

## COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO SEBRAE-PE

### ATA DA SESSÃO DA CPL PARA RECEBIMENTO E JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 032/SEBRAE-PE/2021

Aos 02 (dois) dias do mês de setembro do ano de 2021, às 08h30, no aplicativo TEAMS da Microsoft, reuniram-se os membros da Comissão Permanente de Licitação (CPL): Antônio de Oliveira Castro, que preside a sessão, Susana Vaz Godinho Piedade Valente, Gabriela Tavares de Araújo França e Gabriela Vanessa Pereira da Silva Leão, nomeados pela Portaria DIREX nº 013/2021 de 09/03/2021, para recebimento e julgamento de impugnação interposta pela empresa **MASTER CONSTRUÇÕES E LIMPEZA EIRELI** contra disposições contidas no edital do Pregão Presencial nº 032/SEBRAE-PE/2021 que tem como objeto a contratação de Empresa Especializada na prestação de **Serviços de Gestão e Execução de Facilities Full**, para a prestação desses serviços ao SEBRAE-PE, pelo período de **36 (trinta e seis) meses**, com base em orçamento anual, contemplando o gerenciamento, manutenção e operação predial, de forma integrada e compartilhada, com disponibilização de sistema informatizado de gestão operacional, para atender as demandas do SEBRAE-PE, de conformidade com as disposições do Termo de Referência, anexo I, do edital. Em síntese, alega a impugnante: **MASTER CONSTRUÇÕES E LIMPEZA EIRELI**, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº 05.564.043/0001-13, com sede a Rua 30, COHEB SACAVERM, São Luís (MA), vem à presença de Sua Senhoria, tempestivamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao edital, fazendo-o de acordo com os fatos a seguir apresentados. Trata-se de pregão presencial visando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão e execução de facilities full para prestação de serviços ao SEBRAE (PE) pelo período de 36 (trinta e seis) meses. Todavia, alguns pontos do edital merecem ser impugnados, sob pena de serem lesivos aos melhores princípios administrativos. Vejamos. **QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ITEM 5.4.3.1 DO EDITAL. EXIGÊNCIA DE ATESTADO PARA FACILITIES FULL. JURISPRUDÊNCIA TCU CONSOLIDADA NO SENTIDO DO ATESTADO SER SIMILAR. TAXATIVIDADE DO ROL DE DOCUMENTOS QUE IMPOSSIBILITA A AMPLA CONCORRÊNCIA.** Aduz o item 5.4.3.1 do edital que: 5.4.3.1. Apresentação de Atestados de Capacidade Técnica, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado (clientes) que comprovem que a empresa tem aptidão técnica para as atividades de Facilities Full de forma integrada e compartilhada, com disponibilização de sistema informatizado operacional (conforme item 06 do TR). Cumpre salientar, de largada, que o objeto da licitação é a contratação de empresa especializada em terceirização de mão-de-obra, de modo que o facilitate full é atividade que soma a execução do serviço principal. Neste aspecto, é descabida a exigência de atestado que relacione este tipo de atividade porque, de forma precípua, busca-se contratar empresa que demonstre ter capacidade técnica operacional de gerir mão-de-obra. E para tanto, o atestado de execução de serviços similares é o que basta, neste sentido, o TCU: Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais. (Acórdão nº 449/2017) (...) nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante em gestão de mão de obra. (Acórdão nº 1891/2016) (...) nas contratações de serviços de terceirização (serviços contínuos prestados mediante dedicação exclusiva da mão de obra), os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade

## COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO SEBRAE-PE

da licitante na gestão de mão de obra. (Acórdão nº 1168/2016) Não fosse isso, a Constituição Federal ao tratar sobre licitações públicas, estabeleceu em seu art. 37, inc. XXI que somente poderão ser exigidas qualificações técnica e econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações. Por essa razão, toda e qualquer exigência que venha a restringir a competição no certame licitatório, além de justificada e pertinente ao objeto, deve ater-se ao que permite a lei, vejamos: "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. (Grifo nosso)". Nessa linha, o art. 30 da Lei nº 8.666/93 estabelece um ROL TAXATIVO (previsão legal numerus clausus) referente à documentação que pode ser exigida para comprovação da qualificação técnica. Desse modo, não pode a Administração criar hipóteses nele não previstas, sob pena de incidir na vedação legal do art. 3º da citada lei, vide: "Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: I - registro ou inscrição na entidade profissional competente; II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação; IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso. Desta forma, diante do que acima exposto, **IMPUGNA-SE** o termo do edital (item 5.4.3.1) em que exige atestado que comprove a aptidão da empresa na aplicação de técnicas de facilities full, pois que assim, cerceia a ampla concorrência. **DA UNIFICAÇÃO DE OBJETOS DISTINTOS. IMPOSSIBILIDADE. LIMITAÇÃO AO UNIVERSO DE CONCORRENTES.** Da leitura do edital percebe-se que são dois objetos distintos a serem contratados pelo SEBRAE (PE), sendo um a respeito da terceirização de mão-de-obra e outro acerca de sistema informatizado que possibilite a técnica de gestão facilities full. Como se sabe, a junção de objetos de natureza distinta em um mesmo instrumento convocatório ofende o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93, pois restringe o universo de participantes do certame em afronta ao princípio da ampla competitividade, vide: "§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala". Desta forma, **IMPUGNA-SE** o edital em seu item 1.1 (objeto) quando busca realizar contratação de empresa especializada na gestão e execução de Facilities full, pois claramente tratam-se de objetos diversos que, quando conjugados, limitam o escopo de participação das licitantes interessadas. Sr. Pregoeiro, diante dos fundamentos acima expostos, requer a Sua Senhoria que receba a presente impugnação porque tempestiva, e no mérito **CONFIRMA INTEGRAL PROCEDÊNCIA** para retirar as exigências impugnadas no edital, já que são cerceadoras da ampla concorrência e limitam o universo de participantes neste certame licitatório. **A CPL INICIA SUA RESPOSTA:** Ab initio,

## COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO SEBRAE-PE

a CPL informa que, o Sistema SEBRAE, possui Regulamento de Licitações e Contratos Administrativos (RLCSS) próprio e que os seus editais são elaborados à luz dessa normativa, além de outras mencionadas em seu preâmbulo. Ocorre que, tendo em vista as contribuições sociais de natureza pública que recebe, deve também observar os princípios da administração pública. Cumpre reconhecer que a empresa impugnante notadamente questiona o edital sob duas frentes, **em relação a exigência de atestados de capacidade técnica relativos a Facilities full e a unificação do objeto do pregão relativo à contratação de empresa especializada na gestão e execução de Facilities full com a disponibilização de sistema informatizado**. A empresa impugnante interpretou o edital de forma equivocada ao mencionar que "o objeto da licitação é a contratação de empresa especializada em terceirização de mão-de-obra, de modo que o Facilities full é atividade que soma a execução do serviço principal". O subitem 1.1. do edital é cristalino em sua redação ao dispor que o objeto da licitação é a **contratação de Empresa Especializada na prestação de Serviços de Gestão e Execução de Facilities Full, de forma integrada e compartilhada, com disponibilização de sistema informatizado de gestão operacional**, de modo que a terceirização de mão de obra é atividade que soma a execução do serviço principal. (grifos nossos). Com efeito, impele observar, que a solicitação do edital, no que se refere à qualificação técnica, está em perfeita consonância com o objeto da licitação, ou seja, que a empresa apresente atestados compatíveis em características, quantidades e prazos **com o objeto da licitação**, senão vejamos: subitem 5.4.3.1- "Apresentação de Atestados de Capacidade Técnica, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado (**clientes**) que comprovem que a empresa tem aptidão técnica para as atividades de **Facilities Full** de forma integrada e compartilhada, com disponibilização de sistema informatizado operacional (conforme item 06 do TR). Os serviços atestados deverão ser compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, atestando grau de satisfação sobre a prestação dos serviços". Importante ressaltar, mais uma vez, e exaustivamente, que o Pregão 032/SEBRAE-PE/2021, como já mencionado, objetiva contratar uma empresa especializada em prestação, gestão e execução de Facilities Full e não somente de fornecimento de mão de obra. No entanto, sobre a similaridade suscitada pela empresa ora impugnante, a CPL informa que corrobora com o posicionamento do TCU, no sentido de que nas contratações de serviços continuados de mão de obra, os atestados de capacidade técnica deverão comprovar aptidão para gestão de mão de obra e não execução de serviços idênticos ao do edital de licitação, a exemplo dos Acórdãos 1.443/2014-TCU-Plenário e 744/2015-TCU-2ª Câmara. Diante do exposto, não merece respaldo a alegação da impugnante sobre as exigências contidas na qualificação técnica. De igual forma, também não merecem prosperar as alegações sobre a impossibilidade de unificação de objetos supostamente distintos. Sobre o tema, vale a pena transcrever trechos encontrados na melhor doutrina, senão vejamos: o tema de Facilities cresceu com a publicação da Lei nº14.011, de 12 de junho de 2020, que expressamente admitiu a contratação reunida em um só ajuste de serviços necessários para o uso, o gerenciamento e a manutenção dos espaços onde funcionam as organizações públicas. O modelo autorizado pelo diploma legal referido é correspondente à contratação de Facilities e, por isso, o tema tem ganhado mais força ainda. O conceito de Facilities vem da ideia da organização contratante que, focada no seu objeto de negócio, busca viabilizar sua atuação pela contratação de certos serviços que "facilitam" o desempenho de sua atividade principal. Assim, aquelas atividades necessárias para o funcionamento da organização, sobretudo quando relacionadas à operação e manutenção do edifício onde ela funciona, são chamadas de Facilities. Nesse prumo, limpeza, segurança, recepção, manutenção do prédio e dos seus equipamentos e outros são todas atividades

## COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO SEBRAE-PE

consideradas como "facilidades". Esses serviços descolados da gestão da sua execução são considerados como Facilities Services. O fato é que o mercado de Facilities tem cada vez mais evoluído e hoje já há o *facility management*, identificado pela sigla FM e cuja tradução é "gerenciamento de facilidades". Nesse modelo, além dos tradicionais serviços necessários para a operação e manutenção do prédio, há a contratação da gestão de todos esses serviços. No gerenciamento de facilidades há uma preocupação com a prestação dos serviços integrados às pessoas, às tecnologias e ao prédio da organização, o que conduz a uma gestão dos processos de inter-relacionamento de cada um desses elementos, tudo com foco no atingimento dos objetivos da organização. Ressaltamos que esse modelo admite a reunião de todas as Facilities (os serviços) em um único contrato, inclusive o gerenciamento. Quando este último é incluído no ajuste, temos o *facility management*, o FM. A decisão de quais serviços reunir é resultado de um ato de gestão, tomado com base na oportunidade e conveniência, pelo que varia de contratante para contratante. **No caso de se decidir pela reunião de todos os serviços em um único contrato, tem-se o denominado Facilities full**, padrão que, como se verá adiante, já é praticado em algumas entidades da Administração Pública brasileira. **Esse modelo mais avançado de contratação de facilities, conhecido como *facilities management*, foi admitido pelo TCU nos Acórdãos nº 929/2017 - Plenário e 10264/2018 - 2ª Câmara.** Com isso, primeiramente, é preciso dizer que o objeto desse contrato é serviço. O serviço ressaltado nessa modelagem é a gestão da ocupação do espaço. A esse elemento principal são agregadas as demais "facilidades" necessárias para o uso e a manutenção do imóvel. Aí entram serviços como limpeza, segurança, brigadista, manutenção do prédio e dos equipamentos, recepcionista, copeiragem e outros. Claro que o rol de serviços a serem reunidos em um único contrato depende de uma decisão administrativa, motivo pelo qual vai variar de contratante para contratante. É possível até que o órgão decida reunir a execução das "facilidades" em um contrato, mas opte por permanecer com a gestão de tais serviços; ou, ainda, pode a organização pública fazer a opção de contratar a execução dos serviços em um contrato e separar a gestão desses mesmos em outro ajuste. Todas essas modelagens são implementadas no mercado de facilities na iniciativa privada. Mais uma vez, o que vai prevalecer aí é o critério administrativo de oportunidade e conveniência do órgão. O que a Lei quis possibilitar foi que a Administração Pública se valha da expertise do mercado. Ao entregar ao contratado a gestão dos serviços, bem como parte considerável do gerenciamento do imóvel, a Administração se concentra na sua atividade fim, buscando uma melhor entrega ao cidadão. Isto é, o Poder Público reconhece que, em dada medida, quem melhor sabe gerir espaço e gerenciar serviços essenciais para o funcionamento desse edifício é a empresa terceirizada especializada em tal atividade. E, como se não bastasse, cabe explicar que a contratação na modalidade Facilities full busca inovação na forma de prestação de serviços de conservação e manutenção de ambientes, considerando que a execução conjunta das atividades busca bem atender o complexo a ser mantido e potencializa ganhos de escala e de gestão contratual, por meio de um único contrato. Nesta senda, a Súmula 247 de 10/11/2004 do TCU admite a contratação integrada do objeto, para que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo a ser mantido ou perda de economia de escala, o que por si só já afasta as alegações suscitadas pela empresa impugnante quanto a impossibilidade de unificação de supostos objetos distintos, visto que além da súmula mencionada, a contratação em separado, de empresa especializada em facilities e sistema informatizado, gera perda de sinergia entre eles pela necessidade de dimensionamento de estruturas redundantes (ex: administração central, deslocamento, profissionais) e, portanto, perda de economicidade. Além desta perda, a prestação de serviços em apartado também traz prejuízo para o conjunto de funcionamento da

## COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO SEBRAE-PE

unidade contratada, uma vez que a resolução de problemas, com frequência, demanda a mobilização de mais de uma equipe de diferentes contratos e a necessidade de coordenação do trabalho por parte da administração, além de uma demora maior na execução dos serviços, situação que é mais grave quando resulta em indisponibilidade da unidade. Gera, ainda, dúvidas na imputação de responsabilidade por danos causados às instalações devido à dificuldade de identificação do responsável ou dos responsáveis pela geração do problema. Nesse sentido, tal contratação por meio de uma única empresa, visa também a simplificação da gestão do contrato pelo SEBRAE-PE; a otimização do processo gerencial por uma única mantenedora (aumento dos controles); a minimização de riscos de indisponibilidade dos ambientes; um uso mais racional dos recursos técnicos e materiais; o aumento da segurança operacional; maior garantia de alcance dos resultados previstos e progressiva redução de custos. Ante ao exposto, forçoso é de se concluir que a exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica relativos a facilities full é tão somente um reflexo do objeto do presente pregão presencial, visto que o certame não busca simplesmente a contratação de mão de obra terceirizada, mas sim, o serviço específico de gestão e execução de Facilities expresso na reunião de vários serviços distintos, ou seja, o objeto principal é a gestão e execução de facilities full, com utilização de sistema informatizado, não cabendo quaisquer alterações quanto ao objeto que pode perfeitamente reunir estes dois aspectos (gestão e execução de facilities/sistema informatizado). Assim sendo, o edital impugnado está em estrito cumprimento com as determinações do RLCSS e em total observância aos princípios basilares da administração pública, ao passo que a CPL conhece da impugnação apresentada, porém indefere todos os pedidos formulados e mantém incólumes todas as disposições editalícias. O presidente da sessão agradecendo a presença de todos encerra os trabalhos.

Assinam pela CPL:

Antônio de Oliveira Castro  
Susana Vaz Godinho Piedade Valente  
Gabriela Tavares de Araújo França  
Gabriela Vanessa Pereira da Silva Leão

# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

## 032-2021 - IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE FACILITIES FULL - RESPOSTA (1)

O documento acima foi proposto para assinatura digital através da plataforma de assinaturas do SEBRAE. Para verificar a autenticidade das assinaturas clique neste link

<https://www.assinaturadigital.sebrae.com.br/verificadorassinaturas/#/search?codigo=1E-2D-CA-5A-25-D3-07-C9-1D-B3-EC-8D-B2-AC-C1-F2-F7-C8-0F-67> acesse o site

<https://www.assinaturadigital.sebrae.com.br/verificadorassinaturas/#/search> e digite o código abaixo:

**CÓDIGO:** 1E-2D-CA-5A-25-D3-07-C9-1D-B3-EC-8D-B2-AC-C1-F2-F7-C8-0F-67

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status é(são):

✓ **Gabriela Tavares de Araujo Franca - 899.\*\*\*.\*\*\*-91** - 02/09/2021 13:41:21

**Status:** Assinado eletronicamente, mediante senha de rede, pessoal e intransferível

**IP:** 177.\*\*\*.\*\*\*.\*\*\*8

✓ **Gabriela Vanessa Pereira Leao - 033.\*\*\*.\*\*\*-69** - 02/09/2021 13:44:35

**Status:** Assinado eletronicamente, mediante senha de rede, pessoal e intransferível

**IP:** 177.\*\*\*.\*\*\*.\*\*\*8

✓ **Susana Vaz Godinho Piedade Valente - 950.\*\*\*.\*\*\*-72** - 02/09/2021 13:49:35

**Status:** Assinado eletronicamente, mediante senha de rede, pessoal e intransferível

**IP:** 177.\*\*\*.\*\*\*.\*\*\*8

✓ **Antonio Oliveira Castro - 045.\*\*\*.\*\*\*-87** - 02/09/2021 14:25:34

**Status:** Assinado eletronicamente, mediante senha de rede, pessoal e intransferível

**IP:** 179.\*\*\*.\*\*\*.\*\*\*3

