



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 880/2023

I. Do relatório

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, por meio do Despacho n.º 221/2023 - GERPRE/SEMAD (2448564) , para análise e manifestação sobre as Impugnações apresentadas pelas empresas Trip Locações e Eventos - EPP (2415239) e da empresa Aiala Tendas Ltda (2433910), ao Edital do Pregão Eletrônico nº 034/2023-SRP.

Ademais, referido Edital tem como objeto "... a formação de Registro de Preços para a eventual e futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços de organização, locação, montagem, desmontagem, transporte, mobiliário e equipamentos para composição de ambiente, estruturas, sonorizações, iluminação, confecção e colocação de material visual, confecção de camisetas, coletes, locação de banheiros, fornecimento de refeição, manutenção e instalação de equipamentos de rede e informática, para realização de eventos, em especial o programa de governo municipal para as prestações de serviços itinerantes e atendimento ao público, em atendimento à Secretaria Municipal de Administração, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos." (2327986).

Dando continuidade, a empresa Impugnante – **Trip Locações e Eventos - EPP**, insurge contra o edital em comento expondo que:

(1) Que o erro material constante do preço unitário do item n. 13 seja corrigido, para que conste valor de mercado no valor de referência unitário atribuído;

(2) O parcelamento dos itens em lotes, separando-os por área de atuação, qual seja "montagem" (itens 01 a 27) e "áudio, vídeo, sonorização e iluminação" (itens 28 a 67).

E a empresa Impugnante – **Aiala Tendas Ltda**, insurge contra o edital em comento expondo que:

(1) Que seja adotado a CAO – CERTIDÃO DE ACERVO OPERACIONAL, como um requisito de qualificação técnica, tendo em vista que este tipo de objeto a ser contratado, exige

que as empresas tenham uma capacidade operacional adequada para o fiel cumprimento do contrato;

(2) Que o GRUPO 01 seja subdivido em grupo com itens de natureza similar ou semelhante, deixando de impedir a participação de inúmeras empresas especializadas em certos nichos;

(3) Que o edital seja retificado e republicado com as alterações solicitadas;

(4) Caso não seja acolhida a presente impugnação, encaminhe a autoridade superior para apreciação e deliberação.

A GERPRE, por via dos Despachos n.º 216/2023 (2415833) e n.º 220/2023 (2433967), encaminhou os autos à Diretoria Administrativa, para análise e manifestação quanto aos questionamentos solicitados pela impugnante, em atenção ao subitem 10.2 do edital. Encaminhando também que fosse acompanhado pela Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais – GERELA para sequenciamento dos atos.

Em resposta, a GERASM, por meio dos Despachos n.º 694/2023 (2512280) e n.º 657/2023 (2443168), se manifesta tecnicamente e encaminha os autos à esta Setorial, para conhecimento e providências que julgarem pertinentes. E, ato contínuo à Gerência de Pregões para demais procedimentos.

É o relatório, passa a análise.

II. Da tempestividade da impugnação

Da análise do Pregão Eletrônico nº 034/2023-SRP, constata-se no item 10.1, que: “(...) Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico ou via protocolo, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, apresentando a peça impugnatória no endereço discriminado no subitem 22.16 deste Edital”.

Ressalta-se que a data inicial de abertura do Edital estava marcada para o dia 06 de setembro de 2023, conforme registrado na capa do Edital (2327986).

Da instrução dos autos, constata-se que a peça impugnatória da empresa Trip Locações foi encaminhada por mensagem eletrônica no dia 29 de agosto de 2023 (2415239) e a da empresa Aiala Tendas no dia 31 de agosto de 2023 (2433910). Sendo, portanto, respeitado pelas impugnantes o prazo editalício legal para apresentação da impugnação.

III. Dos fundamentos do direito

III.1. Da natureza jurídica do parecer e do princípio da legalidade

Ressalta-se que o exame do caso restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos da Impugnação ao Edital Pregão Eletrônico nº 034/2023-SRP, excluídos da análise os demais documentos acostados, cabendo à autoridade competente verificar se a documentação aqui exarada corresponde com a situação fática apresentada.

Registra-se, ainda, que em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal, o gestor público só pode realizar seus atos quando prescrito em lei, ou seja, no rigor da Legalidade, como expresso nas lições de Hely Lopes Meirelles, a saber:

A legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, como o caso. (LOPES, Meireles Hely. Direito Administrativo Brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 87).

Assim, em atenção ao âmbito de atuação dos membros da Comissão-Geral de Licitação contida no art. 7º do Decreto nº. 3.372, de 11 de julho de 2023, e consoante estabelecido no artigo 12, incisos I e VI, do Decreto Municipal nº 131/2021 - Regimento Interno da Secretaria Municipal de Administração, passa-se ao exame.

III.2 - Da competência da SEMAD e da unidade técnica em face da impugnação do certame

Sobre as delimitações de competências impostas aos órgãos e unidades setoriais, que compõem a estrutura administrativa deste Município e da SEMAD, que se dá em observância ao princípio da segregação de funções, ressalta-se:

A Lei Complementar Municipal nº 335/2021, em seu artigo 40, inciso IV e parágrafo único, assim dispõe, *in verbis*:

Art. 40. À Secretaria Municipal de Administração compete, dentre outras atribuições regimentais:

(...)

IV - a **orientação e estabelecimento de normas e procedimentos no tocante às compras e suprimentos de bens e serviços** e contratações de obras e locações mediante a descentralização dos processos licitatórios para os órgãos e entidades da Administração Municipal.

Já o Decreto Municipal nº 131/2021, que trata do regimento interno da Secretaria Municipal de Administração, prevê no inc. VIII, do art. 13, dentre as atribuições que compete à Diretoria Administrativa, a que segue:

Art. 13. Compete à Diretoria Administrativa, unidade integrante da estrutura da Secretaria Municipal de Administração, e ao Diretor Administrativo:

(...)

VIII - Promover, coordenar, orientar e supervisionar atividades de gestão patrimonial da Secretaria por meio de inventários periódicos, além de outras medidas necessárias para efetivo controle patrimonial nos termos do Manual de Procedimentos para Gestão de Materiais e Controle Patrimonial providenciando sempre que necessário o Termo de Guarda e Responsabilidade dos bens permanentes;

E nesse sentido, enquanto unidade integrante da Diretoria Administrativa, prevista na Seção V do Decreto Municipal nº 131/2021, por competência técnica regimental, foi atribuída à Gerência de Administração dos Serviços de Manutenção e Conservação de Prédios Públicos, Locação, Alienação, Permissão e Cessão de Uso de Bens Municipais - GERAMS, enquanto órgão demandante e responsável pela elaboração do Termo de Referência, a referida análise técnica da impugnação ora citada.

Lado outro, o Decreto Municipal nº 131/2021 estabelece as finalidades e as competências da SEMAD, por meio da Gerência de Pregões - GERPRE, destacando-se a de "Receber esclarecimentos e impugnações submetendo ao setor competente sempre que necessário para subsidiar sua manifestação, observando o disposto no art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/93". Assim, a GERPRE encaminhou os autos primeiramente à GERELA/SEMAD, o qual redirecionou os autos à GERASM/SEMAD, para manifestação técnica acerca das impugnações apresentadas.

Nesse sentido, em razão das atribuições regimentais estabelecidas no artigo 18 do Decreto Municipal nº 131/2021, *in casu*, coube a Gerência de Administração dos Serviços de Manutenção e Conservação de Prédios Públicos, Locação, Alienação, Permissão e Cessão de Uso de Bens Municipais - GERASM/DIRADM da SEMAD, enquanto unidade técnica demandante, a competência para manifestar sobre o interesse na aquisição do objeto do certame em comento, bem como pela manifestação e posicionamento técnico em incidindo questionamento quanto a possíveis imprecisões ou dúvidas quanto ao edital do Pregão Eletrônico nº 034/2023, no caso, pela apresentação da Impugnação.

Significa dizer, portanto, quanto ao mérito técnico da Impugnação, que deve se observar a prevalência, neste aspecto, do entendimento esboçado pela unidade técnica GERASM/DIRADM da SEMAD Despachos n.º 694/2023 (2512280) e n.º 657/2023 (2443168), conforme expresso no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016 que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, *ipsis litteris*:

Art. 51. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

§ 1º - A **motivação** deve ser explícita, clara e congruente, **podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.** (g.n.)

Diante disso, considerando o posicionamento da unidade técnica SEMAD, passa-se à análise do mérito quanto aos itens questionados na impugnação.

III.3 - Da competência da PGM da análise ao Edital

E mais, em sede de competência regimental, da Lei Complementar n.º 335/2021, no inciso XI do art. 43, bem como o inciso X, do art. 4º e, ainda, do inciso III, do art. 23, ambos do Decreto Municipal n.º 245/2021, que aprova o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia e dá outras providências, nos traz que:

L.C. nº 335/2021

Art. 43. À Procuradoria Geral do Município compete, dentre outras atribuições regimentais:

(...)

XI - a proposição de medidas para uniformização da jurisprudência administrativa e representação extrajudicial do Município de Goiânia em matérias relativas a contratos, acordos e convênios, bem como exame e aprovação de minutas dos editais de licitações e a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, quando solicitado pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal;

Decreto nº 245/2021

Art. 4º Compete à Procuradoria-Geral do Município:

(...)

X - a proposição de medidas para uniformização da jurisprudência administrativa e representação extrajudicial do Município de Goiânia em matérias relativas a contratos, acordos e convênios, bem como exame e aprovação de minutas dos editais de licitações e a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, se necessário.

Já o inciso III, do artigo 23 assim prevê:

Art. 23. Compete à Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos e ao seu titular:

(...)

III - examinar e aprovar as minutas de editais de licitação, bem como de contratos, convênios ou ajustes a serem celebrados pela administração pública direta e pelas Autarquias.

Inferre-se da leitura dos dispositivos legais acima que a minuta do Edital foi examinada e aprovada previamente pela douta PGM, a qual compete a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias.

Da referida análise, a PGM teceu algumas recomendações, os quais foram acatadas ou justificadas pela GERELA/SEMAD, conforme consta do Parecer nº 1242/2023 - PEAA/PGM (1817602) e Despacho nº 565/2023 - GERELA (1993923), respectivamente.

Diante disso, considerando a competência para emissão do posicionamento técnico ser da GERASM/SEMAD, quanto aos termos editalícios, passa-se à análise do mérito quanto aos itens questionados na impugnação.

IV. Do mérito da defesa

IV.1. Manifestação da Impugnante Trip Locações e Eventos Ltda - EPP;

A - Erro material do preço unitário do item n. 13

Em questionamento ao Edital, a impugnante alega que os itens 12. Palco palanque 8x7 com cobertura e o item 13. Palco (somente piso e grid) são similares na descrição de serviços e com valores discrepantes, *in verbis*:

12. PALCO PALANQUE 8x7 COM COBERTURA (...) Cujo valor unitário é de R\$ 7.703,83 (sete mil, setecentos e três reais e oitenta e três centavos);

13. PALCO (SOMENTE PISO E GRID) (...) Cujo valor unitário é de R\$ 60,00 (sessenta reais);

De pronto, vislumbra-se que os itens apresentam similaridades na descrição de serviços, contudo, evidencia-se que o item 13 apresenta erro material no valor unitário informado – qual seja: R\$ 60,00 (sessenta reais).

Destaca-se ainda que cumpre à Administração Pública, nos termos do art. 11 da Lei 14.333/2021, inciso III, “evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.

Logo, não se tratando de erro material, o valor atribuído ao presente item é inexequível, o que implica na impugnação ora apresentada.

A.1 Da manifestação técnica da GERASM e da análise jurídica

Em relação ao item ora impugnado o setor técnico da GERASM, por meio do Despacho nº 694/2023 (2512280), informa que o "item 13" será anulado. Portanto, infere-se que a análise deste item encontra-se superada, pela perda do objeto, resultando, assim, como procedente o item IV.1.A da peça impugnatória.

B – O parcelamento dos itens em lotes, separando-os por área de atuação, qual seja “montagem” (itens 01 a 27) e “áudio, vídeo, sonorização e iluminação” (itens 28 a 67)

A Impugnante aduz que o vício deste item se dá em razão de dispositivos no edital que levam a possível restrição a competitividade e requer o parcelamento do objeto licitado, a saber:

Doutro ponto, a presente impugnação apresenta questão pontual que evidencia o vício no ato convocatório, por discrepar o rito estabelecido nas leis nº 14.133/2021, 8.666/1993 e na lei federal nº 10.520/2002, por restringir a competitividade, condição esta, essencial para a validade de qualquer procedimento licitatório.

Insta mencionar que a licitação constitui um procedimento que se destina precipuamente, a selecionar a proposta mais vantajosa

para a Administração Pública garantindo aos potenciais contratados o respeito aos princípios insertos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, artigo 3º da Lei nº 8.666/93 e artigo 2º do Decreto nº 10.024/19.

Para que seja encontrada a proposta mais vantajosa, é importante que o certame garanta a possibilidade de um maior número de participantes.

Conforme disposto no art. 40, inciso V, alínea “b”, c/c art. 47, II da Lei n. 14.133/2021, o parcelamento do objeto é princípio que deve ser observado nas contratações de compras e prestação de serviços em geral.

Haja vista a viabilidade de parcelamento do objeto ora licitado, o que se vislumbra é a garantia de isonomia e ampliação da competitividade do certame, que são princípios gerais do microsistema das licitações e contratos administrativos.

Nesse sentido, sugere-se que o parcelamento do objeto licitado, “montagem”, contemplado nos itens de n. 01 a 27 em um lote, e “áudio, vídeo, sonorização e iluminação”, itens n. 28 ao 67 em lote diverso, a título de que se garanta competitividade e isonomia à contratação.

Dessa forma, todas as vezes que são averiguadas irregularidades ou mesmo itens que possam vir a macular o caráter competitivo da licitação, cabe a parte interessada contestar os termos do edital (art. 164 da Lei 14.133/2021, art. 41, § 1.º, da Lei 8.666/1993 e art. 24 do Decreto nº 10.024/19).

Nesse diapasão, a parte vem formalmente impugnar os itens acima elencados, os quais deverão ter sua redação alterada.

Atendendo assim, ao que está no termo de referência do edital, afastando qualquer indício de direcionamento, o que não afetará na qualidade ou na prestação do serviço e, ainda assim, atenderão este Ilustre órgão.

O que se observa no caso em análise é a impropriedade contida no Edital com a redação vigente da Lei que o rege, sendo imperioso que se corrijam as ilegalidades apontadas, para evitar que o processo licitatório se perca em nulidade absoluta, ainda hoje sanável por ato administrativo.

B.1 Da manifestação técnica da GERASM e da análise jurídica

O setor técnico da GERASM, por meio do Despacho nº 694/2023 (2512280), informa o seguinte:

Resposta – O agrupamento de diversos itens que formaram os lotes indicados no Termo de Referência foi determinado com cautela, razoabilidade e proporcionalidade identificando os itens que os integram, tendo em vista que os itens agrupados guardam compatibilidade entre si; inclusive, observaram-se as regras de mercado quanto à comercialização dos produtos, de modo que fosse mantida a competitividade necessária à disputa.

Ademais, a divisão em lotes se justifica, vez que os itens são para o mesmo local e ambiente; esta Administração pretende contratar empresa para prestar serviços de locação, montagem, manutenção e desmontagem de estruturas, de sonorização, áudio visuais e

sistema elétrico, iluminação e energia, que, no seu contexto geral, são da mesma natureza, pois, tem a certeza que aglutinando os itens em lotes distintos poderá propiciar aos licitantes ganhadores maior economia de escala, que, certamente, traduzirá menores preços em sua proposta global.

O critério adotado justifica-se ante a excessiva pulverização dos contratos, perda de economia de escala e perda do conjunto a que a Administração estaria sujeita caso adotasse outro critério, isso porque são 67 (sessenta e sete) itens, e, na hipótese do critério de julgamento menor preço por item, poderiam ser celebrados 67 (sessenta e sete) contratos (um para cada item).

Além disso, a Administração necessita que TODOS os itens sejam entregues. Nesse sentido, se o critério de julgamento fosse por item, além de não ser atrativo aos licitantes, poderiam ocorrer situações, por exemplo, em que um dos fornecedores deixasse de entregar um item, ocasionando a perda do conjunto, causando prejuízo e frustrando o objetivo da contratação.

Ressalta-se que um certame licitatório, que visa a contratação de que trata o objeto deste Termo de Referência e seus Anexos, em único lote, justifica-se pela necessidade de preservar a integridade qualitativa do objeto, tendo em vista que vários prestadores de serviços poderiam implicar na descontinuidade da padronização, assim como em dificuldades gerenciais, oportunizando até mesmo aumento dos custos, pois a contratação tem a finalidade de formar um todo unitário. Somado a isso, espera-se possibilitar o estabelecimento de um padrão de qualidade e eficiência, a ser acompanhado ao longo dos serviços, que ficaria sobremaneira dificultado por se tratar de diversos prestadores de serviços.

Ante ao exposto pelo setor técnico, importa registrar a explicação do doutrinador Renato Geraldo Mendes, veja-se:

Por um lado, o que se deseja é ampliar a disputa, e, para tanto, reconheceu-se que a divisão é uma das formas possíveis de obter o desejado resultado. **Por outro lado, a possibilidade de divisão do objeto é condicionada por dois outros fatores: viabilidade técnica e garantia de economicidade.** Ou seja, o legislador deixou claro que a ampliação da disputa não pode prejudicar a relação benefício-custo, isto é, não pode trazer prejuízo ao benefício que é representado pelo objeto e nem comprometer a economicidade (que se traduz na obtenção do benefício com o menor dispêndio de recurso financeiro). Portanto, a ampliação da competição tem condicionantes que precisam ser analisados pelo agente por ocasião do planejamento, notadamente do momento de decidir se manterá o objeto na sua totalidade ou se irá dividi-lo em partes (itens e lotes). (MENDES, 2019.) (g.n.)

Verifica-se, *in casu*, tratando-se de questão eminentemente técnica, que compete ao setor demandante garantir que o agrupamento dos itens é a forma mais viável para Administração. A exemplo, a doutrina em destaque, fala sobre o reconhecimento da possibilidade de divisão do objeto, desde que vinculada por outros dois fatores, a viabilidade técnica e a garantia da economicidade, neste último fator tem-se que o mercado tende a oferecer preços menores quando a contratação é realizada conjuntamente. No caso em tela, o setor técnico aduz que a organização de um evento envolve diversas atividades que precisam

ser executadas de forma sincronizada para que o serviço seja adequadamente prestado e precisam estar alinhados de modo a garantir a realização do evento, conforme o interesse da administração.

Vejamos o que diz o acórdão 5134/2014-TCU-Segunda Câmara, em que o Ministro José Jorge diz que a adjudicação por lote em detrimento da adjudicação por item não necessariamente implica restrição ao caráter competitivo do certame, devendo, antes de mais nada, ser analisado o caso concreto, vejamos:

6. (...) a questão debatida se resume ao critério de julgamento adotado no Pregão Eletrônico 01/2014 ['registro de preços de equipamentos de uso e de proteção individual para servidores policiais que atuarão nas atividades de instrutor de tiro, operador de fuzil e grupo de pronta intervenção, para atender a demanda da Superintendência Regional - BA do Departamento de Polícia Federal e outras unidades'], qual seja, o de menor preço global, com a adjudicação por lote, em detrimento da adjudicação por item licitado.

7. A entidade sustenta que o critério por lote foi escolhido por duas razões: a uma, porque os itens agrupados possuem a mesma natureza, para uso específico em atividade policial; e, a duas, porque a maioria dos licitantes fornece a totalidade dos itens especificados. Não haveria, portanto, restrição ao caráter competitivo do certame.

[...]

10. No caso em tela, algumas considerações devem ser feitas. No primeiro momento, observo que a justificativa apresentada pela Polícia Federal, especificamente quanto à alegação de que os itens agrupados possuem a mesma natureza, me parece razoável.

[...]

21. Não vejo, portanto, a alegada afronta à jurisprudência do Tribunal. A interpretação da Súmula/TCU 247 não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens. A partir de uma interpretação sistêmica, há de se entender itens, lotes e grupos. (destacamos)

Assim sendo, nem sempre a ausência de parcelamento representará restrição à competitividade do certame, caso este em que recai ao setor técnico competente a sua comprovação e dar subsídios ao gestor para a devida tomada de decisão.

Diante de todo o exposto, considerando o previsto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, e pela pertinência técnica administrativa, esta unidade jurídica entende que deve sobrepujar o posicionamento esboçado pela GERASM, descabendo a esta unidade jurídica adentrar em aspectos unicamente técnicos.

IV.2. Manifestação da Impugnante Aiala Tendas Ltda;

A - Adoção do CAO - Certidão de Acervo Operacional como requisito de qualificação técnica

A Impugnante expõe que deve ser adotado o CAO como requisito de qualificação técnica, vejamos:

Na verdade, o atestado era emitido por outras contratantes (públicos ou privados) que tenham trabalhado com a empresa anteriormente. A certificação junto ao Crea ou CAU é realizada para cruzar dados sobre os profissionais vinculados à empresa no momento da execução do trabalho, a fim de garantir a veracidade do atestado.

“Art. 53. A Certidão de Acervo Operacional – CAO é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do(s) Creas, o registro da(s) anotação(ões) de responsabilidade técnica (ART) registrada(s).

Art. 54. A CAO deve ser requerida ao Crea pela pessoa jurídica por meio de formulário próprio, conforme o Anexo VI.”

Contudo, é imprescindível ressaltar as inovações trazidas pelos artigos 53 e 54 da Resolução nº 1.137 do Confea, que se referem à CAO. A CAO certifica, para fins legais, os empreendimentos executados por pessoa jurídica, a partir dos registros de ARTs.

A pessoa jurídica deve solicitar o documento ao Crea por meio de formulário próprio disponível em anexo na própria resolução. O pedido deve ser feito junto ao Crea correspondente e deve incluir as seguintes informações: identificação da pessoa jurídica; identificação do responsável técnico da pessoa jurídica; lista das ARTs, incluindo a identificação dos responsáveis técnicos, dados das atividades técnicas realizadas e observações ou ressalvas, se houver; data e local de emissão; e autenticação digital, podendo ser emitida eletronicamente (artigo 55, Resolução nº 1.137/23, Confea).

Ou seja, com a criação do CAO, existe mais uma forma da administração pública qualificar os seus concorrentes, sendo agora por meio da análise de capacidade operacional, sendo esta considerada o teto para a qualificação técnica.

A questão da habilitação encontra sustentação na base constitucional do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, que estabelece que o "processo de licitação pública (...) só permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis para garantir o cumprimento das obrigações". Por conseguinte, a etapa de habilitação visa, primordialmente, aferir a aptidão dos licitantes em executar, de forma adequada, o objeto da licitação, de modo que suas exigências devem ser limitadas a essa finalidade.

Do exposto conclui-se que a Administração não pode impor medidas restritivas ou exigências excessivas aos particulares além do estritamente necessário para atingir a finalidade pública desejada.

Ao contrário, é responsabilidade da Administração justificar em situações em que ela restrinja a forma de apresentação da documentação exigida. O rol de Habilitação Técnica Operacional não deve ser interpretado como uma lista do que deve ser solicitado, mas como um limite máximo do que pode ser exigido, sempre em conformidade com o objeto da licitação. Dessa forma, fica sendo mais uma forma da administração efetuar contratações com uma maior segurança jurídica e técnica.

Onde será avaliada realmente o poder operacional da empresa a ser contratada, onde vai poder ser analisado a capacidade técnica

operacional, tendo em vista que os contratos de locação/prestação de serviço exigem muito da capacidade operacional (logística, mão-de-obra, maquinário, veículos) para que possa ocorrer de forma satisfatória a execução contratual junto a administração pública.

B- Da manifestação técnica da GERASM e da análise jurídica

O setor técnico da GERASM, por meio do Despacho nº 657/2023 (2443168), informa que o Edital é regido pela Lei nº 8.666/1993 e que esta possui um rol taxativo necessário para comprovação da aptidão do desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação a saber:

Resposta: Sobre o "item a" dos pedidos da impugnação, vale reiterar, conforme exposto, que a RESOLUÇÃO Nº 1.137, DE 31 DE MARÇO DE 2023, DO CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA – CONFEA de fato possibilitou a qualificação técnico-operacional por meio de certidão regularmente emitido pelo conselho profissional competente com a criação da CERTIDÃO DE ACERVO OPERACIONAL (CAO). Resta-nos esclarecer que a elaboração de tal instrumento intenciona, sobretudo, ao atendimento da exigência específica da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 2021) quanto à qualificação técnico-operacional, conforme exposto, *in verbis*:

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

(...)

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;

Todavia, cabe ressaltar que a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 1993), ainda vigente e que respalda a fundamentação legal do Edital em questão, divergente minuciosamente acerca desse ponto. É elencado no artigo 30, da Lei 8.666, o rol taxativo necessário para comprovação da aptidão do desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação, conforme escrito:

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;

(...)

§ 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;

II - (Vetado).

(...)

A lei, portanto, estabelece dois tipos de capacitação: técnico-profissional e a técnico-operacional (específico para capacidade da empresa). No caso da segunda, conforme artigo II e § 1º do Art.30 da Lei 8.666/93, a exigência de documentação limitar-se-á por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais.

Por fim, esclarece-se que: para o Edital em tela, regido pela Lei nº 8.666/1993 e suas alterações e demais legislações pertinentes, a CERTIDÃO DE ACERVO OPERACIONAL (CAO) é passível de ser utilizada como um dos atestados apresentados pela empresa para comprovação de aptidão para desempenho de atividade, PORÉM NÃO PODERÁ ser adotado como requisito mínimo de qualificação técnica-operacional.

Como mencionado o setor técnico aduz que na vigência da Lei 8.666/1993 alguns editais exigiam, equivocadamente, que esse atestado fosse emitido pelo CREA e CAU, documento que inexistia na prática juntos aos respectivos conselhos profissionais. Em outras palavras, não era necessário que o atestado fosse emitido pelo Crea ou CAU. Na verdade, o atestado era emitido por outras contratantes (públicos ou privados) que tenham trabalhado com a empresa anteriormente. A certificação junto ao CREA ou CAU é realizada para cruzar dados sobre os profissionais vinculados à empresa no momento da execução do trabalho, a fim de garantir a veracidade do atestado.

A Nova Lei de Licitações, prevê que a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a 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 em seu artigo 88.

No entanto, havia uma Resolução - CONFEA nº 1.025/2009 que vedava a emissão de Certidão de Acervo Técnico (CAT) em nome de pessoa jurídica, impedindo que, quando da contratação de obras e serviços de engenharia, a Administração Pública pudesse exigir que o atestado de capacidade técnico-operacional de empresa participante de certame licitatório fosse registrado ou averbado junto ao CREA. O próprio TCU, no Acórdão nº 470/2022 dispõe que:

É irregular a exigência de que a atestação de capacidade técnico-operacional de empresa participante de certame licitatório seja

registrada ou averbada junto ao Crea, uma vez que o art. 55 da Resolução-Confea 1.025/2009 veda a emissão de Certidão de Acervo Técnico (CAT) em nome de pessoa jurídica. A exigência de atestados registrados nas entidades profissionais competentes deve ser limitada à capacitação técnico-profissional, que diz respeito às pessoas físicas indicadas pelas empresas licitantes.

Só após a edição da Lei nº 14.133/2021 é que o CONFEA editou a Resolução nº 1.137/2023 que dispõe sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, o Acervo Técnico - Profissional e o Acervo Operacional, revogando assim a Resolução nº 1.025/2009. Portanto, o próprio TCU entendeu que diante da falta de previsão legal e regulamentar, não é possível exigir que os licitantes comprovem sua capacidade técnico-operacional por meio de atestados registrados no CREA ou que os atestados necessariamente estejam acompanhados de ART do engenheiro que acompanhou o serviço.

Vejamos o Acórdão 128/2012 – 2ª Câmara e o Acórdão 655/2016 do Plenário do TCU que dispõe:

(...)

1.7. Recomendar à UFRJ que exclua dos editais para contratação de empresa para a execução de obra de engenharia a exigência de registro no CREA dos atestados para comprovação da capacitação técnica operacional das licitantes, tendo em conta a recomendação inserta no subitem 1.3 do Capítulo IV combinado com o subitem 1.5.2 do Capítulo III do Manual de Procedimentos Operacionais para aplicação da Resolução CONFEA nº 1.025/2009, aprovado pela Decisão Normativa CONFEA nº 085/2011". (Acórdão 128/2012 – 2ª Câmara)

9.4. dar ciência ao Município de Itagibá/BA, de modo a evitar a repetição das irregularidades em futuros certames patrocinados com recursos federais, de que: (...) 9.4.2. a exigência de comprovação de aptidão técnica devidamente registrada junto ao Crea, dando conta de que a empresa interessada já desenvolveu serviços idênticos/semelhantes ao previsto no objeto do edital, contraria a Resolução 1.025/2009 do Confea e o Acórdão 128/2012 – TCU – 2ª Câmara; (Acórdão 655/2016 do Plenário)

Diante de todo o exposto, considerando o previsto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal n.º 9.861/2016, e pela pertinência técnica administrativa, esta unidade jurídica entende que deve permanecer o posicionamento técnico esboçado pela GERASM, vez que não era necessário que o atestado fosse emitido pelo CREA ou CAU, limitando-se a exigir atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais.

De onde é possível concluir, *in casu*, que não assiste razão à Impugnante.

B - Que o GRUPO 01 seja subdivido em grupo com itens de natureza similar ou semelhante;

B-1 Da manifestação da Impugnante

Em questionamento ao Edital, a impugnante aponta que há uma flagrante violação à jurisprudência do TCU e ao princípio da ampla participação ao agrupar todos os itens em grupos, *in verbis*:

O principal vício insanável que impede o prosseguimento deste certame é a clara violação à jurisprudência do TCU e a desfiguração do entendimento acerca da licitação por grupos, bem como o impedimento da ampla participação.

Vejam os GRUPO 01 – SERVIÇOS DE PLANEJAMENTO, LOCAÇÃO, MONTAGEM, MANUTENÇÃO E DESMONTAGEM DE ESTRUTURAS, SONORIZAÇÃO, ÁUDIO VISUAIS E DE SISTEMA ELÉTRICO, ILUMINAÇÃO E ENERGIA.

O GRUPO 01 está formado por vários itens de natureza diferentes, temos locação de estruturas (gradil/tendas/barricadas/fechamento/box truss/piso pallet/piso deck/palco/rampa de acessibilidade/balcão/camarote/guarda corpo/sonorização/microfones/painel de led/tela de projeção/projetor/monitor/ponto de iluminação/refletor/mesas e cadeiras/ar condicionado/climatizadores/impressão de lonas/plotagem/gerador de energia/comunicação visual).

Conforme demonstrado acima a diversidade de objetos formados pelo GRUPO 01, impede a participação de inúmeras empresas interessadas em oferecer parte destes serviços/produtos, tendo em vista que estão agrupados com vários outros itens que acaba que impede a participação.

Como pode ser observado, nenhuma empresa consegue atender na íntegra a todos estes itens agrupados, uma vez que não são da mesma natureza, temos itens de estrutura agrupado com item de gráfica (comunicação visual) junto com som, palco, tenda, ar condicionado.

Da forma que está disposto o edital está cerceando o direito de participação e o princípio da competitividade, uma vez que afasta todos os licitantes que são especializados em determinada área, como nossa empresa que em tela trabalhamos com locação de tendas e banheiros químicos, temos um quantitativo enorme de estrutura do tipo, porém, não podemos participar da forma com estar, pelo agrupamento de itens acabar travando, impedindo a nossa participação.

B-2 Da manifestação técnica da GERASM e da análise jurídica

O setor técnico da GERASM, por meio do Despacho nº 657/2023 (1777053), justifica-se pela necessidade de preservar a integridade qualitativa do objeto, vejamos:

Resposta: Sobre o “item b” dos pedidos da impugnação, temos a informar que o agrupamento de diversos itens que formaram os lotes indicados no Termo de Referência foi determinado com cautela, razoabilidade e proporcionalidade identificando os itens que os integram, tendo em vista que os itens agrupados guardam compatibilidade entre si; inclusive, observaram-se as regras de mercado quanto à comercialização dos produtos, de modo que fosse mantida a competitividade necessária à disputa.

Ademais, a divisão em lotes se justifica, vez que os itens são para o mesmo local e ambiente; esta Administração pretende contratar empresa para prestar serviços de locação, montagem, manutenção e desmontagem de estruturas, de sonorização, áudio visuais e sistema elétrico, iluminação e energia, que, no seu contexto geral, são da mesma natureza, pois, tem a certeza que aglutinando os itens em lotes distintos poderá propiciar aos licitantes ganhadores maior economia de escala, que, certamente, traduzirá menores preços em sua proposta global.

O critério adotado justifica-se ante a excessiva pulverização dos contratos, perda de economia de escala e perda do conjunto a que a Administração estaria sujeita caso adotasse outro critério, isso porque são 67 (sessenta e sete) itens, e, na hipótese do critério de julgamento menor preço por item, poderiam ser celebrados 67 (sessenta e sete) contratos (um para cada item). Além disso, a Administração necessita que TODOS os itens sejam entregues. Nesse sentido, se o critério de julgamento fosse por item, além de não ser atrativo aos licitantes, poderiam ocorrer situações, por exemplo, em que um dos fornecedores deixasse de entregar um item, ocasionando a perda do conjunto, causando prejuízo e frustrando o objetivo da contratação.

Ressalta-se que um certame licitatório, que visa a contratação de que trata o objeto deste Termo de Referência e seus Anexos, em único lote, justifica-se pela necessidade de preservar a integridade qualitativa do objeto, tendo em vista que vários prestadores de serviços poderiam implicar na descontinuidade da padronização, assim como em dificuldades gerenciais, oportunizando até mesmo aumento dos custos, pois a contratação tem a finalidade de formar um todo unitário. Somado a isso, espera-se possibilitar o estabelecimento de um padrão de qualidade e eficiência, a ser acompanhado ao longo dos serviços, que ficaria sobremaneira dificultado por se tratar de diversos prestadores de serviços. Por conseguinte, recomenda-se a NÃO SUBDIVISÃO DO GRUPO 01 pelos motivos alinhavados.

Em relação ao exposto pelo setor técnico vale ressaltar que o mesmo assunto foi abordado por esta setorial na análise do "item B da IV.1", referente a manifestação da Impugnante Trip Locações e Eventos Ltda - EPP, a qual, também, serve de subsídios jurídicos aos setores técnicos para a pertinente tomada de decisão.

Diante de todo o exposto, considerando o previsto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, e pela pertinência técnica administrativa, esta unidade jurídica entende que deve permanecer o posicionamento técnico esboçado pela GERASM, descabendo a esta unidade jurídica adentrar em aspectos unicamente técnicos.

V. Conclusão

Insta salientar, por oportuno, que o presente exame limitou-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria proposta e da veracidade ideológica presumida da documentação acostada nos autos até a presente data, não cabendo adentrar na análise da conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

Por todo o exposto, esta Chefia da Advocacia Setorial, consubstanciada na fundamentação disposta nos itens anteriores, **conclui pelo conhecimento e recebimento das impugnações, porque são tempestivas e opina-se, juridicamente, no mérito, pela procedência do pedido, em relação ao item IV.1.A em que o setor técnico entende pela anulação de tal item do Edital, e pela improcedência dos itens IV.1.B, IV.2.A e IV.2.B dispostos em itens anteriores, nos exatos termos da manifestação técnica acima em destaque, dada a sua pertinência técnica administrativa.**

Registra-se ainda que não incumbe a esta Chefia da Advocacia Setorial avaliar as especificações utilizadas no procedimento em tela, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Cumpra observar que o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”. (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 13ª ed., Malheiros, 2001, p. 377).

É o entendimento sem efeitos vinculantes, ora considerando a presunção de veracidade da documentação acostada, salvo melhor juízo, cuja atuação desta setorial está adstrita à disposição contida no art. 7º do Decreto nº. 3.372/2023, cabendo, portanto, à CGL a devida tomada de decisão em relação ao item ora impugnado.

À SUPPLIC a/c GERPRE em atendimento ao Despacho nº 221/2023 - GERPRE/SEMAD (2448564).

Grazianne Cardoso Lourenço
Apoio Jurídico

Ana Paula Custódio Carneiro
Chefe da Advocacia Setorial
OAB/GO nº 32.802

Goiânia, na data da assinatura eletrônica.



Documento assinado eletronicamente por **Grazianne Cardoso Lourenço, Assistente Administrativa**, em 15/09/2023, às 17:58, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Custódio Carneiro, Chefe da Advocacia Setorial**, em 15/09/2023, às 17:58, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador **2450577** e o código CRC **7735A884**.

Avenida do Cerrado, 999, APM-09, Bloco B
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 23.5.000008507-0

SEI Nº 2450577v1