



Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do
Parnaíba
Unidade de Administração Predial e Logística -AA/GPA/UAL

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

EMPRESA: M5 Segurança Ltda

Pregão Eletrônico nº 90.010/2026
Processo nº 59500.001028/2026-13-e
Impugnante: M5 Segurança Ltda.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital nº 90.010/2026, apresentada pela empresa M5 SEGURANÇA LTDA., inscrita no CNPJ nº 14.534.490/0001-10, no âmbito do Processo nº 59500.001028/2026-13-e, cujo objeto consiste na contratação de serviços continuados de brigada de incêndio (bombeiros civis), com dedicação exclusiva de mão de obra, para atendimento ao Edifício Sede da Codevasf, em Brasília/DF.

A Impugnante insurge-se, especificamente, contra a exigência de qualificação técnico-operacional prevista no item 14.2.1.1 do Termo de Referência, segundo a qual a licitante deve apresentar atestado e/ou declaração de capacidade técnica que demonstre experiência na gestão de serviços de brigada civil particular, de pelo menos 4 (quatro) brigadistas, pelo prazo de 3 (três) anos.

Em síntese, a empresa sustenta que a exigência, tal como originalmente redigida, restringe indevidamente a competitividade do certame ao condicionar a habilitação técnico-operacional à comprovação de experiência anterior em serviço especificamente denominado “brigada civil particular”, argumentando que a legislação admite a demonstração da capacidade técnica por meio de serviços similares, equivalentes ou de complexidade superior, e não exclusivamente por experiência em objeto idêntico ao licitado.

A Impugnante defende que, por se tratar de contratação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra, a aptidão empresarial deve ser aferida, primordialmente, pela capacidade da licitante de gerir mão de obra terceirizada, inclusive quanto à administração de postos e escalas, cobertura de ausências, supervisão, controle operacional, cumprimento de obrigações trabalhistas e manutenção da continuidade dos serviços.

Nesse contexto, sustenta ser possível admitir atestados relativos a outros serviços terceirizados considerados equivalentes ou superiores sob o aspecto da gestão operacional, mencionando, exemplificativamente, os serviços de vigilância, por entender que apresentam características de gestão de mão de obra semelhantes às exigidas na futura contratação.

Como reforço à sua argumentação, a empresa apresenta quadro comparativo entre determinadas características operacionais dos serviços de brigada e de vigilância,



Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do
Parnaíba
Unidade de Administração Predial e Logística -AA/GPA/UAL

destacando, entre outros aspectos, gestão de postos e escalas, cobertura de ausências, supervisão e protocolos, proteção de pessoas e bens, treinamento, fornecimento de insumos e equipamentos e gestão trabalhista.

A Impugnante ressalta, ainda, possuir credenciamento perante o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF para o exercício da atividade de prestadora de serviços de brigada de incêndio, embora sua argumentação principal esteja direcionada à possibilidade de utilização de experiência obtida na gestão de outros serviços terceirizados para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional.

Ao final, requer o acolhimento da impugnação e a alteração do item 14.2.1.1, de modo a permitir que a qualificação técnico-operacional possa ser comprovada mediante atestados relativos à prestação de serviços equivalentes e/ou superiores aos serviços de bombeiro civil, com a consequente republicação do instrumento convocatório.

É o relatório.

II – DA ANÁLISE

Inicialmente, cumpre registrar que o objeto do Pregão Eletrônico nº 90.010/2026 consiste na contratação de serviços continuados de brigada de incêndio (bombeiros civis), com dedicação exclusiva de mão de obra, incluindo atividades de prevenção e combate a incêndio, abandono de área, primeiros socorros, inspeções de segurança e atendimento a emergências, com fornecimento dos materiais, equipamentos e insumos necessários à adequada execução dos serviços.

A controvérsia suscitada pela Impugnante concentra-se na redação do item 14.2.1.1 do Termo de Referência, que, em sua versão originalmente publicada, exige a comprovação de que a licitante “gerencia ou gerenciou serviços de brigada civil particular, de pelo menos 4 (quatro) brigadistas, pelo prazo de 3 (três) anos”.

A Lei nº 13.303/2016, que rege primordialmente o procedimento licitatório da Codevasf, estabelece, em seu art. 58, inciso II, que a qualificação técnica deve ser restrita às parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, mediante parâmetros expressamente estabelecidos no instrumento convocatório. Tal previsão exige que os requisitos de habilitação guardem pertinência, proporcionalidade e efetiva relação com a capacidade necessária à execução contratual.

No caso específico das contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União vem consolidando entendimento no sentido de que a capacidade técnico-operacional da pessoa jurídica deve estar relacionada, primordialmente, à sua aptidão para a gestão da mão de obra, não sendo adequada, como regra, a exigência de experiência anterior em serviço de natureza absolutamente idêntica ao objeto licitado.



Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do
Parnaíba
Unidade de Administração Predial e Logística -AA/GPA/UAL

Nesse sentido, o Acórdão nº 1.589/2024-TCU-Plenário, assentou que, nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não necessariamente na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo necessária motivação técnica para situações excepcionais que justifiquem maior especificidade.

O entendimento foi reiterado no Acórdão nº 284/2025-TCU-Plenário, segundo o qual, em serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a comprovação da capacidade técnica deve se concentrar na capacidade empresarial de gestão da mão de obra, sendo excepcional a imposição de experiência em serviço idêntico, a qual deve estar devidamente motivada.

Na mesma linha, o Acórdão nº 298/2024-TCU-Plenário registra que as exigências de qualificação técnica devem admitir experiência anterior em serviços com características semelhantes ou de complexidade superior, não sendo necessária a identidade absoluta entre o serviço anteriormente executado e aquele que constitui o objeto da contratação.

Essa orientação se mostra particularmente pertinente ao presente certame, pois a impugnação não pretende afastar a necessidade de demonstração da capacidade técnico-operacional da futura contratada, mas questiona especificamente a limitação da experiência anterior à execução de “serviços de brigada civil particular”. A própria M5 sustenta que a experiência empresarial na gestão de serviços terceirizados equivalentes ou superiores pode demonstrar aptidão para a gestão contratual pretendida.

A Administração, após reexaminar a exigência, entende que assiste razão à Impugnante nesse aspecto.

Com efeito, embora a atividade de bombeiro civil seja regulamentada e exija profissionais devidamente habilitados, capacitados e credenciados, há que se distinguir a qualificação técnico-operacional da empresa, destinada a comprovar sua capacidade de gestão contratual e da mão de obra, da qualificação específica dos profissionais que executarão as atividades de bombeiro civil.

A flexibilização do primeiro requisito não implica qualquer redução dos requisitos técnicos, profissionais ou legais necessários à efetiva execução dos serviços. Permanecem integralmente exigíveis as qualificações, formações, certificações, credenciamentos e demais condições previstas no Edital, no Termo de Referência e nas normas aplicáveis à atividade de bombeiro civil.

Da manutenção do período mínimo de 3 anos

Quanto ao período mínimo de experiência, não se identifica incompatibilidade abstrata com a regulamentação aplicável.



Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do
Parnaíba
Unidade de Administração Predial e Logística -AA/GPA/UAL

O item **10.6, alínea “b”, do Anexo VII-A da IN SEGES/MP nº 5/2017** prevê expressamente que, na contratação de serviço continuado, a Administração poderá exigir a comprovação de experiência mínima de **três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação**, podendo ser aceito o somatório de atestados. Para contratação por postos de trabalho, o item 10.7 igualmente trata de serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período não inferior a três anos.

A mesma previsão encontra-se incorporada aos documentos que integram o próprio Termo de Referência deste certame.

Além disso, o art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, utilizada subsidiariamente no certame no que couber, autoriza, para serviços contínuos, que o edital exija atestado demonstrando a execução de serviços similares por prazo mínimo, **desde que esse período não seja superior a três anos**.

Registra-se, entretanto, que o **Acórdão nº 7.164/2020-TCU-Segunda Câmara** orienta que a exigência de experiência mínima de três anos em serviços continuados deve estar acompanhada de **adequada fundamentação**, baseada nas particularidades da contratação, tais como essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou outros fatores capazes de demonstrar a pertinência do período exigido.

Dessa forma, a manutenção do prazo mínimo de três anos mostra-se juridicamente possível, devendo sua motivação permanecer expressamente registrada nos documentos da contratação, em razão da natureza continuada do serviço e das características e responsabilidades inerentes à gestão da mão de obra destinada à atividade.

Da manutenção do quantitativo mínimo de 4 profissionais

Também não se identifica impedimento à manutenção de quantitativo mínimo destinado à comprovação da capacidade técnico-operacional, desde que a exigência seja proporcional à dimensão e à complexidade do objeto.

A Súmula nº 263 do TCU estabelece que é legítima a exigência de comprovação de quantitativos mínimos para demonstrar capacidade técnico-operacional, desde que relacionada a serviços de características semelhantes e que guarde proporção com a dimensão e a complexidade da contratação.

No presente certame, a contratação foi dimensionada em 2 (dois) postos, com 4 (quatro) bombeiros civis em cada posto, totalizando 8 (oito) profissionais. Assim, a exigência de comprovação de gestão de, no mínimo, 4 (quatro) profissionais corresponde a 50% do efetivo total previsto para execução do objeto, revelando-se parâmetro proporcional em relação à dimensão da contratação.

A jurisprudência mais recente do TCU também reforça a cautela quanto a exigências quantitativas excessivas. No Acórdão nº 1.604/2025-TCU-Plenário, o Tribunal considerou irregular, à luz da Lei nº 14.133/2021, a exigência correspondente a 100% dos



Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do
Parnaíba
Unidade de Administração Predial e Logística -AA/GPA/UAL

postos previstos na contratação, destacando o limite de até 50% previsto no art. 67, § 2º, daquela Lei. Embora o precedente tenha examinado contratação regida diretamente pela Lei nº 14.133/2021, seu fundamento de proporcionalidade constitui referência útil à presente análise.

Nesse contexto, a Administração entende pertinente manter o requisito mínimo de gerenciamento de 4 (quatro) profissionais e o período mínimo de 3 (três) anos, afastando, contudo, a exigência de que tal experiência tenha sido adquirida exclusivamente na prestação de serviços de brigada civil particular.

A alteração, portanto, não elimina os critérios objetivo, quantitativo e temporal de qualificação, mas amplia as modalidades de experiência empresarial aptas a demonstrar a capacidade técnico-operacional, em consonância com os princípios da competitividade, proporcionalidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa.

Os atestados deverão demonstrar experiência na gestão de serviços continuados terceirizados com dedicação de mão de obra, compatíveis com o objeto da licitação em suas características operacionais e quantitativas. A compatibilidade deverá ser aferida concretamente pela Administração a partir do conteúdo dos documentos apresentados.

Desse modo, poderão ser admitidos atestados relativos a outros serviços continuados terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, desde que demonstrem efetivamente capacidade de gestão compatível. A mera denominação do serviço não assegurará, por si só, sua aceitação, cabendo à Administração verificar a pertinência das características comprovadas.

III – DA DECISÃO

Diante de todo o exposto, CONHECE-SE da impugnação apresentada pela empresa M5 Segurança Ltda. e, no mérito, DÁ-SE-LHE PROVIMENTO, para promover a alteração da redação do item 14.2.1.1 do Termo de Referência.

O acolhimento da impugnação limita-se a afastar a exigência de que a experiência técnico-operacional da licitante seja comprovada exclusivamente mediante atestados referentes a serviços de brigada civil particular, passando-se a admitir atestados relativos à gestão de serviços continuados terceirizados com dedicação de mão de obra, desde que efetivamente compatíveis com o objeto da contratação em suas características operacionais e quantitativas.

Permanecem mantidos, contudo:

- a) o requisito de comprovação de experiência na gestão de, no mínimo, 4 (quatro) profissionais;
- b) o período mínimo de experiência de 3 (três) anos; e



Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do
Parnaíba
Unidade de Administração Predial e Logística -AA/GPA/UAL

c) as demais exigências de habilitação e, especialmente, os requisitos técnicos, profissionais, legais, de formação, certificação e credenciamento necessários à efetiva execução dos serviços de brigada de incêndio.

Os atestados apresentados serão analisados concretamente pela Administração, considerando-se o conteúdo das atividades e da gestão efetivamente comprovada, não sendo a simples denominação do serviço suficiente para sua aceitação ou rejeição.

Dessa forma, poderão ser admitidos atestados referentes a outros serviços continuados terceirizados com dedicação de mão de obra, desde que demonstrem a experiência mínima exigida e a efetiva compatibilidade com as características operacionais e quantitativas previstas no instrumento convocatório.

Em decorrência do acolhimento da impugnação, será promovida a alteração do Termo de Referência e dos documentos correlatos, com a consequente republicação do instrumento convocatório e definição de nova data para realização do certame, nos termos previstos no Edital.

IV – DA ALTERAÇÃO DO ITEM 14.2.1.1 DO TERMO DE REFERÊNCIA

Redação original:

14.2.1.1. Atestado e/ou declaração de capacidade técnica, em nome da licitante, exclusivamente como contratada, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação, de forma satisfatória, demonstrando que a licitante gerencia ou gerenciou serviços de brigada civil particular, de pelo menos 4 (quatro) brigadistas, pelo prazo de 3 (três) anos.

Nova redação:

14.2.1.1. Atestado(s) e/ou declaração(ões) de capacidade técnica, em nome da licitante, exclusivamente na condição de contratada, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m), de forma satisfatória, a aptidão da licitante para a gestão de serviços continuados terceirizados com dedicação de mão de obra, compatíveis com o objeto da licitação em suas características operacionais e quantitativas, demonstrando que a licitante gerencia ou gerenciou, no mínimo, 4 (quatro) profissionais, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos.

Será harmonizado o Anexo I – Justificativas, retirando-se a referência atualmente existente à comprovação específica de “serviços continuados de brigadistas ou bombeiros civis” e a expressão “4 postos de trabalho”, para que todo o TR passe a utilizar o mesmo critério: gestão de serviços continuados terceirizados compatíveis, com no mínimo 4 profissionais, pelo período mínimo de 3 anos.



Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do
Parnaíba
Unidade de Administração Predial e Logística -AA/GPA/UAL

V – DO ENCAMINHAMENTO

Diante das razões expostas, esta Unidade entende que o pedido de impugnação apresentado pela empresa M5 Segurança Ltda. merece deferimento, especificamente quanto à necessidade de alteração do item 14.2.1.1 do Termo de Referência, de modo a afastar a exigência de comprovação de experiência exclusivamente em serviços de brigada civil particular, passando-se a admitir experiência na gestão de serviços continuados terceirizados com dedicação de mão de obra compatíveis com o objeto da licitação em suas características operacionais e quantitativas.

Permanecem mantidos os requisitos de comprovação de experiência na gestão de, no mínimo, 4 (quatro) profissionais, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos, bem como as demais exigências de habilitação e de qualificação técnica previstas no instrumento convocatório.

A alteração proposta busca compatibilizar o requisito de habilitação técnico-operacional com os princípios da isonomia, razoabilidade, proporcionalidade e competitividade, preservando, simultaneamente, a segurança necessária à adequada execução do objeto.

Dessa forma, submete-se a presente análise à consideração superior, com proposta de **DEFERIMENTO** da impugnação apresentada, nos termos da fundamentação acima, bem como de aprovação da nova redação do item 14.2.1.1 do Termo de Referência e das adequações correlatas nos demais documentos da contratação.

Caso acolhida a proposta, sugere-se o encaminhamento dos autos às unidades competentes para adoção das providências necessárias à alteração do Termo de Referência, adequação do Edital e de seus anexos, republicação do instrumento convocatório e definição de nova data para realização do certame, observadas as disposições aplicáveis.

À consideração superior.

Atenciosamente,