ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
CONSULTIVO

PARECER n. 00688/2019/CONS/PFUFG/PGF/AGU

NUP: 23070.006934/2018-64
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS - UFG E OUTROS
ASSUNTOS: RECURSOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS. COLETA E DESTINAÇÃO ADEQUADA DOS RESÍDUOS. EDITAL. EXIGÊNCIAS. DESCUMPRIMENTO. INABILITAÇÃO. RECURSO ADMINISTRATIVO. INTERPOSIÇÃO. TEMPESTIVIDADE. RECEBIMENTO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

Senhor Procurador-Chefe,

1. Cuida o presente procedimento administrativo de licitação, na modalidade pregão eletrônico, tipo menor preço unitário por item, para o sistema de registro de preços, com participação de microempresas e empresas de pequeno porte, que está sendo realizada pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, visando a contratação de empresa especializada na coleta e destinação adequada dos resíduos químicos, para atender às necessidades da Regional Jataí da referida Instituição Federal de Ensino Superior.

2. As minutas do Edital e da Ata de Registro de Preços referentes ao certame em tela foram, *ex vi legis*, analisadas nesta Procuradoria Federal, consoante parecer datado de 30 de maio de 2019, aprovado nas instâncias seguintes, inclusive pelo Senhor Reitor da UFG (fls. 473 a 500).

3. Posteriormente, os autos foram instruídos com a inserção do Edital que vem orientando a efetivação do Pregão Eletrônico, acrescidos dos anexos e divulgação no Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais, seguidos das necessárias publicações oficiais, pareceres técnicos, demais documentos e atos pertinentes, referentes à participação das licitantes, suas propostas, inabilitação de uma das concorrentes por não atender exigências do instrumento convocatório e desenvolvimento deste pregão eletrônico, culminando com a ata de realização do pregão e o resultado por fornecedor (fls. 505 a 649); com a interposição de Recurso Administrativo pela empresa inabilitada (fls. 650 e 651); com as contrarrazões ofertadas pela empresa recorrida (fls. 652 e 653); com a apreciação do Recurso pelo Senhor Pregoeiro (fls. 677 a 683); e, com o encaminhamento a esta Procuradoria Federal para análise (fl. 686).

4. **A empresa licitante e ora Recorrente, BIO RESÍDUOS TRANSPORTES LTDA,** sustenta, em síntese, que a empresa Recorrida, **BIO RESÍDUOS SOLUÇÕES AMBIENTAIS** não obedeceu aos ditames do instrumento convocatório, portanto, requer seja a mesma inabilitada, com o consequente provimento do presente Recurso Administrativo.

5. **O Recurso Administrativo interposto pela Recorrente** mereceu substanciosa análise por parte do Senhor Pregoeiro, que assim ponderou e decidiu:

> "A empresa **BIO RESIDUOS SOLUCOES AMBIENTAIS LTDA (CNPJ 22.096.126/0002-25)** foi declarada vencedora do Item 1 mediante **parecer técnico favorável da solicitante (doc. SEI nº 0784370)**, após o que a licitação foi encerrada.
>
> Em 04/07/2019, às 14:15h foi aberto prazo para intenção de recurso, com fechamento programado, por equívoco, para às 14:40h, não contemplando assim o prazo mínimo de 30 (trinta) minutos, como preconiza o Edital em seu subitem 11.1. Sendo assim, o prazo foi reaberto em nova sessão pública agendada para o dia 08/07/2019, data na qual o licitante **BIO RESIDUOS TRANSPORTES LTDA, CNPJ/CPF: 08.680.158/0001-61**, teve sua intenção de recurso aceita.
>
> .....
>
> Aberto o prazo para recurso(s), a empresa **BIO RESIDUOS TRANSPORTES LTDA, CNPJ/CPF: 08.680.158/0001-61**, apresentou suas **razões recursais (doc. SEI nº 0784974)** em 10/07/2019, portanto, tempestivamente.
>
> A empresa recorrida **BIO RESIDUOS SOLUCOES AMBIENTAIS LTDA (CNPJ 22.096.126/0002-25)** expôs suas **contrarrazões do recurso (doc. SEI nº 0784979)** em 15/07/2019, portanto, tempestivamente.

.....

DAS RAZÕES DO RECURSO:

1. 1.1. **Subitem 9.39.1 do Item 9.38 – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:**

9.39.1 Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Segundo a Recorrente, a empresa Bio Resíduos Soluções Ambientais, apresentou atestados de capacidades técnicas sendo um emitido pela Prefeitura Municipal de Rondonópolis-MT e outro atestado pela Fundação de Saúde Comunitária de Sinop (Hospital Santo Antônio). Sendo que, o atestado emitido pela Prefeitura Municipal de Rondonópolis-MT teve seu início da vigência da prestação dos serviços em 08/07/2017 e a conclusão dos serviços prestados em 31/03/2018, totalizando 08 meses e 23 dias. Já o atestado emitido pela Fundação de Saúde Comunitária de Sinop (Hospital Santo Antônio) teve seu início da prestação dos serviços em 09/03/2017, tem os mesmo sido concluídos em 10/04/17, perfazendo o total de 1 (um) mês de trabalhos executados. **Neste sentido, segundo a empresa Recorrente, nenhum dos 2 (dois) atestados apresentados atenderiam ao item 9.41 do edital**:

"9.41 Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do inicio de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior, conforme item 10.7.1 do anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017".

Alegando terem sidos os dois contratos, executados em períodos inferiores a 1 (um) ano, bem como também, não atendendo assim ao item 9.44 do edital que exige:

"9.44 O licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços, consoante o disposto no item 10.10 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017".

Neste sentido, seguem anexos a este parecer a referida comprovação do subitem acima, para melhor análise desta Douta Procuradoria Federal.

Segue a Recorrente discorrendo sobre os fatos:

Com base no item 9.54 do edital, o qual cita que:

"9.54 **Será inabilitado o licitante que não comprovar sua habilitação, seja por não apresentar quaisquer dos documentos exigidos, ou apresentá-los em desacordo com o estabelecido neste edital**".

Sendo assim, pelo entendimento da Recorrente, fica evidente que a empresa Bio Resíduos Soluções Ambientais deveria ser inabilitada deste certame, pois apresentou Atestados de Capacidade Técnicas insuficientes bem como também não apresentou os contratos que deram suporte comercial à contratação dos serviços apontados nos referidos Atestados.

1. 1. 2. **Subitem 9.47 do Item 9.38 – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:**

9.47 Se o licitante for a matriz, todos os documentos deverão estar em nome da matriz, e se o licitante for a filial, todos os documentos deverão estar em nome da filial, exceto aqueles documentos que, pela própria natureza, comprovadamente, forem emitidos somente em nome da matriz.

Segundo a empresa Recorrente, a Licitante Bio Resíduos Soluções Ambientais Ltda, participou do certame pela sua Filial, a qual está inscrita no CNPJ 22.096.126/0002-25, de modo que essa afirmação é possível verificar através da Ata de Realização do Pregão Eletrônico e também dos documentos enviados para análise da D. Comissão de Licitação, como por exemplo Certidões Negativas e ainda as Declarações exigidas em edital onde em sua maioria estampa a descrição do CNPJ 22.096.126/0002-25.

Sendo assim, no entendimento da empresa ora Recorrente, houve outra falha cometida pela empresa Bio Resíduos Soluções Ambientais Ltda, habilitada e ora designada Recorrida, onde a mesma apresentou Atestados emitidos em favor de sua empresa Matriz, onde neles constariam o CNPJ 22.096.126/0001-44 e não para o CNPJ 22.096.126/0002-25.

Neste sentido, sob a alegação da empresa ora Recorrente, a Licitante habilitada usou os documentos de sua filial, onde obviamente deveriam ter sido apresentados os atestados de capacidade técnica de sua Matriz.

DAS CONTRARRAZÕES

1. Quanto ao item 9.39.1, a empresa Recorrida relata:

O primeiro item apresentado é referente aos prazos e quantidades do atestado de capacidade técnica, onde:

"9.39.1 Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em

características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado"."

Neste sentido a Licitante habilitada, ora Recorrida, apresenta:

O atestado expedido pela Prefeitura Municipal de Rondonópolis - MT, que teve como prazo de vigência 08/07/2017 a 31/03/2018, a mesma demonstra, como segue em anexo ao p.p que, no período compreendido

naquele documento, a coleta, transporte e o correto tratamento e destinação final da quantidade contratada de 45.859,21 kg (quarenta e cinco mil oitocentos e cinquenta e nove quilos e vinte e uma gramas), foi executada em vários pontos do Município, cabendo informar ainda que tal atestado foi registrado junto aos órgãos competentes, dando-lhe total efetividade e legalidade, diferente de qualquer simples declaração que pudesse ser emitida. O outro atestado apresentado, emitido pelo Hospital Santo Antônio no Município de Sinop – MT, tendo por vigência o período de 09/03/2017 a 10/04/2017, executou a coleta de 6.830 kg (seis mil oitocentos e trinta quilogramas), restando claro o cumprimento da sua execução em conformidade como seu respectivo contrato.

Segue a empresa Recorrida:

O item editalício diz que a comprovação de aptidão para a prestação dos serviços licitados, devem ser comprovados mediante as suas quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com a comprovação por meio do item pertinente, sendo assim, o item do referido Edital, é específico Coleta e tratamento, transporte e disposição final e resíduos dos grupos A, B e E, com quantidade de 2.400 kg.

Por conseguinte, de acordo com o entendimento da Licitante habilitada, ora designada neste ato como Recorrida, a mesma demonstra que, embora não apresente atestado de Capacidade Técnica com vigência de mais de 12 meses, pode se comprovar a execução da coleta de mais de 6.000 kg em um único mês, ou seja, podendo efetivar a coleta da quantidade total licitada em apenas 1 (um) mês de execução do contrato. Portanto, segundo o entendimentos da Recorrida, seria inconcebível a mesma não ter capacidade técnica operacional para executar o objeto licitado.

2. 2. Quanto ao item 9.41, que diz:

"9.41 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, conforme item 10.8 do Anexo VII-A

da IN SEGES/MP n. 5, de 2017."

A Licitante Recorrida demonstra que, tal exigência não deveria prosperar, haja vista seu caráter restritivo, vez que o artigo 30, § 5º da Lei 8.666/93, é claro quando diz da ilegalidade de exigência de limites de tempo, prazos e épocas nas comprovações de capacidade técnica.

2. 3. Quanto ao item 9.44, que diz:

"9.44 O licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços, consoante o disposto no item 10.10 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n.5"

Segundo o entendimento da empresa ora habilitada, designada Recorrida, ao apresentar o atestado de capacidade técnica, apresentou não somente um simples atestado ou declaração, mas fora apresentado um documento de ilibada retidão, respaldado no registro do órgão competente fiscalizador da classe. Logo, para que haja o registro junto ao CREA a empresa e o engenheiro responsável devem apresentar toda a documentação exigida pela Resolução nº 1.025/2009, em seu anexo IV, deixando claro como deve ser procedido o registro do atestado, de modo que, podemos comprovar que, para o registro do atestado é necessário a apresentação do contrato que o originou, para que a ele fique vinculado.

2. 4. Quanto ao item 9.47, que diz:

"9.47 - Se o licitante for a matriz, todos os documentos deverão estar em nome da matriz, e se o licitante for a filial, todos os documentos deverão estar em nome da filial, exceto aqueles documentos que, pela própria natureza, comprovadamente, forem emitidos somente em nome da matriz".

Não obstante, a Licitante habilitada, ora designada Recorrida, explicita que matriz e filial nada mais são do que entes uma mesma pessoa jurídica, onde a matriz é o estabelecimento sede, que define as diretrizes e objetivos para as demais empresas filiais, sucursais ou agências, umbilicalmente ligadas a aquela. Neste sentido, a filial é o estabelecimento seja ele, mercantil, industrial ou civil, que subordina-se a matriz, juridicamente e tecnicamente. E, se assim, o é, a capacidade técnica da empresa, pode ser demonstrada tanto por matriz quanto por filial.

3. **DA NOSSA ANÁLISE:**

Quanto ao item 9.39.1, segue entendimento do TCU, por meio de sua Súmula nº 263, que diz:

2. **"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado".**

Desse modo, julgo ser indispensável a que da licitação resulte como a mais vantajosa proposta formulada por empresa capaz de dar integral cumprimento às obrigações que contratará, como requer a Constituição Federal. Sendo assim, somente tal interpretação poderá harmonizar-se com a regra geral do art. 3° § 1°, I, daquele dispositivo, no sentido de que nenhuma circunstância impertinente ou irrelevante para o específico

objeto do contrato será incluída no ato convocatório.

Assim entendo que o preceito, ora analisado, justifica a supressão de exigências de quantidades e prazos na formação da expertise da empresa habilitada, ora designada Recorrida. Interessa que comprove haver realizado adequadamente e satisfatoriamente, em ocasiões pretéritas, objeto da mesma natureza da licitação atual. Assim sendo, é visível que esta empresa cumpre e demonstra os requisitos da qualificação técnica, deixando comprovado que executa e executou com maestria a coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos coletados, com quantidades superiores a aquela licitada.

Quanto ao item 9.44, julgo ser suficiente a alegação da Recorrida, pois a mesma encontra respaldo na Resolução nº 1.025/2009 do Sistema CONFEA/CREA, que dispõe sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica e o Acervo Técnico Profissional, e dá outras providências. Neste sentido, tal alegação explicita que, para que seja dado validade ao Registro, este deve ser instruído juntamente com todos os documentos listados nos anexos, sendo que um dos necessários é o contrato entre a empresa e o emitente do atestado, assim sendo, o atestado só é registrado quando se tem a certeza do contrato e sua veracidade, ficando um vinculado ao outro, por estar ali todas as informações pertinentes ao contrato. Além do mais, o item solicita que o licitante disponibilize todas as informações necessárias para a comprovação da legitimidade do atestado, de tal modo que, não há de se falar em descumprimento do item, pois além da apresentação do atestado registrado no CREA/MT, este tem como acompanhamento a Certidão de Acervo Técnico - CAT e todas as informações pertinentes ao contrato e a sua execução, podendo afirmar que o mesmo fora prestado de forma satisfatória.

2. Quanto ao item 9.47, que diz:

"9.47 – Se o licitante for a matriz, todos os documentos deverão estar em nome da matriz, e se o licitante for a filial, todos os documentos deverão estar em nome da filial, exceto aqueles documentos que, pela própria natureza, comprovadamente, forem emitidos somente em nome da matriz".

Temos que o próprio Tribunal de Contas da União, em sua obra "**Tribunal de Contas da União.** Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – **4. ed. rev., atual. e ampl. - Brasília:**

TCU", **recomenda que atestados de capacidade técnica ou de responsabilidade técnica possam ser apresentados em nome e com o número do CNPJ (MF) da matriz ou da filial da empresa licitante.**

Sendo assim, e diante todo o exposto anteriormente, resta evidente que o desenvolvimento de todo o procedimento licitatório (fase interna e externa) do pregão eletrônico nº **61/2019** foi pautado em observância aos princípios basilares aplicados na modalidade de licitação em comento, quais sejam: princípio da isonomia, igualdade, legalidade, impessoalidade, moralidade, competitividade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, eficiência, celeridade probidade administrativa, proporcionalidade e razoabilidade.

Desse modo, destacamos, com isso, que o Pregoeiro e equipe de apoio, após análise das razões recursais, contrarrazões do recurso e parecer técnico acima destacado, decide pelo **INDEFERIMENTO** do recurso interposto pela recorrente **BIO RESIDUOS TRANSPORTES LTDA, CNPJ: 08.680.158/0001-61**." (grifou e destacou-se)

6. No exercício de suas atividades a "*...administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...*".

7. Os doutrinadores do direito administrativo, dentre eles um dos mais renomados da literatura nacional, ensina que "*A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput) significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às 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, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso fica evidente que, além da atuação conforme a lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. Na administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim". As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõ*e."

8. A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, disciplina, *in verbis*:

"Art. 4º - A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

.....

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

.....

XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subseqüentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;

.....

XVIII - **declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos**;

XIX - **o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento**;

.....

XXI - decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor;

.....

Art. 9º - Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993."

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com as alterações posteriores, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, dispõe, *in verbis*:

"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;

.....

§ 2º - **As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório**.

.....

Art. 41 - **A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada**.

.....

Art. 43 - A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

.....

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

.....

Art. 44 - No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

.....

Art. 45 - O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite **realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório** e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle." (grifou e destacou-se)

9. O Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns dispõe:

"Art. 11 - Caberá ao pregoeiro, **em especial**:

.....

VII - receber, **examinar e decidir os recursos**, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;

.....

Art. 18 - **Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica.**

§ 1º - Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do edital, decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas.

§ 2º - Acolhida a impugnação contra o ato convocatório, será definida e publicada nova data para realização do certame.

Art. 19 - **Os pedidos de esclarecimentos referentes ao processo licitatório deverão ser enviados ao pregoeiro, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, exclusivamente por meio eletrônico via internet, no endereço indicado no edital.**" (grifou e destacou-se)

10. Pela simples e literal leitura dos dispositivos acima transcritos chega-se à conclusão de que a licitação é desenvolvida, rigorosamente, com a observância do que foi estabelecido no edital e que a Comissão poderá, facultativamente, sempre que entender necessário, promover diligências destinadas a esclarecimentos ou a complementação da instrução processual, além de que, em casos de discordância do conteúdo do ato convocatório ou de dúvidas quanto ao que é exigido dos licitantes, o interessado pode impugná-lo ou fazer pedido de esclarecimentos, no prazo legal.

11. Assim, conforme acima exposto, consubstancia-se o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o que implica dizer que o Edital, nesta hipótese, faz lei entre as partes, comparável a um contrato de adesão, no qual as cláusulas são preparadas pela Administração, além de torná-lo imutável durante o procedimento licitatório, salvo se assim o exigir o interesse público. Diante de sua natureza jurídica, atrelam tanto a Administração, quanto os concorrentes, limitando-os ao que lhes é instado ou consentido no edital, quanto ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato.

12. Portanto, a Administração Pública, no desenvolvimento do procedimento licitatório, para garantir a segurança e estabilidade das relações jurídicas advindas do certame, assim como para garantir o tratamento isonômico que deve prevalecer entre os seus participantes, não pode agir ou omitir diante dos regramentos por ela estabelecidos, sob pena de prática de atos impróprios e até ilegais, vedados pelos princípios que regem a licitação e contração pública.

13. A Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em seu Anexo VII-A, ao tratar das diretrizes gerais para a elaboração do instrumento convocatório, mais especificamente quanto à habilitação, dispõe:

"10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração poderá exigir do licitante:

a) declaração de que o licitante possui ou instalará escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração, a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato;

b) comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, **mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação**, podendo ser aceito o somatório de atestados;

c) no caso de contratação de serviços por postos de trabalho:

c.1. quando o número de postos de trabalho a ser contratado for superior a 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados;

c.2. quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) em número de postos equivalentes ao da contratação.

10.6.1 É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata a alínea "b" do subitem 10.6 acima, **não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos**.

10.7. No caso de contratação de serviços por postos de trabalho (alínea "c" do subitem 10.6), será aceito o somatório de atestados que comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado **por período não inferior a 3 (três) anos**.

"10.7.1. É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata o subitem 10.7 acima, **não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos**.

10.8. 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.

10.9. Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação.

> 10.10. O licitante deve disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços." (grifou e destacou-se)

14. O Edital e os anexos que o integram, os quais, por sinal, não foram impugnados e sequer alvo de pedido de esclarecimentos pela ora Recorrente, assim dispõe:

> "7.2. O Pregoeiro verificará as propostas apresentadas, **desclassificando desde logo aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos neste Edital**, contenham vícios insanáveis, ilegalidades, ou não apresentem as especificações exigidas no Termo de Referência.
>
> .....
>
> 9.39.1. Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente**, por período não inferior a três anos**, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado.
>
> .....
>
> 9.42. **Para a comprovação da experiência mínima de 3 (três) anos, será aceito o somatório de atestados de períodos diferentes, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos, conforme item 10.7.1 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017**.
>
> 9.43. Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação, nos termos do item 10.9 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017.
>
> 9.44. O licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços, consoante o disposto no item 10.10 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017.
>
> .....
>
> 9.47. **Se o licitante for a matriz, todos os documentos deverão estar em nome da matriz, e se o licitante for a filial, todos os documentos deverão estar em nome da filial**, exceto aqueles documentos que, pela própria natureza, comprovadamente, forem emitidos somente em nome da matriz."(grifou e destacou-se)

15. **Salvo melhor entendimento, pelos elementos ou dados dos autos**, a parte Recorrida não atendeu ao estabelecido no instrumento convocatório, principalmente, o disposto no subitem 9.39.1, pois, o somatório dos atestados apresentados não chegam sequer a um ano de experiência mínima, ao passo que o Edital exige que comprovação de capacidade para a prestação dos serviços em peculiaridades, quantidades e prazos compatíveis com o objeto da licitação deve ser feita por meio de apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoa jurídicas de direito público ou de direito privado, **por período não inferior a três anos**.

16. **Portanto, em princípio, a parte Recorrida não atendeu ao** disposto no instrumento convocatório. Tanto o Edital, quanto a Instrução Normativa transcrita alhures são claros quando, expressamente, exigem o atestado de capacidade técnica corroborando a prestação dos serviços com características iguais ou análogos àqueles narrados para o objeto da presente licitação, **com a comprovação de experiência mínima de 3 (três) anos, sendo que, na verdade, a Recorrida comprovou tempo de experiência bem inferior ao exigido no instrumento convocatório**.

17. Destarte, à vista de todo o exposto e legislação supramencionada, opina-se pelo recebimento, conhecimento e provimento do Recurso Administrativo interposto pela Recorrente, e consequente reforma da decisão recorrida.

S.M.J. é o parecer.

Goiânia (GO), 21 de agosto de 2019.

Benedito José Pereira
Procurador Federal

Magnífico Reitor,

De acordo com o parecer de fls. retro, que submeto a Vossa Magnificência, para apreciação.

Goiânia, 21 de agosto de 2019.

Francisco Antônio Nunes
Procurador-Chefe

CF/88, Art. 37, *caput*

Meirelles, Hely Lopes, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 35ª ed. Atualizada, Malheiros Editores, São Paulo,

2009, pág. 89.

"De sorte que, estabelecidas as regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica qualquer alteração de momento ou pontual para atender esta ou aquela situação. Se, em razão do interesse público, alguma alteração for necessária, essa poderá ser promovida através de rerratificação do ato convocatório, reabrindo-se, por inteiro, o prazo de entrega dos envelopes 1 e 2 contendo, respectivamente, os documentos de habilitação e proposta. Assim retifica-se o que se quer corrigir e ratifica-se o que se quer manter. Se apenas essa modificação for insuficiente para corrigir os vícios de legalidade, mérito ou mesmo de redação, deve-se invalidá-lo e abrir novo procedimento." GASPARINI, Diógenes, *in* Direito Administrativo, 4ª ed. São Paulo, Saraiva, 1995, pág. 293.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23070006934201864 e da chave de acesso 9e2eec80

Documento assinado eletronicamente por BENEDITO JOSE PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 304482687 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): BENEDITO JOSE PEREIRA. Data e Hora: 21-08-2019 10:41. Número de Série: 13303404. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO ANTONIO NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 304482687 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO ANTONIO NUNES. Data e Hora: 21-08-2019 17:03. Número de Série: 17195892. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
