



**PARECER JURÍDICO 318/2023 - PAP/PGM**

EMENTA:DIREITO ADMINISTRATIVO.  
LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO  
ELETRÔNICO. RECURSOS CONTRA A  
INABILITAÇÃO. VINCULAÇÃO AO  
INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. ART. 5º,  
66, 67, 164, 165, I, "c", DA LEI 14.133/2021.

**1. RELATÓRIO**

O presente parecer jurídico tem o propósito de responder à solicitação realizada pelo Prefeito de Guaxupé, visando a análise dos recursos protocolados pela empresas DNS ENGENHARIA LTDA e CONSTRUTORA EFERCON EIRELI EPP no processo da Concorrência Pública nº 004/2023, que tem por objeto a execução dos serviços de reforma no Ginásio Poliesportivo Maria Gabriela Monteiro da Silva.

Ao analisar o mérito dos recursos, o agente de contratação optou por não reconsiderar sua decisão original e encaminhou os autos para a autoridade administrativa, para a prolação da decisão definitiva.

É o breve relatório.

**2. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO**

Destaca-se, *ab initio*, que os recursos foram protocolados tempestivamente, de acordo com o artigo 165, I, "c" da Lei 14.133/2023. Dito isto, passa-se à análise e fundamentação do mérito recursal.

**2.1. DNS Engenharia Ltda.**

A empresa DNS Engenharia Ltda foi inabilitada no lote 1 com base nos seguintes fundamentos: incompatibilidade do CNAE da empresa com o objeto licitado, ausência de Certificado de Registro da Empresa junto ao CREA/CAU, falta de atestados de Capacidade Técnica operacional e Profissional, e ausência de Declaração de Conhecimento das exigências e condições do objeto e de Declaração de Responsabilidade Técnica.

Em seu recurso, a empresa alegou que a inabilitação deveria ser revista, uma vez que apresentou a alteração contratual comprovando as atividades relacionadas à construção civil. Argumentou que foi habilitada por outras prefeituras, onde foi contratada para construções e reformas similares.



A recorrente refutou apenas uma das cinco inconsistências documentais que levaram à sua inabilitação. Este fato, isoladamente, é suficiente para a manutenção da decisão recorrida, pois ainda que obtivesse acolhimento de sua única tese, ainda persistiram os outros quatro motivos de seu afastamento.

No entanto, a recorrente refutou apenas uma das cinco inconsistências documentais que levaram à sua inabilitação. Este fato, isoladamente, é suficiente para manter a decisão recorrida, uma vez que, ainda que seu recurso fosse provido, ainda persistiram outros quatro motivos que levaram à sua inabilitação.

Apesar disso, em respeito ao princípio da ampla defesa, será analisada a única tese ventilada, que diz respeito à impossibilidade de se inabilitar a recorrente em razão da incompatibilidade entre as atividades constantes no cartão do CNPJ e nos documentos constitutivos e o objeto licitado.

Presume-se que o agente tenha se respaldado no item 11.1 do edital, referente à habilitação jurídica, infra:

**11.1. DA HABILITAÇÃO JURÍDICA**

11.1.1. registro comercial no caso de firma individual;

11.1.2. ato constitutivo, estatuto ou contrato social e última alteração (se houver) em vigor, devidamente registrado, onde se possa identificar o administrador, em se tratando de sociedades comerciais e no caso de sociedade por ações, acompanhados de documentos que comprovem a eleição de seus administradores;

11.1.3. comprovante de inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhado de prova da composição da diretoria em exercício;

Importante destacar, neste ponto, a inovação legislativa advinda do preceito do art. 66 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual os documentos alusivos à habilitação jurídica limitam-se “à comprovação de existência jurídica da pessoa”.

Art. 66. A habilitação jurídica visa demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

Nota-se que inexistente a exigibilidade de que a atividade específica, objeto da licitação, esteja expressamente prevista no contrato social das licitantes, cabendo à Administração tão somente aferir se as atividades dispostas nos documentos constitutivos da empresa são compatíveis, de maneira geral, com os serviços que pretende contratar.



Esta intenção foi traduzida em alguns recentes julgados do TCEMG, como pode se conferir a seguir:

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. MANUTENÇÃO DE MÁQUINAS PESADAS E TRATORES DA FROTA MUNICIPAL. PERTINÊNCIA ENTRE OBJETO SOCIAL DA EMPRESA E OBJETO LICITATÓRIO. PESQUISA DE PREÇOS. RECURSO ADMINISTRATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. 1. As exigências habilitatórias, na condição de garantias mínimas do cumprimento das obrigações, devem ser compatíveis com o objeto licitatório e ser interpretadas restritivamente, mediante juízo de adequabilidade normativa, em apreço à isonomia, à competitividade e à busca pela proposta mais vantajosa. 2. **A habilitação jurídica tem como finalidade demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações (art. 66 da Lei nº 14.133/2021).** 3. **É obrigatória a compatibilidade entre a atividade empresarial do licitante e a pretensão contratual administrativa, com fundamento na proporcionalidade e na busca da proposta mais vantajosa, mas não é válida a exigência de exatidão na correspondência entre o objeto da licitação e o objeto social da empresa licitante, com fulcro na competitividade.** [...] 5. É irregular a exigência editalícia de protocolo físico dos recursos administrativos, diretamente na sede da Prefeitura Municipal, tendo em vista que a ausência no edital da possibilidade de entrega por fac-símile ou por meio eletrônico prejudica os licitantes em seu direito de petição e, por conseguinte, viola a competitividade licitatória. [DENÚNCIA nº 1047986. Rel. CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO. Sessão do dia 06/07/2021. Disponibilizada no DOC do dia 27/07/2021.]

Salvo melhor juízo, no caso em apreço, os documentos comprovam que a empresa recorrente enquadra-se nesta exceção. Isso porque as atividades descritas no contrato social e no CNAE - manutenção e reparação de máquinas para a indústria metalúrgica, exceto máquinas-ferramenta e serviços combinados de escritório e apoio administrativo - não possuem relação nenhuma com a prestação de serviços de engenharia.

Além disso, a certidão simplificada da Junta Comercial do Estado de Minas Gerais comprova que a inclusão das atividades relacionadas à prestação de serviços relacionados à edificação foi concluída somente no dia seguinte à abertura do certame, ou seja, em 22/09/2023.

Além disso, como já explanado no presente estudo, a inabilitação se deu também pela inobservância dos requisitos insculpidos no item 11.3, 11.3.4.1, 11.3.4.2 e 11.3.6 e quanto a este aspecto da decisão não houve manifestação da recorrente, aplicando-se o instituto da preclusão.

Em razão desses argumentos, deve ser mantida a inabilitação da recorrente, pelos motivos enumerados pelo agente de contratação e sua equipe de apoio.

## 2.2. Construtora Efercon Eireli EPP



A segunda recorrente foi inabilitada pelo agente condutor da licitação com fulcro nos itens 11.3.4.1 e 11.3.4.2, conforme se verifica na transcrição a seguir:

O fornecedor CONSTRUTORA EFERCON LTDA foi Inabilitado no(s) lote(s) 1.. Justificativa: Não apresentou Atestado pertinente a Remoção Manual de Telha Metálica com área mínima de 1.459,36m<sup>2</sup> e de Pintura em Estruturas metálicas com área mínima de 1.459,36m<sup>2</sup>, em desacordo com o Item 11.3.4.1 do Edital e não apresentou Atestado pertinente a Remoção de Telha Metálica, em desacordo com o Item 11.3.4.2

Nas páginas 5 e 6 de sua medida recursal, foi exibida uma tabela relacionando os serviços comprovados pelos atestados e os itens correspondentes do termo de referência da Concorrência 04/2023. Compete ao órgão jurídico avaliar, portanto, a real equivalência e a similaridade entre tais documentos.

Nota-se que a representante da empresa Efercon utiliza em defesa de sua habilitação a soma dos atestados por ela apresentados. O debate sobre a vedação à somatória de **atestados** foi abordado de forma concisa em artigo da Editora Zênite:

Os atestados revelam a experiência anterior do licitante na execução de objetos similares ao licitado, em características, quantidades e prazos. A lógica que baseia a qualificação técnica envolve uma presunção de capacidade. Segundo as diretrizes legais, se reconhece que o sujeito que comprovar já ter realizado um objeto equivalente ao licitado será presumido "apto" para desenvolver o objeto da licitação, razão pela qual haverá de ser habilitado.

Com base nisso, em um primeiro momento, seria possível entender que quanto maior o grau de exigências, maior a presunção de que aqueles que as cumprem são capazes de executar as obrigações contratuais e, conseqüentemente, maior a segurança da Administração.

Entretanto, o rigor exagerado na fixação das exigências pode restringir a competitividade do certame, pois quanto mais exigências, menor o número de pessoas aptas a cumpri-las. E o pior, se nem todas as exigências forem justificáveis em vista do risco e da complexidade envolvidos na contratação, tal restrição terá sido imotivada.

Justamente por tal razão, com vistas a ampliar a competitividade, a regra é aceitar o somatório de atestados 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. [...]

Em conseqüência disso, 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.

O estudo acima possui consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme se lê no informativo 374 (2021):

Licitação. Qualificação técnica. Atestado de capacidade técnica. Capacidade técnico-operacional. Quantidade. Soma. A vedação, sem justificativa técnica, ao somatório de atestados para comprovar os quantitativos mínimos exigidos na qualificação



técnico-operacional contraria os princípios da motivação e da competitividade. Acórdão 2291/2021 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas). Boletim de Jurisprudência 374<sup>1</sup>.

Na mesma linha, o TJMG:

DENÚNCIA. SERVIÇO DE ÁGUA E SANEAMENTO. PREGÃO ELETRÔNICO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. EXIGÊNCIA DE PRODUTO IDÊNTICO. NÚMERO MÍNIMO DE ATESTADOS. VEDAÇÃO AO SOMATÓRIO DE ATESTADOS. QUANTITATIVO MÍNIMO. IRREGULARIDADE. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.1. As exigências de qualificação técnica buscam aferir se a licitante reúne as condições necessárias e suficientes para executar satisfatoriamente o objeto contratual, bem como minimizar os riscos de uma potencial descontinuidade do contrato mediante a seleção de um participante que não disponha da capacidade técnica necessária à sua fiel execução.2. A regra, nas licitações públicas, é a vedação de exigência de número mínimo de atestados de capacidade técnica, admitida, em caráter excepcional, a sua estipulação no instrumento convocatório, desde que acompanhada da exposição dos motivos que revelem a sua imprescindibilidade em relação às particularidades do objeto e à definição das condições de habilitação.3. **A regra, nas licitações públicas, é a permissão do somatório de atestados técnicos, admitindo se, em caráter excepcional, a possibilidade de vedação ao somatório de atestados técnicos, diante da dimensão e da complexidade do objeto licitado, embasado em justificativa de ordem técnica.**4. Para fins de qualificação técnica, os tribunais pátrios admitem exigências de até 50% (cinquenta por cento) de comprovação de execução de serviços de mesma natureza dos que se pretende contratar. [DENÚNCIA n. 1092365. Rel. CONS. WANDERLEY ÁVILA. Sessão do dia 24/11/2022. Disponibilizada no DOC do dia 24/01/2023. Colegiado. SEGUNDA CÂMARA.]

DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PREFEITURA MUNICIPAL. VEDAÇÃO A SOMATÓRIO DE ATESTADOS TÉCNICOS. LICITUDE EM CIRCUNSTÂNCIAS EXCEPCIONAIS. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. PERTINÊNCIA COM O OBJETO E JUSTIFICATIVA TÉCNICA. LICITUDE. QUANTITATIVO ZERADO NA PLANILHA DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE COMPROMETIMENTO DAS PROPOSTAS. DESNECESSIDADE DE REPUBLICAÇÃO DO EDITAL. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA.1. Admite-se a possibilidade de vedação ao somatório de atestados técnicos, excepcionalmente, diante da dimensão e da complexidade do objeto licitado, embasado em justificativa de ordem técnica.2. Não constitui exigência excessiva a apresentação de atestado de capacidade técnica devidamente justificada pela Administração.3. A não inclusão na licitação do serviço descrito na Planilha Orçamentária, quando não provoca alterações no quantitativo estabelecido e no preço estimado da contratação, nem compromete as propostas ofertadas pelos participantes e não enseja a republicação do edital. [DENÚNCIA n. 1084524. Rel. CONS. SUBST. HAMILTON COELHO. Sessão do dia 09/02/2021. Disponibilizada no DOC do dia 16/03/2021.] (g.n.).

Não resta dúvida, portanto, sobre a possibilidade de somatória dos atestados.

É preciso analisar, no entanto, se a recorrente logrou êxito em comprovar a execução de todos os serviços cobrados pelo instrumento convocatório.

1

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2291%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2291%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse)



Pois bem. Os itens 11.4.3.1 e 11.4.3.2 trazem claramente as regras que permeiam a análise dos atestados, em sede de comprovação da qualificação técnica:

**11.3.4.1. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL**

A Capacitação Técnico-Operacional será avaliada através de Atestado(s) fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, onde fique comprovado que o licitante (pessoa jurídica) executou obra com a característica a seguir descrita, consideradas de maior relevância e valores significativos, que possuem valor individual superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação, sendo as quantidades limitadas a 50% (cinquenta por cento) de cada parcela:

- Execução de reforço ou reforma de estruturas metálicas ou fabricação e instalação de estrutura metálica com área mínima de 1.459,36m<sup>2</sup>.
- **Execução de cobertura em telha metálica com área mínima de 1.459,36m<sup>2</sup>.**
- **Remoção manual de telha metálica com área mínima de 1.459,36m<sup>2</sup>.**
- **Pintura em estruturas metálicas com área mínima de 1.459,36m<sup>2</sup>.**

**11.3.4.2. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PROFISSIONAL**

A Capacitação Técnico-Profissional será avaliada através de Atestado(s), fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado contratante da obra, devidamente registrado(s) no CREA ou CAU, ou acompanhado(s) da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT), emitida pelo CREA ou CAU, em nome de profissional ou profissionais de nível superior legalmente habilitado(s), **comprovando experiência profissional na execução de obra** com a característica a seguir descritas:

- Execução de reforço ou reforma de estruturas metálicas ou fabricação e instalação de estruturas metálicas;
- **Execução de cobertura em telha metálica;**
- **Remoção manual de telha metálica;**
- **Pintura em estruturas metálicas.**

Ao examinar a documentação da requerente, a autoridade recorrida constatou que não foram apresentados atestados relacionados à remoção de telhas metálicas. A recorrente argumenta, em sua defesa, que os atestados de instalação de telhas são de complexidade similar ou até superior à sua remoção, motivo pelo qual os atestados deveriam ser aceitos pelo órgão licitante.

Todavia, a Procuradoria do Município não pode simplesmente desconsiderar que a execução de cobertura em telha metálica (com área mínima de 1.459,36m<sup>2</sup>) e a remoção estão previstas de forma separada no edital.



Supõe-se, ao analisar o texto do edital, que a equipe técnica julgou ser imprescindível a comprovação de ambas as execuções, de modo autônomo, tanto na qualificação técnico profissional como na técnico - operacional.

Relativizar Minimizar este fato afrontaria diretamente os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, e da competitividade, uma vez que outras empresas podem ter deixado de participar da licitação em razão do nível de exigência do edital.

A recorrente também contestou sua desqualificação com base na ausência de atestados que comprovam a execução de pintura em estruturas metálicas com área mínima de 1.459,36m<sup>2</sup>. Em resumo, alega "ter comprovado execução de quantitativo superior ao exigido no Edital, vide atestados de execução de PINTURA com CAT no quantitativo de 4.815,46M<sup>2</sup> e atestados sem CAT no quantitativo de 5.900,99m<sup>2</sup>, totalizando 10.716,45m<sup>2</sup>. "

Levando em consideração os princípios que regem a licitação, retrocitados, um atestado que comprova a pintura em uma parede de alvenaria não seria adequado para comprovar a experiência de pintura em estrutura metálica, quando o edital exige especificamente a necessidade de comprovação segunda hipótese.

A exigência de comprovação da experiência em pintura em estrutura metálica tem como objetivo garantir que a empresa licitante possua a expertise necessária para executar essa atividade de forma adequada, considerando as particularidades e os requisitos específicos desse tipo de trabalho.

Sabe-se, pelo conhecimento que se tem a recorrente, que se trata de uma empresa competente e tecnicamente responsável. No entanto, no caso específico dos autos, conclui-se que a Construtora Efercon não foi bem sucedida em comprovar documentalmente a sua qualificação técnica.

Vale recordar que a exigência dos quantitativos mínimos a serem comprovados mediante a apresentação de atestados de qualificação técnica está autorizada na NLCC, mais precisamente no § 2º do artigo 67 e também que não houveram a impugnações do edital questionando a metodologia utilizada pela Secretaria de Obras e Planejamento Urbano para fixar as parcelas de maior relevância ou os percentuais mínimos de execução a serem comprovados na fase de habilitação.

Naturalmente, em hipóteses assim o órgão licitante entende que as futuras participantes concordam com os termos especificados no edital, eis que não foram apresentadas impugnações descritas no art. 164 da Lei 14.133/2021.



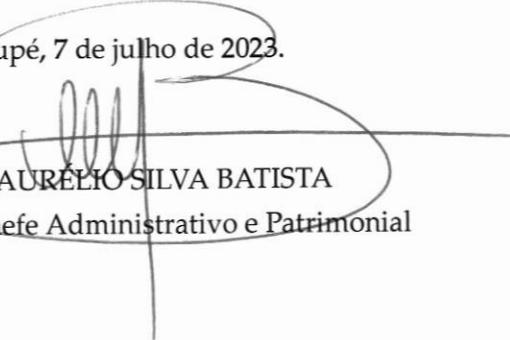
Dessa forma, para atender aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, é fundamental que os atestados apresentados sejam condizentes com as parcelas de maior relevância indicados no edital. No caso em análise, a recorrente não comprovou que possui experiência na realização das atividades específicas exigidas nos itens 11.3.4.1 e 11.3.4.2

### **3. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, recomenda-se o conhecimento e não provimento dos recursos protocolados por DNS ENGENHARIA LTDA E CONSTRUTORA EFERCON EIRELI EPP.

É o parecer, que se reveste de caráter meramente opinativo.

Guaxupé, 7 de julho de 2023.

  
MARCO AURÉLIO SILVA BATISTA  
Procurador - Chefe Administrativo e Patrimonial



**DECISÃO**

Processo Administrativo 118/2023

Concorrência Pública 004/2023

Considerando o Parecer Jurídico nº 318/2023, que acato e tomo como fundamento, decido pelo conhecimento e **não provimento** dos recursos protocolados por **DNS ENGENHARIA LTDA** e **CONSTRUTORA EFERCON EIRELI EPP**.

Deste modo, deve ser mantida a decisão que inabilitou as recorrente, uma vez que a decisão recorrida está pautada na legislação ( art. 5º, 66, 67, 164 e 165, i, c, da Lei 14.133/2021) e nas regras contidas no edital ( item 11.1 e subitens e itens 11.3.4.1 e 11.3.4.2).

Notifique-se. Cumpra-se.

Guaxupé, 7 de julho de 2023.



**HEBER HAMILTON QUINTELLA**

Prefeito de Guaxupé-MG

