

GABINETE DO CONSELHEIRO Eduardo Tuma
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: TC/010039/2025

Representação em face do Pregão Eletrônico 90006/SUB-VP/2025, cujo objeto é a contratação de equipe através de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção predial.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de **Relatório Conclusivo** de Análise de Representação interposta por Leila Aparecida Amadeu Damasceno, “na qualidade de sócia e administradora da empresa KATHER CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA”, em face de atos da Subprefeitura de Vila Prudente (SUB-VP) na condução do Pregão Eletrônico n.º 006/SUB-VP/2025, cujo objeto é a “CONTRATAÇÃO DE EQUIPE ATRAVÉS DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NESTE INSTRUMENTO E SEUS ANEXOS”.

O edital foi publicado em 14.07.2025 (doc. SEI 129189223), e a sessão de abertura foi realizada em 04.08.2025 (doc. SEI 130811385).

Em 04.08.2025, exarou-se Despacho para que os responsáveis apresentassem manifestação a respeito da matéria, peça 6.

Em 08.08.2025, foi publicada a suspensão do certame por decisão da pregoeira responsável, nos seguintes termos:

IV - SUSPENSÃO: Tendo em vista a manifestação do TCM/SP, através do Processo Eletrônico TC/010039/2025, COMUNICAMOS aos interessados no certame em epígrafe que, fica SUSPENSO "SINE-DIE" o prosseguimento do Pregão Eletrônico referenciado até manifestação conclusiva do Tribunal de Contas do Município TCM/SP. (doc. SEI nº 130811385)

Em 11.08.2025 a SUB-VP apresentou manifestação nos presentes autos (peça 10).

Em 15.08.2025, os autos foram encaminhados para esta Secretaria de Controle Externo, para manifestação (peça 12).

Em atendimento ao determinado à peça 12, passa-se à elaboração do Relatório Conclusivo de Representação, com base no art. 3º, § 2º, da Resolução nº 18/2019.

Este Relatório se limitará à abrangência do objeto da Representação, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

2. ANÁLISE

2.1. Alegada “restrição à apresentação de propostas muito tempo antes da abertura”

Argumentos da Representante (peça 1, fl. 2)

Afirma, em síntese, que o sistema teria encerrado de maneira prévia o prazo para envio das propostas, supostamente violando o edital, o que estaria demonstrado por prints.

Dispõe o Edital que: A participação no presente pregão dar-se-á por meio de sistema eletrônico, pelo acesso ao site (<https://www.gov.br/compras>) - UASG nº 925093, nas condições descritas neste Edital, devendo ser observado o início da sessão às 10:00 h. do dia 04/08/2025.

Entretanto, já não é possível a inserção ou alteração de propostas desde o dia *[aqui a redação se interrompe sem indicar efetivamente o dia]*

Foram feitas modificações no Edital, prorrogando a data da abertura e restringindo a participação por meio da limitação do prazo para apresentação das propostas.

Manifestação Prévia da SMSUB (peça 10, fl. 2)

Afirma:

O pregão eletrônico em questão, estava inicialmente previsto para acontecer no dia 28/07/2025, porém, após a divulgação do pregão eletrônico, mais precisamente em 18/07/2025, foi constatado um lapso na quantidade de horas contida no ANEXO III - PROPOSTA DE PREÇOS, que estava em desacordo com o ANEXO II - TERMO DE REFERÊNCIA. Esse lapso foi corrigido e o edital foi alterado, e devido a essa alteração no edital, a data da licitação foi alterada para o dia 04/08/2025. Após a representação da empresa Kather Construções e

¹ “ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Secretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: ‘Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado’”.

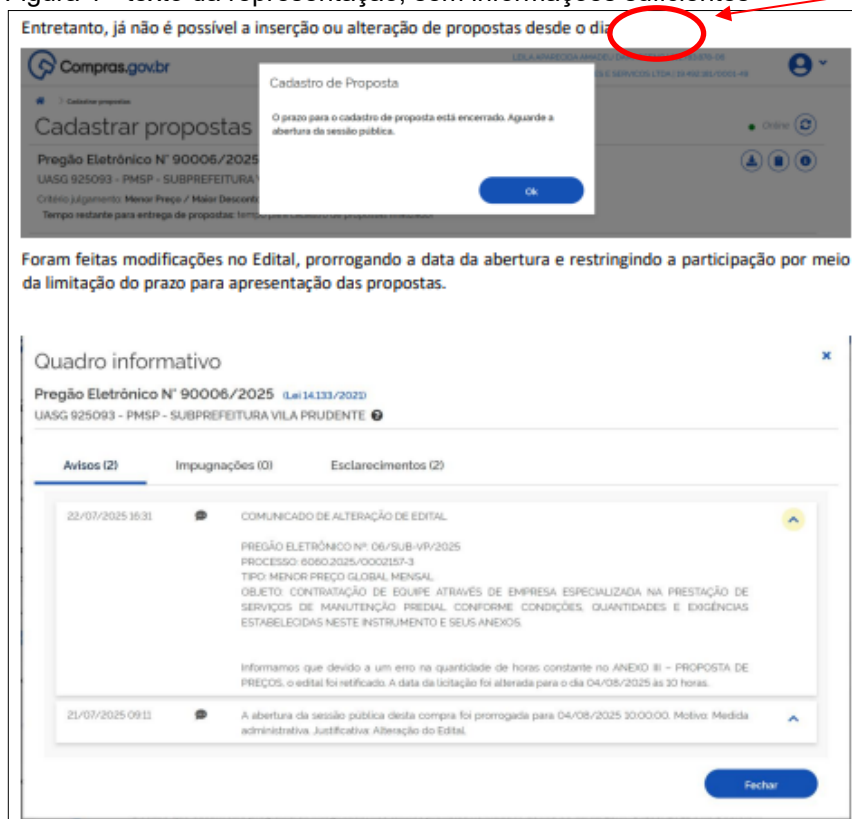
Serviços Ltda, foi constatado que ao alterar a data da licitação no sistema comprasgov, na verdade a data não foi alterada e sim a abertura foi prorrogada. Por esse motivo a empresa não pôde anexar sua proposta após o dia 28/07/2025. Só após o lapso do sistema que não atualizou para inclusão de propostas. Reforçando ainda que só tomamos conhecimento do fato, pelo recebido da representação, não houve nenhum questionamento por parte desta ou de outra empresa.

Análise da Coordenadoria

Deve-se registrar, de início, a ausência de elementos probatórios e de informações suficientes na peça inicial de Representação, que tornam dificultosa a própria compreensão de qual teria sido o problema ocorrido.

Com efeito, não há indicação do dia a partir do qual, supostamente, teria ficado indevidamente restrita a apresentação de propostas, já que a redação da representação se interrompe justamente na parte em que seria mencionada tal data, e que o *print* apresentado não indica, também, quaisquer datas ou outras informações específicas, como se nota na Figura 1:

Figura 1 - texto da representação, sem informações suficientes



Fonte 1 - peça 1, fl. 2

A manifestação da SUB-VP, contudo, indica que, de fato, por falha no sistema, teria ocorrido restrição na apresentação de propostas após o dia 28.07.2025. No entanto, na parte que segue, a manifestação da SUB-VP também é de difícil compreensão, não ficando claro se houve, ou não, correção do problema em tempo hábil. Confira-se:

Figura 2 – Íntegra da resposta da SUB-VP, que não permite compreender se houve correção do problema

REFERÊNCIA. Esse lapso foi corrigido e o edital foi alterado, e devido a essa alteração no edital, a data da licitação foi alterada para o dia 04/08/2025. Após a representação da empresa Kather Construções e Serviços Ltda, foi constatado que ao alterar a data da licitação no sistema comprasgov, na verdade a data não foi alterada e sim a abertura foi prorrogada. Por esse motivo a empresa não pôde anexar sua proposta após o dia 28/07/2025. Só após o lapso do sistema que não atualizou para inclusão de propostas. Reforçando ainda que só tomamos conhecimento do fato, pelo recebido da representação, não houve nenhum questionamento por parte desta ou de outra empresa.

Fonte 2 - peça 10, fl. 2

Com efeito, a frase “Só após o lapso do sistema que não atualizou para inclusão de propostas” (fl. 2 peça 10) não permite compreender o que teria ocorrido depois do dia 28.07.2025. Por um lado, a SUB-VP admite a ocorrência do problema, mas por outro, não deixa claro se houve correção “após o lapso”, permitindo-se envio tempestivo de propostas, ou se o problema permaneceu.

Consultando o endereço eletrônico em que processada a licitação², constata-se que houve até o dia 04.08.2025 a apresentação de 20 (vinte) diferentes propostas, inclusive da empresa ora Representante (Kather Construções e Serviços Ltda), sem que tenham sido mencionados quaisquer problemas no sentido indicado na Representação, seja pela própria Representante, seja por outras empresas.

² <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra/item/1?compra=92509305900062025>. Acesso em 18.08.2025.

Analogamente, não há registros, no quadro informativo da licitação, de que tenha havido questionamentos ou pedidos de esclarecimento, por quaisquer licitantes ou interessados, a respeito de problemas com o prazo para envio de propostas.

Assim, não se denota haver evidências de que de fato tenha havido, ao cabo, prejuízos ao envio de propostas por parte dos licitantes.

No entanto, diante da manifestação pouco clara da SUB-VP à peça 10, resta considerar **inconclusivo** esse ponto, porque, apesar de faltarem elementos e informações na peça inicial de Representação e nos próprios documentos do processo licitatório, houve aparente admissão do problema pela SUB-VP, sem que tenha ficado esclarecido se houve, ou não, correção tempestiva a seu respeito.

A Representação é, portanto, **inconclusiva** nesse ponto.

2.2. Alegadas exigências de qualificação técnica indevidamente restritivas

Argumentos da Representante (peça 1, fls. 3/4)

Afirma, em síntese, que o “edital em análise impõe exigências sem respaldo legal, para fins de qualificação técnica dos licitantes. Tais exigências extrapolam os limites legais e configuram vício grave no procedimento licitatório”.

Após citação genérica da licitação de referência, insurge-se contra o item 12.5.4.a1 do edital afirmando que “O edital em questão exige, ilegalmente, a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, criando barreiras artificiais à participação, sem respaldo legal”, esclarecendo que essa exigência acarretaria “critérios subjetivos e não previstos em lei”.

A manutenção da abertura, no formato atual, compromete a competitividade, fere o princípio da isonomia e configura vício insanável, passível de impugnação e nulidade do certame.

12.5.4 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA: a) Certidão(ões) ou atestado(s) de capacidade técnica em nome da licitante, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a execução anterior de atividades pertinentes ou compatíveis em características, quantidades com o objeto da licitação e prazo, e também:

a.1) Comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de **experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação**, podendo ser aceito o somatório de atestados, referentes a períodos sucessivos não contínuos, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos.

O edital em análise impõe exigências sem respaldo legal, para fins de qualificação técnica dos licitantes. Tais exigências extrapolam os limites legais e configuram vício grave no procedimento licitatório.

Constituição Federal de 1988

O art. 37, caput, da CF/88, estabelece que a Administração Pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O inciso XXI do mesmo artigo dispõe: “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.”

Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 define de forma taxativa os documentos que podem ser exigidos para fins de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional.

Além disso, o §1º do mesmo artigo restringe a exigência de atestados às parcelas de maior relevância ou valor significativo, e o §2º veda limitações de tempo e locais específicos.

Jurisprudência

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente se posicionado contra exigências excessivas ou subjetivas em editais:

- Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário “A exigência de qualificação técnica deve guardar pertinência com o objeto licitado, sendo vedada a imposição de requisitos que restrinjam indevidamente a competitividade.”
- Acórdão TCU nº 2.306/2015 – Plenário “A Administração não pode exigir dos licitantes comprovação de experiência em condições que não sejam indispensáveis à execução do objeto, sob pena de violação ao princípio da isonomia.”

Conclusão

O edital em questão exige, ilegalmente, a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, criando barreiras

artificiais à participação, sem respaldo legal ou técnico. Tais exigências não encontram fundamento nem na Constituição, nem no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, que regula de forma taxativa os documentos que podem ser exigidos para fins de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional.

A tentativa de impor critérios subjetivos e não previstos em lei viola o princípio da legalidade e compromete a isonomia entre os licitantes, configurando vício grave e passível de impugnação. A legalidade das exigências editalícias deve ser estritamente observada, sob pena de nulidade do certame e responsabilização da autoridade competente.

Manifestação Prévia da SMSUB (peça 10, fls. 2/3)

Afirma que a exigência estaria dentro dos limites legais:

Quanto à citada Qualificação Técnica presente na Representação, é importante salientar que tal exigência consta no Termo de Referência, e que este é responsabilidade do setor requisitante do serviço. Ademais, a exigência de qualificação técnica constante no edital, está de acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021, em seu Artigo nº 67, § 5º, diz que:

“§ 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.”

Dá mesma Lei, em seu Artigo nº 6, inciso XVI, define-se o que são considerados serviços contínuos:

"XVI - serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: aqueles cujo modelo de execução exige, entre outros requisitos, que:

A) Os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;

B) O contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;

C) O contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados nos seus contratos;

Análise da Coordenadoria

Primeiramente, é válido salientar que a Representante não indica especificamente o porquê de entender ser indevida a exigência de qualificação impugnada.

De fato, a Representante apenas reproduz o texto do item do edital e, em seguida, a legislação e a jurisprudência (gerais e abrangentes) a respeito do tema, passando diretamente à conclusão,

sem apresentar qualquer fundamentação ou encadeamento lógico que justifique esse salto argumentativo. Com efeito, a conclusão exposta pela Representante não é acompanhada de qualquer demonstração do *iter* racional que teria sido percorrido para alcançá-la.

Em outras palavras, em nenhum momento a Representante conecta de forma especificada o item editalício à legislação apresentada, de forma a demonstrar eventual subsunção de algum ponto do texto impugnado às vedações legais por ela expostas em tese.

Ao apresentar sua impugnação, a Representante se limita a destacar a parte do item 12.5.4.a1 do texto que diz ser exigida “experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação”.

No entanto, como argumentado por SUB-VP, a exigência colocada no edital é legalmente permitida nos termos do art. 67, §5º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Com efeito, denota-se que o item impugnado nem sequer chegou a especificar determinado tipo de serviço a ser aceito (como é de praxe), sendo expresso a respeito da possibilidade de apresentação de qualquer serviço similar, e ainda destacando a possibilidade de aceitar atestados de períodos não consecutivos.

Confira-se a semelhança entre a redação do edital e o permissivo legal:

Art. 67, § 5º da Lei Federal nº 14.133/2021: 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.

Item 12.5.4.a1 do edital: a.1) Comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados, referentes a períodos sucessivos não contínuos, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos.

E, tratando-se de edital cujo objeto é a “prestação de serviços de Manutenção Predial”, é de se concluir ser o caso de serviços contínuos, como arguido pela SUB-VP.

Assim, não foram demonstradas pela Representante quaisquer evidências de que a cláusula do edital impugnada seja de fato indevidamente restritiva.

Portanto, **improcedente** a representação nesse ponto.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto no item 2 deste Relatório, conclui-se que a representação é:

- **Inconclusiva** em relação ao item 2.1;
- **Improcedente** em relação ao item 2.2.

É válido registrar que a SUB-VP informa que revogará o certame e o republicará “oportunamente” (fl. 4 da peça 10). No momento de elaboração deste relatório, o edital se encontrava meramente suspenso, não tendo havido revogação. Não foram expressos os motivos para a essa decisão por possível revogação.

Informa-se que em 08.08.2025, foi publicada a suspensão do certame por decisão da pregoeira responsável, nos seguintes termos:

IV - SUSPENSÃO: Tendo em vista a manifestação do TCM/SP, através do Processo Eletrônico TC/010039/2025, COMUNICAMOS aos interessados no certame em epígrafe que, fica SUSPENSO "SINE-DIE" o prosseguimento do Pregão Eletrônico referenciado até manifestação conclusiva do Tribunal de Contas do Município TCM/SP. (doc. SEI nº 130811385)

É o que submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 22/08/2025

PEDRO LUÍS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria IX

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe
Coordenadoria IX