



GOVERNO MUNICIPAL DE **PALMÁCIA**



RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

Pregão Presencial nº PPRP - 10/2022.

Assunto: IMPUGNAÇÃO DE EDITAL.

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAIS E FUTURAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE LEGAL DE INTERESSE DAS UNIDADES GESTORAS DO MUNICÍPIO DE PALMÁCIA/CE, TUDO CONFORME ESPECIFICAÇÕES E CONDIÇÕES CONTIDAS NO PROJETO BÁSICO/TERMO DE REFERÊNCIA E EDITAL.

Impugnante: LINKAGE PUBLICIDADE TECNOLOGIA E SERVIÇO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº. 13.384.138/0001-83.

Impugnado: Pregoeira do Município de Palmácia.

PREÂMBULO:

A Comissão Permanente de Pregão do Município de Palmácia, através da Pregoeira, vem responder ao pedido de impugnação do Edital nº 10/2022, impetrado pela empresa LINKAGE PUBLICIDADE TECNOLOGIA E SERVIÇO LTDA, com base no Art. 41, parágrafo 2º, da Lei 8.666/93 e suas posteriores alterações.

Preliminarmente há que se esclarecer que a referida impugnação não tem efeito de recurso, portanto não há que se falar em efeito suspensivo, tampouco sua remessa a autoridade superior, tem a Pregoeira nesta fase processual, todos os poderes para averiguação de quaisquer contestações que se façam ao texto editalício, decidindo sobre cada caso, conforme a legislação pertinente.

Podemos concluir desta forma pelas recomendações do art. 41, parágrafo segundo, também citado pela impugnante, senão vejamos:

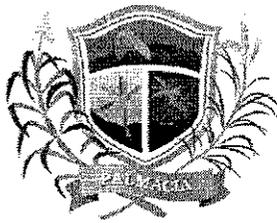
§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

O Art. 41, § 2º alíneas é taxativo, a comunicação de impugnação do edital não terá efeito de recurso, portanto não terá efeito suspensivo.

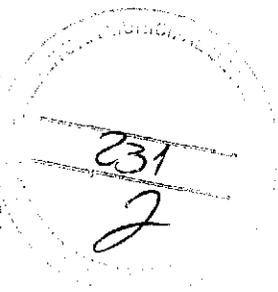
Cumpra ainda esclarecer que a Lei 8.666/93, nos §§ 1º e 2º do art. 41, estabelece os prazos e quem tem legitimidade para impugnar o edital de licitação. Pela simples leitura dos dispositivos legais, e pelos dados fornecidos pela impugnante trata-se da situação presumida de comprovação de licitante.

SÍNTESE DA DEMANDA:

A impugnante alega que o edital prevê exigências iníquas, desnecessárias e desarrozoadas, no qual sustenta prejuízo a competitividade do certame, relativo a exigências das parcelas de maior relevância prevista nos itens "a", "b" e "c" do item 7.6.1.1. e item 7.6.1.1.1 que trata do registro do atestado e contratos do edital, segue aduzindo que há divergência nas exigências de nota fiscal e contrato exigidos no texto do edital com o exigido no projeto básico, este último representando um faculdade de apresentação, bem como sustenta que o CRA não registra instrumentos de contrato e notas fiscais, apenas atestados de capacidade técnica. Sustenta ainda como restrição a livre competição a exigência prevista no item 7.7.5 e 7.7.5.1 do edital relativo à declaração da equipe técnica exigida, uma vez que o DOU, DOE e Jornais de Grande circulação que o envio das matérias de publicação legais são feitos de forma eletrônico



GOVERNO MUNICIPAL DE PALMÁCIA



não havendo necessidade de representante de forma presencial para tanto, entendo que torna tal exigência descabida.

Ao final pede a presente impugnação seja recebida em todos os seus termos e expurgado os itens 7.6.1.1, alíneas "a", "b" e "c"; 7.6.1.1.1; 7.7.5 e 7.7.5.1 e republicado o edital na forma prevista no art. 21, § 4º da lei 8.666/93.

É o relatório.

DO MERITO:

D) RELATIVO À EXIGÊNCIA DO ITEM 7.6.1.1 E 7.6.1.1.1. DO EDITAL, ITEM DE MAIOR RELEVÂNCIA.

A impugnante alega que o edital ao exigir na qualificação técnica item de maior relevância de objeto que não representa um serviço de alta complexidade, representou na verdade cláusula ou condição que restringe e frustra o caráter competitivo do certame. Nesse sentido a impugnante entende como ilegal a exigência de atestado de capacidade técnica em desconformidade com a lei nº8.666/93, visto que confronta com o estabelecido nos art. 30 da Lei nº 8.666/93.

Quanto à exigência do item editalício, qual seja 7.6.1.1, que trata da qualificação técnica, aduzimos que está embasada na norma do Art. 30, inciso II, parágrafo primeiro, inciso I, que transcrevemos:

Lei nº 8.666/93.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Exigência posta no Edital nº Pregão Presencial nº PPRP - 10/2022

7.6 – RELATIVA À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

7.6.1. Capacitação técnico-operacional (experiência da empresa): Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, que será feita por atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, em consonância as seguintes exigências mínimas, observando-se as seguintes condições:

7.6.1.1. Fica definida a seguinte parcela de maior relevância técnica:

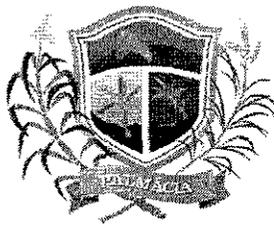
- a) Serviços de Publicidade em Jornal de Grande Circulação Estadual – 1º Caderno (Jornal: O Povo/Diário do Nordeste): mínimo de 1000 (um mil) CM/COL;
- b) Serviços de Publicidade no Diário Oficial do Estado do Ceará – DOE: mínimo de 1000 (um mil) CM/COL;
- c) Serviços de Publicidade no Diário Oficial da União – DOU: mínimo de 1000 (um mil) CM.

7.6.1.1.1 – **Deverão apresentar, junto ao atestado de capacidade técnica para**

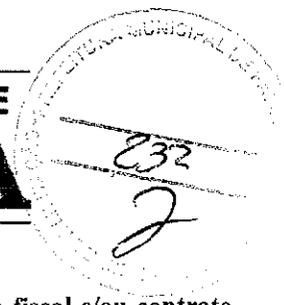
PAÇO MUNICIPAL

PRAÇA 7 DE SETEMBRO – 635 – CENTRO

CNPJ Nº 07.711.666/0001-05 – CGF Nº 06.920.202-8



GOVERNO MUNICIPAL DE PALMÁCIA



comprovação ao que dispõe o item 7.6.1, instrumento de nota fiscal e/ou contrato registrado no CRA, de fornecimento respectivos ao qual o atestado faz vinculação.

Na definição de Marçal Justen Filho, “A expressão “qualificação técnica” tem grande amplitude e significado. Em termos sumários, consiste no domínio de conhecimento e habilidades teóricas e práticas para execução do objeto a ser contratado.”

Ainda segundo referido doutrinador, “Cada espécie de contratação pressupõe diferentes habilidades ou conhecimentos técnicos. (...) Como decorrência, a determinação dos requisitos de qualificação técnica far-se-á caso a caso, em face das circunstâncias e peculiaridades das necessidades que o Estado deve realizar. Caberá à Administração, na fase interna antecedente à própria elaboração do ato convocatório, avaliar os requisitos necessários, restringindo-se ao estritamente indispensável a assegurar um mínimo de segurança quanto a idoneidade dos licitantes.”

Não fora à toa que o legislador referiu-se a comprovação da licitante prova de experiência anterior por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação.

Jessé Torres Pereira Júnior em sua obra COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, editora renovar, 5ª edição, pág. 358, assevera:

“O atestado de capacitação técnico-profissional cingir-se-á a certificar que o habilitante possui, em seu quadro permanente de pessoal (logo, descabe contratação em caráter eventual ou temporário), na data da licitação, que é da entrega dos envelopes pelos licitantes (não valerá contratação posterior), profissional de nível superior em cujo nome haja sido emitido atestado de responsabilidade técnica (necessariamente registrado no órgão de controle do exercício profissional) por execução de obra ou serviço de características semelhantes às do objeto da licitação; a semelhança não se estenderá a todos os pormenores da obra ou do serviço, mas, tão só, às parcelas significativas para o objeto da licitação.”

No mesmo sentido entende o TCU – Tribunal de Contas da União:

Em verdade, tem esta Corte decidido reiteradamente que “as exigências de comprovação de qualificação técnico-profissional devem se restringir as parcelas que sejam, cumulativamente, de maior relevância e valor significativo e indispensáveis a garantia do cumprimento das obrigações” - texto extraído da ementa do Acórdão 2396/2007 Plenário -, entendimento que se alinha aos demais julgados referenciados na instrução e também aos Acórdãos 167/2001, 1284/2003, 697/2006, 1332/2006, 1771/2007, 2396/2007, 800/2008 e 1908/2008, do Plenário.
Acórdão 2170/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)

Vejamos o posicionamento contido no Blog da Editora Zênite no sítio eletrônico, <http://www.zenite.blog.br/como-identificar-a-parcela-de-maior-relevancia-e-valor-significativo-do-objeto-da-licitacao/>, senão vejamos:

Para fins de verificação da qualificação técnica, a Administração poderá exigir dos licitantes a apresentação de atestados de desempenho anterior que demonstrem sua capacidade técnica. Visando preservar a competitividade do certame, todavia, tal exigência somente será válida relativamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, nos termos do art. 30, inc. I, § 1º da Lei nº 8.666/93.

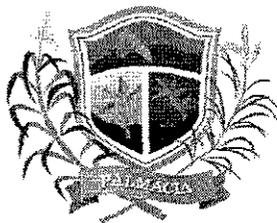
Cabe à Administração indicar no edital da licitação, qual é a parcela de maior relevância técnica e valor significativo, pois é com base nela que o licitante irá demonstrar sua capacidade técnica.

Ocorre que os dois conceitos previstos na Lei nº 8.666/93 para a qualificação técnico-profissional não permitem definição objetiva e absoluta. Pelo contrário, devem ser

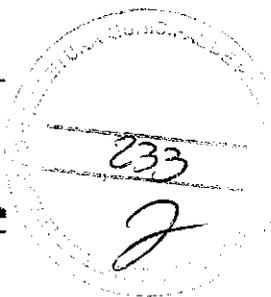
PAÇO MUNICIPAL

PRAÇA 7 DE SETEMBRO – 635 – CENTRO

CNPJ Nº 07.711.666/0001-05 – CGF Nº 06.920.202-8



GOVERNO MUNICIPAL DE PALMÁCIA



definidos com base na eleição de parâmetros que restem devidamente motivados no processo administrativo de contratação como sendo adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado.

Diante disso, como identificar as parcelas de maior relevância e valor significativo na prática?

A formação desses conceitos deve ser feita em vista da determinação constitucional constante do inc. XXI do art. 37 da Constituição da República, segundo a qual a Administração somente poderá exigir das licitantes a comprovação de aspectos técnicos e econômicos indispensáveis ao cumprimento das obrigações inerentes ao futuro contrato.

Sob esse enfoque, parece válido considerar como “parcela de maior relevância técnica” o conjunto de características e elementos que individualizam e diferenciam o objeto, evidenciando seus pontos mais críticos, de maior dificuldade técnica, bem como que representam risco mais elevado para a sua perfeita execução. Trata-se aqui da essência do objeto licitado, aquilo que é realmente caracterizador da obra ou do serviço, que é de suma importância para o resultado almejado pela contratação.

Em sede da exigência em discussão, o Egrégio TCU recentemente proferiu a Decisão nº 285/2000-TCU-Plenário, referente ao TC-011.037/99-7, DOU Seção de 04.05.2000, págs. 105/107, em que o Relator Min. Adhemar Paladini Ghisi, revendo o seu posicionamento, assim se expressou em seu voto:

“5. A verificação da qualificação técnica, conforme consta do art. 30 da Lei nº 8.666/93, bem como da econômica, tem por objetivo assegurar que o licitante estará apto a dar cumprimento às obrigações assumidas com a Administração, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, não podendo a sua comprovação ser feita mediante a formulação de exigências desarrazoadas, que comprometam a observância do princípio constitucional da isonomia.

6. Com efeito, na linha defendida pela Decisão nº 767/98 – TCU – Plenário, há que ser entendido que o inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/93 pode ser dividido em duas partes. Uma relativa ao licitante e outra ao pessoal técnico que integra o seu corpo de empregados. A primeira, que cuida da comprovação de aptidão do interessado para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação refere-se, pois, no presente caso, à pessoa jurídica. A outra, qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos, dirige-se especificamente aos seus profissionais.

7. Prosseguindo, a limitação contida no § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 aplica-se exclusivamente à comprovação da qualificação técnica dos profissionais que se responsabilizarão pelos trabalhos. Por conseguinte, a comprovação de aptidão do interessado, conforme mencionado no item anterior, há que ser exigida e feita com base em parâmetros distintos, de forma a assegurar o cumprimento das obrigações assumidas, na forma estabelecida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

8. Logo, as exigências de qualificação técnica não estão limitadas à capacitação técnico-profissional. Esta é que deve observar o limite imposto pelo § 1º do art. 30 da Lei.”

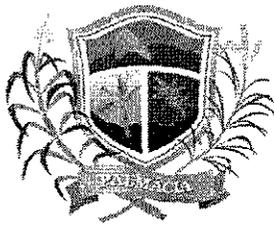
Em análise ao caso é mister salientar-se que a fase de habilitação faz-se necessária para evitar prejuízos à administração por uma licitação ou contratação ruínosa:

“Habilitação é o reconhecimento dos requisitos legais para licitar, feito por comissão ou autoridade competente para o procedimento licitatório. É ato prévio do julgamento das propostas. Embora haja interesse da administração no comparecimento do maior número de licitantes, o exame das propostas restringe-se àquelas que realmente possam ser aceitas, em razão da pessoa do proponente. Isto porque a Administração só pode contratar com quem tenha qualificação para licitar, ou seja, capacidade jurídica para o ajuste, condições técnicas para executar o objeto da licitação; idoneidade financeira para

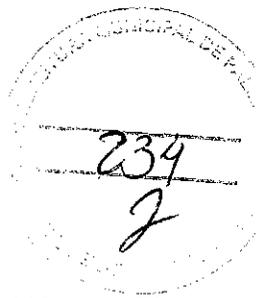
PAÇO MUNICIPAL

PRAÇA 7 DE SETEMBRO – 635 – CENTRO

CNPJ Nº 07.711.666/0001-05 – CGF Nº 06.920.202-8



GOVERNO MUNICIPAL DE **PALMÁCIA**



assumir e cumprir os encargos e responsabilidades do contrato. Essa habilitação é feita em oportunidades diversas e por sistemas diferentes para cada modalidade de licitação." Hely Lopes Meirelles referindo-se ao Decreto Lei 200/67, citado por José Cretella Júnior, Das Licitações Públicas, editora Forense, 10ª Edição, Rio de Janeiro, 1997, pág. 251.

O caso em questão foi também sumulado pelo mesmo Tribunal, ips literis:

“SÚMULA Nº 263 do TCU - Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.”

Nessa linha, faculta-se à Administração Pública a adoção de medidas que assegurem a comprovação da qualificação técnica das empresas licitantes, dentre as quais se inclui a exigência de limites quantitativos de experiência anterior, desde que observados, a toda evidência, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

O STJ também emitiu manifestação acerca do embate:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. EDITAL. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. PROVA DE EXPERIÊNCIA PRÉVIA NO DESEMPENHO DE ATIVIDADES SIMILARES OU CONGÊNERES AO OBJETO LICITADO.

1. Trata-se, na origem, de mandado de segurança com o objetivo, entre outros, de reconhecer a ilegalidade de cláusula editalícia que prevê, a título de demonstração de qualificação técnica em procedimento licitatório, a comprovação de experiência anterior em exercício de atividades congêneres ou similares ao objeto da licitação.

2. A instância ordinária reconheceu a ilegalidade dessa cláusula por entender que havia significante abalo ao princípio da competitividade, com ofensa ao art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93.

3. Nas razões recursais, sustenta a parte recorrida ter havido violação ao art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93, ao argumento de que a exigência editalícia de prévia experiência no desempenho de atividades objeto da licitação não viola o princípio da igualdade entre os licitantes, na perspectiva de que a Lei de Licitações prevê que a qualificação técnica assim o permite. Aponta, ainda, divergência jurisprudencial a ser sanada.

4. Não fere a igualdade entre os licitantes, nem tampouco a ampla competitividade entre eles, o condicionamento editalício referente à experiência prévia dos concorrentes no âmbito do objeto licitado, a pretexto de demonstração de qualificação técnica, nos termos do art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93.

5. Os princípios da igualdade entre os concorrentes e da ampla competitividade não são absolutos, devendo ser ponderados com outros princípios próprios do campo das licitações, entre eles o da garantia da seleção da melhor proposta e o da segurança do serviço/produto licitado.

6. Tem-se aí exigência plenamente proporcional pois (i) adequada (a prévia experiência em atividades congêneres ou similares ao objeto licitado é medida que faz presumir, como meio, a qualificação técnica - o fim visado), (ii) necessária (a prévia experiência em atividades congêneres ou similares ao objeto licitado é medida de fácil demonstração, autorizando a sumarização das exigências legais) e (iii) proporcional em sentido estrito (facilita a escolha da Administração Pública, porque nivela os competidores uma vez que parte de uma qualificação mínima, permitindo, inclusive, o destaque objetivo das melhores propostas com base no background dos licitantes).

7. Precedentes desta Corte Superior.



GOVERNO MUNICIPAL DE **PALMÁCIA**



8. Recurso especial provido.

(REsp 1257886/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/11/2011, DJe 11/11/2011).

Nota-se que é dever fundamental do Poder Público averiguar se os licitantes possuem condições de executar o contrato de forma contínua e eficaz, sem oferecer riscos ao erário, nem tampouco expor a população à vulnerabilidade diante da ausência de um serviço prestado adequadamente.

Partindo desse prisma à de se concluir que a exigência de comprovação de que a licitante apresente execução de parcelas de maior relevância para o objeto em questão, a bem da supremacia do interesse público, dada sua indispensabilidade as características do certame, que diga-se, envolve características técnicas peculiares e o dispêndio de vultuosas quantias financeiras, é cabível, principalmente a luz do referido Art. 37, Inciso XXI da Carta Magna Nacional, já muito referido.

Dessa feita não procede a alegação da impugnante de ilegalidade em tal exigência, muito menos que poderia restringir o caráter competitivo do certame. Ocorre que o edital é claro quanto à necessidade de qualificar a equipe técnica indispensável para execução do objeto.

II – RELATIVO A EXIGENCIA DE CONTRATO E NOTAS FISCAIS REGISTRADOS NO CRA JUNTO AO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Em relação a exigência prevista no item 7.6.1.1.1 o atestado “deverá” vir acompanhado de documento de nota fiscal ou contrato respectivos ao qual o atestado faz vinculação, devidamente registrados junto ao CRA o impugnante afirma que é desnecessário tal exigência, bem como aponto divergência quanto ao Anexo I – Projeto Básico do edital que apresenta a expressão “**facultativamente**”.

O TCU – Tribunal de Contas da União, em sua publicação Licitações e Contratos, Orientações e Jurisprudência, na pág. 407, tratando de atestados de capacidade técnica é enfático.

“Atestados de capacidade técnica

Atestados de capacidade técnica são documentos fornecidos por pessoa jurídica, de direito público ou privado, para quem as atividades foram desempenhadas com pontualidade e qualidade. E nesse documento que o contratante deve certificar detalhadamente que o contratado forneceu determinado bem, executou determinada obra ou prestou determinado serviço satisfatoriamente.” (grifamos).

Partindo desse prisma concluir-se-á que a exigência supra, no que se refere a apresentação de atestado de capacidade técnica 7.6.1, se faz legal de modo que sua renúncia seria incorrer no risco de contratar-se com empresa que não tenha a capacidade técnica de tocar o serviço caso vencedora da licitação.

Notadamente que a lei de licitações não proíbe o estabelecimento de requisitos de qualificação técnica, mas, sim, deixando que a decisão quanto a essa questão fique a critério da autoridade licitante, que deve decidir quanto ao que for pertinente, diante de cada caso concreto, nos termos da legislação vigente.

Invocando a Corte Superior de Justiça, citamos o seguinte julgado que corrobora o alegado:

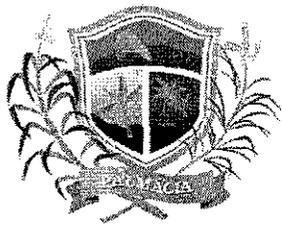
“Administrativo. Procedimento Licitatório. Atestado Técnico. Comprovação. Autoria. Empresa. Legalidade.

Quando, em procedimento licitatório, exige-se comprovação, em nome da empresa, não está sendo violado o art. 30, §1º, II, caput, da Lei nº 8.66/93. É de vital importância, no trato da coisa pública, a permanente perseguição ao binômio qualidade e eficiência, objetivando não só a garantir a segurança jurídica do contrato, mas também a consideração de certos fatores que integram a finalidade das licitações, máxime em se

PAÇO MUNICIPAL

PRAÇA 7 DE SETEMBRO – 635 – CENTRO

CNPJ Nº 07.711.666/0001-05 – CGF Nº 06.920.202-8



GOVERNO MUNICIPAL DE PALMÁCIA



tratando daquelas de grande complexidade e de vulto financeiro tamanho que imponha ao administrador a elaboração de dispositivos, sempre em atenção à pedra de toque do ato administrativo – a lei – mas com dispositivos que busquem resguardar a Administração de aventureiros ou de licitantes de competência estrutural, administrativa e organizacional duvidosa. Recurso provido (Resp. nº 44.750-SP, rel. Ministro Francisco Falcão, 1ª T., unânime, DJ de 25.9.00)" (sem grifo no original).

A mais que não pode a Administração celebrar contrato com um licitante que sequer comprova satisfatoriamente sua capacidade técnica ainda na licitação, não é de bom alvitre que a Administração se lance em negócios duvidosos, descumprindo a legislação quando as exigências descumpridas são legais.

No entanto em relação a exigência complementar de apresentação de contrato e notas fiscais registrados no CRA junto ao atestado de capacidade técnica posta no item 7.6.1.1.1 do edital, apresentação do instrumento contratual correspondente ao atestado (s), como forma de julgamento conjunto da habilitação técnica, informamos que assistimos razão a impugnante, uma vez que tal exigência como condição de habilitação previa se mostra ilegal, bem como encontra-se de diverte do exigido no Anexo I Projeto Básico / Termo de Referência do edital, já que o próprio texto do item 6.1.1.1 deixa claro que trata-se de uma faculdade de apresentação, como forma de complementar as informações constantes no atestado.

Desse modo não nos parece razoável exigir contrato ou nota fiscal vinculado ao atestado no sentido de exigência habilitatória. Não é outro o entendimento do TCU conforme Acórdãos 1224/2015-Plenário e Acórdão 2435/2021-Plenário, senão vejamos:

É ilegal a exigência de que atestados de capacidade técnica estejam acompanhados de cópias de *notas fiscais* ou *contratos* que os lastreiem, uma vez que a relação de documentos de habilitação constante dos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/1993 é taxativa.
Acórdão 1224/2015-Plenário | Relator: ANA ARRAES

É ilegal a exigência de que atestados de capacidade técnica estejam acompanhados de cópias de *notas fiscais* ou *contratos* que os lastreiem, uma vez que a relação de documentos de habilitação constante dos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/1993 é taxativa.
Acórdão 2435/2021-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Portanto os argumentos trazidos a baila pela impugnante devem ser conhecidos e julgados procedentes no sentido de alteração do edital através de adendo modificar para sanar tal ilegalidade.

Outro ponto levantado pela impugnante se refere a exigência de registro na entidade profissional competente CRA dos termos de contratos e notas fiscais ao que afirma que tal órgão não realiza o registro de tais documentos apenas dos atestados de capacidade técnica.

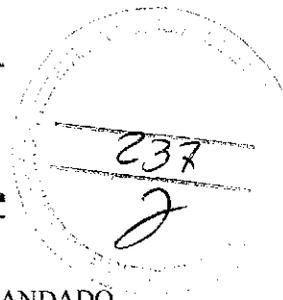
Como dito alhures, a irresignação desta impugnante reside no fato do edital de licitação haver lançado exigência relacionado a demonstração da qualificação técnica e exigir que o instrumento de contrato e nota fiscal relativos aos atestados sejam registrados na entidade profissional competente.

Trilhando esse mesmo posicionamento, o Superior Tribunal de Justiça assim decidiu:

RESP 138745/RS ;
RECURSO ESPECIAL (1997/0046039-8)
DJ: DATA: 25/06/2001 PG:00150
Re.: Min. FRANCIULLI NETTO (1117)
T2 - SEGUNDA TURMA



GOVERNO MUNICIPAL DE PALMÁCIA



EMENTA: RECURSO ESPECIAL. MANDADO
DE
SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SERVIÇO DE
CONSULTORIA. ARTIGOS 29 E 30, DA LEI 8.666/93.
CERTIFICAÇÃO DOS ATESTADOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.
PROVA DE REGULARIDADE FISCAL JUNTO À FAZENDA ESTADUAL.

A Lei de Licitações determina que deverá ser comprovada a aptidão para o desempenho das atividades objeto da licitação (artigo 30, inciso II), por meio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente certificados pelas entidades profissionais competentes (...)" (artigo 30, § 1º).

"Dispositivos do ordenamento jurídico, ainda que não previstos no edital – o edital não tem como reproduzir todas as normas positivas vigentes – devem ser observados pela Administração e pelo particular, os quais se aplicam à licitação indubitavelmente" (Luís Carlos Alcoforado, Licitação e Contrato Administrativo", 2ª edição, Brasília Jurídica, p. 45).

A Lei 8.666/93 exige prova de regularidade fiscal perante as todas as fazendas, Federal, Estadual e Municipal, independentemente da atividade do licitante. Recurso especial provido. Decisão por unanimidade. (grifamos)

A par dos precedentes acima, decerto que os critérios para a aferição da validade dos atestados decorrem de autorização da própria lei, onde se está levando em conta o vulto dos serviços a serem executados, buscando-se, assim, priorizar principalmente o interesse público, razão porque necessário a inclusão no edital de critério mais precisos para a aferição da capacidade técnica, estabelecendo-se, outrossim, que os atestados sejam registrados na entidade profissional competente, no caso, sejam registrados no Conselho Regional de Administração. Dito isso entendemos que houve claro erro de redação no edital, caracterizando erro formal quanto a exigência de registro dos termos de contrato e notas fiscais uma vez que tais documentos via de regra se mostram necessários apenas como garantidores da veracidade das informações constante no atestado de capacidade técnica que será submetido para registro junto ao órgão, não havendo que se falar em seu registro.

Nesse caso trata-se de Certidão de RCA, que é a Certidão que atesta a prestação de serviço descrita no Atestado de Capacidade Técnica emitido pela empresa que recebeu o referido serviço. O Atestado de Capacidade Técnica deve estar registrado no CRA-CE e somente terá validade acompanhado da referida certidão, disponível no site em: <https://www.craceara.org.br/index.php/faq/duvidas-sobre-fiscalizacao>.

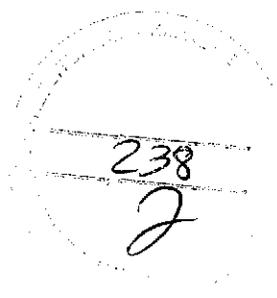
Com definição igualmente incisiva, Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua o princípio da legalidade como sendo "o fruto da submissão do Estado lei. É em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição *de comandos complementares à lei*."

A doutrina é unânime em preconizar a submissão tanto dos administrados quanto dos administradores à lei, cada qual atuando na medida de sua permissibilidade, estrita para os últimos e mais ampla para os primeiros.

Portanto, deve-se apreender o princípio da legalidade como: revelação da preeminência da lei, onde todos os atos infr legais praticados em desconformidade com lei serão reputados inválidos, eis que a lei, em nosso sistema positivado, é a fonte mor do Direito; reserva legal, em que determinadas matérias só podem ser reguladas por lei, excluindo a regulamentação efetivada por outras espécies normativas e; juridicidade, cujo foco volta-se não para a lei, formalmente considerada, mas sim, para seu conteúdo, sua parcela material, vale dizer, sua aplicabilidade prática.



GOVERNO MUNICIPAL DE **PALMÁCIA**



Num primeiro momento, ao exigir a apresentação de contratos e notas fiscais junto ao atestado de capacidade técnica em desalinhamento com a Lei, desbordam-se os limites legais, agindo-se sob a escusa da discricionariedade. O que denota necessária alteração dos termos do edital com a exclusão de tal exigência nos critérios de habilitação.

Em resumo, a discricionariedade só se justifica quando presentes mais de um comportamento cabível, razoabilidade, autorização da lei ou não objetividade dos seus termos, o que não condiz com o caso em tela, uma vez que as condições legais são de clareza solar.

III – RELATIVO À EXIGÊNCIA DE DECLARAÇÃO PROFISSIONAL E DE SUA DISPONIBILIDADE NA EQUIPE TÉCNICA.

Já no que tange a exigência contida no edital em análise, quanto à declaração de formal de disponibilidade dos profissionais para prestação dos serviços aduzimos que tal item não poderá ser interpretado sem conexão com o item 7.7.5 c/c 7.7.5.1 também do edital que é enfático:

7.7.5 - Declaração (com firma reconhecida em cartório) de que a licitante tem disponibilidade de 01 (um) representante, pessoa física ou jurídica, com residência ou sede na cidade de Brasília-DF, para fins de publicações no Diário Oficial da União e 01 (um) representante, pessoa física ou jurídica, com residência ou sede em Fortaleza-CE, para fins de publicações no Diário Oficial do Estado e em jornais de grande circulação.

7.7.5.1 - O licitante declarado vencedor provisório deverá apresentar, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, comprovação de que possui em seu quadro permanente, pelo menos 01 (um) representante, pessoa física ou jurídica, com residência ou sede na cidade de Brasília-DF, para fins de publicações no Diário Oficial da União; e 01 (um) representante, pessoa física ou jurídica, com residência ou sede em Fortaleza-CE, para fins de publicações no Diário Oficial do Estado e em jornais de grande circulação.

Todavia, considerando que essa exigência insere no âmbito da qualificação técnica da licitante, a comprovação de atendimento a este requisito de habilitação **podará ser feita mediante a apresentação de declaração formal de indicação e relação explícita da sua disponibilidade.**

É o que se extrai da redação do art. 30, § 6º, da Lei 8.666, que dispõe:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
(...)”

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e **peçoal técnico especializado**, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, **serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade**, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.” (grifo nosso)

Nessa linha leciona Rolf Dieter Oskar Friedrich Bräunert, em sua obra voltada a licitações de obras e serviços de engenharia:

“Pode ser fixado como requisito, no instrumento convocatório, que o Proponente deverá comprovar a existência de disponibilidade de máquinas e equipamentos, assim como de pessoal técnico apto à execução da obra ou serviço de engenharia. Neste caso, **o Proponente deverá apresentar uma relação de máquinas, equipamentos e de pessoal técnico especializado, declarando formalmente e expressamente a sua disponibilidade.** Deve ficar bem claro que esta declaração obriga o Proponente, se for contratado, a disponibilizar os bens e pessoal no canteiro de obras ou no local onde será executada a obra ou serviço. Não é permitida a exigência de que os bens arrolados sejam de propriedade do Proponente. É indispensável considerar que é absolutamente



GOVERNO MUNICIPAL DE **PALMÁCIA**

239

J

vedado impor ao Proponente a localização prévia das máquinas e equipamentos ou de outros bens necessários para a execução da obra ou serviço de engenharia, conforme art. 30, § 6º, da Lei n. 8.666/93” (BRÄUNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. *Como licitar obras e serviços de engenharia*. 3. ed. rev.atual. e ampl. Curitiba: Editora JML, 2014, pág. 117. (grifou-se)

Complementarmente, transcrevem-se as lições de Jessé Torres Pereira Júnior, que defende:

“Se o ato convocatório houver de formular exigência respeitante a instalações, equipamento e pessoal especializado ainda na fase de habilitação preliminar, o habilitante está autorizado a satisfazê-la por meio de declaração formal de que dispõe dos itens exigidos, em condições de atender ao objeto da licitação; instruirá a declaração com rol que os discrimine. Esta a diretriz que o parágrafo traça para os licitantes.

Ao mesmo tempo, remete comando restritivo para a Administração: o de que não poderá formular a exigência de modo a individualizar bens que já devam ser de propriedade do habilitante, nem situados em determinado local. A vedação é importante para impedir exigência que direcione a habilitação ao indicar bens certos e determinados, de que somente disporão uma ou algumas das empresas aptas a disputa. Por conseguinte, cabível é a exigência, como requisito de habilitação, quanto a instalações, equipamentos e pessoal reputados essenciais para a execução do objeto, porém terá de ser deduzida no edital em termos genéricos e despersonalizados. Assim, por exemplo, se a exigência for de pessoal especializado, terá de indicar a natureza e o grau da especialização, sem mencionar nomes de profissionais ou de escolas que os tenham formado. Se for de equipamentos, terá de refletir funções ou capacidade, sem exigir número de funções e quantidade de potência superiores ao que bastar à realização do objeto”.

(PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários a lei de licitações e contratações da administração pública*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 414. (grifou-se)

Cabe esclarecer a impugnante que tal exigência tem se mostrado necessária haja vista a demanda de publicações oficiais realizadas anualmente por este município. Em experiências de contratações anteriores o município por diversas vezes teve atrasos de veiculação das matérias legais, por parte das empresas contratadas, ou mesmo de perda de prazos ou datas, levando-se a necessidade de novas publicações legais o que elevou os custos da demanda inicial para correção de datas, levantando possível prática antieconômica na execução contratual, pela não realização das publicações legais dentro do tempo programado, o que se mostrou totalmente custoso e ineficiente para esta administração.

Desse modo tal exigência posta no edital de representante por parte da empresa vencedora para a prática de tais atos de comunicação junto as grandes mídias a nível nacional, regional e local, se mostrando necessárias, uma vez que o estabelecimento de representantes em Brasília para comunicação junto ao DOU e de um representante junto a cidade de Fortaleza para fins de comunicação junto ao DOE e Jornais de Grande Circulação, possibilidade uma melhor operacionalização da veiculação das matérias de interesse do município de Palmácia.

Dessa feita não procede a alegação da impugnante de ilegalidade em tal exigência, muito menos a alegação de que estaríamos colocando como exigência a o comprometimento de terceiros em uma relação de dualidade entre a licitante e a administração pública, no que entende ser assim é ilegal a solicitação de declarações de comprometimento da equipe. Ocorre que o edital é claro quanto à necessidade de apresentação de indicação/declaração do responsável técnico que integrará a equipe técnica destinada a futura execução dos serviços.

Isto posto, resta comprovada a regularidade das exigências supra de maneira que não se pode interpretar o edital de forma diversa ao sentido das normas nele contido e na legislação de regência.



GOVERNO MUNICIPAL DE PALMÁCIA

290

A mais que em matéria de qualificação técnica cabe a jurisprudência do Tribunal de Conta da União, por meio da Decisão nº 682/96, que diz:

"A qualificação técnica é um conjunto de requisitos profissionais que o licitante deverá reunir para a concretização plena do objeto da licitação [...]"

É legítima e cabível a postura da administração que, deliberar no sentido de não admitir a participação de todos quantos assim queiram, mas apenas daqueles que preencham requisitos compatibilizados ao objeto do certame. O direito de participar de uma licitação, pois, não constitui uma garantia absoluta e inquestionável de qualquer pessoa ou empresa. Apenas os que atendam às exigências feitas justificadamente pela administração, podem invocar o seu direito subjetivo de ingressarem no certame e formularem as suas propostas.

Não há que se falar que tais exigências restringem a competitividade do caráter licitatório de forma desmesurada. O princípio que refuta a restrição ao caráter competitivo não é absoluto, visto que as normas que disciplinam as licitações públicas devem ser interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração (grifo nosso), o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

Em sequência as exigências comentadas, que exigem qualificação da equipe técnica destinada a prestação dos serviços, onde podemos observar segundo o que citaremos, são exigências absolutamente legais e que resguardam a administração na contratação de profissionais que tenham toda condição de atendimento nas necessidades da Administração.

"Licitação. Capacidade técnica. Capacidade operativa real. A qualificação técnica nos editais de licitação deve verificar não só a capacidade técnica do licitante, como sua capacidade técnica efetiva de execução (capacidade operativa real) (TCE/RJ, Cons. Sérgio F. Quintella, RTCE/RJ, n.º 28, abr./95. P. 103)." In Antônio Roque Citadini, Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas, editora Max Limonad, 2ª ed., São Paulo, 1997; pág. 228.

Nota-se que é dever fundamental do Poder Público averiguar se os licitantes possuem condições de executar o contrato de forma contínua e eficaz, sem oferecer riscos ao erário.

Assim, para estabelecer quais os requisitos essenciais à participação das licitantes, a Administração dispõe de certa discricionariedade e deve avaliar a complexidade da futura contratação, estabelecendo os requisitos indispensáveis à garantia de uma perfeita execução do contrato por aquele que sagrar-se vencedor. Discricionariedade esta que não pode ser confundida com arbitrariedade, sendo que a escolha da Administração está delimitada não apenas pela Lei como também pela própria Constituição.

Portanto entendemos não haver restrição ao caráter competitivo do certame. Nesse sentido o edital licitatório em discussão deva ser mantido incólume e sem qualquer tipo de modificação relativo ao ponto discutido quanto as declarações prevista nos itens 7.7.5 e 7.7.5.1 do edital.

O efetivo cumprimento de todas as disposições editalícias é requisito essencial para que o licitante interessado alcance sua habilitação no certame, de modo que seja estritamente levado em consideração os ditames da normativa pertinente ao caso in comento, bem como aos Princípios basilares das Licitações e Contratações Públicas.

Dessa feita não procede a alegação da impugnante de ilegalidade em tal exigência, muito menos que poderia restringir o caráter competitivo do certame. Ocorre que o edital é claro quanto à necessidade de qualificar a equipe técnica indispensável para execução do objeto.



GOVERNO MUNICIPAL DE **PALMÁCIA**

241

J

A nosso ver, poderia até ser considerada desídia dessa Administração deixar de exigir tais condições das empresas licitantes, face à complexidade do objeto envolvido, sob pena de, não raro, restar prejudicada a execução do objeto a contento, em prejuízo ao interesse público, do qual não se pode descurar.

Sequer poder-se-ia afirmar, neste caso, que as exigências editalícias seriam restritivas da competição, nos termos do art. 3º, §1º, inc. I da Lei 8.666/93.

Com efeito, proclama o mencionado artigo:

§1º do art. 3º. É vedado aos agentes públicos:

I-admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas e condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabelecem preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede, ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato" (grifo nosso).

Assim sendo, não se pode, por amor à competição, deixar de prever requisitos que sejam *legais, pertinentes e relevantes* ao atendimento do objeto perseguido, à luz do interesse público, porque não é essa a *ratio legis*.

O renomado Marçal Justen Filho, diz em relação ao art. 3º, §1º da Lei em tela:

"O dispositivo não significa, porém, vedação à cláusulas restritivas da participação. Não impede a previsão de exigências rigorosas. Nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas. Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares. Se a restrição for necessária para atender ao interesse público, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão. Terão de ser analisados conjuntamente a cláusula restritiva e o objeto da licitação. A inviabilidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação. Aliás, essa interpretação é ratificada pelo previsto no art. 37, inc. XXI, da CF (... o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações)".

Um pouco mais adiante diz:

"O ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta vantajosa. Se essas exigências serão ou não rigorosas, isso dependerá do tipo de prestação que o particular deverá assumir"

Ademais, as exigências ora contestadas, nada mais objetivam, que o zelo desta Administração é contratar somente com fornecedores que tenham condição técnicas, comprovadas ainda na licitação, de atenderem na íntegra a contratação que derivará de tal procedimento.

Tais objetivos, aliás, estão muito bem delineados por Verri Jr., Luiz Tavoraro e Teresa Arruda Alvim Wambier, quando afirmam:

"(...) o processo licitatório deve servir para verificação das 'qualificações técnica e econômica'"(dentre outras) "do licitante. Não é difícil entender o porquê dessa previsão. Basta lembrar que os contratos administrativos envolvem o dispêndio de recursos públicos e destinam-se a obter prestações de interesse público - recursos e interesses estes que não podem ser colocados em risco. Logo, ao escolher seu parceiro contratual, a quem vai entregar dinheiro público e confiar a persecução do bem público, o Poder Público pode - e deve - formular exigências destinadas a obter excelente garantia de que o contratado está apto, tanto técnica como economicamente, a cumprir o avençado. Deixar de fazê-lo seria violar a Constituição, colocando em risco

PAÇO MUNICIPAL

PRAÇA 7 DE SETEMBRO – 635 – CENTRO

CNPJ Nº 07.711.666/0001-05 – CGF Nº 06.920.202-8



GOVERNO MUNICIPAL DE **PALMÁCIA**

242

J

valores por ela especialmente protegidos. Assim, no contrato administrativo justifica-se uma cautela redobrada, um rigor especial, na escolha do contratado. Não é possível celebrar contrato com pessoa incapaz de oferecer, já durante a licitação, garantias de que terá capacidade econômica de tocar o empreendimento, bem como capacidade técnica para fazê-lo com competência. A formulação, nos editais de licitação, de exigência a serem atendidas pelo licitante, a fim de comprovar sua qualificação técnica e econômica, tem base constitucional;...trata-se simplesmente de fazer prevalecer o interesse público (qual seja: o de não correr o risco de contratar com empresas desqualificadas) sobre o interesse privado (a saber: o de obter o máximo possível de negócios)."(grifou-se) In Licitações e Contratos Administrativos; São Paulo : RT, 1999, p. 100.

DA DECISÃO:

Isto posto, após análise, sem nada mais evocar, **CONHEÇO** da Impugnação interposta pela empresa LINKAGE PUBLICIDADE TECNOLOGIA E SERVIÇO LIDA, inscrições no CNPJ sob o nº. 13.384.138/0001-83, e no mérito, **DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO**, no sentido de acolher o pontos discutido no item II discutido acima relativo a exclusão da exigência prevista no item 7.6.1.1.1 do edital, no sentido de alteração via adendo de retificação e **NEGO PROVIMENTO**, julgando **IMPROCEDENTES** os demais pedidos formulados.

Palmácia - Ce, em 23 de maio de 2022.

Francisca Silvania de Sousa Alves Silva
FRANCISCA SILVANIA DE SOUSA ALVES SILVA
Pregoeira