



## *Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina*

**PREGÃO N. 063/2009**

**PROTOCOLO N. 46251/2009**

**ASSUNTO: Prestação de serviços de limpeza e conservação para diversos Cartórios Eleitorais**

A empresa ADSERVI SERVIÇOS ESPECIAIS LTDA. protocolizou, nesta data, Impugnação ao edital do Pregão 63/2009, cujo objeto é a contratação de serviços de limpeza e conservação para diversos Cartórios Eleitorais.

Preliminarmente, incumbe ressaltar que, por não ter sido apresentado na forma legalmente prevista no art. 18 do Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta o Pregão eletrônico, esta Pregoeira não recebe o documento como Impugnação.

Todavia, visando resguardar o interesse público, e, principalmente, considerando o dever de autotutela afeto à Administração Pública, que decorre do princípio da legalidade, esta Pregoeira analisou o conteúdo do documento.

Aduz a empresa que o edital do Pregão n.º 63/2009 não prevê a obrigação de que as empresas participantes do certame visitem os locais de prestação de serviços.

Alega que a prestação de serviços terceirizados tem estreita relação com o ambiente dos serviços.

A fim de corroborar seu ponto de vista, cita a Instrução Normativa 02, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, datada de 30 de abril de 2008, que, em seu art. 19, dispõe:

Art. 19. Os instrumentos convocatórios devem conter o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber:

[....]

IV - a exigência de realização de vistoria pelos licitantes, **desde que devidamente justificada no projeto básico**, a ser atestada por meio de documento emitido pela Administração; [grifou-se]

Menciona, ainda, edital do Tribunal de Contas da União da SECEX/ES n.º 18/2009, que traz, na Seção IV, a exigência de vistoria prévia à licitação, por parte do licitante interessado.



## *Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina*

Explica que as empresas que não conhecem o ambiente de trabalho darão lances fora da realidade, prejudicando o andamento do certame e colocando em risco a execução do contrato.

Entende, pois, que o edital deve ser retificado.

Em seguida, questiona a abertura de nova licitação, diante da possibilidade de os atuais contratos serem prorrogados até o prazo de sessenta meses, por serem serviços a serem executados de forma contínua.

Nesse sentido, lembra o previsto no art. 57, II, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que visa à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, entendendo que novo certame é desnecessário e oneroso aos cofres desta Instituição.

Por fim, afirma a possibilidade de haver repactuação e reajuste, por intermédio de Convenção Coletiva.

Requer a retificação ou a anulação do edital.

É o relatório.

O art. 30 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, dispõe, em seu art. 30, III, que:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

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;

Ao tratar da documentação relativa à qualificação técnica, a Lei de Licitações restringiu a margem de liberdade da Administração Pública, limitando as exigências, relacionando-as ao grau de complexidade dos objetos licitados.

Nesse sentido são os ensinamentos de Marçal JUSTEN FILHO acerca da Lei n.º 8.666/1993:

[A Lei] Buscou evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica constituam-se em instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em licitação. O



## *Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina*

objetivo é eliminar distorções ocorridas no sistema anterior, em que os requisitos de qualificação técnica acabavam por inviabilizar o acesso de muitas empresas à licitação. A legislação vigente não proíbe as exigências de qualificação técnica, mas reprime exigências desnecessárias ou meramente formais.

A Administração não tem liberdade para impor exigências quando a atividade a ser executada não apresentar complexidade nem envolver graus mais elevados de aperfeiçoamento. Especialmente em virtude da regra constitucional (art. 37, XXI), somente poderão ser impostas exigências compatíveis com o mínimo de segurança da Administração Pública. A regra geral é sempre a mesma: não poderão ser impostas exigências excessivas ou inadequadas.<sup>1</sup>

No Acórdão TCU n.º 874/2007 – 2ª Câmara, o analista bem expressa seu entendimento de que as exigências referentes à qualificação técnica constituem uma faculdade da Administração, a ser avaliada em cada caso, de acordo com a complexidade do objeto licitado:

30. Ao analisar o referido inciso III do art. 30 da lei 8.666/93, o administrativista Marçal Justen Filho, in 'Comentários à lei de licitações e contratos', 5ª edição, pg. 315, diz, in verbis 'Não se pode inferir que o conhecimento das peculiaridades do objeto autoriza alguma presunção acerca da qualificação técnica. As condições técnicas do licitante independem de requisitos formais e burocráticos dessa ordem'. Sem usar do rigor crítico com que aquele especialista vê o referido dispositivo legal, entendemos que as exigências relativas à visita técnica, como item de avaliação de qualificação técnica, devem ser cuidadosamente tomadas pela Administração, sem exageros ou condicionantes capazes de restringir a competitividade do certame.

Inúmeras são as decisões e os acórdãos do TCU que recomendam que a Administração se abstenha de fazer exigências desnecessárias, nos editais licitatórios, as quais frustram o caráter competitivo dos certames.

E nesse sentido é que foi editada a Instrução Normativa n.º 02, de 30 de abril de 2008, pois o edital só poderá exigir a realização de visita, quando houver justificativa técnica para tanto. Pela relevância, novamente se cita a norma:

Art. 19. Os instrumentos convocatórios devem conter o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber:

[...]

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. Ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 322



## *Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina*

IV - a exigência de realização de vistoria pelos licitantes, **desde que devidamente justificada no projeto básico**, a ser atestada por meio de documento emitido pela Administração; [grifou-se]

Nessa esteira, este Tribunal entendeu não ser obrigatória a visita prévia aos Cartórios Eleitorais onde serão prestados os serviços de limpeza objeto desta licitação, por não serem os serviços de alta complexidade e em razão de o edital trazer a metragem dos locais e a definição dos serviços que serão realizados.

Entretanto, consoante consta na Observação, logo após o subitem 1.27 do Projeto Básico anexo ao edital, caso julguem necessário, os licitantes poderão realizar a referida visita, mediante agendamento prévio junto aos Cartórios Eleitorais.

Do exposto, verifica-se que não há necessidade de ser retificado o edital, pois está em consonância com a legislação vigente, com a melhor doutrina e o entendimento do Tribunal de Contas da União.

No tocante à abertura de nova licitação, enquanto há contratos vigentes com cláusulas prevendo a possibilidade de prorrogação, esta Pregoeira tece os seguintes comentários.

Não obstante a existência de contratos vigentes para a prestação de tais serviços com diferentes empresas, a decisão da Secretaria de Administração e Orçamento de deflagrar, desde já, novo certame foi pautado no Acórdão do TCU n. 1374/2006, que estabelece a impossibilidade de reajuste e de repactuação – formas distintas de revisão de preços - coexistirem no mesmo instrumento contratual, devendo, por orientação daquela Corte, prevalecer sempre a última.

Reza o referido Acórdão:

A regulamentação do art. 3º da Lei nº 10.192/2001 (lei resultante da conversão da MP 2.074-72 e medidas provisórias anteriores), foi feito por meio do Decreto nº 2.271/1997, que trata da terceirização, pela Administração Pública, de atividades acessórias. No que tange especificamente ao reajustamento dos contratos, o legislador infra-legal optou pela introdução da sistemática de repactuações periódicas dos contratos de serviço de duração continuada (art. 5º), em detrimento da adoção prévia de índices de preços gerais, numa tentativa evidente de desindexar parte dos contratos celebrados pela Administração da inflação passada.

A diferença entre repactuação e reajuste é que este é automático e deve ser realizado periodicamente, mediante a simples aplicação de um índice de preço, que deve, dentro do possível, refletir os custos



## *Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina*

setoriais. Naquela, embora haja periodicidade anual, não há automatismo, pois é necessária a demonstração da variação dos custos do serviço.

[...]

Tal orientação, contudo, não deve alterar os contratos já em vigor, sob pena de violar o princípio da segurança jurídica.

[...]

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração em pedido de reexame, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 34 da Lei n.º 8.443/1992 em:

[...]

9.2. conceder provimento parcial ao pedido de reexame interposto contra o Acórdão n.º 1.602/2004-Plenário para alterar a redação do subitem 9.1.2., que passará a ser a seguinte:

9.1.2. **exima-se de incluir**, nos próximos editais de licitação para contratação de serviços de duração continuada, **cláusula de reajuste**, em observância ao disposto no art. 9º do Decreto n.º 2.271/1997, c/c Resolução n.º 10 do Conselho de Coordenação das Empresas Estatais, de 8.10.1996, e Instrução Normativa n.º 18/1997 do Ministério da Administração e Reforma do Estado, **fazendo constar do instrumento convocatório expressa previsão de realização de repactuação** com base nas variações dos custos do serviço a ser contratado, observado o prazo mínimo de um ano, a contar da proposta ou do orçamento, conforme disposto no edital; (grifou-se)

Em que pese a figura da repactuação tenha surgido, em um primeiro momento, para os órgãos da Administração Federal Indireta, foi posteriormente previsto, no Decreto n. 2.271/1997, como única forma de revisão de preços para os contratos de prestação de serviços executados de forma continuada, firmados pelos órgãos da Administração Federal direta, autárquica e fundacional.

Nesta Corte, contudo, somente no ano transato, a questão foi discutida, porquanto ainda vigente a Resolução TSE n. 19.820, de 11.3.1997 (cópia anexa), que disciplina a matéria no âmbito da Justiça Eleitoral; e, que, em seus arts. 3º e 4º, prevê a aplicação de reajuste de preços, estipulando, inclusive, em seu art. 5º, as respectivas fórmulas.

Ante o conflito evidente entre as disposições da Resolução TSE n. 19.820/1997 e as decisões do Tribunal de Contas da União, no que diz respeito à revisão de preços nos contratos de prestação de serviços executados de forma continuada, já que somente a primeira normativa prevê a utilização de índices setoriais, porquanto a Corte de Contas, com fundamento no Decreto n. 2.271/1997, não mais a admite, a Secretaria de Administração e Orçamento sugeriu consulta ao TSE sobre o tema, proposição esta que mereceu acolhida da Direção-



## *Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina*

Geral desta Casa, que a formulou.

Sem mencionar as disposições da Resolução TSE n. 19.820/1997, a Corte Superior apenas informou que, para o âmbito daquele Tribunal, nova regulamentação foi editada – a Instrução Normativa TSE n. 1/2006 – de modo a se adequar ao entendimento do Tribunal de Contas da União.

Por tal motivo, após o pedido de reajuste de algumas empresas contratadas e ouvidos os Órgãos Técnicos desta Casa, a Secretaria de Administração e Orçamento decidiu abrir nova licitação para todos os contratos de terceirização que tenham cláusula de reajuste e mais de 12 (doze) meses de vigência decorrida ou prevista, estabelecendo nos respectivos editais tão somente cláusula de repactuação de preços, consoante orientação do TCU, e acolhendo, inclusive, o recente Acórdão TCU n. 1.828/2008 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler, Sessão de 27.8.2008, DOU 29.8.2008), que trata dos efeitos financeiros decorrentes da repactuação, antes não previstos nos instrumentos convocatórios e nos contratuais.

Finalmente, é importante registrar que a deflagração do procedimento licitatório – do qual pode a Impugnante participar para a prestação de serviços de todos os Cartórios Eleitorais (inclusive para os que atualmente mantém contrato com este Tribunal) – não importa a extinção antecipada do ajuste, não tendo sido ela notificada, por ora, acerca de eventual rescisão.

Significa dizer que, processado e homologado o Pregão, será a situação avaliada pela Secretaria de Administração e Orçamento, caso a caso, o que inclui; a (in)existência de vencedores para todos os itens; a proximidade do término da vigência contratual; a obrigatoriedade de instauração de novo procedimento, se deserto ou frustado o certame.

Quanto à hipótese de rescisão, por ato unilateral, está ela prevista na Lei de Licitações e Contratos, em seu art. 79, inciso I, de sorte que, em sendo esta a única forma possível de a Administração seguir as orientações do TCU, há de se ater, por certo, aos ditames do parágrafo único deste mesmo dispositivo, que impõe a observância do princípio do contraditório e da ampla defesa, devendo ser os autos instruídos com a pertinente motivação.

Do exposto, verifica-se que mesmo que a Impugnação tivesse sido interposta na forma legalmente prevista – eletrônica –, ela não teria o condão de alterar as disposições editalícias, por estarem em estrita consonância com a legislação, com a doutrina e com o Tribunal de Contas da União, não havendo, pois, razão para que o certame – com abertura marcada para amanhã – não ocorra.

Florianópolis, 3 de setembro de 2009.



*Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina*

Dilene Soares Tavares dos Anjos  
Pregoeira