



**JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO
PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

CONCORRÊNCIA Nº 01/2019

PROCESSO Nº 23753.010902.2017-01

OBJETO: Escolha a proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada na execução de reforma do IFMT Campus *Avançado* Tangará da Serra, mediante o regime empreitada por preço unitário, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

EMENTA: Impugnação ao edital da Concorrência em epígrafe, com espeque no §2º do art 41 da lei 8666/1993, pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir esposados.

DO RECURSO

A empresa **GLOBAL SERVICE EIRELI**, CNPJ **22.058.518/0001-19**, apresentou tempestivamente, pedido de impugnação ao Edital da concorrência 01/2019. A recorrente alega a existência de ilegalidade da exigência de atestado de experiência anterior para comprovação da capacidade técnico-operacional e, complementa que: "É ilegal que se exija a comprovação de capacidade técnico-operacional da empresa licitante por meio de apresentação de atestados de comprovação de experiência anterior. Por isso, tal capacidade deve ser comprovada por outros documentos da empresa".

SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES

Em síntese, alega a recorrente que:

1. Há um bom tempo se discute em doutrina a jurisprudência quanto à possibilidade de se exigir em processo licitatório a comprovação da capacidade técnico-operacional, tema que ganha ainda mais relevância em se tratando de licitações para obras e serviços de engenharia. Nesse texto defendemos que há, sim, a possibilidade de se exigir documentação comprobatória da capacidade operacional, no entanto, não é legal a exigência de atestados de experiência anterior para tal fim.
2. Inicialmente, cabe breve explanação sobre a qualificação técnica para fins de habilitação em licitações. A qualificação técnica está disposta no art. 30 da Lei nº 8.666/93, que, em seu inciso II, dispõe que a referida se limitará a:
3. Comprovação de aptidão para desempenho de atividades pertinente e compatíveis 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, em como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO
CAMPUS CAMPO NOVO DO PARECIS



4. Costuma-se dividir a qualificação técnica em duas modalidades. A primeira é a qualificação técnico-profissional, que diz respeito a comprovação pela licitante de que dispõe, para a execução da obra ou serviço, de profissional especializado e com experiência anterior comprovada em objetos de características assemelhadas ao do que está sendo licitado. Enquanto a segunda é a qualificação técnico-operacional, a qual se refere à capacidade da pessoa jurídica em desempenhar o objeto, demonstrando possuir aparelhagem, pessoal e demais elementos materiais para a execução da obra ou do serviço.
5. Pois bem, ocorre que diversas Administrações Públicas exigem em suas licitações a comprovação tanto de capacidade técnico-profissional quanto técnico-operacional por meio de atestados de experiência anterior fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, nos moldes do §1º, do art. 30, da Lei de Licitações. E fazem isso, como dito, embasados em doutrinas e jurisprudência favorável. No entanto, defendemos que se trata de conduta ilícita, no que se refere aos atestados de capacidade técnico-operacional.
6. Para que seja melhor compreendida a questão, é válida a transcrição dos dispositivos:

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: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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;

II – **(Vetado)**. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) **(Vetado)**. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) **(Vetado)**. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

(Destacamos.)

7. Observe que o dispositivo, pela leitura combinada entre o §1º e inc. I, é bastante claro ao prescrever que a comprovação por atestados registrados em entidades profissionais se restringe à capacitação técnico-profissional. Inclusive, o inciso II que foi vetado, se referia justamente à capacidade técnico-operacional, mas foi retirado do texto legal.
8. Ainda assim, desconsiderando o veto ao inciso que tratava da capacidade técnico-operacional, doutrina e jurisprudência defendem a possibilidade de exigência de atestados para comprovação de qualificação operacional.
9. Parte do equívoco decorre do entendimento de que a interpretação literal desses dispositivos levaria à proibição da Administração exigir qualquer comprovação da capacidade técnico-



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO
CAMPUS CAMPO NOVO DO PARECIS



operacional da licitante. No entanto, defendemos que é ilegal, tão somente, que a comprovação se dê por meio de atestados de experiência anterior, especialmente registrados em entidade profissional, como o Crea. Tal afirmação não afasta a prerrogativa do ente público exigir provas da capacidade técnico-operacional por outros meios, tal como dispõe o § 6º do artigo em análise:

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal 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.

10. Portanto, é lícito e recomendável que a Administração exija a comprovação de que a licitante possui aparelhagem e mão de obra suficiente à boa execução do objeto do contrato por meio da relação explícita desses elementos, que poderá ser provada pela apresentação de notas fiscais, recibos de aquisição de equipamentos ou ainda, contratos de aluguel ou comodato, além dos contratos de trabalho e/ou de prestação de serviços. Todavia, repita-se, não é lícita a exigência de atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, especialmente registrados em entidades competentes.
11. Os referidos atestados podem ser exigidos apenas para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, nos moldes do Inc. I do § 1º do artigo em análise. Por exemplo, no caso de obras e serviços de engenharia, se exigir-se-á dos profissionais responsáveis atestados de responsabilidade técnica (ART), ou ainda, certidão de acervo técnico (CAT), ambos devidamente registrados no CREA competente.
12. Em colaboração à tese aqui defendida, destaca-se, ainda, que o próprio Confea emitiu resolução em que se veda a emissão de CAT em nome de pessoa jurídica, sendo explícita ao determinar que essa se presta a comprovar a capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica, desde que a pessoa física responsável pela obra ou serviço de engenharia pertença ao seu quadro técnico. Veja o disposto no art. 55 da Resolução 1.025/2009:

Art. 55. É vedada a emissão de CAT em nome da pessoa jurídica.

Parágrafo único. A CAT constituirá prova da capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica somente se o responsável técnico indicado estiver a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico.

13. Pode se argumentar, ainda, que o § 10 do art. 30 faz menção expressa à capacidade técnico-operacional, remetendo ao inciso I do § 1º, que trata, justamente, da possibilidade de exigência de atestados, no que segue:

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da **capacitação técnico-operacional** de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração. (Destacamos)

14. Não há outra forma de avaliar esse dispositivo, senão pelo equívoco do legislador na utilização do termos técnico-operacional, quando pretendeu descrever sobre a capacidade técnico-profissional. Isso fica bastante claro ao perceber que o dispositivo permite a alteração do profissional responsável técnico pela obra ou serviço por outro de experiência equivalente ou superior. Em nenhum momento o dispositivo tratou da capacidade da pessoa jurídica (aparelhagem, equipamentos etc.), senão em relação a possuir em seu quadro técnico profissional de experiência compatível com o objeto da licitação.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO
CAMPUS CAMPO NOVO DO PARECIS



15. Portanto, é ilegal a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional por meio de atestados ou certidões de experiência anterior, devendo tal comprovação ocorrer por meio de outros documentos que demonstrem que a licitante possui os requisitos materiais necessários à execução do objeto licitado.

Por fim, a empresa finaliza com o **PEDIDO**, conforme segue:

16. À luz de todo o exposto, não é crível que Vossa Senhoria insista pela manutenção dos das referidas clausulas e, conseqüentemente requer:
- Suspensão da sessão pública marcada para o dia 20.09.2019 até as 10h00, haja vista as graves irregularidades n certame,
 - Exclusão do item 7.9.1.2 Quanto a capacidade técnico-operacional: apresentação de um ou mais atestados de capacidade técnica em nome da licitante...

DA ANÁLISE DAS RAZÕES DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

17. O pedido de impugnação foi protocolado pela empresa de forma **tempestiva** e cita a legislação como amparo a sua alegação.
18. A empresa frisa em todos os momentos a ilegalidade em exigir atestado de capacidade técnico-operacional para a pessoa jurídica e acrescenta diversos embasamentos legais pertinentes a matéria.
19. Verificamos portanto, que a impugnação em tela tratado subitem 7.9.1.2. do Edital – Capacitação técnico-operacional. Sobre este assunto, a Administração fez uso dos editais padrões da AGU e tomou conhecimento prévio das notas explicativas presentes no Edital Padrão AGU de Concorrência – Obras e Serviços de Engenharia (disponível em: <<https://www.agu.gov.br/page/>>), para a confecção do presente Edital e, pode afirmar que a exigência da comprovação da capacidade técnico-operacional, demonstra a capacidade da empresa gerenciar contratos de obras, trazendo garantia a Administração de que o objeto será concretizado e evitando problemas na gestão.
20. O entendimento da Administração concorda com o entendimento de Marçal Justem Filho e, segundo ele, os atestados visam a comprovar que:

“a empresa, como unidade jurídica e econômica, participara anteriormente de contrato cujo objeto era similar ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública.”

21. Assim, a Exigência de Atestado de qualificação técnico Operacional é legítima quando pautada na necessidade de aferição de experiência anterior da empresa na execução de objeto similar aquele licitado.
22. Acrescentamos o entendimento o Ministro Francisco Falcão:

“Quando, em procedimento licitatório, exige-se comprovação, em nome da empresa, não está sendo violado o art. 30, §1º, II, caput, da Lei nº 8.666/93. 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,



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO
CAMPUS CAMPO NOVO DO PARECIS



máxime em se 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. (Grifei) (Resp. nº 44.750-SP, rel. Ministro Francisco Falcão, 1ª T., unânime, DJ de 25.9.00)”

23. A exigência de qualificação técnico-operacional é fortalecida em razão de entendimento pacificado do Tribunal de Contas da União – TCU, através da súmula 263:

Súmula 263/2011 - “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” (Destacamos)

24. Destaca-se que em momento algum a Administração exige em seu edital que os atestados sejam registrados em órgão competente, como afirma a empresa. Segue texto do para apreciação:

“ **7.9.1.2.** Quanto à capacitação técnico-operacional: apresentação de 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”:

25. Quanto a alegação de exigência de CAT, vemos na cláusula do edital que não é uma exigência, mas a utilização da frase “quando solicitadas”, trás a característica de diligência em caso de dúvidas na veracidade dos atestados apresentados.

“7.9.1.2.3. As licitantes, **quando 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), endereço atual da contratante e local em que foram executadas as obras e serviços de engenharia”. (Destacamos)

DA CONCLUSÃO

26. Assim, utilizamos dos entendimentos do Tribunal de Contas da União acima citados, considerando ainda pelo exposto, ser assunto consolidado na Administração Pública e que a Administração do Campus utilizou como modelo o Edital Padrão AGU que continha a informação questionada em suas notas explicativas, para decidir quanto ao não provimento do pedido da empresa.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO
CAMPUS CAMPO NOVO DO PARECIS



27. Isto posto, conheço da impugnação apresentada pela empresa GLOBAL SERVICE EIRELI, entretanto, em respeito ao melhor interesse público, ao princípio da Legalidade e corroborando com as determinações do Tribunal de Contas da União acerca da Matéria, **negar-lhe** provimento, nos termos da legislação pertinente.

Remeta-se a resposta a empresa recorrente e publique-se o recurso e a resposta no site do IFMT na aba de licitações.

Campo Novo do Parecis – MT, 19 de Agosto de 2019.

Jeferson de Jesus Novaes

Diretor-Geral Substituto

Portaria 2.076/2019 de 16.08.2019

