



Tomada de Preços nº: 012/2021

Processo Administrativo nº: 2203004/2021

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Implantação de Pavimentação em Bloquetes e Urbanização, no município de Bom Lugar/MA.

Processo:	2203004/2021
Fls.:	1578
Rubrica:	

PARECER n º: 0501001/2022

RECURSO ADMINISTRATIVO. TOMADA DE PREÇOS Nº 012/2021. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO EM BLOQUETES E URBANIZAÇÃO, NO MUNICÍPIO DE BOM LUGAR/MA. RECURSO EM FACE DE DECISÃO QUE INABILITOU A LICITANTE. RECURSO DESPROVIDO.

Trata-se, em síntese, de recurso administrativo interposto pela empresa **BANDEIRA CONSTRUTORA E CONSTRUÇÕES LTDA**, inscrita no CNPJ nº 05.791.171/0001 – 08, com sede na Av. José Olavo Sampaio, nº 1.325, Sala 002, Centro Presidente Dutra/MA, CEP nº 65.760-000, no âmbito do procedimento licitatório, realizado na modalidade Tomada de Preços nº 012/2021, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Implantação de Pavimentação em Bloquetes e Urbanização, no município de Bom Lugar/MA”, contra a decisão da Comissão Permanente de Licitação que inabilitou a Recorrente.

Para tanto, a Recorrente indica que foi inabilitada sob a alegação de que teria apresentado documentação em desconformidade com as exigências do Edital, vez que descumpriu a exigência do item 7.1.3.9, ao apresentar CNDT positiva e não atendeu ao item 7.1.4, alínea “c.1” e “d.1” – item 4.1 – das parcelas de maior relevância. A Recorrente argumenta que consta na documentação apresentada nos autos dos documentos de habilitação, ampla comprovação da validade da CNDT solicitada pela



Processo: 2203001/2021
Fls.: 1374
Rubrica:

Administração e que o débito estaria parcelado, conforme comprovante anexos ao recurso. Aduz também que o item 7.1.4, alínea “c.1” e “d.1” – item 4.1 do Edital contém critérios limitadores, de forma ilegal, restringindo a competitividade do certame em prejuízo da vantajosidade e isonomia.

Após a interposição do referido recurso, vieram os autos com vista a esta Unidade de Assessoria Jurídica para análise e parecer.

É o relatório.

Do Mérito

No tocante ao exigido no item 7.1.3.9 do Edital, vejamos o texto de tal dispositivo:

7.1.3.9. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), ou positiva com efeitos de Negativa, emitida pelo Tribunal Superior do Trabalho ou Conselho Superior da Justiça do Trabalho ou Tribunais Regionais do Trabalho, comprovando a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho.

Destarte, resta claro que o Edital admite a apresentação, tanto da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, quanto da Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas com Efeito de Negativa, com o fim de comprovar a inexistência de débito inadimplidos perante a Justiça do Trabalho. A referida exigência guarda consonância com o disposto no art. 29, V, da Lei nº 8.666/93, que prevê a prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, como parte integrante da documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista a ser apresentada com requisito de habilitação nas contratações públicas por meio de licitação.

Nesse diapasão a Recorrente cita nos autos da sua manifestação a **Resolução Administrativa TST Nº 1470 de 24 de agosto de 2011**, que regulamenta a expedição da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT e dá outras providências, sendo que a referida norma, deixa claro em seu art. 6º, que a Certidão Positiva de Débitos e a Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas com os mesmos efeitos



Processo: 223007/2021
 Fls.: 1580
 Rubrica: [assinatura]

da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas são diferentes apresentando modelos distintos para estas, vejamos:

Art. 6º. A Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT não será obtida quando constar do Banco Nacional de Devedores Trabalhistas o número de inscrição no CPF ou no CNPJ da pessoa sobre quem deva versar.

§ 1º Na hipótese prevista no caput, expedir-se-á **Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas - CPDT**, observado o **modelo constante do Anexo II**.

§ 2º Suspensa a exigibilidade do débito ou garantida a execução por depósito, bloqueio de numerário ou penhora de bens suficientes, devidamente formalizada, expedir-se-á **Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas com os mesmos efeitos da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas**, observado o **modelo constante do Anexo III**.

Ora, conforme se verifica abaixo, a Certidão apresentada pela Recorrente não é uma Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas com os mesmos efeitos da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, mas tão somente uma Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas – CPDT, que indica inclusive os processos perante os quais a Recorrente consta como parte inadimplente:



CERTIDÃO POSITIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS

Nome: BANDEIRA CONSTRUTORA & CONSTRUÇÕES LTDA. (MATRIZ E FILIAIS)
 CNPJ: 05.791.171/0001-08
 Certidão nº: 21432290/2021
 Expedição: 07/07/2021, às 13:02:26
 Validade: 02/01/2022 - 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de sua expedição.

Certifica-se que BANDEIRA CONSTRUTORA & CONSTRUÇÕES LTDA. (MATRIZ E FILIAIS), inscrito(a) no CNPJ sob o nº 05.791.171/0001-08, CONSTA do Banco Nacional de Devedores Trabalhistas em face do inadimplemento de obrigações estabelecidas no(s) processo(s) abaixo:

- 0016540-15.2018.5.16.0005 - TRT 16ª Região
 - 0017369-78.2018.5.16.0010 - TRT 16ª Região
 - 0016594-29.2019.5.16.0010 - TRT 16ª Região
 - 0016595-14.2019.5.16.0010 - TRT 16ª Região
 - 0016596-96.2019.5.16.0010 - TRT 16ª Região
 - 0016597-81.2019.5.16.0010 - TRT 16ª Região
 - 0016598-66.2019.5.16.0010 - TRT 16ª Região
 - 0016336-79.2020.5.16.0011 - TRT 16ª Região
 - 0016066-28.2020.5.16.0020 - TRT 16ª Região
 - 0016086-19.2020.5.16.0020 - TRT 16ª Região
- Total de processos: 10.

Certidão emitida com base no art. 601-A da Consolidação das Leis de Trabalho, acrescentada pela Lei nº 12.443, de 12 de julho de 2011, e na Resolução Administrativa nº 1430/2011 do Tribunal Superior do

[assinatura]



Processo:	220300412021
Fils.:	1581
Rubrica:	

Vide ainda, que a Recorrente em sua manifestação, cita os seguintes pontos ai tratar da validade da certidão apresentada, *in verbis*:

A consulta ao site do TST serve apenas para verificar se a certidão é autêntica. Sua validade, contudo será, por força de Lei e previsão no próprio documento, sempre de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua emissão. Ademais, a aplicação de nova emissão de documentos, após a abertura dos envelopes, implicaria o rompimento da isonomia e igualdade, com inequívoca ofensa aos princípios jurídicos da segurança jurídica, da boa-fé, e da vinculação ao instrumento convocatório [...] Foi exatamente para evitar esta situação que a Lei previu um prazo de validade para a certidão. Durante este prazo, vale a certidão apresentada pelo licitante, sendo vedado à comissão qualquer outra atitude que não a de conferir sua autenticidade o que, viuse, não se confunde com emitir nova certidão, com database posterior.

Resta evidenciado, pela própria Recorrente que a certidão que deve ser levada em consideração para fins de julgamento de habilitação, é aquela apresentada pela licitante na data e hora marcadas para abertura da sessão de análise dos documentos e julgamento da proposta, conforme se procedeu, ademais, mesmo que a Recorrente estivesse com a exigibilidade de débitos trabalhistas suspensa à época da abertura da sessão, caberia a esta demonstrar, o que não ocorreu, vez que tão somente se limitou a apresentar cópia da **Resolução Administrativa TST N° 1470 de 24 de agosto de 2011**, já citada em alhures.

A Recorrente se utiliza ainda da oportunidade da manifestação recursal para apresentar a documentação que comprova que a mesma estaria com débitos trabalhistas parcelados, ocorrendo que, a documentação juntada pela Recorrente não contempla a totalidade dos processos constantes na CPDT apresentada, tanto que em nova consulta à situação da Recorrente perante as suas obrigações trabalhistas verifica-se que dos 10 (dez) processos anteriormente listados, ainda permanecem 05 (cinco) processos cujas obrigações determinadas em seus autos ainda não foram cumpridas, vejamos:



Processo:	2203001/2021
Fls.:	1582
Rubrica:	



CERTIDÃO POSITIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS

Nome: BANDEIRA CONSTRUTORA & CONSTRUCOES LTDA. (MATRIZ E FILIAIS)
CNPJ: 05.791.171/0001-08
Certidão n°: 256717/2022
Expedição: 05/01/2022, às 14:38:57
Validade: 03/07/2022 - 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de sua expedição.

Certifica-se que **BANDEIRA CONSTRUTORA & CONSTRUCOES LTDA. (MATRIZ E FILIAIS)**, inscrito(a) no CNPJ sob o n° **05.791.171/0001-08**, CONSTA do Banco Nacional de Devedores Trabalhistas em face do inadimplemento de obrigações estabelecidas no(s) processo(s) abaixo:

0016540-15.2018.5.16.0005 - TRT 16ª Região
0016824-77.2019.5.16.0008 - TRT 16ª Região
0016930-39.2019.5.16.0008 - TRT 16ª Região
0017163-30.2019.5.16.0010 - TRT 16ª Região
0016336-79.2020.5.16.0011 - TRT 16ª Região

Total de processos: 5.

Certidão emitida com base no art. 642-A da Consolidação das Leis do Trabalho, acrescentado pela Lei n° 12.440, de 7 de julho de 2011, e na Resolução Administrativa n° 1470/2011 do Tribunal Superior do Trabalho, de 24 de agosto de 2011.

Os dados constantes desta Certidão são de responsabilidade dos

Observa-se que os processos cuja exigibilidade de pagamento do débito foi suspensa ou extinta, já não figuram na CPDT do Recorrente, mas tão somente aqueles sobre os quais não há qualquer formalização de pagamento ou parcelamento da obrigação pecuniária trabalhista. Dessa forma, resta infundada a argumentação da Recorrente voltada a demonstrar a sua regularidade perante a justiça do trabalho, vez que os documentos apresentados pela mesma evidenciam a sua situação de inadimplência para com as obrigações trabalhistas.

Em se tratando da alegação da Recorrente no que pertine à exigência de capacitação técnico-profissional e técnico-operacional, limitadas às parcelas de maior relevância técnica, faz-se mister elucidar os seguintes pontos.

É válido destacar, a priori, que a fase de habilitação do processo licitatório destina-se à verificação da capacidade e da idoneidade do licitante em executar o objeto da contratação frente à documentação exigida no instrumento convocatório, a qual, em função do princípio da legalidade, deve limitar-se à prevista na Lei 8.666/93, salvo exigências de qualificação técnica previstas em lei especial.



Processo:	2203011 2021
Fls.:	1583
Rubrica:	

Ademais, as exigências a título de habilitação consignadas nos instrumentos convocatórios devem se limitar apenas às estritamente necessárias a garantir a adequada execução do objeto, ante regra imposta pela Constituição Federal:

“Art. 37 (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Nos termos do art. 30 da Lei nº 8.666/93, a avaliação da capacidade técnica dos licitantes (a aptidão para executar objeto similar ao licitado) pode ser dar sob duas perspectivas distintas: *i*) a da capacidade técnico-operacional (art. 30, inc. II); e, *ii*) a da capacidade técnico-profissional (art. 30, § 1º, inc. I).

A qualificação técnico-profissional encontra respaldo no art. 30, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 30. (...)

§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.

Ora, não há dúvidas de que a Lei de Licitações e Contratos não estabeleceu qualquer condição para a exigência de comprovação de capacitação técnico-profissional, deixando claro inclusive que esta limitar-se-á às parcelas de maior relevância



Processo: 2003001/2021
Fls.: 1384
Rubrica:

técnica, sem qualquer exigência relacionada a quantidade mínima ou prazo máximo, justamente com o fim de atender ao dispositivo legal supracitado e de ampliar a competitividade, tendo em vista que não se poderia exigir dos licitantes a comprovação de execução anterior de objeto idêntico ao licitado.

Quanto à comprovação da qualificação técnico-operacional, sabe-se que esta consiste na demonstração de aptidão, pela empresa proponente, para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, indicação das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação. Por outro lado, a capacidade técnico-profissional tem por finalidade comprovar se as empresas participantes do certame dispõem, para a execução do contrato, de profissional reconhecido pela entidade de classe competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de objeto similar ao licitado.

A exigência constante no item 7.1.4, alínea d.1, está de acordo com a Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União, que deixa claro ser possível a exigência de comprovação da capacidade técnica operacional das licitantes, desde que limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado. Ademais, em nenhum momento o item 7.1.4 do Edital da Tomada de Preços nº 012/2021, exige para fins de capacidade técnico-operacional o registro de atestado no CREA (Acórdão 655/2016 Plenário do TCU), adstringindo-se a exigência às parcelas de maior relevância técnica (Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União), cujos quantitativos não ultrapassam 50% (cinquenta por cento) do previsto no orçamento base (Acórdão 244/2015 Plenário do TCU), abstendo-se de exigir comprovação de execução de obras iguais, bastando tão somente a demonstração da *“execução de obra ou serviço de engenharia, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, envolvendo as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação”*.

É sabido que os vetos presidenciais dificultaram, à primeira vista, a visualização dos conceitos de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional na



Processo:	200.001.2021
Fls.:	1585
Rubrica:	

Lei 8.666/93. Todavia, a farta jurisprudência e a doutrina já deixaram clara a delimitação entre qualificação técnico-operacional e qualificação técnico-profissional.

Quanto a questão da capacidade técnica operacional, o saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, in Direito Administrativo, 20ª ed., 1995, p. 270, assim preleciona:

"A comprovação da capacidade técnico-operacional continua sendo exigível, não obstante o veto apostado à letra "b" do § 1º do art. 30. Na verdade, o dispositivo vetado impunha limitação a essa exigência e a sua retirada do texto legal deixou a critério da entidade licitante estabelecer, em cada caso, as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, exigências, essas, que devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação".

Carlos Pinto Coelho Motta, in Eficácia nas Licitações e Contratos, 1994, p. 149, para reforçar a sua interpretação do art. 30, cita na íntegra as seguintes conclusões do Prof. Antônio Carlos Cintra do Amaral, no seu parecer intitulado "Qualificação Técnica da empresa na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos", separata da Revista Trimestral de Direito Público, nº 5, Malheiros Editores:

"Para efeito de qualificação técnica de empresas licitantes, a Administração deve, com base na Lei 8.666/93, exigir atestados referentes à sua capacitação técnica, com vistas à "comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação" (art. 30, II). A Lei 8.666/93 não estabelece limites para exigências quanto à capacitação técnico-operacional de empresas licitantes, devendo tais limites, portanto, ser estabelecidos em cada caso, levando-se em conta a pertinência e compatibilidade a que se refere o inciso II do art. 30, bem como a noção de indispensabilidade, contida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal. Quanto à "capacitação técnico-profissional", a lei estabelece limites para exigências referentes às características (parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação) e veda exigências referentes a quantidades mínimas (de atestados) ou prazos máximos (§ 1º do art. 30)".

Nesse sentido são as palavras de Marçal Justen Filho, in Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativo, 1994, p. 174, verbis:



Processo:	22009/2021
Fls.:	1586
Rubrica:	

"Na linha de proibir cláusulas desarrazoadas, a Lei veda expressamente a exigência de prazo mínimo no exercício de atividades, desempenho de atividades em certos locais, etc (§ 5º). Isso não significa vedar a exigência de experiência anterior na execução de contratos similares."

Impende ressaltar que exercendo o seu mister, o Egrégio Tribunal de Contas da União ao apreciar o Processo nº TC 009.987/94-0, referente à Representação apresentada pelo CREA-SP, prolatou a Decisão nº 395/95 - Plenário, publicada no D.O.U. de 28.08.95, abordando o tema de maneira percuciente, e com proficiência firmou entendimento do qual reproduzimos alguns pontos da indigitada Decisão:

" [...] o que se quer garantir é a segurança jurídica dos contratos firmados pela administração pública, inclusive, para que não haja solução de continuidade na prestação dos serviços públicos. 27. Todavia, é importante considerar certos fatores que integram, de forma absoluta, a finalidade de determinadas licitações e, nesse contexto, estão incluídos os casos em que para a realização de obras ou serviços de grande complexidade não podem ser dispensados o conhecimento técnico especializado nem a comprovação de experiência e capacitação operativa para cumprir o objeto do contrato".

Vejamos ainda os seguintes entendimentos do TCU, nesse mesmo diapasão:

"Para fins de habilitação técnico-operacional das licitantes em certames visando a contratação de obras públicas e serviços de engenharia, devem ser exigidos atestados técnico-operacionais emitidos em nome da licitante, podendo ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) emitidas pelo conselho de fiscalização profissional competente em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade das informações constantes nos atestados emitidos em nome das licitantes. (ACÓRDÃO 2326/2019 – PLENÁRIO)."

"Quanto à comprovação da capacidade técnico-operacional mediante atestados, a Súmula 263 do TCU admite a inclusão de exigências de quantitativos mínimos e prazos máximos para essa comprovação, desde que observada a proporção com a dimensão



Processo:	2207384/2021
Fls.:	1587
Rubrica:	

e a complexidade do objeto licitado. (ACÓRDÃO 2308/2013 – PLENÁRIO).”

O texto extraído do parecer do Procurador Paulo Soares Bugarin, nos autos alusivos à Decisão nº 395/95 também é esclarecedor:


"Assim, não restam dúvidas que, apesar do veto, a Lei nº 8.666/93 continua permitindo a exigência de “comprovação de aptidão para o 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...”, conforme inscrito no inc. II do art. 30 da Lei nº 8.666/93”.

A execução de obras, trata-se de serviço eminentemente técnico e, como tal, deve exigir a participação de profissionais especializados aliada à capacitação operativa da empresa a ser contratada, principalmente em se tratando de Administração Pública, quando há desdobramento de problemas econômicos e administrativos, ligados ao fluxo de recursos disponíveis ou à liberação de áreas físicas, ou, ainda, a prioridades de atendimento ou a problemas estruturais do órgão ou entidade.

Destarte, a ausência de explícita referência, no art. 30, a requisitos de capacitação técnico-operacional não significa vedação à sua previsão. A Lei proíbe requisitos de quantidades mínimas ou prazos máximos no tocante à qualificação técnico-profissional, o que tem que ser interpretado em termos. É claro que a vedação examinada não exclui o dimensionamento numérico da experiência anterior, para fins de fixação da equivalência ao objeto licitado.

Ou seja, admite-se exigência de experiência anterior na execução de obras ou serviços similares. Isso envolve uma certa dificuldade, pois a similitude tanto envolve questões “qualitativas” quanto “quantitativas”. Pode-se avaliar a experiência anterior quer tendo em vista a natureza (qualitativa) da atividade como também em função das quantidades mínimas ou dos prazos máximos na execução de prestações similares.



Processo: 2203007/2021
Fls.: 1588
Rubrica: 

Nesse aspecto, conforme salientado por Marçal Justen Filho, a comprovação estará sempre relacionada à experiência anterior, nos limites consagrados no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Caberá, assim, ao aplicador da lei fazê-lo, observando que as exigências não poderão ser de tal ordem que superem ou sejam desnecessárias ao objeto pretendido, sob pena de, aí sim, comprometer o princípio da isonomia.

Importante salientar por fim, que o Recorrente deixou de comprovar capacitação técnico-profissional e técnico-operacional relativa ao item 4.1 - EXECUÇÃO DE PAVIMENTO EM PISO INTERTRAVADO, COM BLOCO SEXTAVADO DE 25 X 25 CM, ESPESSURA 8 CM. AF_12/2015 – das parcelas de maior relevância técnica previstas no Edital, sendo este o item de maior impacto no orçamento estimado pela administração, conforme se vislumbra na curva ABC, constante nos autos do projeto básico e que representa 32,13% (trinta e dois virgula treze por cento) do orçamento final da obra licitada, justificando-se, portanto, a relevância técnica de tal item para a execução do objeto.

Ante ao exposto, não merecem prosperar as alegações da Recorrente, vez que a legislação, a jurisprudência e a doutrina pátria são uníssonas no sentido de ser possível exigir comprovação de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional mediante prova de experiência anterior na execução de objeto similar, limitado às parcelas de maior relevância técnica.

Da Decisão

Nesse contexto, entende-se, com base no exposto alhures, (i) pelo conhecimento e desprovemento do recurso formulado pela licitante **BANDEIRA CONSTRUTORA E CONSTRUÇÕES LTDA**; (ii) e, conseqüentemente, pela manutenção da decisão exarada no âmbito da Tomada de Preços nº 012/2021, com a inabilitação da referida empresa.


É O PARECER





Processo:	220300912021
Fls.:	1589
Rubrica:	

Bom Lugar/MA, em 06 de janeiro de 2022.


MANOEL SILVA MONTEIRO NETO
Assessor Jurídico
OBA/MA nº 17.700
PORTARIA Nº 010/2021/GABINETE