



## JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO SEI Nº 9027847/2021 - SAP.UPR

Joinville, 27 de abril de 2021.

**FEITO:** IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

**REFERÊNCIA:** EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 016/2021

**OBJETO:** REGISTRO DE PREÇOS, VISANDO A FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ROÇADA MANUAL E MECANIZADA PARA ATENDER AS NECESSIDADES DAS SUBPREFEITURAS REGIONAIS DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE.

**IMPUGNANTE:** ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA

### I – DAS PRELIMINARES

Trata-se de Impugnação Administrativa interposta pela empresa ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, contra os termos do Edital de **Pregão Eletrônico nº 016/2021**, para o **Registro de Preços**, visando a futura e eventual **contratação de empresa para prestação de serviços de roçada manual e mecanizada para atender as necessidades das Subprefeituras Regionais do Município de Joinville**.

### II – DA TEMPESTIVIDADE

Verifica-se a tempestividade e a regularidade da presente Impugnação, recebida na data de 26 de abril de 2021, atendendo ao preconizado no art. 41, §2º da Lei de Licitações e no item 12.1 do Edital.

### III – DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

A empresa ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA apresentou Impugnação ao presente Edital, pelas razões descritas abaixo.

A Impugnante alega, em síntese, que a apresentação de Atestado de Capacidade Técnica registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA, conforme exigência do subitem 10.6, letra "k", do edital, restringe o caráter competitivo do certame.

Prossegue alegando, que existe diferença entre Qualificação Técnica Operacional e a Qualificação Técnica Profissional, sendo que a Lei nº 8.666/93 trata de atestado registrado em órgão competente apenas para a capacitação técnico profissional.

Salienta que, a legislação não exige o registro do Atestado de Capacidade Técnica, no conselho de classe competente, em nome da empresa licitante, conforme previsão na Decisão nº PL-2294/2019, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA, mas sim, procede com registro do técnico-profissional.

Aduz, que o instrumento convocatório não prevê a possibilidade do somatório dos atestados, configurando como rigor exagerado e restringindo o caráter competitivo do certame.

Menciona ainda, que o artigo 30, da Lei nº 8.666/93, possibilita o somatório dos atestados de capacidade técnica, para comprovar a quantidade mínima exigida no edital.

Ao final, requer o provimento da presente Impugnação, a fim de que o edital exija apenas o Atestado de Capacidade Técnico-Profissional registrado no CREA, bem como a possibilidade expressa de somatório dos atestados, com a consequente republicação do edital para sanar eventual interpretação dúbia no que tange à qualificação técnica das proponentes.

#### IV – DO MÉRITO

Inicialmente, cabe elucidar que todas as exigências dispostas no Edital de Pregão Eletrônico nº 016/2021, foram pautadas em conformidade com a legislação vigente, não carecendo de revisão, conforme será demonstrado a seguir.

Analisando a Impugnação interposta pela empresa ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, sob a luz da legislação aplicável e do Edital, passamos a discorrer sobre os argumentos apresentados.

Acerca da exigência da apresentação do Atestado de Capacidade Técnica devidamente registrado no CREA, vejamos o que dispõe o subitem 10.6, alínea "k", do edital:

**"10.6 – A documentação para fins de habilitação é constituída de:**

**(...)**

**k) Atestado de capacidade técnica** devidamente registrado no CREA ou outro Conselho Competente comprovando que **o proponente** tenha executado serviço de características compatíveis com o objeto dessa licitação, que corresponde a 25% (vinte e cinco por cento) do total a ser executado, ou seja, 720.000 m<sup>2</sup> de **execução de roçada manual e/ou mecanizada."**

Nesse sentido, é importante ressaltar que a citada exigência decorre do art. 30, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93:

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

(...)

**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 (...)** (grifado).

No mesmo sentido, o artigo 4º, inciso XIII da Lei Federal nº 10.520, dispõe:

"Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e **qualificações técnica e econômico-financeira;**

(...)" (grifado).

Logo, da leitura dos referidos dispositivos, é notório reconhecer que a Lei é clara ao exigir dos interessados em contratar com a Administração Pública a demonstração, dentre outros requisitos, da **qualificação técnica do proponente**. Sobre o tema, assim esclarece a doutrina:

Através da análise da qualificação técnica, ainda na fase de habilitação do certame licitatório, deve o proponente demonstrar sua idoneidade e capacidade para executar os encargos relativos ao objeto da licitação, demonstrando já ter desempenhado "atividade pertinente e **compatível em características, quantidades e prazos**" com esse objeto, conforme previsto no art. 30, inc. II, da Lei nº 8.666/93 (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Temas polêmicos sobre licitações e contratos. 5ª Ed. São Paulo: Melhoramentos, 2006, p. 140).

Consoante com o exposto, o Tribunal de Contas da União possui entendimento firme no sentido de que é possível a exigência de demonstração de experiência prévia em características e quantidades compatíveis com o objeto licitado, conforme o acórdão nº 1432/2010 – Plenário, abaixo transcrito:

A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que as exigências de atestados de capacidade técnico-operacional devem se limitar aos mínimos que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução do empreendimento, de acordo com o disposto no art. 37 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

No que diz respeito à alegação relativa à determinação da Lei, em exigir atestados apenas em nome dos responsáveis técnicos, é notório reconhecer que o referido instrumento é claro ao exigir dos

interessados em contratar com a Administração Pública, a demonstração, dentre outros requisitos, de qualificação técnica, realizada sob dois aspectos: **a técnico-operacional** (através do atestado registrado no CREA ou outro Conselho Competente) e **a técnico-profissional** (através do Acervo Técnico – CAT).

A **qualificação técnico-operacional** refere-se exclusivamente a **experiência da pessoa jurídica** e a sua aptidão para realizar um determinado serviço ou obra, comprovando assim que a **empresa** executou anteriormente contrato cujo objeto era compatível com o previsto para a contratação visada pela Administração. De outro lado, a qualificação técnico-profissional indica a existência, no quadro permanente da empresa, de profissionais cujo acervo técnico comprove a responsabilidade pela prestação de serviços com características compatíveis àquela pretendida pela Administração.

Logo, a aptidão para desempenho de serviços compatíveis com o objeto de uma licitação é comprovada através de ATESTADOS e ACERVOS, ou seja, mediante a qualificação técnico-operacional e técnico-profissional dos proponentes, e foram justamente esses documentos solicitados no Edital.

Ademais, cumpre ressaltar que o instrumento convocatório não condiciona a apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT) vinculada ao Atestado de Capacidade Técnica. Deste modo, o interessado poderá apresentar a CAT de um profissional e o Atestado de Capacidade Técnica da empresa, ambos registrados no CREA (ou outro conselho competente), mesmo que o referido atestado faça menção a outro responsável técnico.

Nesse sentido, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA, através da Resolução nº 1.025/09 dispõe:

Art. 47. O acervo técnico é o conjunto das atividades desenvolvidas ao longo da vida do profissional, compatíveis com suas atribuições e registradas no Crea por meio de anotações de responsabilidade técnica.

(...)

Art. 57 – Parágrafo único. O atestado é a declaração fornecida pela contratante da obra ou serviço, pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, que atesta a execução de obra ou a prestação de serviço e identifica seus elementos quantitativos e qualitativos, o local e o período de execução, os responsáveis técnicos envolvidos e as atividades técnicas executadas.

E ainda, em consulta ao *site* do CREA/SC, como exemplo, verifica-se o procedimento necessário para registrar o atestado, vejamos:

#### **CAT com Registro de Atestado – para obra ou serviço concluído**

Certidão de Acervo Técnico que certifica ARTs registradas em Acervo, cuja finalidade é registrar o Atestado (ou documento similar) da obra ou serviço concluído, objeto de um único contrato, expedido sempre pelo Contratante da obra ou serviço, utilizado para participação em concorrências públicas, conforme Lei 8.666/93. (grifado)

#### **Registro de Atestado**

O registro é formalizado pelo vínculo efetuado entre o Atestado expedido pelo contratante e a Certidão de Acervo Técnico da ART da obra/serviço, efetuado através de autenticação eletrônica adicionada na imagem do atestado vinculando-o à respectiva certidão e ao protocolo de solicitação, dispensando a aposição de selos ou carimbos ao documento original por

parte do CREA-SC.

Para este procedimento é emitida uma CAT específica da ART da obra/serviço exclusivamente para o registro desse Atestado e que deve sempre acompanhá-lo para comprovação do registro.

O número do protocolo também é informado na certificação final da CAT. Informações ou ressalvas pertinentes, caso necessário, são transcritas na própria CAT. (Disponível em: <https://portal.crea-sc.org.br/profissional/acervo-tecnico/acervo-tecnico-no-pais/procedimentos-para-cat/cat-com-atestado/>. Acesso em 27 de abril de 2021).

Isto posto, conforme expressamente estabelecido no subitem 10.6, alínea “k”, do edital, o **atestado emitido em nome da pessoa jurídica** deverá estar registrado na entidade profissional competente, conforme estabelece o art. 30, parágrafo 1º da Lei nº 8.666/93.

Ainda, em homenagem ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, cabe esclarecer que a ampliação da disputa entre os interessados se pauta na Lei. Não sendo cabível a ampliação da disputa em contrariedade à norma legal, e sob risco de confrontar a segurança da futura contratação.

Importante ressaltar que a Administração sempre observa para que as exigências de qualificação técnica não sejam desarrazoadas a ponto de frustrar o caráter competitivo do certame, devendo tão-somente constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais. E esse foi o intuito da determinação prevista no presente Edital, razão pela qual foi exigida a apresentação de Atestado de Capacidade Técnica registrado no CREA ou outro Conselho Competente, comprovando que o proponente já executou serviços de características compatíveis com o objeto do edital.

Quanto à exigência da qualificação técnico-operacional, questão à qual se refere a presente Impugnação, Marçal Justen Filho afirma:

Excluir a possibilidade de requisitos acerca da capacitação técnica operacional conduz, em termos gerais, a colocar em risco a execução satisfatória da futura contratação. A Administração Pública poderá contratar sujeito sem a experiência necessária a execução de certo objeto contratual.

Enfim, lei proibindo providências necessárias a salvaguardar o interesse público seria inconstitucional. Se exigências de capacitação técnico-operacional são indispensáveis para salvaguardar o interesse público, o dispositivo que as proibisse seria incompatível com o princípio da supremacia do interesse público.

**Diante disso, deve-se adotar para o art. 30 interpretação conforme a Constituição. A ausência de explícita referência, no art. 30, a requisitos de capacitação técnico-operacional não significa vedação à sua previsão. A cláusula de fechamento contida no §5º não se aplica à capacitação técnico-operacional, mas a outras exigências.** (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos / Marçal Justen Filho. 9ª ed. São Paulo, Dialética, 2002) (grifado).

Dessa forma, é primordial que seja exigido das licitantes sua comprovação técnico-operacional, uma vez que a doutrina tem se manifestado a favor de sua exigência, além da qualificação referente ao profissional vinculado à empresa. Nesse sentido, é a orientação dos Tribunais pátrios:

“A Administração Pública tem o direito de assegurar o cumprimento do objeto licitado, verificando se a empresa realmente tem suporte para executar a obra ou a prestação do serviço, em prol do interesse público” (Agravo de Instrumento n. 2006.022989-7, da Capital, rel. Des. Rui Fortes, julgado em 06/03/2007).

(...) "O exame do disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, em sua parte final, referente a "exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações "revela que o propósito a objetivado é oferecer iguais oportunidades de contratação com o Poder Público, não a todo e qualquer interessado, indiscriminadamente, mas, sim, apenas a quem possa evidenciar que efetivamente dispõe de condições para executar aquilo a que se propõe" (Adilson Dallari). (sublinhou-se) (REsp 172232 /SP, rel. Ministro José Delgado) (Mandado de Segurança n. 2010.044330-4, da Capital, rel. Des. José Volpato de Souza, julgado em 10/12/2010).

“(...) É certo que não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações. Dessarte, inexistente violação ao princípio da igualdade entre as partes se os requisitos do edital, quanto à capacidade técnica, são compatíveis com o objeto da concorrência. In casu, a exigência, prevista no edital, de apresentação de atestados que comprovem a experiência anterior dos participantes na prestação dos serviços objeto de licitação não é abusiva ou ilegal, pois é uma forma de demonstrar sua capacidade técnico-operacional segundo os critérios discricionariamente estabelecidos pela Administração para a execução a contento dos serviços (STJ, REsp 361.736/SP, rel. Min. Franciulli Netto, DJ 31/03/2003).

“Não fere a igualdade entre os licitantes, 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, inciso II, da Lei n. 8.666/93' (REsp 1.257.886/PE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11.11.2011)” (RMS 39883/MT, rel. Min. Humberto Martins, DJe 03/02/2014).

Assim, a Administração, buscando a contratação de empresa que efetivamente trabalhe na área e seja capaz de mobilizar os elementos necessários ao desenvolvimento da atividade prevista no objeto, optou por exigir a comprovação da capacidade técnico-operacional das interessadas no presente certame por meio de atestado de capacidade técnica devidamente registrado no Conselho Competente.

Deste modo, em nenhum momento houve por parte da Administração a intenção de

restringir o número de participantes. Pelo contrário, a própria doutrina e jurisprudência têm apresentado entendimento de que é possível sim, ser exigido atestado de capacidade técnica que comprove a prestação de serviços com o objeto licitado. Tal exigência possui a finalidade de garantir segurança na execução da futura contratação, de modo a resguardar os interesses da Administração.

Portanto, não há que se falar em interpretação dúbia no que tange à qualificação técnica das proponentes, como alega a Impugnante, visto que o edital é claro ao exigir a qualificação **técnico-operacional** (através do atestado registrado no CREA ou outro Conselho Competente) **e a técnico-profissional** (através do Acervo Técnico – CAT).

Ainda acerca do Atestado de Capacidade Técnica, a Impugnante alega que o edital não faz menção quanto à possibilidade do somatório de atestados, conforme previsto no artigo 30, da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, conforme a própria Impugnante cita em sua peça impugnatória, **"a regra é aceitar o somatório de atestado para fins de qualificação técnica. Mediante o somatório, faculta-se ao interessado que não lograria êxito em demonstrar sua capacidade por meio de um único atestado, que o faça conjugando experiências diversas."**

E ainda, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, também citado pela Impugnante, **"o impedimento ao somatório de atestados é medida excepcional que deve estar amparada em justificativa de ordem técnica e exige vedação expressa no edital da licitação"**.

Logo, é de conhecimento dos licitantes que é possível somar os atestados, bem como apresentar quantos atestados forem necessários para comprovar sua capacidade técnica, apesar do edital não reger expressamente esta possibilidade.

Deste modo, não há que se falar em revisão do edital para possibilitar o somatório dos atestados, sendo que é somente nos casos de proibição do somatório que deverá constar de forma expressa no instrumento convocatório.

Neste sentido, vejamos a decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União:

(...)

5. O entendimento desta Casa é o de que, na aferição da experiência das licitantes por meio de atestados de serviços realizados, deve-se permitir o somatório desses nos casos em que a demonstração satisfatória da aptidão técnica do concorrente demande a apresentação de mais de um atestado. Ou seja, em condições normais, aceita-se o somatório de atestados para o fim de comprovação de capacidade técnica, a não ser que haja motivo bastante para justificar a exigência de atestado único ou a imposição de outras limitações (Acórdãos 1.237/2008, 2.150/2008, 2.882/2008 e 1.231/2012, todos do Plenário).

6. Na mesma linha temos o [Acórdão 849/2014-TCU-Segunda Câmara](#), mencionado pela unidade técnica, cujo voto condutor traz consignado que é vedada a imposição de limites ou de quantia certa de atestados ou certidões para fins de comprovação da qualificação técnica, a menos que a natureza e a complexidade técnica da obra ou do serviço mostrem ser indispensáveis tais restrições, devendo a Administração, nesses casos, comprovar a pertinência e a necessidade da fixação de limites ou de não permitir o somatório de atestados no exame da qualificação técnica do licitante.

7. Diante disso, **a inexistência de regra expressa no Edital 24/2014 permitindo o somatório não configura, a meu ver, violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, já que justamente o impedimento à**

**utilização de mais de um atestado, por implicar algum tipo de restrição à competitividade do certame, é que demandaria, além da demonstração do seu cabimento por parte do contratante, estar expressamente previsto no edital.** (Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1983/2014 - Plenário. Relator José Múcio Monteiro. 3Data da Sessão 30/07/2014) (grifado)

(...)

Portanto, não há qualquer impedimento para a apresentação de vários atestados de capacidade técnica, a fim de comprovar o quantitativo exigido no subitem 10.6, alínea "k", do edital.

Com efeito, preservar a competitividade e preços vantajosos constitui importante norte nas licitações realizadas pela Administração, da mesma forma a garantia de que o serviço contratado será prestado de acordo com a necessidade do órgão licitante. Por conseguinte, verifica-se que a exigência de apresentação do documento exigido no subitem 10.6, alínea "k", do Edital, não prejudica a competitividade do certame.

Diante do exposto, não assiste razão à Impugnante quanto à alegação de que a referida exigência de Atestado de Capacidade Técnica registrado no CREA, ou outro conselho competente, restringe o caráter competitivo do certame quando, na verdade, busca garantir o efetivo cumprimento do objeto do Edital. E ainda, como não existe previsão quanto à vedação do somatório de atestados, estes serão somados para fins de cumprimento da quantidade mínima exigida no edital.

## V – DA CONCLUSÃO

Nesse contexto, entendemos serem infundadas as razões apresentadas pela Impugnante, visto que não foram demonstradas irregularidades capazes de macular o procedimento licitatório, não insurgindo razões que impeçam a continuidade do Edital de Pregão Eletrônico nº 016/2021.

## VI – DA DECISÃO

Por todo o exposto, considerando as fundamentações aqui demonstradas e, principalmente, em homenagem aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da eficiência e da vinculação ao instrumento convocatório, decide-se por conhecer da Impugnação e, no mérito, **INDEFERIR** as razões contidas na peça interposta pela empresa ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, mantendo-se inalterados os regramentos estabelecidos no instrumento convocatório.



Documento assinado eletronicamente por **Percia Blasius Borges, Servidor(a) Público(a)**, em 28/04/2021, às 09:43, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Silvia Cristina Bello, Diretor (a) Executivo (a)**, em 28/04/2021, às 16:11, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Mafra, Secretário (a)**, em 28/04/2021, às 16:14, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **9027847** e o código CRC **1B20E62D**.

---

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguauçu - CEP 89221-005 - Joinville - SC -  
[www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br)

---

20.0.063467-7

9027847v32