um dos postos**. Assim, o fato de os atestados trazidos se referirem ao suprimento de cargos diferentes daqueles atualmente pretendidos é insuficiente para desqualificar a licitante, mormente Assinado quando nenhum deles se reveste de especial complexidade técnica.” (TCU - Acórdão 1671/2017, Rel. Min. José Lúcio Monteiro, julgado em 02/08/2017 - Grifos Nossos)

No mesmo sentido:

“112. (...) 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. (...)”

114. (...) **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% usualmente adotado**” (TCU - Acórdão 1.214/2013, Rel. Min. Aroldo Cedraz - Grifos Nossos).

Em perfeita consonância com o entendimento da mais alta Corte de Contas do País, encontra-se a jurisprudência. A propósito, confira-se:

“RECURSO ADMINISTRATIVO. PRELIMINAR DE INTEMPESTIVIDADE. REJEITADA. PREGÃO ELETRÔNICO. INABILITAÇÃO DE EMPRESA. ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. EMPRESA QUE PRESTA SERVIÇO TERCEIRIZADO. NATUREZA CONTINUADA DO SERVIÇO. EXIGÊNCIA DE ESPECIALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO DE MÃO DE OBRA



E NÃO NO SERVIÇO ESPECÍFICO A SER PRESTADO. REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA. RECURSO PROVIDO.

I - (...)

II - A Lei nº 8.666/93, ao regulamentar a matéria, no plano infraconstitucional, estabeleceu que a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-ia à 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, sendo comprovada por intermédio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes (art. 30, II e § 1º). No mesmo sentido tem-se o art. 4º, XIII, da Lei nº 10.520/2002, que instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão e o art. 14, II, do seu Decreto Regulamentador (Decreto 5.450/2005);

III - No caso dos autos, a Recorrente foi inabilitada por decisão do Presidente desta Corte Eleitoral, tendo em conta a apresentação de atestados de capacidade técnica e operacional que, em tese, não guardariam relação de pertinência com o objeto licitado. No entanto, por se tratar de empresa que fornece mão-de-obra, dada a natureza do contrato (prestação continuada), o que deve ser fundamental à Administração é a certificação de que a empresa a ser contratada possui capacidade de gestão de pessoal e não a execução técnica destes, especialmente quando não se trata de cargo com complexidade técnica, caso dos autos. Precedentes do TCU.

IV - Recurso Administrativo provido". (TRE-AM - PA: 060042128 MANAUS - AM, Relator: JOÃO DE JESUS ABDALA SIMÕES, Data de Julgamento: 05/03/2018, Data de Publicação: DJEAM - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 48, Data 13/03/2018, Página 17 - Grifos Nossos)

Destarte, tem-se a necessidade de atender ao melhor e mais moderno entendimento do TCU e da Jurisprudência sobre o tema e, com isso, modificar a redação do item 9.11.3.2.

Em verdade, a manutenção da atual redação do item 9.11.3.2 coloca em risco o próprio certame, pois certamente ela será considerada nula em caso de eventual demanda administrativa e/ou judicial por limitar, de forma desarrazoada, o número de interessados no certame.



Ora, sendo completamente desnecessária ou desarrazoada a exigência editalícia, tem-se sua completa ilegalidade, consoante destaca a mais recente e abalizada jurisprudência, *in verbis*:

*“ADMINISTRATIVO. REEXAME NECESSÁRIO. AUSÊNCIA DE RECURSO VOLUNTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO ELETRÔNICO. EXIGÊNCIA DESNECESSÁRIA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. A inclusão da exigência de acondicionamento do medicamento em blister no edital frustra o caráter competitivo do certame e fere as determinações e preceitos insertos na lei das licitações públicas que tem como escopo primeiro reprimir atos e condutas que possam repelir a competitividade de uma licitação com a imposição de exigências desnecessárias. 2. **A exigência constante do edital É CONTRÁRIA À GARANTIDA DA ISONOMIA ENTRE OS PARTICIPANTES, posto que INSERIU CRITÉRIO LIMITADOR DA COMPETITIVIDADE QUE NÃO PODE SUBSISTIR diante os critérios da necessidade e utilidade que devem nortear os atos da Administração e QUE TEM COMO FIM A ADOÇÃO DE MEDIDAS QUE PERMITAM AMPLIAR, AO MÁXIMO, O NÚMERO DE INSCRITOS NOS CERTAMES.** 3. Recurso conhecido e desprovido¹ (Grifos Nossos)*

No mesmo sentido, está o posicionamento dos Tribunais de Contas do País. A propósito, confira-se:

*“DENÚNCIA “LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DA OFICINA” QUALIFICAÇÃO TÉCNICA “VEDAÇÃO DE CONSÓRCIO” IMPROCEDÊNCIA “RECOMENDAÇÃO” ARQUIVAMENTO. 1 - Na contratação do objeto do edital em exame, necessário se faz que a Administração considere a logística do deslocamento do veículo para locais distantes, por importar em custos e tempo, com vistas à satisfação do interesse público, não caracterizando ofensa ao princípio da isonomia a exigência editalícia de localização geográfica razoável do estabelecimento do licitante; 2 - A localização da oficina da contratada, imposta para atender a contento a Administração Pública, desde que razoável, visa a atender aos princípios da eficiência e da economicidade, pois a Administração considera, para o estabelecimento das condições de execução dos serviços, o custo-benefício; 3 - **É dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira dos licitantes para participar de licitação na Administração Pública. AS EXIGÊNCIAS, NO ENTANTO, NÃO PODEM ULTRAPASSAR OS LIMITES DA RAZOABILIDADE E ESTABELECEM CLÁUSULAS DESNECESSÁRIAS E RESTRITIVAS AO***

¹ TJ-DF - RMO: 20140111464449, Relator: GILBERTO PEREIRA DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 10/06/2015, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 16/06/2015 . Pág.: 186



CARÁTER COMPETITIVO, DEVENDO RESTRINGIR-SE APENAS AO NECESSÁRIO PARA CUMPRIMENTO DO OBJETO LICITADO; 4 - A *qualificação técnica operacional* correlaciona-se com a qualidade pertinente às pessoas jurídicas que participam do certame licitatório. Lado outro, a *qualificação técnica profissional* está relacionada à comprovação da existência, nos quadros do licitante, de profissionais capazes de executar a obra ou o serviço almejado pela Administração; 5 - O caráter discricionário do administrador público é relativo. No caso concreto, verifica-se que o objeto do certame (registro de preços para contratação de empresa especializada para a prestação de serviços contínuos de manutenção preventiva e corretiva em veículos, com fornecimento de peças e acessórios da marca do veículo, originais de fábrica) não esbarra em questões de maior vulto e de maior complexidade técnica, a justificar a necessidade de formação de consórcio para participação na licitação, recomendado-se à Administração que, nos editais de licitação futuros, motive a vedação de participação de consórcios, quando for esse o caso². (TCE-MG - DEN: 932816, Relator: CONS. GILBERTO DINIZ, Data de Julgamento: 11/06/2015, Data de Publicação: 26/08/2015 - Grifos Nossos)

Destarte, tem-se como medida necessária para salvaguardar o caráter competitivo do certame, a mudança de redação do item 9.11.3.2 de forma a permitir que os licitantes comprovem sua qualificação técnica por meio de toda e qualquer modalidade de terceirização de mão de obra, desde que os critérios quantitativos sejam preenchidos.

IV – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer de Vossa Senhoria o acolhimento da presente impugnação para proceder a modificação no Edital aqui vindicada para que o item 9.11.3.2 tenha sua redação modificada para permitir a comprovação da qualificação técnica dos licitantes por meio de toda e qualquer modalidade de terceirização de mão de obra.

Em caso de deferimento da presente Impugnação, o Edital deverá ser republicado de modo a estabelecer prazo hábil ao cumprimento de tal exigência, de forma a preservar os interesses do próprio Ministério da Economia.

Nesses termos,
Pede deferimento.

² TCE-MG - DEN: 932816, Relator: CONS. GILBERTO DINIZ, Data de Julgamento: 11/06/2015, Data de Publicação: 26/08/2015



Brasília-DF, 04 de maio de 2022.

VISAN SEGURANÇA PRIVADA EIRELI

