



**GOVERNO MUNICIPAL  
RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO**



**CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 2017.02.23.1**

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES, COMERCIAIS E RECICLÁVEIS; CAPINAÇÃO, ROÇAGEM E VARRIÇÃO DE VIAS PÚBLICAS; PODA DE ARVORES E PINTURA DE MEIOS-FIOS NO MUNICÍPIO DE LAVRAS DA MANGABEIRA/CE.**

Trata-se de análise de pedido de impugnação formulado pela empresa CONSTRUTORA PEDROSA LTDA-ME contra o Edital epigrafado, alegando para tanto, em apertada síntese, que o instrumento convocatório encontra-se eivado de vícios por exigir comprovação de quitação das obrigações fiscais da pessoa jurídica junto ao Conselho Regional de Administração, por não permitir a comprovação do vínculo do administrador com a empresa licitante por meio de contrato de prestação de serviços, por exigir atestado de capacidade técnica registrado no CREA em nome da pessoa jurídica/licitante e, ao fim, por erros materiais no orçamento básico.

A impugnação é tempestiva.

Passo a analisar.

Em que pesem as razões que levam à administração solicitar quitação de anuidade perante conselho de fiscalização profissional, entendo assistir razão à impugnante quando sustenta que a exigência é indevida, isto porque dela não cuidou o art. 30 da Lei nº 8.666/93 e suas alterações posteriores, que fixou o rol de documentos de que pode se valer a administração para aferir a capacidade técnica dos participantes, *in verbis*:

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

**I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;**

(...)”

Ênfase acrescida.

Da literalidade do inciso I do art. 30 da Lei nº 8.666/93, alterada e consolidada, extrai-se que a lei limitou-se a exigir a prova de registro ou inscrição em entidade profissional competente,



## GOVERNO MUNICIPAL

inexistindo espaço para exigências afetas à prova de quitação. E, nesse sentir, a cláusula editalícia encontra-se em desconformidade com o princípio da legalidade.

Válido citar precedente jurisprudencial do Tribunal de Contas da União sobre a temática em discussão, *in verbis*:

Ementa: Não exija dos licitantes, para fins de habilitação, prova de quitação de anuidades junto ao conselho de fiscalização profissional ao qual a empresa e os profissionais estejam ligados, pois essa exigência não está prevista na lei, em especial nos arts. 27 a 33 da Lei no 8.666/1993. (Acórdão 890/2007. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa)

Ementa: determinação à Superintendência Regional Norte da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO) para que seja excluída, dos certames licitatórios e de contratações diretas, a exigência de prova de registro e regularidade das anuidades da licitante e de seu responsável técnico junto ao Conselho Regional de Administração, em afronta aos artigos 3º, § 1º, inc. I, e 30, inc. I, da Lei nº 8.666/1993 (item 1.7.3.2, TC-012.174/2008-8) (Acórdão nº 6.625/2010-2ª Câmara. Relator: Benjamin Zymler. DOU de 22.11.2010).

Cita-se, ainda, a decisão ementada do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, *in verbis*:

**Ementa:** Mandado de segurança - reexame necessário - **licitação - edital** que repete certame anterior não anulado - vedação - comprovação de **capacidade** técnica quantitativa - relação direta com o objeto - permissão legal - **exigência** de comprovação de quitação perante conselho ou entidade profissional - fase de habilitação - ilegalidade - reforma parcial da sentença. 1 - Viola os princípios da legalidade e da eficiência a abertura de **edital de licitação** contendo objeto semelhante a concorrência anterior que não foi anulada ou declarada nula. 2 - Não é ilegal a fixação de quantidade operacional em **edital de licitação** quando inerente ao próprio objeto do certame, conforme art. 30, inciso II e art. 33, da Lei 8.666, de 1993. 3 - Na fase de habilitação, é lícito exigir da empresa apenas o registro ou inscrição perante a entidade profissional competente, vedado extrapolar o limite legal para se exigir comprovante de quitação. TJ-MG - Ap Cível/Reex Necessário AC 10461120012392002 MG (TJ-MG). Data de publicação: 26/07/2013. Ênfase acrescida.



## GOVERNO MUNICIPAL



No que respeita à comprovação da relação do administrador com o quadro permanente da empresa por meio de vínculo societário ou trabalhista, entendo que o edital merece igual reparo, para o fim de admitir a possibilidade de demonstração do referido vínculo através de contrato de prestação de serviços, em alinhamento à exigência já estabelecida no item 4.6.3.1 alínea “c” do edital, e em conformidade com o posicionamento da jurisprudência e a doutrina que permeiam o tema. Senão, vejamos:

“É irregular, para fins de habilitação técnico-profissional, a exigência de que o responsável técnico pela obra pertença ao quadro permanente de funcionários da licitante (arts. 3º, parágrafo 1º, inciso I, da Lei 8666/93.” (Acórdão 1084/2015 – Plenário)

**“Pregão para contratação de serviços: 2 - Qualificação técnico-profissional e conceito de “quadro permanente”, previsto no art. 30, § 1º, I, da Lei n.º 8.666/93**

Outra possível irregularidade suscitada pela representante envolvia a exigência editalícia de que “A licitante vencedora comprovará possuir em seu quadro permanente na data prevista para a entrega dos documentos, profissional(is) de nível superior devidamente reconhecido(s) pela entidade competente (CRA), detentor(es) de atestado(s) ou certidão(ões) de Acervo Técnico, devidamente registrado(s) no CRA da região onde os serviços foram executados (...)”. Sobre o tema lembrou o relator o conteúdo do subitem 9.2.2.3 do Acórdão n.º 727/2009, por meio do qual o Plenário determinou ao Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior que, nos futuros procedimentos licitatórios realizados pelo órgão, “abstenha-se de exigir do licitante a comprovação de possuir no quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional habilitado detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes ao do objeto a ser licitado, **admitindo a possibilidade de comprovação do vínculo do responsável técnico também por meio de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum**”. Segundo a unidade técnica que atuou no feito, “tal exigência impõe um ônus desnecessário às empresas, na medida em que seriam obrigadas a manter entre seus empregados um número muito maior de profissionais ociosos, sob pena de inabilitação”. Acompanhando proposição do relator, deliberou a Segunda Câmara no sentido de expedir determinação corretiva à Fiocruz em relação aos futuros procedimentos licitatórios realizados pela entidade. Precedentes citados: Acórdãos n.ºs 1547/2008 e 727/2009,



## GOVERNO MUNICIPAL

ambos do Plenário. Acórdão n.º 434/2010-2ª Câmara, TC-007.521/2009-3, rel. Min. Aroldo Cedraz, 09.02.2010.

Interessante destacar os escólios doutrinários de Marçal Justen Filho sobre o conceito de quadro permanente:

“Não é possível, enfim, transformar a exigência de qualificação técnica profissional em uma oportunidade para garantir “emprego” para certos profissionais. Não se pode conceber que as empresas sejam obrigadas a contratar, sob vínculo empregatício, alguns profissionais para participar da licitação. A interpretação ampliativa e rigorosa da exigência do vínculo trabalhista se configura como uma modalidade de distorção: o fundamental para a Administração Pública é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus trabalhos por ocasião da execução do futuro contrato. É inútil, para ela, que os licitantes mantenham profissionais de alta qualificação empregados apenas para participar da licitação.” Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª edição, Editora Revista dos Tribunais, pág. 603)

Lado outro, no que toca à exigência relativa à capacidade técnico-operacional, não se identifica lesão à lei de regências das licitações e contratações públicas, haja vista que a mesma encontra previsão em seu art. 30, *in verbis*:

“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.

§ 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



## GOVERNO MUNICIPAL

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;

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

**§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.**

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

§ 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.

§ 7º Vetado.

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo



## GOVERNO MUNICIPAL

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.” Ênfase acrescida.

É cediço que para fins de demonstração da qualificação técnica dos licitantes a Administração poderá se valer tanto de exigências voltadas à comprovação da qualificação técnica do corpo de profissionais quanto da qualificação técnica da própria empresa, exigindo cumulativamente a comprovação de capacidade técnico-profissional e operacional. É o que posiciona a doutrina e a jurisprudência pátrias. Senão vejamos:

Logo de início, invoca-se a 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.”

A Corte de Contas do Estado de São Paulo adota idêntico entendimento, posicionando-se favoravelmente à exigência da qualificação operacional:

“SÚMULA Nº 24 – Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.”

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro comunga do mesmo pensamento, *in verbis*:

“**Ementa:** Agravo de Instrumento. Direito Constitucional. Direito Administrativo. Lei de Licitações. Mandado de Segurança. Decisão que deferiu liminar liminarmente a Agravada, sua continuidade procedimento licitatório, sob o fundamento de ter sido preenchido os requisitos do item 7.8.13, "b", do Edital. Inconformismo manifestado pela Concessionária de Águas e Esgotos. **Inexistência de ilegalidade na decisão que, em sede**



## GOVERNO MUNICIPAL

administrativa, concluiu pela inabilitação da Agravada no certame em questão, sob o argumento de não ter sido apresentado atestado comprovando a qualificação da empresa para a construção de reservatório de concreto armado, embora tenha em seus quadros, engenheiro com CAT em seu nome, que cumpre tal exigência. Distinção entre a capacidade técnico-operacional prevista no art. 30, II da Lei 8666/93, da capacidade técnica-profissional, disposta no art. 30, § 1º, do mesmo diploma legal. Enquanto a primeira é relativa à pessoa jurídica participante da licitação, prestando-se à comprovação de que a empresa já prestou o serviço para outrem, serviços idêntico ou similar ao objeto da licitação, a segunda, visa ao aferimento da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos. Exigência formulada pela Agravante de ver demonstrada a experiência anterior da licitante, de modo a que seja comprovada sua infraestrutura e capacidade organizacional para realização do serviço, o que não se relaciona, diretamente, com a experiência do profissional de engenharia. Sobre o tema a jurisprudência do STJ já decidiu: "ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - COMPROVAÇÃO DE IDONEIDADE TÉCNICA. (ART. 30, § 1º DA LEI 8.666/93). 1. O atestado de comprovação de qualidade técnica da empresa deve ser expedido em nome das empresas e não dos profissionais que a integram. 2. Recurso especial provida para denegar a segurança" (STJ - REsp n.º 172199 - SP - Rel. Min. Eliana Calmon - Segunda Turma - J. 16.04.2001 - In DJU de 13.08.2001, p. 88). TJ-RJ - AGRAVO DE INSTRUMENTO AI 00754788720158190000 RIO DE JANEIRO CAPITAL 15 VARA CIVEL (TJ-RJ). Data de publicação: 29/03/2016

A matéria fora igualmente apreciada pelo Superior Tribunal de Justiça, que em diversas oportunidades manifestou-se uniformemente pela possibilidade da exigência. Transcreve-se a decisão na forma em que ementada, *in verbis*:

**“Ementa:** ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO PÚBLICA - SERVIÇOS DE LEITURA DE HIDRÔMETROS E ENTREGA DE CONTAS - EDITAL - EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR - CAPACITAÇÃO TÉCNICA - ARTIGO 30 , § 1º , I , E § 5º DA LEI N. 8.666/93 - RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. 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



## GOVERNO MUNICIPAL

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. "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" (Marçal Justen Filho, in "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", 8ª ed., Ed. Dialética, São Paulo, 2000, p. 335). Recurso especial não conhecido. STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 361736 SP 2001/0116432-0 (STJ). Data de publicação: 31/03/2003

Recorre-se, ainda, à doutrina de Marçal Justen Filho, *litteris*:

"A comprovação da capacidade técnico-operacional continua sendo exigível não obstante o veto oposto à letra b do §1º do art. 30. Na verdade, do dispositivo impunha limitações a essa exigência, e sua retirada do texto legal deixou a critério da entidade licitante estabelecer, em cada caso, as exigências indispensáveis à garantia das obrigações." (Justen Filho, Marçal. Licitação e Contrato Administrativo, 14ª ed. 2007, p. 151)

A própria Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, preconiza a exigência de qualificação técnica necessária para salvaguardar o cumprimento das obrigações contratuais, *in verbis*:

"XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."



## GOVERNO MUNICIPAL

É preciso que se entenda que a lei de regência das licitações e contratações públicas encontra-se em vigor e, assim, a exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica devidamente registrado na entidade profissional competente decorre de expresso regramento legal, estando, portanto, amparada no princípio da legalidade que rege os atos da administração pública.

Essa, inclusive, é a inteligência do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

“Administrativo. Licitação. Interpretação do art. 30, II e § 1º, da Lei 8.666/93.

1. **Não se comete violação ao art. 30, II, da Lei 8.666/93, quando, em procedimento licitatório, exige-se a comprovação, em nome da empresa proponente, de atestados técnicos emitidos por operadoras de telefonia no Brasil de execução, em qualquer tempo, de serviço de implantação de cabos telefônicos classe L e C em período consecutivo de vinte e quatro meses, no volume mínimo de 60.000 HxH, devidamente certificados pela entidade profissional competente.**

(...)

3. Mandado de segurança denegado em primeiro e segundo graus.

4. Recurso especial improvido (Res. Nº 172.232-SP, rel. Min. José Delgado, DJU de 21.9.98, RSTJ 115/194). Ênfase acrescida.

Além disto, não se pode olvidar que a Emenda Constitucional nº 19/98 incorporou o princípio da eficiência aos pilares da atividade administrativa, autorizando, assim, à administração acautelar-se quanto ao cumprimento satisfatório do objeto licitado, o que neste caso se implementa com a comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes.

Nesta senda, invocamos novamente os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

“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.” (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14º Ed, São Paulo: Dialética, 2010, p. 438)



## GOVERNO MUNICIPAL

Interessante destacar, por fim, recente julgado do Tribunal de Contas da União que versou sobre a inaplicabilidade de resolução baixada por entidade de classe às licitações e contratações públicas da disciplina. Naquela oportunidade, encontrava-se sob exame a capacidade técnico-operacional de empresas licitantes. É válida a transcrição.

### “Sumário:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. CONTRATO DE REPASSE. INABILITAÇÃO ANTE O NÃO ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DE COMPOSIÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA E NÃO ACEITAÇÃO DE ATESTADO EMITIDO EM NOME DE OUTRA EMPRESA. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. EMISSÃO DE ATESTADO COM BASE EM NORMA DO CFA QUE PERMITE A JUNÇÃO DO ACERVO TÉCNICO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO AO ACERVO DA EMPRESA. ILEGALIDADE DO DISPOSITIVO. OITIVA DO CFA. AFRONTA AO DISPOSTO NA LEI 8.666/1993. DISTINÇÃO ENTRE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL E QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

### Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Gradux Brasil Eireli EPP contra atos praticados na Concorrência 004/2015, tipo menor preço global, promovida pelo Município de Itabuna/BA, com o objetivo de contratar empresa especializada para realização do Projeto Técnico Social de Participação Comunitária, componente do Programa Minha Casa Minha Vida, no Condomínio Residencial “Gabriela”, a ser custeado com recursos do Contrato de Repasse 421445-7, incluído no âmbito das ações relativas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com valor estimado em R\$ 289.305,32;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. conhecer da presente representação, vez que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, determinar ao Conselho Federal de Administração e aos Conselhos Regionais de Administração que, ao



## GOVERNO MUNICIPAL

emitirem certidões fundamentadas nas atuais disposições do art. 30, §3º, da Resolução Normativa CFA 464/2015, **registrem a inaplicabilidade do documento às licitações e às contratações realizadas pela Administração Pública, considerando que o dispositivo afronta os ditames do art. 30, inciso II, e §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;**

9.3. com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, determinar ao Conselho Federal de Administração que, no prazo de 30 dias contados a partir da ciência, promova os ajustes necessários na Resolução Normativa CFA 464/2015, de modo a **evidenciar a inaplicabilidade de seu art. 2º, §3º, às licitações e às contratações realizadas pela Administração Pública, uma vez que o dispositivo está em desacordo com os ditames do art. 30, inciso II, e §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;**

9.4. dar ciência deste acórdão à representante e à Prefeitura Municipal de Itabuna/BA;

9.5. dar ciência deste acórdão ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que divulgue a matéria;

9.6. arquivar este processo.

(...)

### Voto:

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Gradux Brasil Eireli EPP contra atos praticados na Concorrência 004/2015, tipo menor preço global, promovida pelo Município de Itabuna/BA, com o objetivo de contratar empresa especializada para realização do Projeto Técnico Social de Participação Comunitária, componente do Programa Minha Casa Minha Vida, no Condomínio Residencial “Gabriela”, a ser custeado com recursos do Contrato de Repasse 421445-7, incluído no âmbito das ações relativas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com valor estimado em R\$ 289.305,32.

2. Segundo argumentado na peça inicial, a empresa representante teria sido indevidamente inabilitada em decorrência dos seguintes fatos:

a) (...)



## GOVERNO MUNICIPAL

b) apresentou atestados de qualificação técnica em nome de outra empresa, o Instituto Compasso Consultoria Empresarial e Governamental Ltda.

(...)

4. No segundo tópico, a empresa informa que recebeu parte do patrimônio e o acervo técnico de seu sócio-administrador e responsável técnico, que antes integrava o quadro societário do Instituto Compasso. A transferência de acervo técnico estaria fundamentada na Resolução Normativa do Conselho Federal de Administração 464/2015, de 22/4/2015, a qual permite o acréscimo, ao acervo da pessoa jurídica, do acervo técnico do administrador, do tecnólogo e de outros bacharéis na área da Administração, contratado como responsável técnico, seja como sócio, empregado ou como autônomo. Como comprovação, foi incluída certidão de acervo técnico emitida pelo Conselho Regional de Administração da Bahia elaborada com base na mencionada norma.

(...)

6. No segundo ponto, a unidade técnica igualmente não acatou as alegações do representante por entender que “a certificação emitida pelo Conselho Regional de Administração envolvendo a conjunção de acervos técnicos de naturezas distintas introduz grande margem de incerteza acerca da sua validade”, apesar da existência de permissivo constante da Resolução CFA 464/2015. Consoante entendimento da unidade técnica, teria sido correta a decisão da Comissão de Licitação no sentido de não acatar a comprovação de acervo técnico emitida em nome de outra empresa de propriedade do sócio-administrador da licitante.

7. Em conclusão, a Secex/BA considerou devida a inabilitação da representante. Consequentemente, foi proposto conhecer da representação e, no mérito, considerá-la improcedente.

**8. Ao examinar o feito, entendi que merecia aprofundamento o tópico relativo à comprovação da qualificação técnica, uma vez que este envolveu questionamento acerca da norma editada pelo CFA, que passou a permitir o acréscimo do acervo do responsável técnico ao acervo técnico da empresa que ele viesse a integrar.** Ante as eventuais repercussões da norma nos procedimentos a serem adotados em outros certames promovidos pela Administração Pública e da ausência de deliberações desta Corte tratando do tema, determinei o encaminhamento do processo à Selog para que a unidade se manifestasse sobre o assunto.



## GOVERNO MUNICIPAL

(...)

10. No que se refere ao segundo ponto, também foi confirmado o posicionamento da Secex/BA quanto à improcedência das alegações da representante. Segundo registrado na instrução, não há fundamento para se aceitar a transferência do acervo técnico da pessoa física para a pessoa jurídica, como permitido pelo CFA. Foi defendido que a capacitação técnico-operacional da empresa não se confunde com a capacitação do profissional, uma vez que a primeira abrange também as instalações, o aparelhamento, as metodologias de trabalho e os processos internos de controle de qualidade, entre outros aspectos. A unidade instrutiva considerou que, nesse contexto, não há garantia de que o simples fato de a empresa contar com o profissional irá resultar na execução satisfatória do serviço, já que outros fatores são necessários para a adequada prestação.

11. A unidade técnica ponderou que, no tocante às licitações públicas, a aplicação da norma pode resultar em afronta ao interesse público ante a possibilidade de que empresas tecnicamente despreparadas apresentem atestados de qualificação de titularidade de outra empresa em razão da transferência do profissional.

12. Por conseguinte foi proposto realizar-se a oitiva do Conselho Federal de Administração quanto à legalidade do art. 2º, § 3º, da Resolução Normativa 464, de 22/4/2015, que assim dispõe:

“Art. 1º - Ficam criados no Sistema CFA/CRA's os Acervos Técnicos de Pessoas Físicas e Pessoas Jurídicas registradas nos CRA's;

Art. 2º Os acervos Técnicos de que trata o art. 1º desta Resolução Normativa serão constituídos por meio de Registros de Comprovação de Aptidão para Desempenho de Atividades de Administração – RCA no Conselho Regional de Administração;

9...)

§ 3º - Ao Acervo Técnico de Pessoas Jurídicas, poderá ser acrescido o Acervo Técnico do Administrador, do Tecnólogo e de outros Bacharéis em determinada área da Administração, contratado pela empresa como se Responsável Técnico, seja como sócio ou como autônomo. “



## GOVERNO MUNICIPAL

13. Em resposta, o Presidente do CFA alegou que a norma visou a atender ao disposto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993 ao possibilitar que empresas recém-constituídas pudessem participar de certames públicos mediante o recebimento do acervo do responsável técnico. Segundo o dirigente, a capacidade técnica pertence ao responsável técnico e não à empresa. Também pontuou que a transferência seria permitida somente da pessoa física para a pessoa jurídica, mas não entre pessoas jurídicas.

14. Essas justificativas foram rejeitadas pela Selog, em instrução cujos fundamentos acolho como razões de decidir e incorporo a esta proposta de deliberação. Não obstante essa concordância, entendo cabível traçar alguns comentários sobre a questão.

15. Observa-se que o cerne da justificativa tomada pelo CFA reside na confusão entre os conceitos de capacidade técnico-operacional (art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993) e de capacidade técnico-profissional (art. 30, §1º, inciso I). Ressalte-se, contudo, que a distinção entre esses dois conceitos apresenta-se estabelecida na Lei de Licitações.

16. A qualificação técnico-operacional corresponde à capacidade da empresa, visto que o dispositivo que trata do assunto, o art. 30, inciso II, da lei, refere-se a aspectos típicos desse ente, como instalações, equipamentos e equipe, *in verbis*:

“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.”

17. Já a capacidade técnico-profissional relaciona-se ao profissional que atua na empresa, conforme expresso no art. 30, §1º, inciso I, da lei, que referencia especificamente o profissional detentor do respectivo atestado, nos seguintes termos:



## GOVERNO MUNICIPAL

“§ 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.”

18. É certo que os vetos presidenciais apostos na Lei 8.666/1993 dificultaram, à primeira vista, a visualização desses conceitos na referida lei. Todavia, há muito a jurisprudência desta Casa (vide Acórdão 1706/2007-Plenário) e a doutrina já deixaram clara a delimitação entre qualificação técnico-operacional e qualificação técnico-profissional.

19. Do ponto de vista prático, não restam dúvidas quanto à distinção desses dois institutos. A título explanatório, tomo emprestada a lição de Marçal Justen Filho, que coloca a questão com propriedade, nos seguintes termos:

“As diferenças derivam da distinta natureza das duas espécies de sujeitos, mas também da diversidade quanto à própria atividade envolvida. A qualificação técnico-profissional configura experiência do ser humano no desenvolvimento de sua atividade individual. É atributo pessoal, que acompanha sua atuação no mundo. O ser humano tem existência limitada no tempo, o que acarreta a transitoriedade de seus potenciais.

Já as organizações empresariais transcendem à existência limitada das pessoas físicas que as integram. Sua qualificação para o exercício de certo empreendimento decorre da estrutura organizacional existente. A substituição de alguns membros da organização pode ser suportada sem modificações mais intensas do perfil da própria instituição. Aliás, a alteração da identidade de alguns sujeitos pode ser totalmente irrelevante para a identidade da organização em si mesma. Portanto, a experiência-



## GOVERNO MUNICIPAL

qualificação empresarial pode ser mantida, ainda quando o decorrer de tempo produza modificação das pessoas físicas vinculadas ao empreendimento.” [JUSTEN FILHO. Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 5ª. ed. São Paulo: Dialética, 2000.]

20. A diferença na natureza dos dois conceitos e a distinção estabelecida em lei impedem que se efetue a junção de acervos. Portanto, resta nítido que não há fundamento legal e fático para que se promova o acréscimo do acervo da pessoa física ao acervo da pessoa jurídica, para fins de comprovação de qualificação em licitações públicas, tal como permitido pelo o art. 2º, §3º, da Resolução Normativa CFA 464/2015.

21. A Selog concluiu que a aplicação desse dispositivo fere o interesse público, tendo em vista a possibilidade de virem a ocorrer situações irregulares como:

a) “a transferência de acervo técnico de pessoa física à pessoa jurídica pode ensejar o ‘comércio’ de acervo, permitindo assim que empresas aventureiras participem de licitação sem que possuam a real capacidade de executar o objeto, apenas pela simples formalização de contrato com responsável técnico detentor da qualificação requerida”;

b) podem ocorrer fraudes a serem praticadas com o objetivo de fugir de eventual aplicação de penalidade, uma vez que a possibilidade de junção de acervos favorece a abertura e o fechamento de empresas, sem que a empresa fechada perca seu acervo, bastando que o profissional detentor dos registros migre para a nova pessoa jurídica.

22. Por conseguinte, a ilegalidade da norma, sob o enfoque da Lei 8.666/1993, dá respaldo ao Tribunal para que acolha a proposta da Selog no sentido de determinar ao Conselho Federal de Administração que promova ajustes na norma a fim de evidenciar sua inaplicabilidade às licitações e contratações públicas.

23. Ademais, penso que, em caráter preventivo, deva ser imediatamente determinado ao CFA e aos Conselhos Regionais de Administração que, ao emitirem certidões fundamentadas no art. 2º, §3º, da Resolução Normativa CFA 464/2015, registrem sua inaplicabilidade às licitações e contratações públicas.

(...)



## GOVERNO MUNICIPAL

25. Assim, verifica-se que são improcedentes as alegações da representante, motivo pelo qual acolho a proposta originalmente formulada pela Secex/BA para que o Tribunal conheça da representação e a considere improcedente. Também acolho as providências sugeridas pela Selog quanto à normatização expedida pelo CFA, com ajustes de redação.” **AC-2208-33/16-Plenário**. Ministro Relator AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI Processo: 000.969/2016-8. Data da sessão: 24/08/2016. Ata: 33/2016 Tipo do processo: REPRESENTAÇÃO (REPR)

Por todo o exposto, sobressai inequívoca a possibilidade da exigência inserta no item 4.7.1 do instrumento convocatório, por encontrar previsão legal.

Ao final, quanto às insurgências lançadas contra o orçamento básico, oportuno transcrever na íntegra o parecer técnico emitido pelo engenheiro do Município, no qual restou consignado um erro de cálculo na planilha orçamentária, a merecer retificação.

“Parecer técnico referente a um erro de cálculo da planilha de orçamento do edital licitatório nº 2017.02.23.1 do município de Lavras da Mangabeira-CE. Trata-se de um erro cometido na planilha de orçamento do edital nº 2017.02.23.1 referente a coleta de resíduos sólidos. Na composição de custos unitários do item 1.4 (COLETA SELETIVA E TRANSPORTE DE MATERIAL RECICLÁVEL) da planilha orçamentária (fls. 172), na linha de denominação “TOTAL SIMPLES” onde lê-se R\$ 1.616,12, passará a ser R\$ 9.831,61 (mão de obra + Equipamentos + EPI = 3.169,20 + 6.545,00 + 117,41). Na mesma composição, na linha “TOTAL GERAL” e “PREÇO UNITÁRIO DOS SERVIÇOS” onde lê-se R\$ 4.884,15 passará a ser R\$ 15.075,46 (total simples + valor encargos + BDI = 9.831,61 + 2.321,12 + 2.922,73). Na planilha orçamentária (fls. 179) na coluna de preço unitário e preço total do item 1.4 (COLETA SELETIVA E TRANSPORTE DE MATERIAL RECICLÁVEL), onde lê-se R\$ 4.884,15, passará a ser R\$ 15.075,46. Na mesma planilha orçamentária (fls. 179), na linha do subtotal do item 1.0 onde lê-se R\$ 143.123,12, passará a ser R\$ 153.314,43. Na planilha orçamentária (fls. 180) na linha denominada “TOTAL SIMPLES MENSAL (LOTE 1)”, onde lê-se R\$ 162.285,31, passará a ser R\$ 172.476,62. Na mesma planilha orçamentária (fls. 180), na linha denominada “TOTAL COMPOSTO MENSAL”, onde lê-se R\$ 260.033,96 passará a ser R\$ 270.225,27. Na mesma planilha orçamentária (fls. 180), na linha denominada “TOTAL COMPOSTO 10 MESES” onde lê-se R\$ 2.600.339,60, passará a ser R\$ 2.702.252,70.”



## GOVERNO MUNICIPAL

Desta forma, por todo o exposto, decide-se pelo conhecimento da impugnação, porque atendidos os pressupostos de sua admissibilidade, e, no mérito, pelo seu parcial provimento.

Lavras da Mangabeira/CE, 22 de março de 2017.

  
**Rivaldo Oliveira Ferrer**  
Presidente da Comissão Permanente de Licitações  
Município de Lavras da Mangabeira/CE