



## PARECER JURÍDICO 248/2023

**Processo Licitatório nº 099/2023**

**Tomada de Preços nº 008/2023**

**Recorrente: C.A. EMPREENDIMENTOS LTDA**

**Objeto:** Adequação de vias (Passeios Públicos) no Município de Mondai, com recursos oriundos do Contrato de Repasse OGU no 931522/2022 - Operação 1083214-96 – Programa Mobilidade Urbana, celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Regional/Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal e o Município de Mondai, conforme projetos, memorial descritivo, e demais exigências estabelecidas nos anexos deste Edital.

### **1. RELATÓRIO**

O presente parecer trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa C.A. EMPREENDIMENTOS LTDA, inscrita no CNPJ nº 45.521.910/0001-58, em face da decisão que determinou sua desclassificação do Processo Licitatório nº 099/2023, realizado na modalidade Tomada de Preços nº 008/2023.

De acordo com a Ata de reunião de julgamento de proposta, a empresa C.A. EMPREENDIMENTOS LTDA apresentou a documentação de habilitação. Contudo, não comprovou possuir capacidade técnica operacional para o objeto. Apenas juntou atestado de capacidade técnica emitido pela Prefeitura de Bandeirante SC, sendo que tal atestado possui a informação 'PASSEIO', sem especificar se é de paver, concreto, terra.

Diante disso, em rápida diligência no site de licitação de Bandeirante, constatou-se que a empresa executou a obra, porém a execução de passeio presente no Processo Licitatório é de concreto, não calçada/via de paver. Assim sendo, seu atestado está em discordância com o item 7.7.4.1. do Edital.

Sustenta a recorrente em suas razões recursais, que: “cumprindo o Edital, juntou a empresa recorrente acervo técnico demonstrando a execução de pavimentação de calçadas muito mais complexas do que as exigidas neste Edital.”

Diante dos fatos apresentados, solicita a recorrente que sejam analisados os argumentos apresentados, bem como os documentos anexos e; por fim, que assim seja restabelecido o direito da empresa em participar do Processo Licitatório.

Assim, em virtude da decisão de desclassificação por parte da Comissão de Licitação, vieram os autos a esta Procuradoria para análise e parecer.

**É o relatório, passo a opinar.**

## **2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

De pronto, cumpre ressaltar que a Lei Federal nº 8.666/93 traça regras básicas do procedimento licitatório, estabelecendo um rol de princípios em seu art. 3º, dentre os quais se destacam a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a probidade administrativa, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo, admitindo a aplicação de outros que lhe são correlatos. A saber:

*“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”*

A Lei de Licitações preceitua que tanto a Administração Pública como os interessados ficam obrigados à observância dos termos e condições previstas no Ato Convocatório que, por sua vez, é claro ao elencar os requisitos necessários para que o licitante comprove estar apto.

Neste sentido, é cediço que a vinculação dos participantes aos exatos termos estipulados no Edital de licitação é princípio fundamental do procedimento licitatório.

Sobre este ponto, cabe transcrever a lição do saudoso Mestre Hely Lopes Meirelles acerca do Edital, segundo o qual:

*“A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art. 41)” (“in” “Direito Administrativo Brasileiro”, Malheiros Editores, São Paulo, 29ª ed., 2004, p. 268).”*

Nesse sentido também é a jurisprudência dos tribunais superiores:

*“5. O princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório.” (REsp 595079/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, STJ, DOU 15/12/2009)”*

Posto isto, em obediência ao princípio da vinculação ao Edital da licitação, bem como do tratamento isonômico dos licitantes, não se admite que por qualquer ato editado pela Administração, durante a fluência do certame, esta deixe de exigir o que foi inicialmente imposto ou passe a decretar ordens contrárias às previamente conhecidas dos licitantes.



Desse modo, o descumprimento das normas editalícias pelo licitante recorrente restou incontestável, evidenciando a impossibilidade da habilitação, uma vez que a Administração Pública está objetivamente vinculada ao Edital de licitação.

Assim sendo, aceitar documentação em desacordo com o Edital viola frontalmente o princípio da isonomia, uma vez que as outras concorrentes se submeteram e cumpriram as normas, assim com o princípio da legalidade, por consectário lógico, eis que a recorrente desatendeu o edital, que é a norma regente do certame. Vejamos o entendimento jurisprudencial:

*“APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO, CONHECIDO DE OFÍCIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DE LICITAÇÃO CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2013 PARA OUTORGA ONEROSA DE SERVIÇOS DE TÁXI NA CIDADE DE CURITIBA. DESCLASSIFICAÇÃO DO IMPETRANTE NA FASE DE HABILITAÇÃO, EM RAZÃO DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA SEM ASSINATURA. SENTENÇA QUE CONCEDEU A SEGURANÇA PARA ASSEGURAR A HABILITAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DO IMPETRANTE NAS FASES SUBSEQUENTES, JULGANDO EXTINTO O PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO (ART. 269, I, DO CPC). TESES RECURSAIS. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, COM A ESTRITA OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DO EDITAL E A INVALIDADE DO DOCUMENTO APÓCRIFO. ACOLHIMENTO. PREVISÃO EDITALÍCIA EXPRESSA PARA QUE TODAS AS DECLARAÇÕES FOSSEM ASSINADAS E DATADAS PELO LICITANTE. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PARA OS PARTICIPANTES E PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SENTENÇA REFORMADA. CONDENAÇÃO DO IMPETRANTE AO PAGAMENTO DAS CUSTAS PROCESSUAIS, SEM INCIDÊNCIA DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS (ART. 25 DA LEI Nº 12.016/2009). RECURSO PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA EM REEXAME NECESSÁRIO, CONHECIDO DE OFÍCIO.” (TJ-PR – APL: 15677766 PR 1567776- 6 (Acórdão), Relator: Maria Aparecida Blanco de Lima, Data de Julgamento: 21/02/2017, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1989 15/03/2017)*

Em síntese, o Edital do processo licitatório constitui-se em ato regulamentar vinculante à Administração Pública e aos particulares, estando estes estritamente subordinados aos seus termos.

De igual maneira, temos que a análise dos documentos apresentados deverá ocorrer de modo objetivo, o que significa dizer que as propostas serão julgadas segundo critérios precisos e impessoais pela Administração Pública. Bem como é possível afirmar que a observância aos referenciais estabelecidos pelo instrumento convocatório e o julgamento objetivo das propostas asseguram o princípio da livre concorrência, na medida em que possibilitam a habilitação de candidatos em iguais condições para a escolha da melhor proposta e desqualificam aqueles que não preencheram as exigências do certame.

Aliás, como já mencionado, a vinculação ao Edital é princípio básico de toda licitação. Portanto, não cumprindo o licitante com as exigências do Edital, configura correta a decisão pela sua desclassificação, conforme entende a jurisprudência pátria:

*“AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA. PREGRÃO PRESENCIAL Nº 234/2017. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA. HABILITAÇÃO. CAPACITAÇÃO ECONÔMICA FINANCEIRA. PEDIDO LIMINAR PARA SUSPENSÃO DO ATO QUE INABILITOU A EMPRESA POR INOBSERVÂNCIA DE EXIGÊNCIA CONTIDA NO EDITAL. EXCESSO DE FORMALISMO NÃO CARACTERIZADO. PRINCÍPIO DA ESTRITA VINCULAÇÃO. REQUISITOS NÃO CONFIGURADOS. 1. A exigência prevista no edital da comprovação da boa situação financeira da licitante não caracteriza minúcia ou extravagância da administração, ao contrário, busca atestar a capacidade concreta para o desempenho satisfatório do serviço que está sendo contratado. 2. Ausente comprovação da inatividade da empresa no ano de 2015 no momento da habilitação, além do seu enquadramento nas exceções previstas no item do edital que permitiam a apresentação do balancete do mês anterior ao da licitação, não há falar em ilegalidade do ato praticado. 3. É defeso ao Poder Judiciário invalidar ato da autoridade apontada como coatora, porque praticado em consonância com o estabelecido no edital, em atenção ao princípio da estrita vinculação, sob pena de extrapolar sua*



*competência, ressalvados os casos de manifesta ilegalidade ou abuso de poder da administração e quando comprovado manifesto erro de apreciação da Comissão de Licitação.” RECURSO DESPROVIDO. (Agravo de Instrumento N° 70076467646, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em 23/05/2018)*

A Lei das Licitações, além de estabelecer as normas para contratação, pelo Município, de bens e serviços, indica as regras que necessariamente devem constar no documento, referentes ao objeto contratado. A despeito do tema, leciona o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

*“Deve o administrador, ao confeccionar o edital, levar em conta o real objetivo e a maior segurança para a Administração, já que é a verdadeira mens legis. (Manual de Direito Administrativo, 23ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010, p. 310/311).”*

Com o intuito de compatibilizar a segurança da Administração na boa execução contratual e a ampla participação no certame licitatório, devem-se restringir as exigências de qualificação técnica àquilo que for estritamente necessário e em conformidade com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/93:

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

- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;*
- 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;*
- III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;*
- IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.”*

Dentre as regras previstas na sistemática adotada pela Lei nº 8.666/93 na etapa de habilitação, entre outros aspectos, a Administração deverá analisar a qualificação técnica dos licitantes, com o objetivo de aferir se dispõem de conhecimento, experiência e aparelhamentos técnico e humano suficientes para satisfazer o contrato a ser celebrado.

Para isso, a Lei de Licitações autoriza a Administração a exigir a comprovação da capacitação técnico-operacional, nos termos de seu art. 30, II; e a comprovação da capacitação técnico-profissional, de acordo com seu art. 30, § 1º, I.

No primeiro caso (capacitação técnico-operacional), a experiência a ser verificada é a da pessoa licitante, devendo comprovar, enquanto organização empresarial, sua aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

Quanto à capacitação técnico-profissional, o foco da exigência é a demonstração da experiência do profissional indicado pelo licitante para atuar como seu responsável técnico.

Estes atestados comprovam que a empresa possui os requisitos necessários para executar com satisfação o objeto indicado no Edital, afastando empresas inexperientes e empresas com histórico de negligenciar o que foi acordado em contratos anteriores.

No presente caso, o Edital prevê a capacitação técnico-operacional, no subitem 7.7.4.1, objeto este discutido pela impugnante. Vejamos:

*“7.7.6. Quanto à capacitação técnico-operacional: Conforme o art. 30, inc. II, §1º da lei 8.666/93 a empresa deverá apresentar um ou mais atestados de capacidade técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente identificada, em nome do licitante, relativo à execução de obra ou serviço de engenharia, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, envolvendo as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação:*

*7.7.6.1. A licitante (pessoa jurídica) deve ter experiência na execução de serviço de mesmo caráter e de igual complexidade ou superior, comprovadas por intermédio de atestados e/ou certidões de contratos*

*emitidos por pessoas jurídicas de direitos público ou privado, em nome da empresa, a qualquer tempo pelo menos uma Obra e/ou Serviço contendo no mínimo a seguinte extensão, conforme critério a seguir:*

<b>Item</b>	<b>Serviço(s) Requerido(s)</b>	<b>Quantidade Mínima</b>
01	Construção e ou Reforma em alvenaria – Para os participantes do item 1.	70m <sup>2</sup>
02	Construção ou reforma em estrutura metálica - Para os participantes do item 1.	500m <sup>2</sup>
03	Instalação Elétrica em Baixa Tensão – Para os participantes do item 2.	500m <sup>2</sup> .”

Para fins que verificação de 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 § 1º, I, da Lei nº 8.666/39. A saber:

*“§ 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;”*

Para tanto, são caracterizados como sendo parcelas de maior relevância os serviços identificados como sendo de maior complexidade técnica e vulto econômico, cuja inexecução importe em risco mais elevado para a Administração.



Nesse sentido, assim dispõem os enunciados do Tribunal de Contas da União:

*“As exigências quanto à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional devem se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação e, no caso destas, restringirem-se a aspectos de qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do futuro contrato. (Acórdão 1636/2007 – Plenário)*

Logo, não basta a identificação da relevância técnica ou apenas o risco da execução deficiente para justificar a exigência de experiência técnica – profissional ou operacional.

À vista disso, o Edital da Tomada de Preços nº 008/2023 estabeleceu:

*“7.7. Qualificação Técnica:*

*7.7.1. As empresas deverão comprovar, ainda, a qualificação técnica, por meio da apresentação dos documentos que seguem, no envelope nº 1. Página 8 de 60*

*(...)*

*7.7.4. No decorrer da execução do objeto, os profissionais de que trata este subitem poderão ser substituídos, nos termos do artigo 30, §10, da Lei nº 8.666, de 1993, por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que a substituição seja aprovada pela Administração.*

*7.7.4.1. A licitante (pessoa jurídica) deve ter experiência na execução de serviço de mesmo caráter e de igual complexidade ou superior, comprovadas por intermédio de atestados e/ou certidões de contratos emitidos por pessoas jurídicas de direitos público ou privado, em nome da empresa, a qualquer tempo pelo menos uma Obra e/ou Serviço contendo no mínimo a seguinte extensão, conforme critério a seguir: Item Serviço(s) Requerido(s) Quantidade Mínima 01 EXECUÇÃO/PAVIMENTAÇÃO DE CALÇADA E OU VIAS COM PAVER 920m<sup>2</sup>*

*7.7.5. As licitantes, se solicitadas, deverão disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação e das correspondentes*

*Certidões de Acervo Técnico (CAT) em nome do responsável técnico pela obra indicado no(s) testado(s), endereço atual da contratante e local em que foram executadas as obras e serviços de engenharia.”*

A recorrente apresentou, em sua habilitação, atestado de capacidade técnica emitido pelo município de Bandeirante/SC, certificando que realizou obra de “passeio”. No entanto, a execução de passeio presente no Processo Licitatório é de concreto, não calçada/via de paver.

A Ata de recebimento e abertura de documentação nº 1/2023 assim dispõe:

*“Ainda, a empresa C.A. EMPREENDIMENTOS LTDA, CNPJ 45.521.910/0001-58, também não comprovou possuir capacidade técnica operacional para o objeto, juntou atestado de capacidade técnica emitido pela Prefeitura de Bandeirante SC, tal atestado possui a seguinte informação ‘PASSEIO’, sem especificar se é de paver, concreto, terra, lajota, em rápida diligência no site de licitação de Bandeirante, considerando os dados presentes no atestado, foi possível averiguar no Processo Licitatório n. 42/2022, TP 11/2022, que a empresa C.A. EMPREENDIMENTOS LTDA, CNPJ 45.521.910/0001-58, sagrou-se vencedora, executou a obra e recebeu o atestado apresentado nessa licitação, contudo a execução de passeio presente no Processo Licitatório é de concreto, não calçada/via de paver, com isso, seu atestado também está em desacordo com o edital, restando inabilitada.”*

Nesse sentido, colhe-se da jurisprudência:

*“ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO PARA CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO ESCOLAR - INABILITAÇÃO DE EMPRESA LICITANTE - DESCUMPRIMENTO DE REQUISITO DO EDITAL NO QUAL O MUNICÍPIO EXIGE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL DA EMPRESA - APRESENTAÇÃO DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL APENAS DO ENGENHEIRO - SATISFAÇÃO DE SUBITEM DIVERSO DO MOTIVADOR DA INABILITAÇÃO - VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO - AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO PRÉVIA AO EDITAL - DIREITO LÍQUIDO E CERTO INEXISTENTE. A Administração Pública está*



*restrita ao conteúdo do edital da licitação, sendo facultada a qualquer cidadão sua impugnação (§§ 1º e 2º e 'caput' do art. 41 da Lei Federal n. 8.666/1993). Ausente a discussão prévia sobre o conteúdo do instrumento convocatório, decai o direito de revisão de seu conteúdo. A Lei Federal n. 8.666/1993 prevê, no art. 30, as exigências editalícias possíveis para comprovação de qualificação técnica, cabendo à Administração, dentre estas, delimitar as relacionadas com o objeto licitado. Por isso, é possível a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional da empresa e de capacidade técnico-profissional do responsável técnico, visando à boa realização da obra licitada, em atenção ao interesse público. **Se o licitante não cumprir exigência editalícia para fins de habilitação em processo licitatório, sua exclusão do certame, por inabilitação, é medida que se impõe.** (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2012.031446-3, de Criciúma, rel. Des. Jaime Ramos, Quarta Câmara de Direito Público, j. 28-06-2012).”*

Embora a tese recursal tenha sido bem delineada, no caso concreto, é desarrazoado ir de encontro ao parecer do responsável técnico que deu suporte a Comissão de Licitação quando da análise do acervo apresentado pela proponente nos termos do Edital. Até porque, é o engenheiro técnico que irá garantir a qualidade e higidez da obra, conforme memorial descritivo e ART anexa ao Edital.

Posto isto, no entendimento desta Procuradoria, alicerçado principalmente no Parecer Técnico do engenheiro responsável que inabilita a empresa C.A. EMPREENDIMENTOS LTDA face a ausência de comprovação de capacidade técnica para continuar no certame, o desprovimento do recurso administrativo é caminho indeclinável.

Assim sendo, a exigência editalícia impugnada é necessária, pois sua exigibilidade visa a resguardar o interesse público consubstanciada na preservação do bom serviço a ser prestado.

Dessa forma, é de se concluir que resta amparada a atuação da Comissão Permanente de Licitação na legislação pertinente, a qual lhe possibilita esse agir, ante a impossibilidade de se atestar com juízo de certeza que a mesma detém a qualificação técnica necessária à execução total do objeto licitado. Portanto, não merece prosperar o recurso impetrado pela C.A. EMPREENDIMENTOS LTDA.



### 3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, com base nos fundamentos apresentados, opino pelo **CONHECIMENTO** e **INDEFERIMENTO** do Recurso Administrativo interposto pela empresa C.A. EMPREENDIMENTOS LTDA e, conseqüentemente pela manutenção da decisão da Comissão de Licitação de desclassificação da empresa recorrente.

Saliente-se, contudo e ainda, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica do departamento solicitante, pelo que, o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

Por fim, no que tangencia a **emissão de parecer proferido por advogado no processo administrativo, cabe destacar que o mesmo apresenta natureza apenas opinativa, configurando controle preventivo de legalidade, sendo o Administrador destinatário da consulta jurídica, bem como responsável pela edição do ato decisório final.**

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Mondaí, Santa Catarina.  
26 de setembro 2023



**KALINKA CASANOVA**  
Advogada do Município  
OAB/SC 57.456