

DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE DECORRENTE DA EXIGÊNCIA DE EXPERIÊNCIA EM EDIFICAÇÃO VERTICAL DE, NO MÍNIMO, 5 (CINCO) PAVIMENTOS — ITENS 9.3.3, 9.3.3.1 E, POR SIMETRIA, 9.3.3.2 DO TERMO DE REFERÊNCIA

A Impugnante, com o devido respeito à equipe de planejamento e à autoridade competente, apresenta a presente impugnação em face da exigência de qualificação técnica consubstanciada no item 9.3.3.1 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 90004/2026, sem questionar a necessidade de que a futura contratada possua aptidão efetiva para a execução do objeto. O que se submete à revisão é a valoração técnica do parâmetro escolhido — a experiência em edificação vertical de, no mínimo, cinco pavimentos —, por não se evidenciar, no caso concreto, que ele seja necessário, suficiente e proporcional para distinguir licitantes efetivamente aptas daquelas inaptas a executar os serviços licitados.

A preservação da competitividade não se contrapõe à seleção de empresa qualificada. Ao contrário: a habilitação técnica deve filtrar empresas incapazes de executar o contrato, sem afastar empresas que detenham experiência equivalente ou superior por terem atuado em tipologias construtivas diversas. Essa conciliação é exigida pelo art. 37, XXI, da Constituição Federal e pelos princípios da isonomia, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, motivação, eficiência e economicidade previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. O objetivo legal é assegurar tratamento isonômico e justa competição, em busca da contratação mais vantajosa, e não restringir a disputa por características meramente formais que não correspondam às parcelas técnicas relevantes do objeto.

I. DA EXIGÊNCIA QUESTIONADA E DA NECESSÁRIA VINCULAÇÃO ENTRE APTIDÃO E OBJETO

O item 9.3.3.1 do Termo de Referência estabelece, para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional, a exigência de que a licitante demonstre experiência anterior na execução de serviços de manutenção predial em edificação vertical de, no mínimo, 5 (cinco) pavimentos.

A exigência, tal como formulada, merece ser revista, por impor requisito relacionado à tipologia física específica da edificação, sem que esteja demonstrada a necessária correlação entre a existência de cinco ou mais pavimentos e a efetiva complexidade tecnológica e operacional dos serviços objeto da contratação.

O próprio item 9.3.3 do Termo de Referência procura justificar o requisito por referência à "logística de execução", à "integração entre sistemas prediais" e ao atendimento de estruturas com múltiplos andares. Todavia, a justificativa permanece genérica se não indica qual sistema, procedimento, risco operacional ou parcela relevante da contratação somente poderia ser adequadamente executado por empresa que tenha atuado, em qualquer circunstância, em uma edificação vertical com exatamente cinco ou mais pavimentos.

É precisamente nesse ponto que se identifica o equívoco de valoração: a verticalidade pode ser um dado circunstancial da execução, mas não é, por si só, atributo técnico autônomo apto a revelar a capacidade operacional da empresa. A experiência necessária deve ser aferida pelos sistemas efetivamente abrangidos, pela sua criticidade, pelo volume de intervenções, pela área atendida, pela diversidade de especialidades envolvidas e pela complexidade logística concreta, e não pela mera conformação arquitetônica do imóvel que serviu de cenário à experiência anterior.

O art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a qualificação técnico-operacional deve ser comprovada mediante documentos que demonstrem a capacidade operacional da empresa na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. Portanto, não estabelece como parâmetro de capacidade técnica a mera identidade formal entre o imóvel anteriormente atendido e aquele abrangido pela contratação. O parâmetro legal é a similaridade e a equivalência ou superioridade da complexidade tecnológica e operacional.

Esse comando deve ser lido em conjunto com o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que vincula a exigência de atestados às parcelas de maior relevância ou valor significativo e impõe uma análise de proporcionalidade em face da dimensão e da complexidade do objeto. A Súmula TCU nº 263, embora formada no regime anterior, permanece referência interpretativa quanto à necessidade de que a comprovação técnico-operacional guarde proporção com a dimensão e a

complexidade do objeto a executar. Não basta, por isso, eleger uma característica acessória; é indispensável demonstrar que ela corresponde a uma necessidade técnica real da contratação.

O Tribunal de Contas da União consolidou que a Administração deve consignar expressa e publicamente os motivos de exigência de capacidade técnica, demonstrando, de forma fundamentada, que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado. Nessa linha, o respeito à discricionariedade técnica da Administração pressupõe motivação técnico-causal específica, e não apenas a afirmação abstrata de que edifícios mais altos possuem maior complexidade.

II. DA INSUFICIÊNCIA DO CRITÉRIO TIPOLOGICO DE CINCO PAVIMENTOS

Nesse sentido, a exigência de que a experiência anterior tenha sido necessariamente obtida em prédio com cinco ou mais pavimentos não demonstra, por si só, a capacidade técnica da empresa para executar os serviços licitados, porque a quantidade de pavimentos de uma edificação constitui característica meramente física e arquitetônica que não necessariamente guarda relação direta com a complexidade dos sistemas cuja manutenção constitui objeto da contratação.

O item impugnado já exige, cumulativamente, que os atestados evidenciem experiência em manutenção de instalações elétricas prediais de média e baixa tensão, instalações hidrossanitárias, cabeamento estruturado, manutenção civil e recuperação estrutural. São tais parcelas — e não a quantidade de andares — que revelam a aptidão técnica diretamente relacionada ao objeto. A substituição do filtro de pavimentos por critérios de serviços, sistemas, quantidades, prazos, porte operacional e complexidade efetiva permite aferição mais precisa e aderente à finalidade do art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

Por exemplo, uma edificação horizontal, como um hospital, complexo administrativo, centro universitário, unidade industrial, galpão, centro de distribuição, pode apresentar sistemas elétricos, hidráulicos, sanitários, de proteção contra incêndio, climatização, SPDA, geração de energia, média tensão, subestações, cabeamento estruturado, sistemas de automação e demais instalações prediais significativamente mais complexos do que aqueles encontrados em uma edificação vertical de cinco pavimentos, e que foram serviços descritos neste TR.

A observação é tecnicamente relevante. Um hospital horizontal pode demandar alimentação elétrica redundante, geradores, subestações, redes críticas de dados, gases especiais, climatização setorizada e protocolos de funcionamento ininterrupto. Da mesma forma, centros administrativos, complexos educacionais ou galpões de grande porte podem concentrar áreas extensas, redes elétricas e hidrossanitárias de alta capilaridade, equipamentos especiais, sistemas de incêndio, SPDA, automação e elevado número de ordens de serviço. Tais experiências podem revelar capacidade operacional igual ou superior àquela exigida no certame, ainda que obtidas fora de uma edificação vertical de cinco pavimentos.

Assim, uma empresa que tenha executado satisfatoriamente serviços de manutenção predial em uma edificação horizontal de grande porte e/ou elevada complexidade pode possuir capacidade técnica e operacional plenamente suficiente para executar o objeto licitado, ainda que jamais tenha prestado serviços especificamente em um prédio com cinco pavimentos, como exigido no TR.

A jurisprudência do TCU é convergente. A Corte censura a exigência de qualificação técnica circunscrita exclusivamente a determinada tipologia de obra e assentou ser possível comprovar aptidão por atestados de obras ou serviços similares, com complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Não se propõe, portanto, que sejam aceitos atestados genéricos ou dissociados do objeto. Propõe-se que sejam admitidos atestados que efetivamente comprovem os sistemas, as atividades e a capacidade gerencial necessários, ainda que a experiência tenha sido adquirida em imóvel de tipologia distinta. Esta solução reduz o risco de inabilitar empresa apta por elemento formal alheio à efetiva capacidade de execução, sem comprometer a segurança da futura contratação.

III. DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E DO RISCO À OBTENÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

A exigência aqui combatida só serviu para estabelecer uma espécie de “tipologia mínima de edificação”, arquitetônica e restringindo a comprovação da capacidade técnico-operacional a experiências realizadas em determinado modelo construtivo, quando o que efetivamente deveria ser aferido é a experiência da empresa em serviços de manutenção com características e complexidade compatíveis com aqueles que serão efetivamente executados.

Não basta, portanto, afirmar que o objeto contempla edifícios verticais. É necessário demonstrar porque a experiência em edifício de cinco pavimentos constitui condição indispensável para assegurar a adequada execução dos serviços.

A exigência de cinco pavimentos pode até ser admissível em situações excepcionalíssimas, desde que haja justificativa técnica concreta no processo de contratação, demonstrando que os riscos específicos do objeto não são adequadamente cobertos por experiência em sistemas semelhantes ou mais complexos. Mas, ausente essa demonstração, a exigência converte uma característica física em barreira de acesso à disputa, em potencial desconformidade com os arts. 5º, 11, II, e 67 da Lei nº 14.133/2021.

O efeito prático não é meramente formal. Ao restringir indevidamente o universo de empresas habilitadas, a Administração diminui a competição efetiva e pode receber menos propostas, menor pressão competitiva sobre os descontos e, conseqüentemente, condições econômicas menos vantajosas. A proteção da competição saudável, nesse contexto, é também medida de eficiência e economicidade: amplia a possibilidade de a Administração selecionar empresa tecnicamente qualificada pelo melhor resultado econômico global.

A doutrina administrativista reconhece que a qualificação técnica é exigência instrumental e excepcionalmente restritiva: ela é legítima apenas na extensão necessária à redução do risco de inadimplemento e à garantia da execução. Marçal Justen Filho ressalta que os requisitos de habilitação não podem operar como mecanismo de exclusão artificial de competidores; Rafael Sérgio de Oliveira, ao examinar exigências vinculadas a tipologias específicas, destaca que a regra é a admissão de experiência semelhante em grau de dimensão e complexidade, sendo a identidade de tipologia medida excepcional, dependente de motivação técnica individualizada.

Interessante destacar que o máximo de pavimentos no TR é de 10 pavimentos. E tal informação merece consideração, mas não altera a necessidade de motivação. A existência de edificações com até dez pavimentos no universo a ser atendido não demonstra, isoladamente, que a experiência em edifício de cinco pavimentos seja o único meio ou mesmo o meio mais adequado de comprovar aptidão. O próprio Termo de Referência descreve unidades de dois e quatro pavimentos, além de edifícios de porte superior. A heterogeneidade do parque imobiliário recomenda que a exigência se concentre nas parcelas técnicas comuns e relevantes — sistemas prediais, criticidade, escala, logística e capacidade de resposta —, e não em um único marcador arquitetônico mínimo.

A exigência questionada não se mostra proporcional porque utiliza uma característica secundária — número de pavimentos — como filtro de habilitação, em vez de avaliar diretamente o que realmente importa para a capacidade técnico-operacional: a experiência anterior na execução de serviços de manutenção predial com complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. Colocando a licitação com restrição a competitividade.

Em termos técnico-jurídicos, a proporcionalidade exige adequação, necessidade e equilíbrio entre o meio escolhido e a finalidade protegida. O requisito de cinco pavimentos pode até apresentar alguma relação abstrata com a logística de manutenção vertical, mas não se demonstrou ser necessário, pois há meios menos restritivos e mais precisos de aferir aptidão: exigir experiência nos sistemas expressamente elencados, em quantitativos proporcionais, com escopo de manutenção compatível, equipe técnica habilitada e capacidade de atendimento sob demanda. Tampouco se demonstrou que o sacrifício imposto à competição seja compensado por ganho efetivo de segurança contratual.

O que se questiona é a utilização do número de pavimentos como critério isolado e obrigatório, sem demonstração de que cinco pavimentos constituam, no caso concreto, um marco técnico capaz de distinguir empresas aptas de empresas inaptas, isto porque, como exemplo, uma edificação de três pavimentos pode possuir sistemas prediais muito mais complexos do que uma edificação residencial ou administrativa de dez pavimentos.

Da mesma forma, um galpão térreo de grande porte pode possuir extensa rede elétrica, subestação, grupo gerador, sistemas de média tensão, automação, climatização, instalações hidráulicas, sistemas de combate a incêndio e equipamentos especiais, exigindo capacidade operacional significativamente superior à necessária para determinados edifícios verticais.

Logo, o número de pavimentos não constitui indicador suficiente de capacidade técnico-operacional.

A conclusão não impede a Administração de exigir atestados robustos. Apenas orienta que a robustez seja comprovada por critérios objetivamente ligados às parcelas relevantes do objeto. A Administração poderá, por exemplo, requerer atestados de manutenção preventiva e corretiva que comprovem a execução dos sistemas elencados no Termo de Referência, com quantidades, abrangência e prazos compatíveis; poderá aferir a disponibilidade de responsáveis técnicos e de estrutura operacional; e poderá exigir comprovação de experiência em empreendimentos de

complexidade equivalente ou superior, sem limitar a origem dessa experiência a um modelo arquitetônico único.

IV. DA NECESSÁRIA ADEQUAÇÃO SIMÉTRICA DA HABILITAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL

Embora o foco desta impugnação recaia sobre o item 9.3.3.1, o item 9.3.3.2 do Termo de Referência estabelece, para a habilitação técnico-profissional, Certidão de Acervo Técnico em serviços de operação e manutenção predial preventiva e corretiva em edificações de no mínimo cinco pavimentos. A manutenção do mesmo filtro tipológico na capacidade profissional reproduz a restrição apontada para a capacidade operacional.

Para preservar coerência interna do instrumento convocatório e evitar que a alteração do item 9.3.3.1 se torne inócua, recomenda-se que o item 9.3.3.2 também passe a admitir acervos técnicos de profissionais relativos a serviços semelhantes, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, vinculados às parcelas relevantes do objeto. Se houver fundamento técnico específico para tratar de modo diverso a aptidão profissional, ele deverá ser explicitado no processo de contratação.

V. DO PEDIDO

Diante do exposto, **requer-se** a revisão do item 9.3.3.1 do Termo de Referência, para que seja suprimida a exigência de que a experiência técnico-operacional tenha sido necessariamente realizada em edificação vertical de, no mínimo, 5 (cinco) pavimentos.

Requer-se, ainda, por coerência e simetria, a revisão do item 9.3.3.2, para que a aptidão técnico-profissional não fique condicionada à experiência em edificações com número mínimo de pavimentos, admitindo-se Certidões de Acervo Técnico referentes a serviços semelhantes ou de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, correlacionados às parcelas relevantes do objeto.

Subsidiariamente, caso a Administração entenda indispensável preservar alguma referência à verticalidade, requer-se que apresente motivação técnica específica, individualizada e documentada no processo de contratação, demonstrando por que a experiência em edificação vertical de cinco pavimentos é adequada, necessária, suficiente e pertinente às parcelas

efetivamente licitadas, bem como que avalie a adoção de critérios alternativos que preservem a competição sem comprometer a execução contratual.

Nesses termos, espera deferimento.

Referências jurídicas

[TCU, Súmula nº 263]

([https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/263/%2520%2520/DTRELEVANCIA%](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/263/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue)

[2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/263/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue)); [TCU,

Habilitação Técnica e referências à Lei nº 14.133/2021](<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-5-2-habilitacao-tecnica/>).

OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. [Da exigência de qualificação técnica atrelada a uma tipologia específica do objeto] (<https://www.licitacaocontrato.com.br/leccomenta/exigencia-qualificacao-tecnica-atrelada-tipologia-especifica-objeto28032018.php>). Ver também

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.