

**Ilustríssima Senhora Pregoeira da Companhia de Entrepósitos e Armazéns
Gerais de São Paulo**

REF.:

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 37/2018

PROCESSO Nº 054/2018

**ÁREA INTERESSADA: DEINT – DEPARTAMENTO DE
ENTREPOSTOS DO INTERIOR**

PAINEIRAS LIMPEZA E SERVIÇOS GERAIS

LTDA, empresa com sede na Av. Deputado Castro de Carvalho, 589 – Poá/SP, inscrita no CNPJ sob o nº 55.905.350/0001-99, neste ato representada na forma de seu contrato social, com fundamento no parágrafo primeiro, do artigo 41, da Lei 8.666/93, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria interpor a presente **IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA**, pelos fatos de direito a seguir expostos:

**DA REQUISICÃO DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA DE
ATIVIDADE GENÉRICA CAUSANDO NULIDADE
JURÍDICA**



Pretende a presente licitação pública aqui impugnada, conforme revela o item 2 - Objeto instado na página 2 do edital, a contratação dos seguintes serviços:

"2. OBJETO: Contratação de empresa para prestação de serviços contínuos de limpeza, conservação, higienização e de apoio operacional, com fornecimento de materiais/equipamentos e mão de obra, visando atender as necessidades dos Entrepósitos de Guaratinguetá, Piracicaba, São José dos Campos e Sorocaba, conforme especificações constantes do **ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA.**"

Com isso clareando o raciocínio sobre a pretensão da Administração Pública licitante, que vem a público para contratar os serviços de limpeza e apoio operacional, revelando-se este segundo por um conglomerado de atividades que em nada se assemelham com os serviços de limpeza e conservação predial.

A declaração do parágrafo anterior dá a conotação da falha de construção deste edital, à medida que se acumulam ilegalidades nos termos deste edital.

Iniciando a declaração comprobatória do que revela nossa impugnação, os termos da requisição de capacitação técnica desta contratação pública não reserva similaridade entre a intenção da contratação e a exigência de experiência técnica anterior.

A afirmação se extrai da análise conjuntural das exigências postas nos termos da peça editalícia, isto porque apesar do objeto da licitação estar voltado a execução efetiva dos serviços de limpeza e apoio



operacional, impõe o edital em seu subitem 5.2.3 – Documentação relativa à Qualificação Técnica (página 7 do edital), o seguinte:

“5.2.3 Documentação relativa à Qualificação Técnica:

a) Comprovação de que possui experiência técnico-operacional, através de atestados emitidos em nome da empresa licitante, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, em papel timbrado do emitente, assinado, com telefone, fax, e-mail, CNPJ e endereço de identificação do assinante, comprovando aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto desta licitação, demonstrando que a licitante gerencia ou gerenciou serviços de limpeza e conservação, observando que deverá:

a.1) comprovar experiência mínima de 03 (três) anos na prestação de serviços de terceirização, ininterruptos ou não, até a data da sessão pública de abertura deste pregão;...” - destacamos

O primeiro vício insanável constatado nesta licitação está efetivamente em nosso primeiro destaque do texto editalício, na medida em que o edital impõe às empresas interessadas nesta disputa pública, a comprovação de experiência anterior em gerenciamento de serviços de limpeza e conservação.

Ato contínuo revela-se o segundo vício de nulidade, quando exige a comprovação e experiência anterior na prestação de serviços de terceirização.



Sob o vício inicial declarado nesta impugnação, está à exigência descabida de capacitação anterior de gerenciamento de serviços de limpeza, uma requisição diversa da intenção/requisição exposta no objeto da licitação, isto porque está claro e evidente que pretende esta licitação a contratação de empresa que efetiva e concretamente execute os serviços de limpeza e conservação, além das atividades de apoio operacional, não apenas os gerencie.

Ao requisitar comprovação de capacitação técnica de gerenciamento de atividades de limpeza, primeiro cria-se uma distorção inaceitável entre a imposição do objeto da contratação que os requisitos de qualificação técnica para angariação do futuro contrato são de execução e não gerenciamento de limpeza e conservação, além de apoio operacional.

Não menos importante e igualmente danoso cria-se uma confusão técnico qualificatória, haja vista que existem no universo da terceirização de atividades com predominância de mão de obra dois conceitos efetivos de empresas especializadas, sendo o primeiro aquele que abriga as empresas de prestação de serviços profissionais de limpeza e conservação, portanto, aquelas com vasta experiência na execução constante e minuciosa dos serviços de limpeza e conservação predial. O segundo conceito trata-se de outro mercado especializado, aquele em que estão abrigadas as gerenciadoras de serviços, comumente denominadas quarteirizadoras.

Estas por sua vez não possuem experiência técnica na execução prática dos serviços de limpeza, me verdade as quarteirizadoras são as gerenciadoras de serviços, que contratam as empresas especializadas na execução que atuam basicamente na verificação constante da realização dos serviços de limpeza praticados pelas empresas especializadas na prestação de serviços desta natureza.



Portanto há uma distinção real e absoluta entre gerenciamento e execução quando se trata da contratação de serviços profissionais de limpeza.

Da forma como esta consubstanciada a exigência do edital aqui mencionada, nos leva ao entendimento de que mesmo não tendo executado serviços de limpeza e conservação predial, se a empresa participante do certame comprovar a execução de gerenciamento de limpeza estará habilitada tecnicamente a angariar o futuro contrato público.

Esta posição do edital além de ilegal cria um vácuo de pretensão entre a determinação do objeto da licitação e a requisição de qualificação técnica, impactando ainda em tratamento desigual entre as futuras participantes deste certame, na medida em que poderá uma mera quarteirizadora, que atua exclusivamente no gerenciamento da execução dos serviços de limpeza predial, portanto apenas e exclusivamente tendo como atividade fiscalizar a execução dos serviços de limpeza realizados pelas empresa prestadoras de fato, participar em pé de igualdade com as empresas que são realmente executoras e detém a capacitação técnica de quem realizada cada uma das atividades de limpeza instadas no Termo de Referência, anexo I do edital, onde está fixado de forma inequívoca que a pretensão desta licitação é a contratação de empresa que efetivamente esteja capacitada para a execução de um conglomerado de serviços de limpeza, não apenas uma gerenciadora.

Além desta falha crucial de formulação da exigência de capacitação técnica, no mesmo item há outro requisito documental inaceitável, trata-se dos preceitos firmados no subitem a.1: "comprovar experiência mínima de 03 (três) anos na **prestação de serviços de**

terceirização, ininterruptos ou não, até a data da sessão pública de abertura deste pregão.”

Somado ao requisito ilegal de comprovação de serviços diversos do objeto licitado, eis que gerenciamento não é o mesmo que execução, complementando a determinação do edital para a comprovação de qualificação técnica, este requer a apresentação de comprovação de experiência anterior de no mínimo três anos de prestação e serviços de terceirização.

Solidificando as ilegalidades fixadas nesta licitação, não é possível do prisma legal a efetivação de exigências genéricas, isto porque ao requisitar a apresentação de experiência mínima de três anos em atividades de terceirização, cria-se um precedente perigoso aos cofres públicos, na medida em que terceirização de serviços é uma expressão de gênero da atividade executada por um terceiro agente, no caso uma empresa. No entanto a terceirização de serviços quando não especificada qual a atividade efetiva, abre-se uma “imensa cortina” de possibilidades danosas à contratação, visto que tudo pode ser denominado terceirização de serviços, a exemplo: terceirização de serviços administrativos, de segurança privada, de bombeiros privados, entre outras tantas hipóteses.

Não é cabível a um edital prestar requisitos documentais como precedente para garantir a adequada participação de empresas interessadas, sem a delimitação específica e contundente daquilo que se pretende, pois do contrário causará uma confusão técnica que resultará em tumulto processual na fase de análise documental da licitação, na medida em que se cria a permissiva de qualquer empresa participante apresentar comprovação de experiência anterior na execução de quaisquer serviços de terceirização.



O Tribunal de Contas da União a quem está subordinada em tese de fiscalização dos atos a CEAGESP, reitera em suas decisões a posição estampada nesta impugnação no tocante à inadmissibilidade de exigência documentais desarrazoadas, ou seja, sem lógica jurídica e técnica entre a pretensão da contratação e a exigência documental imposta:

“...Tais exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame, devendo tão-somente constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais. Tais exigências ser sempre devidamente fundamentadas, de forma que fiquem demonstradas inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado. – grifamos e destacamos

(TCU 01267520090, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO, Data de Julgamento: 26/08/2009)

DO DESVIO DE FUNÇÃO E OBJETO NA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES CONTRATADAS

Registra o edital objeto desta impugnação administrativa no item 9.1 do anexo I – Termo de Referência (páginas 39 e 40), a descrição das funções dos profissionais a serem alocados para a execução dos serviços pretensos à contratação.



Ficando objetivamente transcrito que será efetivada a contratação exclusiva das seguintes funções profissionais, inclusive com seus respectivos quantitativos de pessoas para cada unidade da CEAGESP onde serão executados os serviços da futura contratação.

Neste quadro restará à empresa que fixar contrato decorrente da disputa deste certame, a alocação dos profissionais das funções de: Encarregado de Limpeza, Auxiliares de Limpeza e Jardineiro.

A partir desta definição específica do edital nasce à nulidade do certame por concretizado desvio de função, isto porque impõe o edital desta licitação a execução de diversas atividades sem nenhuma relação efetiva com a descrição de cargos e funções dos profissionais de limpeza e jardinagem, senão vejamos a partir da transcrição das obrigações executórias fincadas no anexo I Termo de Referência, onde consta o detalhamento das atividades a serem realizadas pela futura contratada, inclusive com especificidade da periodicidade com que devem ser realizados tais serviços:

“5.2.3.1. Bimestralmente e sempre que solicitado:

- a) **Pintar** as guias, postes, muretas, faixas e sinalização de solo.
- b) **Remover as aves e animais** de pequeno e médio porte, que forem encontrados mortos nas dependências de cada entreposto;

5.3. Serviço de Apoio Operacional

- a) **Carregar, movimentar, descarregar e depositar em local determinado pela CEAGESP, os produtos apreendidos nos**



entrepósitos;

- b) Movimentar móveis, máquinas e materiais de escritório e qualquer outro equipamento/mercadoria da CEAGESP;
- c) Dar suporte às operações realizadas pela CEAGESP;
- d) Colocar faixas, banners etc. na dependência do entreposto;
- e) Carga e descarga de móveis, utensílios e materiais da CEAGESP;
- f) Carregamento de malote;
- g) Dar suporte à CEAGESP nas operações de trocas de extintores;
- h) Realizar limpeza de calhas e caixas d'água.

5.4.1. Diariamente e sempre que solicitado:

- l) Serviços de copa, cozinha e café;

No que concerne ao desvio de função instado como subtítulo desta peça impugnativa, apesar do objeto da contratação pública inserir a contratação de serviços de apoio operacional juntamente com os serviços de limpeza e conservação, o edital é omissivo em sua formulação técnico-operacional.

Pois na medida em que impõe a execução de



serviços de apoio operacional, exigindo a execução de atividades de: **pintura predial, remoção de aves e animais mortos, carga e descarga e suporte na troca de extintores**, indispensavelmente deve o edital estabelecer um quadro de pessoal específico para a realização das atividades de apoio operacional, eis que se torna ainda mais ilegal o edital do que já mencionamos, quando a Administração Pública licitante determina a realização de atividades diversa das funções profissionais instadas na contratação.

Isto porque como já registramos nesta peça administrativa, há como requisito de função dos profissionais envolvidos na contratação pública em voga, apenas encarregados de limpeza, auxiliares de limpeza e jardineiros, não sendo atividades destas funções a realização de serviços de manutenção predial (caso concreto da execução de serviços de pintura), tampouco atividades de remoção de animais e aves, carga e descarga de caminhões de entrega. E ainda, suporte em atividades técnicas como troca de extintores.

Impor a realização destas atividades a profissionais treinados e capacitados para a realização de serviços de limpeza e jardinagem, além de ilegal pelo desvio real e indiscutível de função, coloca em risco a segurança destes profissionais que terão que realizar atividades para as quais jamais foram capacitados e treinados.

O que impulsiona o risco também da Administração Pública, que exige a realização de serviços que se quer estão fixados como atividades inerentes a estes profissionais de limpeza e jardinagem, seja por seus sindicatos representativos (como se prova pela Convenção Coletiva das categorias – documentos em anexo). Assim como pelo próprio registro da função institucionalizada pelo CBO – Classificação Brasileira de Ocupações definido pelo MTE – Ministério do Trabalho e Emprego, sendo uma norma de



classificação numerativa e descritiva de atividades econômicas e profissionais (CBO de limpeza e jardinagem – doc. anexo).

Afora o desvio de função já registrado, há ainda no bojo da imposição de realização de atividades estranhas ao objeto desta contratação, caso concreto dos serviços de: **copa, cozinha e café**, com execução imposta pelo memorial descritivo de atividades apresentado como anexo I do edital, integrando o Termo de Referência.

As atividades de copa e cozinha se quer integram o objeto da licitação, que em momento algum revela em seu textual a pretensão de execução de serviços de copa e cozinha, não obstante seja inexorável pontuar que os serviços de copa e cozinha também não integram o conjunto de atividades de apoio operacional, isto porque se trata de atividade com função especificada na Convenção Coletiva da categoria, já anexada a esta impugnação, inclusive com CBO exclusivo.

Logo não podem ser os serviços de copa simplesmente acrescidos a um amontado de atividades de apoio operacional, pela somatória de ilegalidades latentes, quanto ao desvio de função e objeto específico da contratação pública.

**DO CONFLITO JURÍDICO ENTRE A INTENÇÃO DA
CONTRATAÇÃO E A EXIGÊNCIA DOCUMENTAL QUE
REVELA A AUSÊNCIA DE LEGALIDADE DO CERTAME**

Somando-se as extravagancias já relatadas que destroem a contratação pública por nulidade absoluta, há ainda um público



conflito entre a intenção real da contratação, que avança além da limpeza e apoio operacional, alcançando atividades de copa, cozinha, desinfecção de caixas d'água, sem se quer qualquer requisição documental que imponha as empresas participantes do certame a comprovação de experiência anterior nestas atividades tanto de apoio operacional como de copa, cozinha e desinfecção de caixas d'água.

Este conflito jurídico provocado pela CEAGESP atinge a lisura desta licitação, sem o condão acusatório, na forma com que foi construído este edital basta à empresa comprovar a capacitação de uma pequena parcela do objeto pretendido, para realizar no futuro um conglomerado de serviços que vai muito além da quilo que transcreve o objeto da licitação.

Atos desta natureza podem ser compreendidos pelos órgãos de controle externo, como direcionamento e/ou favorecimento indevido.

Na medida em que será destinado ao contratado uma parcela muito superior de serviços, frente aquilo que está consubstanciado como objeto da contratação pública, e por consequência requisito de qualificação técnica. Este, aliás de ordem gravíssima sob o aspecto da probidade administrativa, podendo no futuro ser vislumbrado como crime premeditado.

Esta não é uma posição de mero pensamento, mas sim de abrangência dos requisitos da legislação que circunda o universo das licitações públicas, visto que deve resguardar efetiva sintonia entre o objeto da licitação e as atividades a serem realizadas pelo contrato a ser fixado com o vencedor do certame. Assim como esta sintonia deve acompanhar os requisitos de qualificação técnica, dentro da lógica da abrangência do objeto da licitação.



Imprescindível lançar luz analítica no conceito que o negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, isto porque o Código Civil Brasileiro em vigor, instituído pela Lei 10.406/02 assim impõe:

“Art. 166. É nulo o negócio jurídico quando:

IV - não revestir a forma prescrita em lei;

V - for preterida alguma solenidade que a lei considere essencial para a sua validade;”

“Art. 168. As nulidades dos artigos antecedentes podem ser alegadas por qualquer interessado, ou pelo Ministério Público, quando lhe couber intervir.”

“Art. 169. O negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo.” – *grifos*

apostos

A jurisprudência como elemento vislumbrador dos caminhos que seguem as decisões judiciais, dão conta de nossa absoluta certeza de alegações.

MANDADO DE SEGURANÇA – STJ – MS 5418/DF – PRIMEIRA
SEÇÃO – RELATOR MINISTRO DEMÓCRITO REINALDO

“O edital no sistema jurídico-constitucional vigente, constituindo lei entre as partes, e norma fundamental da concorrência, cujo objetivo é determinar o ‘objeto da licitação’, discriminar os direitos e obrigações dos intervenientes e o



poder público e disciplinar o procedimento adequado ao estudo e julgamento das propostas. - grifos apostos

Esta licitação possui elementos estranhos à ordem que tendem a criar embaraços jurídicos ao órgão licitante se este não agir com rapidez e probidade, de forma a reavaliar a peça editalícia, ainda na esfera administrativa, sem que para tanto seja necessário judicializar a demanda.

O princípio da *refomation in pejus* é medida salutar a ser aplicada neste processo licitatório, este instrumento encontra ressonância no art. 64 da Lei Federal 9.784/99:

“Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.”

Sabemos da seriedade e compromisso público que toma todos os integrantes da CEAGESP, pelas diversas licitações colocadas a público que foram processadas e julgadas com extremo respeito às Leis.

Modo pelo qual nossa confiança é irrestrita em todos os agentes públicos que atuam neste processo de contratação, restando apenas nossa súplica para que este processo seja revisto e adequado às normas legais vigentes.

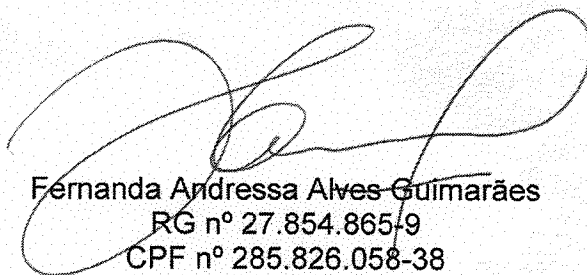
Que esta impugnação seja recebida posto que tempestiva, em tese de julgamento que seja ofertado pleno deferimento às alegações explicitadas, de modo que possamos ter o recolhimento deste edital aos muros internos da companhia, para que depois de corrigidas as questões de conflito legal, seja levado a público um novo edital com a coerência



construtiva que registra a seriedade da maior companhia de entrepostos do país.

É o que se requer, pede e aguarda pleno deferimento.

São Paulo, 08 de Novembro de 2018



Fernanda Andressa Alves Guimarães
RG nº 27.854.865-9
CPF nº 285.826.058-38
Procuradora

Documentos anexos:

1. Convenção Coletiva da Categoria de Limpeza;
2. Convenção Coletiva da Categoria de Jardinagem;
3. CBO – Limpeza;
4. CBO – Jardinagem;
5. CBO - Copa

55.905.350/0001-99

**PATNEIRAS LIMP. E SERVIÇOS
GERAIS LTDA.**

**AV. DEP. CASTRO DE CARVALHO, 589
VILA JÚLIA - CEP 08551-000
POÁ - SP**