

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 17/2025

Processo: 8516305-69.2025.8.06.0000

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA, EM REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO E SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA”, PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS, SOB DEMANDA, DE MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA E CORRETIVA, BEM COMO SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA DE NATUREZA EVENTUAL, COM FORNECIMENTO DE TODOS OS MATERIAIS, PEÇAS, EQUIPAMENTOS E MÃO DE OBRA NECESSÁRIOS, NAS EDIFICAÇÕES SOB RESPONSABILIDADE DO TJCE.

IMPUGNANTE: CONSTRUTORA MENDES CARNEIRO LTDA

Cuida-se de resposta conclusiva do Pregoeiro da Comissão Permanente de Contratação do TJCE, sobre peça impugnativa ao edital, apresentada pelo ora insurgente e acima referenciado, tratando-se de pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 31.041.996/0001-07, com sede na Avenida Santos Dummont, nº 6740, Sala 610, representada pelo Sr. Rafael Randal Moreira Mendes Carneiro.

Entremostra-se ao longo desta resposta a argumentação apresentada pelo impugnante, bem como a fundamentação e decisão deste Presidente à luz das condições definidas no instrumento convocatório e normativos em vigor.

1. DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

Insurge-se a impugnante por entender que as exigências requeridas para comprovação da qualificação técnica das licitantes participantes do Pregão Eletrônico nº 017/2024, revelam-se excessivas, carecendo de adequada fundamentação nos autos do processo administrativo.

Comissão Permanente de Contratação

Para tanto, a empresa opôs impugnação ao Edital do Pregão supracitado, requerendo, em síntese, a revisão dos itens 5.6.1.2.2, 5.6.1.2.3 e 5.6.1.2.6.1 do Edital, conforme demonstrado a seguir:

1.1 DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE DO CERTAME LICITATÓRIO PELO ITEM 5.6.1.2.2 DO EDITAL: DA IMPOSSIBILIDADE DE EXIGIR EXPERIÊNCIA PRÉVIA EM PRAZO SUPERIOR À VIGÊNCIA DA CONTRATAÇÃO.

Especificamente no que concerne a exigência contida no item 5.6.1.2.2. do edital, a empresa sustenta que:

“Embora o § 5º do Art. 67, da Lei 14.133/2021, permita à Administração exigir dos licitantes prova da experiência com os serviços similares ao objeto da licitação, por um prazo mínimo não superior a 3 (três) anos, em se tratando de serviços contínuos, isso não significa autorização para exigir, indiscriminadamente, que qualquer certame cujo objeto consista em serviços contínuos possa fazê-lo. Trata-se, na verdade, de um limite ao prazo mínimo de experiência que a Administração pode exigir na hipótese de licitação de serviços contínuos.

(...)

Considerando que o Edital do Pregão Eletrônico nº 017/2025 tem como objeto a prestação de serviços comuns de engenharia, cujo escopo é a manutenção predial de unidades sob a responsabilidade do TJCE, e que o Item 2 de seu Termo de Referência estipula a vigência de 2 (dois) anos para a contratação, fica clara a restrição indevida à competitividade do certame que o subitem 5.6.1.2.2 do Edital impõe, ao exigir 3 (três) anos como prazo mínimo de experiência dos licitantes na execução do objeto.”

Dessa forma, requer a revisão da referida exigência por entender que esta não harmoniza com as particularidades do objeto da presente licitação e a legislação vigente.

1.2 DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE DO CERTAME LICITATÓRIO PELOS ITENS 5.6.1.2.3 E 5.6.1.2.6.1 DO EDITAL: OBRIGATORIEDADE DAS EXIGÊNCIAS PARA A QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL RECAÍREM SOBRE AS PARCELAS DE SERVIÇO TECNICAMENTE COMPLEXAS E/OU ECONOMICAMENTE RELEVANTES

No que tange as exigências constantes nos itens 5.6.1.2.3. e 5.6.1.2.6.1 do edital, a impugnante aponta que:

“Aplicando as disposições legais e os precedentes dos órgãos de controle para o âmbito desta impugnação, fica constatada a irregularidade do item 5.6.1.2.3 do Edital, ao exigir que os licitantes comprovem experiência, de modo geral, com os serviços de manutenção predial, os quais não possuem relevância técnica e nem podem passar no filtro da

Comissão Permanente de Contratação

materialidade financeira, por abranger o objeto do certame como um todo, e não parcelas do serviço essenciais ao cumprimento de obrigações contratuais futuras.

A restrição indevida à competitividade do certame também se evidencia pela vinculação do objeto da contratação, de modo abrangente, a uma grande extensão de área por lote, sem que haja particularidade técnica ou metodologia construtiva que a justifique enquanto filtro essencial na capacidade operativa dos licitantes, além de não viabilizar o controle sobre a regularidade dos quantitativos mínimos eleitos. A previsão implica, igualmente, no atendimento da exigência de habilitação apenas por empresas que já executem o serviço de manutenção predial em grandes áreas, em prejuízo para a busca por propostas potencialmente mais vantajosas ao TJCE, que outros licitantes são capazes de atender sem risco ao cumprimento de obrigações contratuais futuras.”

Dessa forma, requer a revisão das referidas exigências por entender que estas não coadunam com as particularidades do objeto da presente licitação e a legislação vigente.

2. PRESSUPOSTOS PARA CONHECIMENTO DA IMPUGNAÇÃO: TEMPESTIVIDADE/FORMALIDADES LEGAIS/LEGITIMIDADE/INTERESSE

Em conformidade com o disposto no Edital, item 6.2, até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura das propostas, qualquer pessoa poderá impugnar o presente edital, mediante petição por escrito, protocolizada no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por correio eletrônico (cpl.tjce@tjce.jus.br); e no seu subitem 6.2.1 que não serão conhecidas as impugnações apresentadas fora do prazo legal e/ou subscritas por representante não habilitado legalmente.

No caso sob análise, a impugnação foi enviada na forma prevista na peça editalícia, obedecendo aos comandos nela contidos e atendendo às formalidades legais para sua interposição, merecendo ser conhecida, *ex vi legis*, nesse aspecto, vez que o edital é a lei do certame, como segue:

6.2. Até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura das propostas, qualquer pessoa poderá impugnar o presente edital, mediante petição por escrito, protocolizada no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por meio do correio eletrônico: cpl.tjce@tjce.jus.br;

6.2.1. Não serão conhecidas as impugnações apresentadas fora do prazo legal e/ou subscritas por representante não habilitado legalmente.

Ademais, tenho que o interesse é requisito plenamente satisfeito na peça impugnativa, mormente em homenagem ao Princípio da Prevalência do Interesse Público em voga.

3. ANÁLISE DAS ARGUMENTAÇÕES

Ultrapassada a fase preliminar, sempre em consagração do Princípio do Interesse Público, como evidente, meritoriamente diz o Pregoeiro do TJCE, com base na informação constante em Parecer Técnico (ID 0291263), acostado aos autos, prestada pela Diretoria de Infraestrutura do TJCE, passa a se manifestar nos termos a seguir:

3.1. COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS POR UM PRAZO MÍNIMO DE 3 (TRÊS) ANOS.

Preliminarmente, cumpre destacar que a Lei 14.133/21, diploma legal que rege a presente licitação, admite a exigência de atestados de capacidade técnico-operacional que comprovem a execução de serviços similares por prazo de até 03 anos:

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.** (Grifo nosso)

Note-se que o legislador, ao disciplinar a matéria, não estabeleceu condicionantes específicas a serem observadas para a referida exigência, conferindo a Administração a discricionariedade, pautada no interesse público e nas necessidades particulares do objeto licitado, de sua inclusão nos processos licitatórios.

Acerca da temática, o Tribunal de Contas da União, ainda sob a égide das Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/2002, diplomas que, registre-se, não contemplavam previsão expressa para tal exigência, firmou entendimento, através do Acórdão 2076/2023, de que o requisito pode ser solicitado, desde que guarde correlação com as especificidades, o nível de complexidade e riscos inerentes ao objeto licitado. Ressaltou, ainda, a Corte de Contas que a exigência deve estar “*baseada em estudos prévios e na experiência pretérita do órgão contratante, que indiquem ser tal lapso indispensável para assegurar a prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade.*”

Constata-se, portanto, que, uma vez demonstrado o nexo com a natureza do serviço, tal requisito de qualificação técnica poderá ser exigido na fase de habilitação técnica. Assim, os parâme-

Comissão Permanente de Contratação

etros de qualificação técnica devem se adequar à dimensão e à complexidade do objeto a ser executado, de modo a garantir a seleção de empresas efetivamente aptas e qualificadas, sem, contudo, impor restrições desnecessárias que comprometam a ampla competitividade do certame.

No caso concreto, cumpre destacar que o objeto da presente licitação refere-se à execução de serviços de manutenção predial preventiva e corretiva de todas as edificações sob responsabilidade do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), abrangendo um total de 229 (duzentos e vinte e nove) imóveis próprios, distribuídos em diversas cidades do Estado do Ceará, com áreas de diferentes dimensões e demandas específicas, que exigem pronta resposta, logística adequada e soluções técnicas diversificadas.

Nesse sentido, o Setor Técnico Responsável, em Parecer Técnico (ID 0291263), acostado aos autos, destacou que:

“2. Fundamentação técnico-operacional (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar evidencia a necessidade de exigir experiência acumulada, a partir dos seguintes aspectos:

- Natureza essencial do serviço (ETP 4.14): manutenção predial é indispensável para assegurar o funcionamento regular e seguro das unidades do TJCE.
- Vigência contratual com horizonte plurianual (ETP 4.15 e 4.16): o contrato terá duração inicial de até 2 (dois) anos, com possibilidade de prorrogação por até 10 (dez) anos, conforme os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.
- Planejamento técnico consolidado (ETP 5.2);
- Histórico de demandas dos últimos anos (ETP 5.2.1);
- Programa de Manutenção Preventiva com periodicidades estabelecidas (ETP 5.2.2);
- Análise estatística de ocorrências, regiões atendidas e complexidade dos serviços (ETP 5.2.3).

Esse conjunto evidencia que a Administração não está a exigir experiência por capricho temporal, mas sim maturidade operacional comprovada, compatível com um contrato potencialmente plurianual (ETP 4.15/4.15.1 e 4.16), cuja execução demanda rotinas preventivas e corretivas reiteradas ao longo do tempo.”

Dessa forma, considerando a natureza contínua e essencial dos serviços a serem prestados, a previsibilidade de prorrogação pelo período de 10 anos e, ainda, o levantamento realizado pela área técnica com base no histórico das contratações anteriores, restou firmado entendimento de que o requisito ora apresentado se mostra-se indispensável para a adequada execução da presente contratação.

Oportuno ressaltar que a exigência de comprovação de prazo de 03 anos de experiência poderá ser atendida mediante o somatório dos atestados apresentados, sendo estes sucessivos ou não, o que evidencia a inexistência de restrição indevida à participação e reforça o objetivo da Administração de assegurar a comprovação da expertise das licitantes na execução de serviços de porte e especificidades equivalentes ao objeto ora licitado.

Comissão Permanente de Contratação

Ressalte-se, ainda, que nas licitações voltadas à execução de serviços estamos diante de uma obrigação de fazer, razão pela qual a adequada execução do contrato depende diretamente da qualificação técnica da futura contratada. Nesse contexto, mostra-se legítimo que a Administração estabeleça requisitos mínimos de habilitação que lhe confiram segurança quanto à capacidade e experiência das empresas concorrentes, evitando riscos de inexecução ou de execução deficiente.

Ante o exposto, resta comprovado que as exigências estabelecidas no instrumento convocatório revelam-se proporcionais, razoáveis e adequadas às peculiaridades do objeto, atendendo aos princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e da eficiência, sem comprometer a competitividade do certame.

3.2. COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS COM ÁREA MÍNIMA DEFINIDA.

Preliminarmente, apontamos que a Lei 14.133/21, que fundamenta a presente licitação, prevê a possibilidade da exigência de atestados restritos as parcelas de maior relevância **OU** valor significativo do objeto da licitação:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

§ 1º A exigência de atestados será restrita às **parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação**, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativos aos atestados. (Grifo nosso)

Registra-se que o legislador inovou ao trazer alternativamente “*parcelas de maior relevância OU valor significativo do objeto da licitação*”, conferindo, assim, à Administração Pública discricionariedade para definir os critérios de qualificação técnica com base em um dos dois parâmetros. Ademais, cumpre elucidar que a legislação tem por finalidade estabelecer balizas normativas que orientem a atuação administrativa, de modo a conferir fundamento jurídico às decisões adotadas, sem, contudo, exaurir todas as hipóteses de incidência que podem se apresentar no exercício da atividade administrativa.

Comissão Permanente de Contratação

Para tanto, o Setor Técnico Responsável informou em Parecer Técnico (ID 0291263), acostado aos autos:

“2. Fundamentação técnico-operacional (ETP e TR)

Natureza do objeto: manutenção predial é serviço continuado, multissistêmico e transversal (elétrica, hidrossanitária, civil, SPDA, etc.), não se setoriza como obra. As ordens de serviço correm simultaneamente, em múltiplas unidades e turnos, materiais e logística.

Parcela relevante no contexto de manutenção: aqui, a “parcela” relevante não é uma microespecialidade isolada, mas o macroprocesso de atendimento continuado em escala (por lote/área edificada), que concentra valor significativo do contrato e risco operacional (capacidade de mobilização, supervisão, reposição, níveis de serviço e continuidade).

TR, itens 20.5 e 20.7: o edital ancora a exigência no art. 67, §1º, descrevendo que a área mínima por lote é parâmetro econômico-operacional para evidenciar porte e expertise compatíveis com a dimensão real do atendimento.

O 20.7.1 explicita que a métrica visa assegurar execução adequada sem afetar a competitividade.

Proporcionalidade: ao eleger área (m^2) por lote, o TR traduziu em quantitativo mensurável a escala do serviço — exatamente o que o §2º admite (quantitativos mínimos nas parcelas relevantes).

3. Práticas de mercado – editais análogos

- TJ/AC – Pregão Eletrônico 46/2024: manutenção predial continuada por lotes/polos, com parâmetros de escala do atendimento (lógica de porte operacional).

- INSS – Pregão Eletrônico 90001/2025: manutenção predial preventiva/corretiva por demanda em múltiplas unidades, também estruturada por lotes/escala, exigindo capacidade logística e gestão integrada.

Observação: a forma de demonstrar porte/escala por área/unidades/lotes é adotada em certames análogos, evidenciando coerência técnica da metodologia escolhida.

4. Refutação específica aos argumentos da impugnante

A alegação de exigência do objeto como um todo não procede. A Administração não exige “tudo”; exige a demonstração de capacidade no macroprocesso crítico que mais impacta custo e risco — o atendimento continuado em escala. Em contratos de manutenção, esse é o núcleo técnico-econômico significativo, correspondente à parcela relevante prevista em lei. Exigir atestados fatiados por sistema não reproduz a realidade do contrato — marcada por chamados simultâneos e pela integração das equipes operacionais e da logística. A especialidade isolada não assegura capacidade de gestão e mobilização em escala, elemento essencial ao êxito da contratação.”

Importa destacar, ainda, que o recorte exigido para as parcelas relevantes/valor significativo (escala por lote/área), está em consonância com os percentuais estabelecidos no §2º do art. 67, qual seja, 50% (cinquenta por cento) das parcelas.

Oportuno ressaltar que tal exigência, como bem demonstrado, além de ser uma prática comum e recorrente em processo licitatório de objeto semelhante, possui “*nexo direto com o risco de descontinuidade e com a materialidade do contrato*”, e poderá ser comprovada através do somatório de atestados, sucessivos ou não, estando devidamente motivada dentro dos autos do processo. Dessa forma, demonstra-se a ausência de cerceamento de participação, corroborando com o objetivo de garantir a demonstração da expertise das licitantes para execução de serviços tão específicos e de grande porte como os que compõem o objeto da presente licitação.

Por fim, a impugnação examinada **carence de respaldo jurídico adequado para justificar a alteração das exigências** e demonstra que o **Edital está em conformidade** com a Constituição Federal e com as Leis, Regimentos e Resoluções aplicáveis a Licitações e Contratos Administrativos.

4. CONCLUSÃO

Pelo exposto e por tudo o mais que dá impugnação consta, o Pregoeiro do TJCE decide **CONHECER** da impugnação pelos motivos suso mencionados e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, entendendo por manter inalterado o referido ato convocatório quanto aos seus termos e cláusulas, e o certame em dia e hora previamente designados.

Fortaleza-CE, 28 de agosto de 2025

PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE CONTRATAÇÃO