

**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
AUTORIDADE SUPERIOR / AUTORIDADE COMPETENTE**

DECISÃO DE ANULAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90177/2026

LICITAÇÃO: Pregão Eletrônico nº 90177/2026

PROCESSO: 23091.002160/2026-52

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de limpeza, conservação e higienização predial, com fornecimento de ferramentas e materiais, a serem executados no Campus da Universidade Federal Rural do Semi-Árido — Ufersa, localizado no município de Mossoró/RN, e no Polo EaD Serra de São Bento/RN, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

ORIGEM: Decisão do Agente de Contratação, de 16 de julho de 2026, proferida em sede de Recurso Administrativo interposto pela empresa PRIMORDIAL FACILITIES LTDA. (CNPJ 58.019.041/0001-00), que julgou o recurso parcialmente procedente e determinou a remessa dos autos a esta Autoridade Superior, nos termos do art. 71, inciso III, c/c o art. 147 da Lei nº 14.133/2021.

Em 17 de julho de 2026, nesta cidade de Mossoró/RN, a Autoridade Superior da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 71, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, aprecia os autos do Pregão Eletrônico nº 90177/2026, remetidos pelo Agente de Contratação para deliberação sobre a medida saneadora cabível diante de vício identificado no instrumento convocatório, e decide na forma a seguir exposta.

I. RELATÓRIO

A empresa PRIMORDIAL FACILITIES LTDA., classificada em primeiro lugar no certame, foi inabilitada sob o fundamento de não ter comprovado a execução simultânea de, no mínimo, 36 (trinta e seis) postos de trabalho pelo período mínimo de 1 (um) ano, nos termos dos itens 9.33.1.1, 9.33.1.2 e 9.33.2 do Termo de Referência nº 23/2026.

Irresignada, a empresa interpôs recurso administrativo sustentando, em síntese, que os itens 9.33.1.1 e 9.33.1.2 do Termo de Referência estabeleceram requisitos autônomos — experiência mínima de um ano, de um lado, e quantitativo mínimo de postos, de outro —, sem previsão editalícia expressa de cumprimento simultâneo, de modo que a exigência de simultaneidade aplicada no julgamento da habilitação configuraria inovação interpretativa posterior à abertura do certame, em violação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da isonomia e da segurança jurídica (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

A empresa LCL FACILITIES LTDA. apresentou contrarrazões, pugnando pela manutenção da inabilitação, sob o argumento de que a interdependência entre os requisitos de tempo e quantitativo

decorreria de interpretação sistemática do Termo de Referência, amparada em jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 1.214/2013 e nº 2.387/2014, ambos do Plenário) e no parecer da Procuradoria Federal junto à UFERSA.

Ao apreciar o recurso, o Agente de Contratação reconheceu, de um lado, a correção técnico-jurisprudencial da interpretação segundo a qual, em contratações de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra, o quantitativo mínimo de postos deve ser comprovado de forma concomitante ao período mínimo de experiência, sob pena de esvaziamento do requisito de qualificação técnico-operacional. De outro lado, e de forma determinante para o desfecho do feito, reconheceu que tal exigência de simultaneidade NÃO CONSTA de forma expressa, clara e inequívoca do texto dos itens 9.33.1.1, 9.33.1.2 e 9.33.2 do Termo de Referência nº 23/2026, tampouco encontra amparo em justificativa técnica constante dos estudos preliminares ou do próprio Termo de Referência — circunstância agravada pelo fato de o próprio parecer jurídico que fundamentou a inabilitação reconhecer que a vedação ao somatório de atestados constitui medida excepcional, cuja validade pressupõe, cumulativamente, previsão expressa no edital e justificativa técnica robusta.

Diante disso, o Agente de Contratação concluiu que o vício identificado não se limita à situação individual da Recorrente, alcançando a objetividade e a previsibilidade do critério de habilitação técnica para todos os licitantes e potenciais interessados, o que configuraria vício insanável no instrumento convocatório, insuscetível de saneamento restrito aos efeitos do recurso administrativo. Em razão disso, julgou o recurso parcialmente procedente, sem reformar a inabilitação da Recorrente quanto ao mérito técnico, e determinou a remessa dos autos a esta Autoridade Superior, nos termos do art. 71, inciso III, c/c o art. 147 da Lei nº 14.133/2021, sugerindo a análise da pertinência de anulação do certame com retorno à fase preparatória para revisão do Termo de Referência.

É o relatório. Passa-se a decidir.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A licitação pública é procedimento formal e vinculado, devendo a Administração observância estrita às normas e condições fixadas no instrumento convocatório, que faz lei entre as partes (art. 5º e art. 25 da Lei nº 14.133/2021). O Termo de Referência, enquanto peça vinculante do certame, deve definir com clareza, objetividade e motivação técnica adequada os requisitos de habilitação exigidos dos licitantes, de modo a assegurar o julgamento objetivo, a isonomia e a segurança jurídica do procedimento.

II.1. Da correção técnica da premissa adotada na fase de habilitação

Ratifica-se o entendimento técnico exposto na decisão de origem, segundo o qual, em contratações de terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 2.870/2018-Plenário, nº 14.951/2018-Primeira Câmara e nº 8.430/2011-Primeira Câmara) admite, para fins de comprovação do tempo mínimo de experiência,

o somatório de atestados de períodos sucessivos e não necessariamente concomitantes; já para a comprovação do quantitativo mínimo de postos, o somatório de atestados somente se legitima quando os serviços neles descritos tenham sido executados de forma concomitante entre si, sendo essa concomitância o elemento que autoriza equipará-los a uma única contratação para fins de aferição da capacidade técnico-operacional.

Não se questiona, portanto, a viabilidade jurídica de a Administração exigir, em tese, a comprovação simultânea entre o quantitativo mínimo de postos e o período mínimo de experiência. O que se examina nesta decisão é se tal exigência foi válida e suficientemente veiculada no instrumento convocatório que efetivamente regeu o Pregão Eletrônico nº 90177/2026.

II.2. Do vício de redação do Termo de Referência nº 23/2026

O item 9.33.1.1 do Termo de Referência limita-se a exigir comprovação de experiência mínima de 1 (um) ano, admitido o somatório de atestados de períodos diferentes. O item 9.33.1.2, em dispositivo textualmente autônomo, exige comprovação de execução de serviços envolvendo até 50% do quantitativo de postos licitados. O item 9.33.2, por sua vez, admite o somatório de atestados executados de forma concomitante, sem esclarecer se essa concomitância se refere apenas aos atestados somados entre si ou também à sua coincidência temporal com o período mínimo de experiência de que trata o item 9.33.1.1.

Essa indefinição textual é agravada pela circunstância — já destacada na decisão de origem — de que o próprio parecer jurídico que fundamentou a inabilitação da Recorrente reconhece expressamente que a exigência de execução simultânea do quantitativo mínimo constitui medida excepcional, cuja legitimidade pressupõe, cumulativamente, previsão expressa no edital e justificativa técnica robusta consignada nos autos. Nenhum desses dois requisitos está presente no processo licitatório em exame: (i) não há, nos itens 9.33.1.1, 9.33.1.2 e 9.33.2, cláusula que vincule expressamente os dois requisitos entre si; e (ii) não há, nos Estudos Técnicos Preliminares, no Termo de Referência ou em qualquer outro documento que instrua o processo administrativo, justificativa técnica que demonstre a indispensabilidade da comprovação simultânea do quantitativo de 36 postos durante os 12 meses de experiência mínima, tal como exigem os Acórdãos nº 2.387/2014, nº 1.095/2018, nº 2.291/2021 e nº 1.153/2024, todos do Plenário do TCU.

A exigência de simultaneidade aplicada na fase de julgamento da habilitação, ainda que tecnicamente defensável em abstrato, não pode ser extraída de mera construção interpretativa sistemática do Termo de Referência quando a própria Administração reconhece tratar-se de restrição excepcional à competitividade. Fazê-lo equivale a introduzir, na fase de julgamento, requisito de habilitação não previsto de forma expressa no instrumento convocatório, em violação aos princípios da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da isonomia e da segurança jurídica, todos erigidos como vetores do processo licitatório pelo art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

II.3. Da natureza estrutural e insanável do vício

O defeito identificado não diz respeito, unicamente, à situação jurídica da empresa Recorrente. Trata-se de vício de redação do próprio Termo de Referência — peça vinculante de todo o certame, nos termos dos arts. 5º e 25 da Lei nº 14.133/2021 — que compromete a objetividade e a previsibilidade do critério de habilitação técnica para todos os licitantes e potenciais interessados, e não apenas para a Recorrente.

A ausência de clareza redacional quanto à necessidade, ou não, de simultaneidade entre os requisitos de tempo e quantitativo pode ter produzido, indistintamente: (i) o afastamento de eventuais interessados que, em juízo de autoexclusão, entenderam não preencher o requisito da forma mais rigorosa; (ii) a apresentação de propostas e documentação de habilitação por licitantes que, como a Recorrente, compreenderam o requisito de forma menos rigorosa, apenas para serem surpreendidos, na fase de julgamento, com interpretação mais restritiva; e (iii) tratamento potencialmente não isonômico entre licitantes, a depender de qual interpretação cada um adotou ao instruir sua documentação.

Tratando-se, portanto, de vício que atinge a essência do critério objetivo de julgamento da fase de habilitação — e não de irregularidade meramente formal, nos termos contrapostos pelo art. 12, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, que ressalva apenas exigências cujo desatendimento não comprometa a aferição da qualificação do licitante —, não é passível de saneamento restrito ao caso individual da Recorrente, tampouco de convalidação, na medida em que o vício não decorre de defeito de forma, mas da própria insuficiência do conteúdo normativo do instrumento convocatório.

II.4. Do poder-dever de autotutela e da competência para anular o certame

Nos termos da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, "a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais [...], por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

No mesmo sentido, o art. 71 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, encerradas as fases de julgamento e habilitação, cabe à autoridade competente, entre outras providências, "proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável" (inciso III), determinando o § 1º do mesmo dispositivo que, "ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam".

Constatado, como demonstrado nos itens II.2 e II.3 supra, vício insanável na redação do instrumento convocatório — vício esse que não se limita à esfera jurídica individual da Recorrente, mas alcança a objetividade do critério de habilitação em relação à totalidade dos licitantes e potenciais interessados —, a hipótese não comporta simples reforma ou manutenção da decisão de inabilitação nos limites do recurso administrativo, impondo-se a esta Autoridade Superior o exercício do poder-

dever de autotutela, com a consequente anulação do certame, nos termos do art. 71, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

II.5. Da análise consequentialista do art. 147 da Lei nº 14.133/2021

O art. 147 da Lei nº 14.133/2021 impõe à autoridade competente, antes de declarar a nulidade, a ponderação dos impactos práticos da decisão, privilegiando, sempre que viável, o saneamento do vício em detrimento da anulação. No presente caso, contudo, essa ponderação conduz, ainda assim, à conclusão pela anulação, pelas razões a seguir expostas.

Em primeiro lugar, o vício identificado não é passível de saneamento pontual: não se trata de falha formal em documento de habilitação, tampouco de defeito sanável mediante diligência ou esclarecimento de um único licitante, mas de insuficiência da própria redação do Termo de Referência, documento vinculante de todo o certame. Não há, no estágio em que hoje se encontra o processo — já ultrapassadas as fases de apresentação de propostas, julgamento e habilitação —, forma de reescrever ou reinterpretar o instrumento convocatório sem comprometer a isonomia entre os licitantes que já submeteram suas propostas e documentação à luz da redação originalmente publicada.

Em segundo lugar, o certame ainda não gerou contrato assinado, tampouco execução de serviços em curso, de modo que a anulação, nesta fase, não acarreta descontinuidade de prestação de serviço público em andamento, tampouco os custos e riscos inerentes à rescisão contratual — circunstância que reduz sensivelmente o impacto prático da medida e a torna, comparativamente, menos onerosa do que a manutenção de um critério de habilitação reconhecidamente impreciso.

Em terceiro lugar, a manutenção do certame nos moldes atuais, com a mera confirmação (ou reforma) da inabilitação da Recorrente, deixaria subsistente o vício de redação do Termo de Referência para todos os efeitos futuros — inclusive quanto à segurança jurídica do próprio contrato a ser eventualmente celebrado —, expondo a Administração a risco de questionamento administrativo e judicial por parte de qualquer dos licitantes ou de terceiros interessados, com evidente prejuízo à estabilidade da contratação e ao interesse público na lisura e na previsibilidade da futura relação contratual, notadamente em se tratando de contrato de prestação de serviços contínuos essenciais à continuidade das atividades da Universidade.

Em quarto lugar, a nova licitação, precedida da devida revisão do Termo de Referência, permitirá à Administração optar, de forma expressa, objetiva e tecnicamente motivada, por manter ou não a exigência de simultaneidade entre o quantitativo mínimo de postos e o prazo mínimo de experiência — preservando, para o futuro, tanto a legitimidade técnica da exigência (caso mantida) quanto a segurança jurídica e a competitividade do certame, sem prejuízo da celebração de eventual contratação emergencial ou por prazo determinado, caso indispensável à continuidade dos serviços de limpeza, conservação e higienização, na forma da legislação de regência.

Ponderados, portanto, os aspectos de que trata o art. 147 da Lei nº 14.133/2021 — notadamente a fase em que se encontra o certame, a inexistência de contrato ou execução em curso, o custo comparativamente menor da anulação em relação à manutenção de critério de habilitação viciado, e a necessidade de preservar a isonomia entre todos os licitantes e potenciais interessados —, conclui-se que a anulação do Pregão Eletrônico nº 90177/2026 é a medida que melhor atende ao interesse público.

II.6. Do alcance da nulidade

Nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, a nulidade ora pronunciada alcança o edital e o Termo de Referência nº 23/2026 no que se refere aos itens 9.33.1.1, 9.33.1.2 e 9.33.2, bem como todos os atos subsequentes que deles dependam, notadamente a sessão pública de julgamento das propostas, o julgamento da habilitação da Recorrente e das demais licitantes, e a decisão proferida no recurso administrativo, sem prejuízo do aproveitamento, na fase preparatória da nova licitação, dos estudos técnicos preliminares e demais elementos não atingidos pelo vício ora reconhecido, no que couber e após a devida revisão técnica.

Registre-se que a anulação ora determinada não importa em atribuição de razão a qualquer das partes quanto ao mérito da controvérsia técnica relativa à interpretação dos itens 9.33.1.1, 9.33.1.2 e 9.33.2 do Termo de Referência, tampouco em reconhecimento de que a Recorrente atendeu aos requisitos de habilitação técnica exigidos, mas decorre exclusivamente da constatação de que o instrumento convocatório, tal como redigido, não permitia a extração segura, objetiva e inequívoca do critério de habilitação aplicado — o que, por si só, contamina de ilegalidade insanável o julgamento realizado.

III. DISPOSITIVO

Diante do exposto, esta Autoridade Superior da Universidade Federal Rural do Semi-Árido — Ufersa, no exercício do poder-dever de autotutela administrativa que lhe é conferido pelo art. 71, inciso III, e pelo art. 147 da Lei nº 14.133/2021, e com fundamento na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, DECIDE:

a) RATIFICAR o diagnóstico técnico da decisão de origem quanto à existência de vício insanável na redação dos itens 9.33.1.1, 9.33.1.2 e 9.33.2 do Termo de Referência nº 23/2026, consistente na ausência de previsão expressa, clara e inequívoca quanto à exigência de simultaneidade entre o quantitativo mínimo de postos de trabalho e o prazo mínimo de experiência exigidos para a qualificação técnico-operacional dos licitantes;

b) ANULAR, de ofício, o Pregão Eletrônico nº 90177/2026 (Processo nº 23091.002160/2026-52), tornando sem efeito o edital e o Termo de Referência nº 23/2026, nos itens indicados na alínea anterior, bem como todos os atos subsequentes que deles dependam, notadamente a sessão pública, o

julgamento das propostas, o julgamento da habilitação e a decisão proferida no recurso administrativo interposto pela empresa PRIMORDIAL FACILITIES LTDA.;

c) DETERMINAR o retorno dos autos à fase preparatória (interna) da licitação, para que o setor técnico responsável promova a revisão dos Estudos Técnicos Preliminares e do Termo de Referência, com redação expressa, clara, objetiva e tecnicamente motivada quanto à exigência, ou não, de comprovação simultânea do quantitativo mínimo de postos de trabalho durante a integralidade do período mínimo de experiência, caso a Administração entenda pertinente sua manutenção;

d) DETERMINAR que, uma vez revisado o Termo de Referência, seja deflagrado novo procedimento licitatório para a contratação do objeto, observadas as formalidades da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da avaliação, pelos setores competentes, da necessidade de contratação emergencial ou por prazo determinado para assegurar a continuidade dos serviços de limpeza, conservação e higienização predial, caso estritamente indispensável;

e) DETERMINAR o encaminhamento dos autos ao Setor de Planejamento da contratação e à área técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência, para cumprimento desta decisão.

Mossoró/RN, 17 de julho de 2026.

Rodrigo Nogueira de Codes
Reitor da UFERSA