

**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R AP R O C U R A D O R I A G E R A L
D O M U N I C Í P I O**Processo Administrativo Eletrônico n.: 39.081/2024****Requerente: UNILIMP SOLUÇÕES EM LIMPEZA LTDA.****Assunto: Impugnação - Edital de Licitação - Pregão Eletrônico n. 90.149 de 2024 - Processo Licitatório n. 22.091/2024**

À Secretaria Municipal de Infraestrutura e Logística,

I - RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa requerente em 19/11/2024 acerca do Edital do Pregão Eletrônico n. 90.149 de 2024 - Processo Licitatório n. 22.091/2024, que tem por objeto licitar a melhor proposta para aquisição de material de limpeza e higiene para atender às necessidades das Secretarias Municipais, Subprefeituras e Fundação.

Inicialmente, importante destacar que o procedimento foi encaminhado a esta Procuradoria-Geral em 21/11/2024, às 15h39min10s.

Em suma, a requerente alega em sua peça de impugnação (fls. 02/06) que o edital exige a apresentação de certidões ou atestados de capacidade técnica, em descompasso com as normas de contratações públicas, uma vez que o art. 67 da Lei 14.133/2021 não menciona em nenhum momento a possibilidade de exigência de qualificação técnica para licitações cujo objeto seja compras.

Por fim, requer o acolhimento da impugnação a fim de retirar as exigências de atestados de capacidade técnica da presente licitação, que tem por objeto uma compra, em razão da inexistência de previsão legal nesse sentido.

A Comissão de Pregão I, em manifestação de fls. 16/25, recebeu a impugnação, eis que preenchidos os pressupostos de admissibilidade, limitando-se a transcrever o entendimento desta Procuradoria-Geral em caso análogo, encaminhando o procedimento à Secretaria requisitante para pronunciamentos de ordem técnica e, após, à Procuradoria.



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A



PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO



Às fls. 26.28 consta a manifestação da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Logística entendendo pela improcedência do pedido da impugnação interposta, mantendo a exigência em debate.

Por fim, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria-Geral do Município para análise e parecer.

É o relatório.

II - DO MÉRITO

Preliminarmente, verifica-se que a impugnação apresentada em 19/11/2024 é tempestiva, em conformidade com o art. 164, parágrafo único da Lei n. 14.133/2021, tendo em vista que a realização do Pregão está marcada para 26/11/2024.

No mérito, passa-se às seguintes considerações.

Conforme disposição legal, cabe ao Pregoeiro a análise e decisão das impugnações, podendo requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, além de pronunciamentos de ordem técnica junto ao setor requisitante do objeto licitado.

Nesse sentido dispõe o art. 16 da IN n. 73/2022:

Art. 16. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo encaminhar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, por meio eletrônico, na forma prevista no edital de licitação.



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A



PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO



§ 1º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, responderá aos pedidos de esclarecimentos e/ou impugnação no prazo de até três dias úteis contado da data de recebimento do pedido, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame, e poderá requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital de licitação e dos anexos.

§ 2º A impugnação não possui efeito suspensivo, sendo a sua concessão medida excepcional que deverá ser motivada pelo agente de contratação ou pela comissão de contratação, quando o substituir, nos autos do processo de licitação.

§ 3º Acolhida a impugnação contra o edital de licitação, será definida e publicada nova data para realização do certame, observados os prazos fixados no art. 17.

§ 4º As respostas aos pedidos de esclarecimentos e impugnações serão divulgadas em sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação e no sistema, dentro do prazo estabelecido no § 1º, e vincularão os participantes e a Administração.

Verifica-se que o Pregoeiro recebeu a impugnação, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade, encaminhando os autos à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Logística para pronunciamento de ordem técnica.

Pois bem. O Edital do Pregão Eletrônico 90.149/2024 assim dispôs no item 19:

19. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

19.1 - Comprovação de aptidão para o fornecimento de bens similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou regularmente emitido(s) pelo conselho profissional competente, quando for o caso.

19.2 - Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contratos executados com as seguintes características mínimas:

19.2.1 – Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior.

19.2.2 - Os atestados de capacidade técnica poderão ser apresentados em nome da matriz ou da filial do fornecedor.

19.2.3 - O fornecedor disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados, apresentando, quando solicitado pela administração,



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A



PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO



cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foi executado o objeto contratado, dentre outros documentos.

Da leitura dos itens acima transcritos, verifica-se que apenas foi exigida a comprovação de aptidão para o fornecimento de bens similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto da contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados.

A Lei n. 14.133/2021 disciplina a matéria relativa à qualificação técnica em seu art. 67, *in verbis*:

*Art. 67. A documentação relativa à **qualificação técnico-profissional e técnico-operacional** será restrita a:*

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

*II - **certidões ou atestados**, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, **que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior**, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;*

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

§ 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo, a critério da Administração, poderão

**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R AP R O C U R A D O R I A G E R A L
D O M U N I C Í P I O

ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.
(...)

A qualificação técnica tem por escopo aferir a capacidade para a execução do objeto licitado. Limita-se, portanto, àquelas exigências estabelecidas, admitindo-se eleger, dentro daquele rol, o quanto necessário, mantendo uma relação de proporcionalidade com o objeto pretendido, levadas em consideração as características semelhantes ou similares em complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Abrange tanto a comprovação de capacidade técnico-profissional, relacionada à aptidão dos profissionais que integram o quadro da empresa, demonstrada através de atestado de responsabilidade técnica, quanto a técnico-operacional, que diz respeito à capacidade da empresa na execução de objetos similares, aferida mediante certidões, atestados ou documento de avaliação emitido em face de sua atuação na execução de outros ajustes.

Tais exigências são obrigatórias nas contratações de obras e serviços de engenharia, e nos demais casos, substituíveis por provas alternativas que permitam aferir que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática, conforme estabelecido no § 3º do art. 67.

No entender desta assessoria jurídica, a exigência de comprovação da demonstração da capacidade técnico-operacional da empresa se faz necessária, uma vez que o objetivo é averiguar se a futura contratada tem a infraestrutura empresarial e a capacidade de executar o objeto.

Assim, podem ser feitas exigências de comprovação de anterior execução de quantitativos mínimos compatíveis com o objeto a ser contratado, a fim de resguardar a Administração da contratação de licitantes aventureiros que não detenham capacidade de executar o objeto contratado.



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A



PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO



Sob a égide da Lei 8.666/1993, a qualificação técnica, prevista no art. 30, inciso II, estabelecia a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Embora o dispositivo abordasse apenas “atividade”, o que poderia levar à interpretação de serviço, a exigência se estendia a bens e serviços, haja vista que o objetivo sempre foi a contratação de empresas que tenham condições de executar o compromisso assumido junto à Administração.

Não parece que entendimento diverso tenha sido dado às licitações pela nova Lei 14.133/2021.

A AGU, por meio da Consultoria-Geral da União, interpretou que a capacidade operacional pode ser exigida em fornecimento de bens, tendo em vista que, nos Modelos da Lei nº 14.133/2021 para pregão e concorrência disponibilizados no sítio eletrônico do Gov.br¹, o modelo de Termo de Referência fornecido para compras prevê a exigência da comprovação da capacidade técnico-operacional:

Qualificação Técnica

8.30. Registro ou inscrição da empresa na entidade profissional(escrever por extenso, se o caso), em plena validade;

8.31. Comprovação de aptidão para o **fornecimento de bens similares** de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou regularmente emitido(s) pelo conselho profissional competente, quando for o caso.

8.31.1. Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contratos executados com as seguintes características mínimas:

(...)

Na Nota Explicativa constante do referido modelo, foram incluídas as seguintes informações:

¹ <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/pregao-e-concorrancia>



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A



PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO



Nota Explicativa 1: A essência da capacidade operacional é procurar identificar se a futura contratada tem a infraestrutura empresarial e a capacidade de gestão de executar o objeto e, justamente por esse contexto, podem ser feitas exigências de comprovação de anterior execução de quantitativos mínimos (compatíveis com o objeto a ser contratado). Deste modo, é possível que essa comprovação se dê pela somatória de atestados de contratos executados realizados concomitantemente, pois da mesma forma revelam a capacidade operacional da empresa.

(...)

Os órgãos dos diversos entes utilizam os modelos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União como parâmetro para suas contratações, não sendo diferente no caso do Município.

Nessa perspectiva, relevante mencionar o Acórdão 891/2018-Plenário do Tribunal de Contas da União sobre o tema:

(...) Essa obrigação, entretanto, não é mera formalidade e está sempre subordinada a uma utilidade real, ou seja, deve ser a mínima exigência capaz de assegurar, com algum grau de confiança, que a empresa contratada será capaz de fornecer os bens ou serviços adquiridos. Em consequência, a documentação a ser fornecida deve guardar relação com o objeto pretendido no sentido de que aquisições mais simples demandarão menos comprovações e, contrario sensu, as mais complexas exigirão mais salvaguardas.

Destarte, a depender do que o órgão esteja licitando, será necessária a adoção de um rigor maior quanto a comprovação de que o licitante será capaz de entregar o objeto.

De acordo com a lição de Marçal Justen Filho², verifica-se que também é possível a exigência de habilitação técnica para compras:

Nos contratos de compra, as exigências de habilitação técnica, usualmente, são mais reduzidas, eis que o particular apresenta à Administração o bem pronto e acabado. Na

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 2. ed. - rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 858/859.



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A



PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO



maior parte dos casos, o particular não interfere sobre as peculiaridades do bem fornecido.

Por outro lado, a qualificação técnico-empresarial em compras pode afigurar-se como questão essencial, eis que a Administração deve avaliar o desempenho anterior do sujeito em fornecimentos similares. A questão apresenta peculiaridades diversas em caso de compra sob encomenda.

Como já destacado anteriormente, a formulação de proposta vantajosa não legitima a contratação de fornecedor destituído da aptidão para executar satisfatoriamente a prestação.

Em muitos casos, o sujeito nunca executou fornecimento similar no passado, o que amplia a incerteza quanto à sua qualificação para desempenho adequado na contratação futura.

Portanto, é cabível exigir a comprovação da habilitação técnico-empresarial em compras.

No caso dos autos, como anteriormente narrado, o objeto certame é a aquisição de material de limpeza e higiene para atender às necessidades das Secretarias Municipais, Subprefeituras e Fundação, tendo a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Logística se manifestado expressamente acerca da necessidade de manutenção das exigências de qualificação técnica, nos seguintes termos:

Neste caso, a exigência de capacidade de execução do objeto se mostra necessária e razoável no sentido de que seja comprovada anterior execução de objeto similar e quantitativos mínimos a fim de evitar atrasos nas entregas, alterações de marcas de produtos, dentre outros tantos contratemplos na efetiva execução desta contratação, resguardando a Administração ao evitar licitantes que não tenham a devida capacidade de atendimento do objeto, o que, de fato, impactaria diretamente no desenvolvimento das atividades diárias básicas de limpeza.

Portanto, considerando a justificativa da Secretaria requisitante, não se vislumbra óbice na exigência da comprovação da capacidade técnico-operacional para o presente certame.

**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R AP R O C U R A D O R I A G E R A L
D O M U N I C Í P I O

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, **opina-se pelo não acolhimento da impugnação, com a remessa dos autos à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Logística para ciência e, após, à Comissão de Pregão I** para ciência e decisão final, com a adoção das providências que entender cabíveis.

Por derradeiro, ressalta-se que o opinamento desta Procuradoria Geral, órgão com atribuição de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Municipal, na forma do art. 206, da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo (Lei Municipal n. 4.637/18), restringe-se apenas à análise das questões jurídicas relacionadas à legalidade, à medida em que a análise de questões de ordem técnica ou decisões inerentes à discricionariedade do administrador público, incumbe, exclusivamente, à área técnica e à secretaria requisitante, com fiscalização pelo órgão de controle interno.

É como opina a Subprocuradoria de Processos Administrativos.

Nova Friburgo, 22 de novembro de 2024.

Layne de Andrade Alves
Subprocuradora de Processos Administrativos
Matrícula: 63.736