

**PARECER JURÍDICO Nº. 1359/2022 – L.C.  
IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

<b>Órgão Responsável:</b> Secretaria Municipal de Administração.
<b>Referência:</b> Licitação na modalidade Pregão Presencial nº 085/2022.
<b>Protocolo nº:</b> 2022030661.
<b>Impugnante:</b> GOLDEN AMBIENTAL E CONSTRUÇÕES EIRELI.
<b>CNPJ/MF Impugnante:</b> 09.410.984/0001-53.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES E CONTRATOS – PARECER JURÍDICO – PREGÃO PRESENCIAL 085/2022 – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA COMO: COLETA **MANUAL E MECANIZADA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS DOMICILIARES E COMERCIAIS; IMPLANTAÇÃO, MANUTENÇÃO E HIGIENIZAÇÃO DE CONTÊINERES METÁLICOS COM CAPACIDADE DE 1.200 LITROS; OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ATERRO SANITÁRIO; VARRIÇÃO MANUAL DAS VIAS E LOGRADOUROS, INCLUINDO A LIMPEZA, LAVAGEM E DESODORIZAÇÃO DE FEIRAS LIVRES E EVENTOS; SERVIÇOS GERAIS DE CAPINA MANUAL, ROÇADA E PINTURA DE MEIO FIO; COLETA SELETIVA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL; COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS NA ZONA RURAL COM CAIXAS ESTACIONÁRIAS, DISPONIBILIZANDO OS MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS PARA A EXECUÇÃO DO OBJETO, DE FORMA CONTÍNUA, VISANDO ATENDER ÀS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE CATALÃO-GO – RESPOSTA A PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO – LEI FEDERAL Nº 10.520/02, DEC. FEDERAL 3.555/00 E LEI FEDERAL 8.666, de 1993.**

**1. RELATÓRIO**

Adveio a esta Procuradoria Jurídica Municipal, a fim de se conferir análise e parecer, via do Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, por sua chefia, o processo administrativo nº 2022030661, que trata sobre licitação, na modalidade Pregão Presencial, autuado sob o nº 085/2022, com vistas a “*Contratação de serviços de limpeza*”

*J*

*pública como: **COLETA MANUAL E MECANIZADA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS DOMICILIARES E COMERCIAIS; IMPLANTAÇÃO, MANUTENÇÃO E HIGIENIZAÇÃO DE CONTÊINERES METÁLICOS COM CAPACIDADE DE 1.200 LITROS; OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ATERRO SANITÁRIO; VARRIÇÃO MANUAL DAS VIAS E LOGRADOUROS, INCLUINDO A LIMPEZA, LAVAGEM E DESODORIZAÇÃO DE FEIRAS LIVRES E EVENTOS; SERVIÇOS GERAIS DE CAPINA MANUAL, ROÇADA E PINTURA DE MEIO FIO; COLETA SELETIVA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL; COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS NA ZONA RURAL COM CAIXAS ESTACIONÁRIAS,** disponibilizando os materiais e equipamentos necessários para a execução do objeto, de forma contínua, visando atender às necessidades do Município de Catalão-GO, conforme especificações constantes no Projeto Básico – Termo de Referência (Anexo I) do Instrumento Convocatório”.*

Anexo ao referido processo constou peça de Impugnação apresentada via e-mail, recebida em 03 de outubro de 2022 (segunda-feira), às 13h13min.

Precitada petição fora apresentada por GOLDEN AMBIENTAL E CONSTRUÇÕES EIRELI, CNPJ/MF nº 09.410.984/0001-53, que argumenta que ao analisar o edital e seus anexos, constatou-se irregularidade no item 9.4.2 do certame ao exigir a apresentação de contratos e/ou notas fiscais, em nome do licitante, relativo à execução de serviços compatíveis com as características do objeto da presente licitação, o que segundo a empresa Impugnante, afronta os artigos 28 a 31 da Lei 8.666/1.993.

Além disso, aduz a impugnante que o item 9.4.3. limita a participação das empresas ao exigir que a capacitação do responsável técnico seja específica de certos profissionais, em vez de ser aberta a todos aqueles com Certidão de Acervo Técnico – CAT emitido pelo órgão de engenharia responsável pela fiscalização, independente da especialidade.



Por último a Impugnante argumenta que o item 9.10 do Edital viola o § 3º, do art. 43, da Lei 8.666/1.993 ao permitir o Edital que empresas apresentem protocolos de requerimentos como documento substitutivo às certidões definitivas.

Diante disto, pede procedência ao Pedido de Impugnação e posterior adequações ao presente processo licitatório, nos termos do proposto na peça impugnatória.

Em síntese, é o relato do que basta, passo ao Parecer.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. –NATUREZA E EXTENSÃO DO PRESENTE PARECER:

Cogente digressão inicial quanto à natureza e extensão do presente ato, com o fim de que reste direcionado e alertado a autoridade superior sua autonomia decisória sobre eventuais ponderações/recomendações aqui destacadas, que impeçam ou eventualmente obstaculizem o regular sequenciamento do feito.

Tem a referida atuação jurídica, quanto ao momento legal do presente procedimento, a incumbência de análise quanto à conformidade dos atos praticados durante o processo com as disposições legais e normativas incidentes.

É instrumento jurídico obrigatório que possui o condão de auxiliar no controle interno dos atos administrativos. Tem natureza consultiva, na medida em que a partir de seu conteúdo é que a autoridade superior avaliará a extensão e gravidade de eventuais defeitos do processo ou sua integral conformidade com a legislação e, assim assessorado, bem defina o foco da Administração, quer pela continuidade do certame, quer por outra medida que o torne sem efeito, observada a autotutela administrativa.

### 2.2. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE:



Primeiramente, avalio que a presente Impugnação deve ser conhecida, por preencher os requisitos constantes do instrumento convocatório em epígrafe, assim como da legislação de regência, conforme vejamos:

**Pregão Presencial nº 085/2022**

[...]

**3. DO PRAZO PARA SOLICITAR ESCLARECIMENTOS, PROVIDÊNCIAS OU IMPUGNAR O INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO:**

**3.1. ATÉ 02 (DOIS) DIAS ÚTEIS**, antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o instrumento convocatório deste PREGÃO, única e exclusivamente através do e-mail: [nucleoeditaispregoes@catalao.go.gov.br](mailto:nucleoeditaispregoes@catalao.go.gov.br), cabendo ao Pregoeiro decidir sobre as alegações no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas após o recebimento das razões ou, quando for conveniente e oportuno, solicitar manifestação do Gestor ou de equipe técnica do órgão solicitante para fundamentar sua decisão.

**3.2.** Quando necessário e caso seja acolhida a petição contra o instrumento convocatório, será designada nova data para a realização do certame.

**3.3.** Decairá do direito de impugnar os termos do instrumento convocatório perante a administração o licitante que não o fizer **ATÉ O 02 (SEGUNDO) DIA ÚTIL** que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação, por falhas ou irregularidades que viciariam esse Edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

O pleito da parte Interessada-Impugnante fora recepcionado, como relatado, em 03 de outubro de 2022. Desse modo, resta evidente que sua impugnação foi protocolada dentro do prazo estabelecido para o respectivo fim, haja vista que a sessão pública foi designada para o dia 07 de outubro de 2022.

**3. DA ANÁLISE DO MÉRITO:**



Consoante já mencionado alhures, a impugnante em voga argumenta que ao analisar o edital e seus anexos, constatou-se irregularidade no item 9.4.2 do certame ao exigir a apresentação de contratos e/ou notas fiscais, em nome do licitante, relativo à execução de serviços compatíveis com as características do objeto da presente licitação, o que segundo a empresa Impugnante, afronta os artigos 28 a 31 da Lei 8.666/1.993.

Além disso, aduz a impugnante que o item 9.4.3. limita a participação das empresas ao exigir que a capacitação do responsável técnico seja específica de certos profissionais, em vez de ser aberta a todos aqueles com Certidão de Acervo Técnico – CAT emitido pelo órgão de engenharia responsável pela fiscalização, independente da especialidade.

Por último a Impugnante argumenta que o item 9.10 do Edital viola o § 3º, do art. 43, da Lei 8.666/1.993 ao permitir o Edital que empresas apresentem protocolos de requerimentos como documento substitutivo às certidões definitivas.

Diante disto, pede procedência ao Pedido de Impugnação e posterior adequações ao presente processo licitatório, nos termos do proposto na peça impugnatória.

Diante do Pedido de Impugnação ao Edital, verifica-se que sob o regime da Lei nº 8.666/1993, o art. 30, que disciplina a apresentação de atestado, não autoriza a Administração solicitar documento adicional, como contratos e/ou notas fiscais. A Administração não pode exigir algo que a lei não lhe permita.

Hely Lopes Meirelles, leciona que *“Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto, na Administração pessoal é licito fazer tudo o que a lei não proíbe. Na Administração Pública só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza.”*

Veja decisão do Tribunal da Justiça quanto ao assunto:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE  
SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO.



*ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE NOTAS FISCAIS. ILEGALIDADE. ORDEM CONCEDIDA PARA ANULAR AS SANÇÕES IMPOSTAS E IMPEDIR A SUSPENSÃO DO CREDENCIAMENTO DA IMPETRANTE DO SISTEMA DE CADASTRAMENTO DE FORNECEDORES. Não é lícito à Administração Pública fazer exigência que a lei não faz (artigo 30, II, da lei nº. 8.666/93). Sendo assim, a vinculação de comprovação da capacidade técnica por meio de apresentação das respectivas notas fiscais traduz-se ilegal e desarrazoada, violando direito líquido e certo do impetrante. (TJAC Tribunal Pleno, MS nº 5011276320108010000/AC, rel. Juiz Arquilau de Castro Melo, de 13/04/2011)*

Por um outro lado, o § 3º do artigo 43 da Lei 8666/93 disciplina sobre a realização de diligência sempre que necessário, a saber:

*§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.*

A promoção de diligência é realizada sempre que a comissão julgadora se esbarrar com alguma dúvida.

Logo, havendo dúvida sobre a veracidade do atestado de capacidade técnica, por exemplo, entende-se admissível a exigência da nota fiscal para a devida salvaguarda. Contudo, no caso apresentado, como o objetivo é a veracidade do atestado entende-se



que poderá ser suprida também através do contrato do serviço e/ou fornecimento que emanou o atestado, visita in loco, entre outros.

Em recente decisão a Corte de Contas da União manifestou-se:

*É indevida a exigência de que atestados de qualificação técnica sejam acompanhados de cópias das respectivas notas fiscais, visto não estarem estes últimos documentos entre os relacionados no rol exaustivo do art. 30 da Lei 8.666/1993 - Representação de empresa acusou possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 280/2012, promovido pelo Instituto Nacional de Câncer (Inca), destinado à contratação de solução de storage. Três empresas participaram do certame, sendo que a classificada em primeiro lugar veio a ser inabilitada. Entre os motivos que justificaram essa decisão, destaque-se a apresentação por essa empresa de atestados técnicos desacompanhados das notas fiscais, exigência essa que constara do respectivo edital. A respeito de tal questão, o relator anotou que "a jurisprudência do Tribunal é firme no sentido de que o art. 30 da Lei 8.666/1993, ao utilizar a expressão 'limitar-se-á', elenca de forma exaustiva todos os documentos que podem ser exigidos para habilitar tecnicamente um licitante (v.g. Decisão 739/2001 – Plenário; Acórdão 597/2007 – Plenário)". Ressaltou, ainda, que "nenhuma dúvida ou ressalva foi suscitada, pela equipe que conduziu o certame, quanto à idoneidade ou à fidedignidade dos atestados apresentados pela empresa". E, mesmo que houvesse dúvidas a esse respeito, "de pouca ou nenhuma utilidade teriam as respectivas notas fiscais". Em tal hipótese, seria*

*cabível a realização de diligências para esclarecer ou complementar a instrução, consoante autoriza do § 3º do art. 43 da Lei 8.666/1993. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator e por considerar insubsistente esse e o outro motivo invocados para justificar a mencionada inabilitação, decidiu: a) determinar ao Inca que torne sem efeito a inabilitação da detentora da melhor oferta na fase de lances, “anulando todos os atos subsequentes e retomando, a partir desse ponto, o andamento regular do certame”; b) dar ciência ao Inca de que a exigência de apresentação de atestados de comprovação de capacidade técnica “acompanhados de cópias das respectivas notas fiscais, afronta o disposto no art. 30 da Lei 8.666/1993”. **Acórdão 944/2013-Plenário, TC 003.795/2013-6, relator Ministro Benjamin Zymler, 17.4.2013.***

Deve-se frisar que não há discricionariedade da Administração optar ou não na realização de diligência, sempre que houver dúvidas sobre alguma informação a diligência torna-se obrigatória.

Acerca do assunto, observe o que leciona o jurista Marçal Justen Filho:

*“Suponha-se que o particular apresentou um certo atestado para comprovar o preenchimento de experiência anterior. Há dúvidas, no entanto, sobre a compatibilidade da contratação referida no atestado e o objeto licitado. Será obrigatório que a Comissão convoque o interessado a esclarecer a natureza de sua experiência anterior. Para tanto, será muita mais relevante a exibição de documentação do que as meras palavras do licitante. Logo, será facultado ao interessado apresentar a documentação*

*atinente à contratação de que resultou o atestado.” (cf. in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed., Dialética, São Paulo, 2010, p. 599).*

Ao cabo, é oportuno apresentar jurisprudências do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal da Justiça de São Paulo quanto ao assunto, respectivamente:

*“1. A faculdade conferida pelo artigo 43, § 3º, da Lei 8.666/93 à comissão de licitação para averiguar a veracidade de documento apresentado por participante do certame não retira a potencialidade lesiva da conduta enquadrada no artigo 304 do Código Penal. 2. A consumação do delito de uso de documento falso independentemente da obtenção de proveito ou da ocorrência de dano.” (HC nº 84.776/RS, 1ª T., rel. Min. Eros Grau, J. em 05.10.2004, DJ de 28.10.2004)*

*“Licitação. Habilitação dos proponentes. A conversão do julgamento em diligência para colher parecer técnico ou promover diligência para verificar, em concreto, realização de serviços pela proponente, não desatende, pelo contrário, cumpre a finalidade normativa do art. 43 da Lei 8.666/93” (TJSP, ApCv 82.422-5, DJ de 9/08/1999)*

Destarte, a exigência de nota fiscal junto aos atestados é exorbitante porém poderá ser uma forma de sanar dúvidas em possível diligência.

Diante disso, manifesta essa Procuradoria, pelo acolhimento da Impugnação em que pese as razões acima debatidas.

J

No que tange a exigência editalícia do item 9.4.3., que a capacitação do responsável técnico seja específica de profissional Engenheiro Civil ou Sanitarista, em vez de ser aberta a todos aqueles com Certidão de Acervo Técnico – CAT emitido pelo órgão de engenharia responsável pela fiscalização, independente da especialidade, compreendo assistir razão a Impugnante, haja vista que a capacidade técnico-profissional refere-se à comprovação de que a licitante possui em seu quadro permanente, na data prevista para a entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, que seja detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço com características semelhantes (pertinente e compatível com o objeto da licitação), de acordo com o art. 30, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/93.

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

*(...)*

*§ 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;*

Esse atestado deverá estar devidamente registrado na entidade profissional competente, ação essa que se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico). O Edital deverá fixar as parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto (exigências conjuntas) que devem constar do atestado, sendo vedada a fixação de quantitativos mínimos e prazos máximos.

Independente da especialidade do profissional, se este foi atestado para realização dos serviços licitados, exigir atestados de profissionais específicos é limitar a concorrência das licitantes, restringindo a competitividade.

Dessa forma, em que pese o referido item, merece acolhida a Impugnação, pelo que orienta-se pela sua alteração para fazer constar a possibilidade de que, para a qualificação técnica, a licitante deverá apresentar registro da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e comprovação de aptidão da empresa deverá ser realizada por Certidão de Acervo Técnico – CAT do profissional, independente da especialidade, o que comprovará a capacidade para desempenho da atividade pertinente e compatível em características ao objeto da presente licitação.

De outro lado, em relação as argumentações da Impugnante acerca do item 9.10, do Instrumento Convocatório, entende esta Procuradoria que não merece acolhida, haja vista que muito embora o Edital tenha permitido que empresas apresentem protocolos de requerimentos como documento substituto às certidões definitivas, esta permissão somente é possível como condição de participação do certame e em caráter habilitatório, o que dá ampla competitividade ao certame. Todavia, a celebração do contrato só deve ocorrer após a apresentação dos documentos requeridos no ato convocatório devidamente regulares e atualizados, sem prejuízo de aplicação do § 3º do artigo 43 da Lei 8666/93 que disciplina sobre a realização de diligência sempre que necessário.

Desse modo, em consonância aos ditames apresentados acima, entende-se pelo provimento parcial da presente impugnação, pela Retificação do Item 9.4.2. do Instrumento Convocatório, apenas para retirar a exigência de apresentação de contatos e/ou notas fiscais ante a afronta ao art. 30 da Lei 8.666/1.993, bem como pela Retificação do Item 9.4.3. para fazer constar a possibilidade de que, para a qualificação técnica, a licitante deverá apresentar registro da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e comprovação de aptidão da empresa deverá ser realizada por Certidão de Acervo Técnico – CAT do profissional, independente da especialidade, o que comprovará a capacidade para desempenho da atividade pertinente e compatível em características ao objeto da presente licitação.

### 3. CONCLUSÃO

De tudo o que se expôs, esta Procuradoria Jurídica do Município de Catalão/GO orienta, via do Procurador que este subscreve, pelo **Conhecimento** da Impugnação apresentada para, no mérito, **dar-lhe Parcial Provimento** pela Retificação do Item **9.4.2.** do Instrumento Convocatório, apenas para retirar a exigência de apresentação de contatos e/ou notas fiscais ante a afronta ao art. 30 da Lei 8.666/1.993, bem como pela Retificação do Item **9.4.3.** para fazer constar a possibilidade de que, para a qualificação técnica, a licitante deverá apresentar registro da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e comprovação de aptidão da empresa deverá ser realizada por Certidão de Acervo Técnico – CAT do profissional, independente da especialidade, o que comprovará a capacidade para desempenho da atividade pertinente e compatível em características ao objeto da presente licitação, com base no princípio da ampla competitividade, mantendo inalteradas as demais cláusulas e condições do Instrumento Convocatório.

Por conseguinte, conforme dispõe o item 3.2. do Instrumento Convocatório, caso seja acolhida a petição contra o instrumento convocatório, deverá ser designada nova data para a realização do certame.

J

SOLICITO, por derradeiro, a remessa do presente feito ao Núcleo de Editais e Pregões do Município de Catalão a fim de que tome conhecimento e dê prosseguimento ao feito de acordo com a praxe local.

É o parecer. S.M.J.

Catalão (GO) aos, 05 de outubro de 2022.

  
**João Paulo de Oliveira Marra**  
Procurador Chefe-Administrativo  
OAB/GO nº 35.133