

ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA



RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO PREGÃO PRESENCIAL PP 010/2018-

Interessada: **LEIDEMARA OLIVEIRA SOUSA**, Advogada, inscrita na OAB CE nº. 29.091.

I – Quanto à Legitimidade e à tempestividade

Cumprе repisar, que a Sessão está marcada para o dia 25 de Abril às 09 horas.

Neste tópico, a legislação brasileira prevê a possibilidade de impugnação do edital e dos seus termos por quaisquer interessados na licitação. Desta feita, decairá do direito de impugnar os termos deste Edital aquele que não o fizer até 2 (dois) dias úteis antes da data designada para a realização do Pregão, apontando de forma clara e objetiva as falhas e/ou irregularidades que entende viciarem o mesmo.

A presente impugnação foi recebida tempestivamente, posto ter sido protocolada em 20/04/2018, possuindo, preliminarmente, os pressupostos para sua avaliação.

Neste interim, resta-se **TEMPESTIVA** a impugnação manejada pela Causídica acima indicada.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA



II – Quanto ao mérito

De início, mesmo não sendo necessário tal afirmação, destaca-se que a Administração tem aplicado os ditames legais e constitucionais em seus processos licitatórios. Nesse caminho, a Administração de forma legal e jurídica, responde e julga a impugnação recebida no prazo determinado.

A impugnante aduz que, de acordo com o disposto no edital, que houve ausência de descrição clara e completa quanto aos equipamentos e Software.

Assevera adiante, que houve omissões de extrema importância, no tocante a cotações de valores e escolha do melhor equipamento, que estaria, segundo a impugnante comprometendo o interesse público.

E por derradeiro, se insurge contra a exigência DE RECONHECIMENTO DE FIRMA NO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA.

É O RELATÓRIO

Como dito dantes, aduz que, de acordo com o disposto no edital, e no termo de Referência, houve a não descrição do pretense objeto licitatório, em dissonância com o art. 40, I, da Lei Geral de Licitações.

Ledo engano, pois o Objeto da presente licitação fora descrito de forma clara sucinta e objetiva.

Neste tópico, alguns apontamentos devem ser levados à baila, como veremos adiante.

A definição clara e precisa do objeto é indispensável ao bom andamento do certame. "Para que a licitação venha a ser bem sucedida, necessário se faz uma adequada



**ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA**



caracterização do objeto a ser licitado, com especificações técnicas claras, objetivas e estritamente vinculadas à necessidade apontada”

Este proceder assegura o Órgão licitador de que estará adquirindo ou obtendo exatamente o objeto pretendido e necessário ao contexto público envolvido. Tais definições são de importância fundamental para a Comissão de Licitação ou Pregoeiro analisar e julgar as propostas recebidas dos participantes, constatando quais delas atendem ao que foi solicitado.

Sobre o tema da definição do objeto a ser licitado, destacam-se alguns dispositivos da Lei 8.666/93, vejamos:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§1º. É vedado aos agentes públicos:

(...)

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Art. 7º - As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA



§5º. É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

Art. 14 - Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

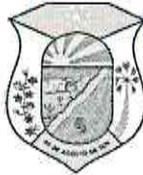
Art. 40 - O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

Para Simone ZANOTELLO;

o objeto da licitação deve estar disposto por meio de uma descrição sucinta e clara, ou seja, que não deixe margem de dúvida a nenhum interessado, e este possa formular sua proposta sem maiores dificuldades. Por isso, é preciso descrever minuciosamente o material, serviço ou obra a ser contratado, por meio de todas as suas características, a fim de que não sejam necessárias complementações posteriores, lembrando que, na maioria dos casos, essas eventuais complementações exigem a devolução do prazo de publicidade da licitação, causando atrasos nas atividades do órgão.

A Lei 10.520/02 que rege o Pregão, mas cujas diretrizes, posto serem dotadas de generalidade, servem de subsídio a toda e qualquer modalidade licitatória, também trata da definição precisa do objeto:



**ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA**

Comissão de Licitação
FL. 148
Morada Nova - CE

Art. 3º - A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

A descrição precisa do objeto também é comentada pela jurisprudência, e diante de sua análise e importância o Tribunal de Contas da União (TCU) editou a Súmula 177 cuja redação é a seguinte:

Súmula 177: "A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão."

E colacionamos, ainda, jurisprudência selecionada por Luciano Elias REIS sobre o tema:

Impõe-se ao gestor especificar os itens componentes do objeto licitado, em nível de detalhamento que garanta a satisfação das necessidades da Administração, da forma menos onerosa possível.

Com suporte no que prescreve o art. 3º, §1º, I, da Lei n.º 8.666/93, anotou que "as exigências inseridas no edital devem ser proporcionais ao fim que se busca atingir com a realização da licitação". E invocou trechos do Voto condutor do Acórdão n.º 1890/2010-Plenário, no qual restou consignado que a Administração "tem o poder-dever de exigir, em suas contratações, os requisitos considerados indispensáveis à boa e regular execução do objeto que constituirá encargo da futura contratada". Na verdade, "o princípio que refuta a restrição ao caráter competitivo não é absoluto, representando essencialmente a expressão sintetizada de uma orientação vista em caráter de generalidade". E mais: "o que importa saber é se a restrição é desproporcional às necessidades da Administração, ou seja, se ela atende ou não ao interesse público, este considerado sempre indisponível". O relator da auditoria



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA

Comissão de Licitação
FL. 149
Morada Nova - Ce.

sob exame concluiu: "É isso, portanto, que deve estar evidenciado na Concorrência 7/2011-7ª SR, cabendo à Codevasf definir, motivadamente, solução técnica que atenda às suas necessidades e seja representativamente menos onerosa que as outras possíveis". O Tribunal, então, ao acolher sua proposta, decidiu determinar à 7ª Superintendência Regional da Codevasf a adoção de medidas corretivas a serem promovidas quando do relançamento do edital da Concorrência 7/2011-7ª SR, entre as quais a de: "9.1.7 especificar, com base em solução técnica que atenda às suas necessidades e seja representativamente menos onerosa que as outras possíveis, os materiais dos tubos a serem cotados pelas licitantes, em observância aos princípios do julgamento objetivo e da busca da proposta mais vantajosa, bem como ao art. 6º, inciso IX, alíneas "a", "b" e "c", da Lei 8.666/93". Acórdão n.º 1932/2012-Plenário, TC-036.666/2011-4, rel. Min. José Jorge, 25.7.2012.

O estabelecimento de especificações que conduzem à seleção de processadora de filmes de Raio-X de uma única fabricante, com exclusão de outras marcas capazes de satisfazer à demanda da administração, configura, em análise preliminar, restrição ao caráter competitivo da licitação e justifica a suspensão cautelar de contratações com base na respectiva ata de registro de preços.

Representação de empresa acusou possíveis (...) O relator, por sua vez, ressaltou "que as exigências editalícias direcionaram o certame a produtos fabricados pela empresa alemã Protec, restringindo o universo de potenciais interessados no certame, o que caracteriza o *fumus boni iuris*. Considerou presente "também o *periculum in mora*, ante a efetiva possibilidade de dano ao Erário e o fato de que a ata para registro de preços já está em vigor". Determinou, por isso, em caráter cautelar, "a suspensão, até manifestação definitiva deste Tribunal, de qualquer contratação baseada na ata para registro de preços assinada em decorrência do Pregão Eletrônico SRP 203/2011"

Dentre os cuidados necessários à elaboração de uma descrição precisa do objeto está a participação dos setores demandantes e técnicos da Instituição, aos quais cabe a definição precisa do item que será adquirido.

A má descrição do objeto licitado constitui-se em vício material que macula todo o procedimento então realizado. A incorreta ou prejudicada descrição do objeto pode constituir-se em razão, inclusive, do afastamento de inúmeros licitantes aptos a atender a necessidade



**ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA**

Comissão de Licitação
FL. 150
Morada Nova - Ce

administrativa, o que reflete diretamente no recebimento de um maior número de propostas, na contratação de preços melhores e objetos de qualidade diferenciada.

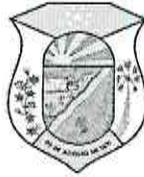
Ademais, pode acarretar para a Administração a obtenção de resultado indesejado, total ou parcial, restando desatendido o interesse público que teria motivado a licitação. Nessa linha, haveria afronta direta aos objetivos e princípios que regem as contratações públicas, descritos no art. 3º da Lei 8.666/93, casos nos quais deverá ser observada a norma indicada pelo art. 49 da citada lei.

Se a Administração não determina, descreve e especifica da forma mais perfeita possível o que pretende contratar e o que necessita para atender sua própria demanda e necessidade, certamente o posterior contrato enfrentará muitas dificuldades em seu caminhar comum diante de tantas incertezas que surgirão na forma de questionamentos, paralizações e até mesmo rescisões, todas situações prejudiciais aos cofres públicos. Por isso a importância da definição sempre clara, sucinta e precisa do objeto a ser contratado.

Ao definir de forma correta um objeto a ser licitado, não somente a Administração beneficia-se dos resultados ao final, quando de sua entrega, porém, principalmente o licitante, pois lhe possibilitará sua perfeita compreensão e quantificação das propostas para a contratação almejada.

O legislador andou bem quando, preocupado com a precisão da definição do objeto a ser licitado, disciplinou no inciso II, do Art. 3º, da Lei nº 10.520, de 17/07/2002 (BRASIL, 2008), que a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição. Não é diferente da conjugação dos Arts. 14, 38, caput e 40, inciso I, da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, que, juntos, dispõe da mesma forma, ou seja, que o objeto da licitação deva ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara.

Conclui-se que, ao mesmo tempo em que o objeto da Licitação em comento fora preciso, satisfatório e distinto, sendo, portanto, defeso ao Ente Público particularizá-lo com discriminações excessivas e irrelevantes.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA



Com maestria, MEIRELLES (2001, p. 392) fez importante colocação da importância da definição do objeto, observando os métodos de precisão e suficiência:

O essencial é a definição preliminar do que a administração pretende realizar, dentro das normas técnicas e adequadas, de modo a possibilitar sua perfeita compreensão e quantificação das propostas para a contratação almejada.

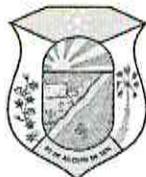
Diante deste panorama, a Municipalidade local respeitou todos os ditames legais a elaborar o Termo de Referência, do presente Pregão Presencial, no qual, todos os aspectos fundamentais, do Objeto Licitatório foram contemplados de modo a não ensejar dúvidas aos eventuais interessados.

No tocante à exigência de documentos, como fotografias, contas de água, dentre outros, as assertivas da Impugnante de igual sorte, não merecem prosperar, senão vejamos:

No âmbito administrativo impera o princípio da legalidade, de forma que a Administração Pública não tem vontade própria, podendo agir apenas dentro dos limites legais, posto não haver liberdade para fugir das normas que regem as licitações, devendo a lei ser aplicada rigorosamente.

Sobre o tema, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, dispõe que:

Pertinente às exigências de qualificação técnica, o artigo da Lei 8.666/93 dispõe: “A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á: I – registro ou inscrição na entidade profissional competente; II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico, adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; III – Comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e , quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação; IV – prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso. [...] § 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA



formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia. (grifei)

É cedido aos aplicadores da norma em espeque, a problemática envolvida na exegese do arquivo ora transcrito, isso se deve ao fato de na descrição de Marçal Justen Filho, "ser impossível a lei minudenciar limites precisos para as exigências que a Administração adotará. Por outro lado houve vetos presidenciais que desnaturaram a sistemática adotada pelo legislador. O art. 30 teve a sua racionalidade comprometida em virtudes desses vetos. Logo, é impossível afirmar com certeza que determinada interpretação é a única (ou melhor) comportada pela regra. Trata-se de uma daquelas hipóteses em que a evolução social (inclusive e especialmente em face da jurisprudência) determinará o conteúdo da disciplina para o tema." (Comentário a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed Dialética 12º edição, pág. 404/405).

Em primeiro plano, cediço que a lei não deve ser interpretada literalmente, mas conjugada com os dispositivos que regem a matéria. Assim, retira-se do §6º do dispositivo transcrito a obrigação da autoridade responsável pelo certame de cobrar a comprovação das instalações mínimas necessárias a fiel execução do encargo contratual.

Observa-se no objeto do certame em apreço a sua relevância e vultuosidade para a Administração Municipal de Morada Nova e para a coletividade, uma vez que o certame versa sobre o fornecimento ponto eletrônico, bem como sistema biométrico, sendo esse de caráter essencial para a boa prestação dos serviços da Edilidade ofertados à população local, não se podendo assumir os riscos de contratar com empresas de faixada, que sequer possuem uma estrutura física mínima necessária para o cumprimento do contrato.

Diversos são os casos em que se constata a contratação de "empresas fantasmas", onde só diante do inadimplemento contratual é que se busca diligenciar sobre a sua real existência, o que enseja a necessidade da Comissão de Licitação e do Pregoeiro diligenciarem nesse intuito logo desde a análise dos documentos de habilitação, sendo imprescindível para isso que venha a requerer a apresentação de instrumentos hábeis a demonstrar o atendimento de tal requisito sem que a autoridade tenha que se deslocar em todos os certames até a sede da empresa.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA



Mostra-se como uma ferramenta útil para verificação de tais condições a apresentação de fotos da fachada da empresa, bem como os demais documentos pertinentes exigidos, evitando que a licitante limite-se a declarar a existência de sua sede por meio de qualquer documento, e acabe por fraudar o procedimento licitatório, sendo assim imperiosa a manutenção da exigência ora vergastada.

E por derradeiro, é sabido que o atestado de capacidade técnica é um dos documentos exigíveis para comprovação da qualificação técnica dos licitantes que pretendem fornecer para o governo, conforme disciplina o inciso II, artigo 30 da Lei de Licitações:

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;

Segundo a revista do Tribunal de Contas da União "Atestados de capacidade técnica são documentos fornecidos por pessoa jurídica, de direito público ou privado, para quem as atividades foram desempenhadas com pontualidade e qualidade. É nesse documento que o contratante deve certificar detalhadamente que o contratado forneceu determinado bem, executou determinada obra ou prestou determinado serviço satisfatoriamente. (Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília, 2010., pag. 407)

O objetivo do atestado de capacidade técnica é comprovar a experiência da empresa licitante no objeto licitado, a ser contratado.

Entretanto, a Lei de Licitações é omissa quanto às características, o teor, as informações exatas que um atestado deve ter. Não obstante, entendemos que, para salvaguardar-se, o atestado deverá contemplar todas as características dos serviços prestados. Deverá conter:

- identificação da pessoa jurídica eminente;



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA



- nome e cargo do signatário;
- endereço completo do eminente;
- período de vigência do contrato;
- objeto contratual;
- quantitativos executados;
- outras informações técnicas necessárias e suficientes para a avaliação das experiências referenciadas pela Comissão de Licitação.

Delimitando o assunto, tema de nossa discussão, muitos órgão públicos vem exigindo dos licitantes que a comprovação da qualificação técnica por meio do atestado de capacidade técnica seja com **firma reconhecida do signatário.**

Por um lado a exigência do reconhecimento de firma no atestado de capacidade técnica atribuir maior legitimidade ao documento e serenidade ao processo. Noutro lado, dificulta o alcance do documento devido a tarefa do reconhecimento da assinatura.

Nesta esteira, traga-se a baila o disposto no § 1º, artigo 30 da Lei 8666/93:

§ 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: (Grifei e negritei)

O dispositivo legal preconiza que o licitante poderá apresentar atestados fornecidos tanto por pessoa jurídica de direito público, como do privado.

Para uma análise mais acerta temos que separar a exigência do reconhecimento de firma do atestado fornecidos por pessoa jurídica de **direito público** e do **direito privado**.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA



Quando falamos em atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público, não há o que falar na obrigatoriedade de que o mesmo possua firma reconhecida, uma vez que os documentos emitidos por servidor público tem fé pública conforme estabelece nossa carta magna, vejamos:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II – recusar fé aos documentos públicos;

Trata-se da presunção de veracidade. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro “a presunção de veracidade diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração. Assim ocorre com relação às certidões, atestados, declarações, informações por ela fornecidos, todos dotados de fé pública.” (in Direito Administrativo, 23º Ed, São Paulo: Atlas, 2010 p. 198).

Isto posto, tal exigência torna-se despropositada além de exorbitante.

Já a exigência de firma reconhecida para os atestados fornecido por pessoa jurídica de direito privado é uma questão que possui mais controvérsia. Todavia, desde já, nosso posicionamento é quanto da legalidade da exigência de firma reconhecida para os atestados fornecido por pessoa jurídica de direito privado pelos motivos que abordaremos.

São citadas duas decisões em especial:

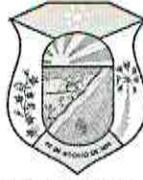
Vistos, relatados e discutidos estes autos que versam sobre representação formulada por esta Unidade Técnica com o objetivo de averiguar a regularidade na execução dos contratos de fornecimento de mão-de-obra terceirizada para a Companhia de Eletricidade do Acre – Eletroacre.

[...]

9.4.1 na realização de futuros procedimentos licitatórios:

[...]

9.4.1.2 discrimine de forma inequívoca todos os documentos a terem suas assinaturas com firma



**ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA**

Comissão de Licitação
FL. 156
Morada Nova - CE

reconhecida, evitando, desta forma, inabilitações pelo descumprimento de formalidades editalícias, ocasionadas pela interpretação equivocada de suas disposições, bem como em busca da proposta mais vantajosa para administração, em conformidade com o art. 3º, caput, da Lei no 8.666/93; (grifo nosso)

Por fim e não menos importante o Tribunal de Contas da União já orientou em sentido similar à Lei 9784/1999, acima citada, da não exigência de reconhecimento de firma quando não houver lei expressa neste sentido:

“Ressalvada imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.”

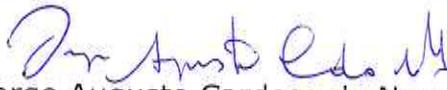
(Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília, 2010, pag. 464)

Diante de tudo exposto, embora TEMPESTIVA, deixa-se de acolher os pedidos da impugnante no tocante à ausência de descrição clara e sucinta do objeto da presente licitação, bem como da exigência de documentos e fotografias que atestam a capacidade técnica da licitante.

No tocante ao reconhecimento de firma no atestado de capacidade técnica, o pleito da Impugnante deve ser improvido.

Assim, mantem-se a data designada para abertura do certame. Do presente teor do julgamento da impugnação será dada ciência à Impugnante.

Morada Nova, 23 de Abril de 2018.


Jorge Augusto Cardoso do Nascimento
Pregoeiro Oficial