

Quadro informativo

Pregão Eletrônico N° 90008/2025 (Lei 14.133/2021)

UASG 158141 - INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO R GRANDE SUL

09/07/2025 10:41

À COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO / PREGOEIRO(A) INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO SUL (IFRS)

Ref.: Pregão Eletrônico No 90008/2025 Processo Administrativo no 23419.000890/2025-18

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, com fornecimento de todos os materiais, equipamentos e demais insumos, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para atender as necessidades dos campi do IFRS.

Prezados(as) Senhores(as),

A empresa Mercoservice Prestação de Serviços LTDA, inscrita no CNPJ sob o no 02.453.554/0001-70, com sede na Rua Engenheiro Manoel Luís Fagundes, no 2085, São

Borja/RS, por sua representante legal infra-assinado, vem, respeitosamente, perante Vossa

Senhoria, com fulcro no Art. 164 da Lei no 14.133, de 1o de abril de 2021, e demais dispositivos

legais aplicáveis, apresentar IMPUGNAÇÃO AO EDITAL do Pregão Eletrônico em epígrafe, pelos

motivos de fato e de direito a seguir expostos:

1. DA TEMPESTIVIDADE

O presente pedido de impugnação é protocolado dentro do prazo legal estabelecido no

Art. 164 da Lei no 14.133/2021, qual seja, até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, marcada para 15/07/2025.

2. DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

A presente impugnação tem por objeto as disposições contidas no Edital e no Termo de

Referência (TR), Seção 7.10.2 e Seção 5.4.2, que estabelecem a vedação absoluta à alteração da

produtividade adotada pela Administração, nos seguintes termos:

- Edital, Seção 7.10.2: "Os licitantes NÃO poderão apresentar produtividades diferenciadas daquelas estabelecidas pela Administração (campi participantes) como referência."
- TR, Seção 5.4.2: "Fica vedada qualquer alteração, por parte da licitante, da produtividade adotada pela Administração, uma vez que esta foi previamente

analisada e ajustada conforme a realidade operacional e às necessidades específicas do IFRS."

3. DA FUNDAMENTAÇÃO E DOS ARGUMENTOS

A vedação imposta pelo Edital, ao proibir que as licitantes apresentem produtividades diferenciadas daquelas estabelecidas pela Administração, configura uma restrição indevida à competitividade do certame e à busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em desacordo com os princípios e objetivos da Lei no 14.133/2021.

3.1. Violação aos Princípios e Objetivos da Lei no 14.133/2021:

A Lei no 14.133/2021, em seu Art. 5º, estabelece que a aplicação da Lei observará, entre outros, os princípios da competitividade, da economicidade e da eficiência. Estes são pilares para a condução de qualquer processo licitatório.

O Art. 11 da mesma Lei define como objetivos primordiais do processo licitatório:

- "I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública..."
- "II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;"
- "IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável."

A produtividade é a forma como a empresa organiza seus recursos para atingir um resultado. Ao engessar a produtividade, o Edital interfere na gestão interna das licitantes, impedindo que empresas mais eficientes, com metodologias ou tecnologias otimizadas, reflitam essa vantagem em suas propostas. Essa vedação:

- Compromete a seleção da proposta mais vantajosa (Art. 11, I), pois a Administração pode perder benefícios de inovações e otimizações de custos.
- Restringe a justa competição (Art. 11, II), desfavorecendo empresas com modelos eficientes, mas diferentes.
- Inibe a inovação (Art. 11, IV), desestimulando a busca por métodos de trabalho mais eficientes.

3.2. Vedação Expressa de Cláusulas Restritivas e Foco no Resultado:

A Lei no 14.133/2021, em seu Art. 9º, inciso I, alíneas "a", "b" e "c", veda expressamente ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar situações que:

- "a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório..."
- "b) estabeleçam preferências ou distinções..."
- "c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;"

A produtividade é um "meio" para se alcançar o "resultado" desejado (a limpeza e conservação). O foco deve ser no resultado e na qualidade do serviço, e não em como o contratado irá organizar sua equipe ou seus métodos internos.

3.3. A Interpretação da Instrução Normativa SEGES/MP no 05/2017 (IN 05/2017):

A IN 05/2017, em sua essência, busca a eficiência e a economicidade nas contratações de serviços, incentivando o foco em resultados e a análise da exequibilidade das propostas. Observe-se o ANEXO VII-A da IN 05/2017, que trata das "DIRETRIZES GERAIS PARA

ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO":

• Item 7.3: "De acordo com as regras previstas nesta Instrução Normativa, o ato convocatório deverá permitir que os licitantes possam apresentar produtividades diferenciadas daquela estabelecida pela Administração como referência, desde que não alterem o objeto da contratação, não contrariem dispositivos legais vigentes e, caso

não estejam contidas nas faixas referenciais de produtividade, comprovem a exequibilidade da proposta;"

• Item 7.4: "Para efeito do subitem 7.3 acima, o ato convocatório deverá prever a possibilidade de adequação técnica da metodologia empregada pela contratada, visando assegurar a execução do objeto, desde que mantidas as condições para a justa

remuneração do serviço;"

Esses itens demonstram claramente que a IN 05/2017 preconiza a flexibilidade para que

os licitantes apresentem suas próprias produtividades, desde que comprovem a exequibilidade

e a capacidade de atingir os resultados e níveis de serviço exigidos. A vedação absoluta imposta

pelo Edital do IFRS, portanto, representa uma interpretação restritiva e equivocada da própria

norma que deveria guiar a contratação.

3.4. Jurisprudência Consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU):

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui um entendimento consolidado e reiterado

sobre a importância de licitações que promovam a competitividade, a economicidade e a

eficiência, focando nos resultados esperados e não nos meios de execução. A jurisprudência do

TCU é uníssona em desaconselhar a fixação rígida de produtividade ou de quantitativos de mão

de obra sem a devida e robusta justificativa técnica, por entender que tais práticas podem gerar

contratos antieconômicos e restringir a competição.

A vedação absoluta à alteração da produtividade, conforme estabelecido no Edital, contraria diretamente a jurisprudência do TCU, que tem validado a possibilidade de

licitantes

apresentarem produtividades diferenciadas:

• Acórdão no 328/2023 – Plenário: Este julgado é particularmente relevante, pois o TCU

considerou plenamente possível que licitantes, com base em seus próprios índices de produtividade, reduzissem o quantitativo de colaboradores a serem alocados na

execução do contrato, desde que estivessem dentro da faixa referencial da IN Seges5/2017 ou comprovassem a exequibilidade. A Administração, nesse caso,

permitia a

apresentação de produtividades diferenciadas, o que contrasta diretamente com a

proibição imposta pelo presente Edital. O TCU validou a flexibilidade, enquanto o IFRS a

veda.

• Acórdão no 2963/2019 – Plenário: Neste caso, o TCU determinou a não prorrogação de

contrato de limpeza devido a "quantitativo de empregados superdimensionado" e

"fixação no edital de valores mínimos de salários superiores aos praticados pelo

mercado, sem que a medida estivesse amparada na complexidade do objeto". O voto condutor criticou a modelagem que privilegia a "mera presença física do

terceirizado, e

não o produto ou resultado objetivamente mensurável", e que "atrasa ou pretere" a

adoção de modelos mais modernos e eficientes. Isso se alinha diretamente com a

argumentação de que a produtividade fixa impede a inovação e a busca por resultados.

A jurisprudência do TCU, portanto, corrobora a tese de que a imposição de produtividade fixa, sem a devida justificativa técnica que comprove sua imprescindibilidade para o atingimento do resultado e sem a possibilidade de comprovação de exequibilidade por parte do licitante, configura uma restrição indevida à competitividade e à busca pela proposta mais vantajosa, em desacordo com os princípios basilares da Lei no 14.133/2021.

3.5. Mecanismos Legais para Comprovação da Exequibilidade:

A preocupação da Administração com a exequibilidade das propostas é legítima e resguardada pela Lei no 14.133/2021. Contudo, a forma de garantir essa exequibilidade não

deve ser a vedação prévia da produtividade, mas sim a análise e comprovação posterior.

O Art. 59, inciso IV, da Lei no 14.133/2021, prevê a desclassificação de propostas que

"não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração".

O § 2º do

mesmo artigo permite que a Administração "realize diligências para aferir a exequibilidade das

propostas ou exija dos licitantes que ela seja demonstrada".

O próprio edital, em seu Art. 7º, Seção 7.9, já prevê a possibilidade de "diligências, para

que a empresa comprove a exequibilidade da proposta" em caso de indícios de inexequibilidade.

Assim, a Administração possui os instrumentos legais necessários para verificar a capacidade da licitante de executar o serviço com a qualidade e o preço propostos, mesmo que

a produtividade seja diferente daquela estimada. Permitir a apresentação de produtividades

diferenciadas, exigindo a comprovação de exequibilidade quando necessário, seria a forma

mais adequada de conciliar a busca pela proposta mais vantajosa com a segurança da contratação, sem impor restrições indevidas à competição.

4. DO PEDIDO

Diante do exposto, requer-se a Vossa Senhoria que:

a) CONHEÇA a presente Impugnação, por ser tempestiva e preencher os requisitos legais;

b) No mérito, DEFERIR o presente pedido, determinando a ALTERAÇÃO das disposições

contidas no Edital e no Termo de Referência (TR), Seção 7.10.2 e Seção 5.4.2, para que seja

permitida a apresentação de produtividades diferenciadas pelos licitantes, desde que devidamente comprovada a exequibilidade da proposta e a manutenção da qualidade dos

serviços, conforme os requisitos do Edital e a legislação vigente.

Por fim, solicita-se que a decisão sobre esta impugnação seja divulgada no sítio eletrônico

oficial do IFRS e comunicada ao impugnante, conforme Art. 164 da Lei no 14.133/2021.

Nestes termos, pede deferimento.

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO DO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90008/2025 - UASG 158141

(Processo Administrativo n.º 23419.000890/2025-18)

I. Razões da Impugnação

A empresa MERCOSERVICE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA (CNPJ nº 02.453.554/0001-70), doravante denominada Impugnante, questiona a regularidade da Cláusula 7.10.2 do edital, que estabelece:

"Os licitantes NÃO poderão apresentar produtividades diferenciadas daquelas estabelecidas pela Administração (campi participantes) como referência."

A Impugnante argumenta que tal vedação é incompatível com a Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05/2017, especificamente com o item 7.3 do Anexo VII-A, que permite a apresentação de produtividades distintas da referência administrativa, desde que a exequibilidade da proposta seja devidamente assegurada.

Adicionalmente, a empresa alega que a proibição compromete os princípios da economicidade, competitividade, isonomia e inovação, previstos na Lei nº 14.133/2021. Cita, ainda, entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU) que indicam que a fixação rígida de produtividade sem justificativa pode restringir a competitividade e resultar em contratos antieconômicos.

Com base nesses argumentos, a Impugnante solicita a exclusão ou alteração da cláusula editalícia que veda a modificação das produtividades.

II. Admissibilidade do Pedido de Impugnação

O pedido de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90008/2025 foi protocolado por e-mail institucional junto à Coordenação de Licitações e Compras da Reitoria do IFRS em 07/07/2025, sendo formalmente recebido na mesma data.

Considerando que a abertura do certame está prevista para 15/07/2025, o pedido é considerado TEMPESTIVO, em conformidade com o Art. 164 da Lei nº 14.133/2021. Além disso, o pedido é formalmente admissível, pois contém a exposição dos fundamentos legais, a indicação clara do item impugnado e a identificação precisa da licitação.

III. Apreciação de Mérito da Impugnação

Para a análise de mérito, é fundamental destacar os seguintes pontos:

I. O Pregão Eletrônico nº 90008/2025 tem como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, com fornecimento de insumos e sob regime de dedicação exclusiva de mão de obra, abrangendo diversos campi do IFRS.

II. A minuta do edital foi elaborada com base nos modelos da Consultoria-Geral da União (CGU) e submetida à análise jurídica da Procuradoria Federal junto ao IFRS, sem que houvesse ressalvas quanto à cláusula ora impugnada.

III. O item 7.10.2 do edital reflete uma decisão administrativa fundamentada em Estudo Técnico Preliminar (ETP) - Apêndice ao Anexo I. Os estudos foram elaborados com base em levantamento físico-operacional das áreas abrangidas, histórico contratual e premissas de planejamento previstas na IN nº 05/2017 (Anexo VI-B), visando garantir o equilíbrio, a isonomia e o resultado esperado da contratação.

A vedação à alteração das produtividades decorre de uma justificativa técnica robusta presente no ETP, que analisou, de forma específica, a área útil, a frequência de limpeza requerida, as condições de execução e a complexidade das instalações de cada campus participante.

Conforme estabelecido na IN nº 05/2017, item 11 do Anexo VI-B:

"O órgão ou entidade contratante poderá adotar índices de produtividade diferenciados dos estabelecidos neste anexo, desde que devidamente justificado nos Estudos Preliminares."

Neste caso, a Administração adotou produtividade fixa com base na realidade concreta dos campi do IFRS, buscando segurança jurídica, comparabilidade das propostas e regularidade da execução dos serviços contínuos. A IN SEGES/MPDG nº 05/2017 – Anexo VI-B, item 2.1, corrobora essa abordagem:

"2.1. Os órgãos e entidades deverão utilizar as experiências e os parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão de

obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à Administração Pública."

Embora a IN nº 05/2017 permita a apresentação de produtividades diferenciadas, essa faculdade não constitui uma imposição legal, podendo ser afastada sempre que houver justificativa técnica suficiente, como demonstrado no presente processo.

É imperativo esclarecer que a interpretação conferida pela Impugnante ao Acórdão nº 328/2023 do TCU é equivocada e não se aplica ao contexto do IFRS. O referido acórdão analisou uma licitação da Base de Abastecimento da Marinha no Rio de Janeiro, cujo edital expressamente previa a possibilidade de os licitantes apresentarem produtividades diferentes, desde que comprovada a exequibilidade da proposta. O próprio edital dispunha claramente:

"Poderá ser adotada uma produtividade diferente da utilizada pela Administração, desde que a licitante comprove [...] a possibilidade de atender o objeto conforme o exigido no termo de referência." (Acórdão nº 328/2023 – TCU)

Ou seja, tratava-se de um cenário em que a flexibilidade quanto à produtividade foi previamente autorizada pela Administração. Isso difere do Edital do IFRS nº 90008/2025, onde, por decisão técnica fundamentada, foi vedada a adoção de produtividades distintas com o objetivo de garantir a isonomia, a comparabilidade das propostas e a adequada execução contratual.

Da mesma forma, a invocação do Acórdão nº 2963/2019 – Plenário/TCU é descabida, pois esse julgado trata de auditoria em contratos já em execução, nos quais foram identificados superdimensionamento de mão de obra e ausência de justificativa técnica para os quantitativos contratados.

É crucial destacar que em ambos os acórdãos o TCU não condena a adoção de produtividades fixas. Ao contrário, reafirma que tais critérios podem ser adotados, desde que embasados em estudo técnico consistente, o que efetivamente ocorreu no caso do IFRS.

Portanto, os precedentes citados pela Impugnante não demonstram qualquer ilegalidade no presente edital, pois tratam de situações distintas, em que a Administração deixou de justificar tecnicamente seus parâmetros, o que não se verifica no presente certame.

Além disso, conforme previsto no item 7.9 do edital, a verificação da exequibilidade será realizada quando necessário, o que refuta o argumento de que a vedação compromete a seleção da proposta mais vantajosa. A produtividade fixa não elimina o juízo de exequibilidade, apenas estabelece parâmetros mínimos uniformes para o cálculo das propostas.

A adoção de diferentes produtividades por licitantes, ainda que tecnicamente viável em tese, comprometeria a isonomia e dificultaria a análise objetiva da economicidade, principalmente em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, onde o custo da força de trabalho está diretamente vinculado às quantidades estimadas.

Nos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs), com exceção do Campus Restinga, os demais campi analisaram outras formas de contratação, como a "c) contratação de serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização, com a contratação de mão-de-obra e equipamento mecânico (máquina de lavar auto sustentada ou tripulada ou similar), com o fornecimento dos insumos;". Embora esta seja uma possibilidade que justificaria a alteração na produtividade pelas licitantes, o IFRS, ao analisar sua estrutura e peculiaridades (prédios distantes uns dos outros, sem elevador, com vários lances de escada, salas com padrões de construção antigos e entradas estreitas, etc.), e considerando as necessidades/frequências de limpeza das áreas, concluiu que, mesmo havendo redução de custos na substituição de posto de servente de limpeza por máquina, esta última ficaria subutilizada, não representando, na prática, um aumento na produtividade.

Assim, a solução mais adequada à realidade da maioria dos campi (com exceção do Campus Restinga) é a contratação de serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento dos insumos, conforme estudo das frequências e produtividades apresentado nos ETPs. É importante frisar que, dos 8 campi participantes deste certame, apenas dois (Campus Restinga e Porto Alegre) tiveram alteração na produtividade, enquanto os demais adotaram a metodologia compatível com a produtividade estabelecida na Instrução Normativa nº 5/2017, ANEXO VI-B, item 3.

Por fim, ressalta-se que a Administração está atenta aos avanços tecnológicos e às soluções inovadoras. Contudo, com base no ETP, entende que, no contexto específico dos campi do IFRS, não há ganho de eficiência real que justifique a flexibilização das produtividades padronizadas, sendo esta a solução mais vantajosa, proporcional e adequada ao interesse público.

IV. Decisão do Pregoeiro

A Administração Pública deve atuar em consonância com os princípios da legalidade, isonomia, transparência, planejamento, eficiência e vantajosidade, conforme previsto na Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021.

No caso em análise, restou demonstrada a legalidade e a razoabilidade da cláusula editalícia impugnada, que representa uma opção técnica motivada da Administração, com respaldo na legislação vigente e em consonância com as orientações da IN nº 05/2017.

Assim, a Administração conhece do pedido, mas decide por julgá-lo IMPROCEDENTE, MANTENDO-SE INTEGRALMENTE A REDAÇÃO DO ITEM 7.10.2 do edital.

Maiara Juliane Faust
Pregoeira
Portaria PROAD/IFRS nº 142/2025

V. Ciência da Autoridade Competente

De acordo.

Publique-se esta decisão no sítio oficial do IFRS e no portal ComprasGov, conforme dispõe o Art. 164, §1º da Lei nº 14.133/2021, deixando-se consignado que o item impugnado encontra-se devidamente justificado nos autos, em especial nos Estudos Técnicos Preliminares - Apêndice ao Anexo I e, nos documentos de planejamento da contratação.

Tatiana Weber
Ordenadora de Despesa
Portaria 113/2024