



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA PÚBLICA 004/2022
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 1.815/2022

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA CONSTRUÇÃO DA NOVA CÂMARA DE VEREADORES

Trata-se de análises de pedidos de impugnação de edital apresentados pelas empresas **Trópico Comércio e Serviços Ltda.**; **Sanelagos Ltda.**; e **Wes Empreendimentos e Serviços Ltda.** doravante referidas simplesmente por **Impugnante Trópico**; **Impugnante Sanelagos**, e **Impugnante Wes**, respectivamente, ambas pretensas participantes da licitação por CONCORRÊNCIA PÚBLICA de nº 004/2022, contra as disposições do instrumento convocatório do certame licitatório em questão. As peças impugnatórias se encontram devidamente publicadas no portal da transparência, de amplo e irrestrito alcance a todos os interessados.

1 – DAS PEÇAS IMPUGNATÓRIAS

1.1 – DA TEMPESTIVIDADE E REPRESENTATIVIDADE

Tendo em vista a data de ingresso dos aludidos pedidos de impugnação, bem como os autores das peças devidamente legitimados processualmente, atesta-se plenamente a tempestividade e a representatividade dos pleitos.

1.2 – DAS ALEGAÇÕES

Em apertada síntese, alegam as recorrentes que:

1.2.1 – A Impugnante Trópico:

- a) Que a exigência de documentação que comprove a capacitação técnica-operacional da empresa, esta prevista no item 10.5.2 do instrumento convocatório, supostamente teria caráter restritivo e que tal exigência seria ilegal;
- b) Quanto aos itens de maior relevância, por seu turno, a impugnante apresentou uma série de apontamentos desconexos e mal redigidos, não restando claro qual sua intenção ou tampouco se pretende impugnar o texto editalício;
- c) Que a representação realizada através do Processo TCE-RJ 221.352-8/2022 solicitaria a alteração da referida cláusula editalícia;

1.2.2 – A Impugnante Sanelagos;

- a) Em sentido extremamente similar àquilo alegado pela Impugnante Trópico, alega ser ilegal a exigência de comprovação de capacidade técnica pautada na demonstração de experiência anterior através de atestados pretéritos;



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA PÚBLICA 004/2022
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 1.815/2022

- b) Que a exigência de atestado de capacidade técnica incluindo itens com maior relevância restringem a competitividade do certame.

1.2.3 – A Impugnante Wes

- a) Que os itens indicados como parcelas de maior relevância técnica profissional e técnica operacional nos itens 10.5.2.2.1.3, 10.5.2.2.1.4, 10.5.3.8.3 e 10.5.3.8.4 não possuem relevância financeira frente ao valor do certame, razão pela qual sua exigência nesta condição seria ilegal;
- b) Que as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo devem ser observadas em conjunto;

2 – DO MÉRITO

2.1. Da Impugnante Trópico

Inicialmente, para que se registre, é extremamente lamentável que **NOVAMENTE** a empresa ora impugnante, na pessoa de sua representante, tenha manifestado em sua peça impugnatória de forma agressiva, chegando a sugerir (apesar da péssima redação textual) que a disposição editalícia teria o potencial de “*direcionamento à determinada empresa*”. **Esta não é a verdade!**

Não se sabe se por falta de boa-fé ou por simples falta do exercício de leitura, a Impugnante distorce os fatos, utilizando-se de um pequeno trecho do Acórdão nº 154417/2022-PLENV proferido no autos do Processo TCE-RJ 221.352-8/2022 totalmente fora de contexto para tentar dar subsídio ao seu pleito, o que não se sustenta, como veremos a seguir, deixando claro que sua ânsia por vitória ultrapassa as questões técnicas e processuais, onde o fato é ignorado ou omitido para que se travista um interesse com genuinidade.

Pois bem, novamente, ressaltamos que esta CPL tem se guiado rigorosamente, durante toda a sua atuação neste exercício, pelos princípios regentes da Administração Pública, em especial a Legalidade, a Impessoalidade e a Moralidade.

No exercício do seu direito de suscitar questões inerentes ao procedimento licitatório, a Impugnante pode trazer a baila todo e qualquer tipo de matéria de fato e de direito que combata aquilo que julgue ilegal, mas não pode, entretanto, distorcer fatos e muito menos, apontar ainda que de maneira sutil, qualquer intenção de direcionamento de licitação, o que seria, na verdade, um crime.

Este é um segundo aviso direcionado à empresa em um curtíssimo espaço de tempo: Toda e qualquer alegação de suposta intervenção intencional, seja para mal ou para bem, por parte desta Comissão Permanente de Licitação ofende e desrespeita, não apenas os agentes públicos que compõem o seu quadro, mas as pessoas físicas ocupantes dos respectivos cargos, dizendo



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA PÚBLICA 004/2022
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 1.815/2022

muito mais a respeito dos acusadores do que dos acusados. Encerramos a questão com a lição jurídica que ensina que *“a boa fé se presume; a má fé se prova”*. E com base nesta lição, alertamos à Recorrente que toda e qualquer alegação que pressuponha má fé por parte da Comissão ou dos membros da Coordenadoria Especial de Licitações em sua atuação, venha ela de pessoa física ou pessoa jurídica, poderá vir a ser alvo dos procedimentos administrativos, civis e penais que se façam necessários, sujeitando-se às mais graves sanções e punições aplicáveis, em seja qual for o âmbito, tendo o acusador incumbência de comprovar aquilo que alega.

Falta cordialidade e trato à Impugnante, como já faltou em outros momentos, mas isto diz muito mais sobre si do que sobre esta Administração Pública, neste ato, representada pela Comissão Permanente de Licitações. Lamentamos profundamente.

Adentrando perfunctoriamente a questão que ensejou o pleito impugnatório, tal quesito habilitatório já fora projetado em inúmeros certames anteriores e, diante disso, muito já se debateu entre os setores técnicos acerca de sua necessidade, sua finalidade, sua conveniência, seus benefícios, seus fundamentos legais e jurisprudenciais e principalmente quanto à sua forma de apresentação. Como exemplo, o debate já fora alvo de questionamento anterior em relação à disposição do edital inerente à Tomada de Preços nº 05/2022. Isto posto, das regras editalícias e ainda do esclarecimento prestado pelo setor técnico naquela ocasião e já constante no portal da transparência, **extrai-se que discórdia legal reside exclusivamente na impossibilidade de exigência de CAT em nome de pessoa jurídica, o que não há hipótese ou ocasião de exigência.**

Na forma dos esclarecimentos já prestados outrora pelo setor técnico deste Município, os quais encontram-se irrestritamente disponíveis ao conhecimento geral e ao alcance de todos, constitui intuito do edital neste quesito que a licitante deverá apresentar atestado de capacidade técnica, em que se figure como contratada e, para fins de comprovação do reconhecimento da obra por órgão de classe competente, que tal atestado venha acompanhado da Certidão de Acervo Técnico-CAT que por óbvio deverá estar registrada em nome do profissional que acompanhou o empreendimento na época, ainda que tal profissional não mais esteja vinculado à licitante e portanto não seja o mesmo profissional a ser designado pelo licitante para acompanhamento da obra objeto da presente licitação.

Acerca da legalidade da exigência, temos as seguintes manifestações, recentes, do Tribunal de Contas da União

[Acórdão 927/2021 Plenário](#) (Representação, Relator Ministro Augusto Nardes)

Licitação. Qualificação técnica. Atestado de capacidade técnica. Pessoa jurídica. Capacidade técnico-profissional. Capacidade técnico-operacional. Pessoa física. Transferência.

Não se admite a transferência do acervo técnico da pessoa física para a pessoa jurídica, para fins de comprovação de qualificação técnica em licitações públicas, pois a capacidade técnico-operacional (art. 30, inciso II, da [Lei 8.666/1993](#)) não se confunde com a capacidade técnico-profissional (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), uma vez que a primeira considera aspectos típicos da pessoa jurídica, como instalações, equipamentos e equipe, enquanto a segunda relaciona-se ao profissional que atua na empresa.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA PÚBLICA 004/2022
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 1.815/2022

Acórdão 3094/2020 Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

Licitação. Qualificação técnica. Conselho de fiscalização profissional. Atestado de capacidade técnica. Capacidade técnico-operacional. Capacidade técnico-profissional. ART. CREA.

É irregular a exigência de que o atestado de capacidade técnico-operacional de empresa participante de licitação seja registrado ou averbado no Crea (art. 55 da [Resolução-Confea 1.025/2009](#)), cabendo tal exigência apenas para fins de qualificação técnico-profissional. Podem, no entanto, ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou as anotações e registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) emitidas pelo conselho de fiscalização em nome dos profissionais vinculados aos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade às informações constantes nos documentos emitidos em nome das licitantes.

Na forma instruída pela Secretaria Municipal de Obras, Saneamento e Drenagem, a questão demonstra-se clara, vejamos, *in verbis*:

“Em que pese não ser possível a emissão de CAT em nome da pessoa jurídica, a emissão do mesmo documento em nome do responsável técnico pela obra, não apenas é possível como é uma obrigação estabelecida pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia.

A Certidão de Acervo Técnico - CAT é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, as atividades registradas no Crea, que constituem o acervo técnico do profissional. O acervo técnico do profissional, por sua vez, é o conjunto das atividades desenvolvidas ao longo de sua vida profissional compatíveis com suas competências e registradas no Crea por meio de Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs.

Neste sentido, o CAT demonstra-se como sendo a maneira mais segura e eficiente para que a Administração Pública, ou qualquer outro contratante, verifique a autenticidade de documentos relacionados à vida técnica pregressa, tanto da executante, quanto do profissional que conduz ou conduziu determinado serviço.

Isto posto, para que a Administração Pública, no caso em comento, se coloque em posição de plena segurança, no que diz respeito à autenticidade da documentação de capacidade técnica exigida às pretensas licitantes que intentem participar da licitação em questão, as mesmas deverão apresentar o CAT de seus responsáveis técnicos que se vinculem àquela Pessoa Jurídica, ainda que os referidos profissionais não venham a



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA PÚBLICA 004/2022
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 1.815/2022

ser responsáveis pelo serviço eventualmente contratado e/ou sequer integrem mais os quadros de pessoal da licitante.

Para que não reste dúvida, o que se busca é o Acervo Técnico de pessoa física vinculado à pessoa jurídica da licitante que comprove que a empresa, de fato, prestou os serviços em questão. (Grifo Nosso)

Diferentemente daquilo que alega a impugnante, a exigência não possui capacidade de frustrar o viés competitivo e muito menos é capaz de efetuar qualquer tipo de direcionamento do procedimento licitatório. A Impugnante, que pareceu tão engajada em realizar pesquisas sobre o tema, poderia ter dispensado parte deste tempo verificando que em diversas outras oportunidades a exigência foi apresentada e cumprida pelos participantes de outros certames licitatórios, sem qualquer indício de direcionamento e/ou frustração à competitividade dos respectivos certames.

Visto isto, não resta dúvida quanto à legalidade da exigência documental editalícia. Tampouco resta dúvida que a CAT exigida, que não diz respeito à Pessoa Jurídica, mas deve, necessariamente vinculá-la na condição de contratada, é solicitada justamente para que reste indiscutível sua autenticidade.

A prova de que não há qualquer ilegalidade na exigência reside precisamente no mesmo acórdão que suscitou a Impugnante, aquele proferido no autos do Processo TCE-RJ 221.352-8/2022, mais precisamente no parágrafo seguinte ao mencionado pela Impugnante de forma totalmente tendenciosa.

Em que pese o *Parquet* de contas ter opinado pela alteração do texto, esta indicação foi feita no sentido de **adequar sua redação para que tenha mais clareza, não havendo qualquer indício de ilegalidade na exigência, como tenda induzir a erro a Impugnante.**

Sobre o tema, opinou de forma brilhante a Conselheira Relatora:

“Pois bem. Como visto, esclareceu o jurisdicionado a inexistência de ilegalidade na exigência editalícia constante no item 10.5.1.2.1, estando o objetivo do requisito em consonância com o regramento legal de regência da matéria. Não exige o item 10.5.1.2.1 do Edital a emissão de Certidão de Acervo Técnico (CAT) ou de Anotações e Registros de Responsabilidade Técnica (ART/RRT) em nome de pessoa jurídica, mas sim que estes documentos sejam emitidos pelo conselho de fiscalização em nome dos profissionais vinculados aos atestados, como forma de conferir autenticidade e



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA PÚBLICA 004/2022
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 1.815/2022

veracidade às informações constantes nos documentos emitidos em nome das licitantes.

Por outras palavras, não há no Edital a exigência de CAT emitido em nome de pessoa jurídica, mas tão somente que o conteúdo do atestado seja corroborado por meio de CAT emitido em nome de pessoa física à qual a licitante se vincule na condição de empresa executante (ou contratada). Resta, portanto, observada a vedação contida no art. 552 da Resolução-Confea nº 1.025/20093, estando o item de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, mencionada pelo corpo técnico.

Não obstante a ausência da ilegalidade alvitrada pela representante, verifico, tal qual observado pela própria coordenadoria competente, que a redação do dispositivo questionado deveria ser mais clara, explicitando a intenção administrativa, motivo pelo qual entendo adequada determinação ao jurisdicionado para que em certames futuros os termos da referida cláusula sejam alterados, a fim de se evitar interpretação diversa da pretendida. (Grifos e destaques no original)

Desta feita, resta incontroverso que os apontamentos realizados pela Corte Estadual de Contas indicam que apenas a redação do texto deve ser adequada, no sentido de esclarecer os motivos residentes por trás da exigência, não havendo que se falar em ilegalidade na regra que determina a apresentação dos documentos, pelo que não assiste razão aos argumentos apresentados pela Impugnante, vez que esta não trouxe em sua peça nenhum argumento fático jurídico capaz de demonstrar a inexigibilidade do documento.

Por fim, importante mencionar que a Impugnante ataca sem clareza, coerência e/ou coesão as parcelas de maior relevância exigidas para comprovação, tanto da capacidade técnica-operacional quanto da técnica-profissional exigidas no item que tange a documentação que comprova a capacidade técnica das pretensas licitantes, pelo que não restou claro se, de fato, a empresa intentou impugnar o texto editalício mencionado.

2.2. Da Impugnante Sanelagos

Inicialmente, naquilo que concerne à suposta ilegalidade da exigência de documentação que comprove a capacidade técnica operacional das pretensas licitantes, nos reportamos ao mérito das questões trazidas pela Impugnante Trópico.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA PÚBLICA 004/2022
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 1.815/2022

Como já bastante exercitado e demonstrado, não há qualquer ilegalidade, tanto na exigência como quanto à forma com que se apresenta no instrumento convocatório em comento, sendo este, inclusive, o fresco e recente posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro sobre edital deste Município.

Assim, igualmente, não merece prosperar o argumento da Impugnante.

No que diz respeito à suposta restrição do caráter competitivo pela exigência de itens de maior relevância vinculados à comprovação de capacidade técnica-operacional, devemos consignar que a exigência de comprovação de serviços vinculados aos itens de maior relevância do certame decorre do Termo de Referência que instrui o procedimento licitatório, este, por sua vez, elaborado pelos Técnicos da Secretaria Municipal de Obras, Saneamento e Drenagem, ora requisitante, de acordo com seus próprios critérios de conveniência e oportunidade.

Quanto ao tema, a possibilidade de exigência de capacidade técnica vinculada às parcelas de maior relevância da obra encontra respaldo no art. 30, §1º, I da Lei 8.666/1993, não trazendo, a impugnante, qualquer matéria de fato e/ou de direito capazes de demonstrar a inexigibilidade e/ou a ilegalidade do requerimento.

Isto posto, uma vez demonstrada a legalidade das exigências de comprovação de capacidade técnica-operacional prévia e de que a referida capacidade esteja vinculada aos itens de maior relevância da obra, novamente, o caminho mais prudente é aquele que aponta para a manutenção da exigência dos documentos de comprovação técnica solicitados pela Pasta Requisitante.

2.3. DA IMPUGNANTE WES

Inicialmente, observamos que a questão suscitada se assemelha muito àquela apresentada pela **Impugnante Sanelagos**, residindo na suposta ilegalidade de exigência de itens de maior relevância. Ocorre que a **Impugnante Wes** reforça o seu pleito alegando que os itens apontados como de maior relevância técnica pela Secretaria Municipal de Obras, Saneamento e Drenagem, estes previstos nos itens 10.5.2.2.1.3, 10.5.2.2.1.4, 10.5.3.8.3 e 10.5.3.8.4 não possuem relevância financeira frente ao valor do certame.

Pois bem, indiscutível a legalidade da exigência de comprovação de capacidade técnica vinculada às parcelas de maior relevância, o cerne da questão reside na suposta irrelevância financeira alegada pela Impugnante, que diz, ainda que *“A maior relevância e o valor significativo são um binômio e, devem ser interpretados em conjunto, ou seja, não basta a parcela ter relevância técnica, ela também deverá ter um valor expressivo e vice e versa”*.

Ocorre que o pleito do impugnante não se fundamenta. A uma porque se escora em uma portaria redigida no ano de 2008 pelo Departamento Nacional de Infra Estrutura e Transportes – DNIT, que não possui nenhuma vigência e/ou aplicação a este Município. A duas, porque todo o



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA PÚBLICA 004/2022
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 1.815/2022

suporte jurisprudencial indicado é igualmente antigo, tratando-se de decisões proferidas nos anos de 2007 e 2000, ou seja, uma delas há mais de 20 anos.

Inobstante não ser o tempo um fator decisivo para a observância ou não de um julgado, fato é que em nenhuma das jurisprudências colacionadas indicam que a parcela de maior relevância técnica e o valor significativo devem ser observados em conjunto, pelo contrário, todas tratam exclusivamente sob o prisma dos valores das licitações a que se referem.

Sobre o tema, como tem sido posicionado por esta CPL em outras questões, é necessário que se tenha cautela com a observância de julgados “aleatórios” de cortes de contas diversas, inclusive quanto a acórdãos proferidos pelo TCU. Isto porque um acórdão leva em consideração os fatos e peculiaridades de um único processo, não possuindo força de ser observado como jurisprudência consolidada.

Por seu turno, aplica-se à Administração Pública o princípio da legalidade administrativa o qual determina que os administrados somente poderão ser obrigados a fazer (ou proibidos de não fazer) ou deixar de fazer (ou proibidos de fazer) junto à Administração Pública, sem seu consentimento, caso lei adequada assim o determine.

Neste sentido, não há legislação específica aplicável a este Município que determine taxativamente o valor a ser observado para que seja possível a determinação objetiva daquilo que se considera valor significativo, razão pela qual não se pode pressupor que determinado valor eventualmente seria considerado irrisório para uma corte de contas que sequer tem incumbência de fiscalizar a contratação em questão, diga-se de passagem.

Diante deste cenário, tratando-se de questão manifestamente técnica, o pleito impugnatório fora submetido à Secretaria Municipal de Obras, Saneamento e Drenagem, ora requisitante e responsável técnica pelas contratações deste tipo realizadas pelo Município, pelo que esta se manifestou na forma do documento anexo à presente peça, cabendo destacar o seguinte trecho:

“ ...

As parcelas de maior relevância técnica, são os serviços identificados como sendo de maior complexidade técnica, do qual a inexecução importe em risco elevado para a Administração. Ainda sobre o tema, é de suma importância para o resultado almejado pela contratação, a execução dos itens devidamente indicados no processo administrativo de contratação.

...



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA PÚBLICA 004/2022
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 1.815/2022

Ora, conforme se pode notar **não há um limite específico que defina o que pode ser utilizado na seleção de parcela de maior relevância, pelas normas da Lei 8.666/93.**

O impugnante utiliza uma Portaria do TCU, que fora, naquele caso convencionado como itens de maior relevância, aqueles que constem do objeto licitado em valor igual ou superior a 4% (quatro por cento). Adiante, fora levantado a restrição da concorrência, que não pode ser confundida com qualificação técnica.

Em suma, o impugnante se apega a relevância financeira dos itens, que não retrata obrigatoriamente a realidade no que se refere a qualificação técnica, para execução do objeto pleiteado.

Diante de todo exposto, opino pelo não acolhimento da referida impugnação, e encaminho o presente à Coordenadoria Especial de Licitações e Contratos para que seja dado o devido prosseguimento.”

Isto posto, diante da manifestação da Secretaria Técnica Requisitante, abstrai-se que a exigência dos itens estão vinculadas à sua importância técnica para a o alcance do objetivo municipal, qual seja, o da execução do objeto na forma solicitada.

Assim, diante da alegada necessidade técnica exposta pela Secretaria Solicitante e na falta de ordenamento jurídico próprio que delimite objetivamente aquilo que é considerado valor significativo, **não assiste razão aos argumentos apresentados pela Impugnante**, vez que esta não trouxe em sua peça nenhum argumento fático jurídico capaz de demonstrar a inexigibilidade do documento.

Isto posto, mais uma vez demonstrada a legalidade da exigência de comprovação de capacidade técnica-operacional vinculada aos itens de maior relevância da obra e justificada a natureza técnica da exigência feita pela Secretaria Municipal de Obras, Saneamento e Drenagem, novamente, o caminho mais prudente é aquele que aponta para a manutenção da exigência dos documentos de comprovação técnica solicitados pela Pasta Requisitante.



BÚZIOS
PREFEITURA

Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura da Cidade de Armação dos Búzios
Secretaria Municipal de Administração
Coordenadoria Especial de Licitações e Contratos

ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA PÚBLICA 004/2022
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 1.815/2022

Por todo o exposto, com o devido respaldo da Secretaria Técnica competente e requisitante e, principalmente, com suporte da Corte Estadual de Contas a Comissão de Licitação, **não encontra oportunidade para reforma do texto do instrumento convocatório**, razão pela qual opta por conhecer as impugnações apresentadas e, no mérito, negar-lhes provimento.

Armação dos búzios, 28 de Dezembro de 2022.

LUIZ FERNANDO CAMPOS
PRESIDENTE

RENAN M. RAPOSO DA SILVA
MEMBRO

RENATA GUIMARES DA SILVA
MEMBRO