



ESTADO DE SANTA CATARINA MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO

PARECER JURÍDICO

Trata-se de parecer jurídico para analisar o Impugnação apresentada por CONTHELP CONTABILIDADE, referente ao Edital de Licitação do Pregão Presencial 17/2023, com a finalidade de CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA ASSESSORIA E CONSULTORIA, REMOTA E PRESENCIAL (VINTE HORAS MENSAIS) NAS ÁREAS DE CONTABILIDADE E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA A PREFEITURA SEUS FUNDOS E AUTARQUIAS, especificamente para analisar a legalidade da exigência contida no item 9.2.5.1, alínea "c", do Edital, a qual prevê como requisito de qualificação técnica *"Apresentação de atestado de capacidade técnica da licitante em prestar serviços de consultoria em áreas relacionadas ao objeto desta licitação, fornecido pelo Prefeito Municipal nos últimos 5 (cinco) anos, com firma reconhecida em cartório ou assinatura digital, fazendo referência ao número do contrato ou número do processo licitatório que deu origem à contratação"*

Antes de adentrar no tema, fica advertido que se trata de parecer meramente opinativo e aqui não se analisará questões técnicas, uma vez que, conforme reconhecido recentemente pelo Supremo Tribunal Federal, o procurador municipal não faz análise do mérito administrativo, por falta de competência legal e de conhecimento técnico específico, cuja análise cabe exclusivamente ao titular da pasta e aos técnicos competentes. Ademais disso, o presente parecer não vincula as decisões a serem tomadas pelo servidor/órgão competente, tendo em vista que *"o parecer não é ato administrativo, sendo quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas nos atos de administração ativa"* (STF, Mandado de Segurança 24073/DF).

Igualmente, cumpre informar que o Edital foi publicado com fundamento na Lei 10.520/02 e Lei 8.666/93, não se aplicando ao caso os dispositivos da Lei 14.133/21, motivo pelo qual sequer serão realizadas quaisquer considerações sobre o diploma normativo não aplicado neste caso.

Dito isso, cumpre lembrar que, conforme a sistemática adotada pela Lei nº 8.666/93, na etapa de habilitação, entre outros aspectos, a Administração deverá analisar a qualificação técnica dos licitantes, com o objetivo de aferir se dispõem de conhecimento, experiência e aparelhamentos técnico e humano suficientes para satisfazer o contrato a ser celebrado.

Para isso, a Lei de Licitações autoriza a Administração a exigir a comprovação da capacitação técnico-operacional, nos termos de seu art. 30, inc. II, e a comprovação da capacitação técnico-profissional, de acordo com seu art. 30, § 1º, inc. I.

Fones: (48) 3252-0111 / 3252-0112

Avenida 29 de Dezembro, 12 – Centro – CEP 88485-000 – SÃO BONIFÁCIO-SC



ESTADO DE SANTA CATARINA MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO

No primeiro caso (capacitação técnico-operacional), a experiência a ser verificada é a da pessoa licitante, devendo comprovar, enquanto organização empresarial, sua aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Quanto à capacitação técnico-profissional, o foco da exigência é a demonstração da experiência do profissional indicado pelo licitante para atuar como seu responsável técnico.

Tomada a disciplina legal em sua literalidade, a compreensão seria pela impossibilidade de a Administração estabelecer quantitativos mínimos para fins de aferição e comprovação da qualificação técnica profissional. Contudo, essa conclusão baseada na simples literalidade da Lei nº 8.666/93 vem sendo relativizada pelo Tribunal de Contas da União. No Acórdão nº 3.070/2013 - Plenário.

Naquela mesma oportunidade, o Min. Relator destacou que, em outras oportunidades, a jurisprudência da Corte de Contas havia se limitado a adotar a interpretação literal do dispositivo. Contudo, lembrou que, no âmbito do TC 019.452/2005-4, a questão foi debatida com maior profundidade, destacando a seguinte passagem daquele julgado:

6. A respeito da exigência de quantitativo mínimo em relação à referida capacitação técnico-profissional, observo que uma interpretação literal do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 leva à conclusão de ser vedada tal prática. Entretanto, é necessário aprofundar-se na exegese do referido dispositivo, extraíndo-lhe sua verdadeira mens legis e confrontando-a com a exigência estabelecida em cada caso concreto, conforme o fez a Unidade Técnica, às fls. 54/55 do v.p.

7. Para valer-se do mencionado dispositivo legal, e exigir que as licitantes comprovem ter seu corpo técnico executado obra ou serviço de características semelhantes a que será contratada, as comissões de licitação, eventualmente, não disporão de outro meio tão eficiente e objetivo quanto a análise quantitativa de obras ou serviços outrora executados por esses profissionais, quanto mais no Certame em foco, cujo objeto – prestação de serviços de consultoria e apoio à Eletronorte, visando à atualização do processo de planejamento estratégico para o ciclo 2006/2010 – é de natureza predominantemente intelectual.

Em alinhamento a esse entendimento, o TCU conferiu o seguinte conteúdo da ementa daquele acórdão:



ESTADO DE SANTA CATARINA MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO

2. Não afronta o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 a exigência de atestados com quantitativo mínimo, para fins de comprovação de capacitação técnico-profissional, quando este quantitativo reflita características intrínsecas a cada contrato mencionado nos atestados e quando o objeto licitado for de natureza predominantemente intelectual, dificultando, por conseguinte, a aferição dessa capacitação.

Do voto proferido no Acórdão nº 3.070/2013 – Plenário ainda se extrai a seguinte passagem fazendo remissão à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

72. O grupo de estudos fez constar de seu relatório entendimento do STJ nessa mesma linha (REsp 466.286/SP, Relator Ministro João Otávio Noronha, Segunda Turma, DJ de 20/10/2003):

‘a melhor inteligência da norma ínsita no art. 30, § 1º, inc. I (parte final) da Lei de Licitações orienta-se no sentido de permitir a inserção no edital de exigências de quantidades mínimas ou de prazos máximos quando, vinculadas ao objeto do contrato, estiverem assentadas em critérios razoáveis’.

Com base nesses argumentos, concluiu o TCU que a melhor interpretação a ser dada ao dispositivo é a que permite a exigência de quantidades ou prazos mínimos ou máximos relativamente à comprovação de qualificação técnico-profissional. Mas, ao mesmo tempo, a Corte de Contas também adverte que cumpre ao administrador, diante de cada caso, examinar a natureza do objeto a ser contratado e avaliar se a fixação dessa condição se mostra necessária para aferição da qualificação técnico-profissional, devendo, se positivo, expor as justificativas que assim demonstram e atentar para preservar a competitividade da licitação ao máximo possível, mas sem deixar de resguardar o interesse da Administração em contratar empresa que tenha efetivamente condições técnicas de executar o contrato satisfatoriamente.

Atualmente, no Acórdão nº 534/2016 – Plenário, o Tribunal de Contas da União voltou a decidir ser lícito a Administração exigir quantitativos para comprovação da capacidade técnico-profissional, inclusive em nível superior aos quantitativos exigidos para a demonstração da capacidade técnico-operacional. Isso porque, segundo a conclusão firmada, *“embora a experiência da empresa, sua capacidade gerencial e seus equipamentos sejam fatores relevantes, profissionais qualificados são determinantes para o desempenho da contratada”*.

Fones: (48) 3252-0111 / 3252-0112

Avenida 29 de Dezembro, 12 – Centro – CEP 88485-000 – SÃO BONIFÁCIO-SC



ESTADO DE SANTA CATARINA MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO

Nessa ocasião mais recente, a Min. Relatora ponderou que a jurisprudência do Tribunal evoluiu *“para admitir ser possível – e até mesmo imprescindível à garantia do cumprimento da obrigação – delimitar as características que devem estar presentes na experiência anterior do licitante quanto à capacidade técnico-operacional e técnico-profissional”* e ainda destacou: (...) *é compatível com o interesse público contratar empresas e profissionais com experiência comprovada na execução da obra que se irá executar. **A questão não é a exigência da comprovação de experiência anterior, mas a razoabilidade dos parâmetros estipulados”**.*

No que se refere à suposta ofensa ao art. 30, § 5º, da Lei 8.666/93, conforme destacado a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, se coaduna com a do Tribunal de Contas da União, no sentido de que *“não fere a igualdade entre os licitantes, nem tampouco a ampla competitividade entre eles, o condicionamento editalício referente à **experiência prévia dos concorrentes no âmbito do objeto licitado**, a pretexto de demonstração de qualificação técnica, nos termos do art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93”* (STJ, REsp 1.257.886/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES,

Desta forma, não fere a igualdade entre os licitantes, nem tampouco a ampla competitividade entre eles, o condicionamento editalício referente à experiência prévia dos concorrentes no âmbito do objeto licitado, a pretexto de demonstração de qualificação técnica, nos termos do art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93.

Os princípios da igualdade entre os concorrentes e da ampla competitividade não são absolutos, devendo ser ponderados com outros princípios próprios do campo das licitações, entre eles o da garantia da seleção da melhor proposta e o da segurança do serviço/produto licitado.

Neste sentido, a interpretação do art. 30, § 1º, I, da Lei 8.666/93 deve ser realizado mediante aplicação de princípio de proporcionalidade e razoabilidade, devendo ser levadas em conta não apenas o prazo da execução dos serviços, mas a sua importância, o grau de complexidade e a experiência necessária para o cumprimento das obrigações contratuais a serem assumidas pelo licitante.

Muito embora no dispositivo conste previsão de que a comprovação da capacitação técnico-profissional se dará mediante exigência do licitante 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



ESTADO DE SANTA CATARINA MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO

máximos isso não impede que sejam adotados critérios objetivos quanto a experiência mínima para participação do certame.

Isso porque, ao analisar o Edital, especialmente o ANEXO III – Modelo de Proposta, percebe-se a complexidade e alta responsabilidade das atividades a serem desempenhadas. Veja-se:

Especificação

ASSESSORIA E CONSULTORIA NAS ÁREAS DE CONTABILIDADE PÚBLICA, PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E CONTROLE INTERNO PARA A PREFEITURA MUNICIPAL E SEUS FUNDOS, COM ÊNFASE EM:

a) Instrumentos de Planejamento – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual:

- Orientação na elaboração do Plano Plurianual – PPA, seus anexos e sugestão de informações a serem apresentadas nas audiências públicas.
- Orientação na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, seus anexos, estimativas de receitas, despesas, resultado primário, resultado nominal, montante da dívida, projeções para os exercícios seguintes e sugestões de informações a serem apresentadas nas audiências públicas.
- Orientação na elaboração da Lei Orçamentária Anual, seus anexos, Lei de Meios, Mensagem, autorizações para alterações orçamentárias e sugestões de informações a serem apresentadas nas audiências públicas.

b) Registros Contábeis:

- Acompanhamento de todas as alterações da legislação, especialmente as da Secretaria do Tesouro Nacional, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e Ministério da Previdência orientando a criação de contas contábeis e a realização de lançamentos contábeis de acordo com as normas legais.



ESTADO DE SANTA CATARINA MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO

- Acompanhamento e sugestão de correção, se for o caso, dos saldos contábeis.
- c) Operacionalização do Sistema de Controle Interno:
- Orientação ao Órgão de Controle Interno, a todas as secretarias e demais setores envolvidos sobre a obrigatoriedade da efetiva operacionalização do controle interno.
 - Orientação ao Órgão de Controle Interno sobre suas obrigações, em especial no apoio ao controle externo.
 - Sugestão de atividades a serem desenvolvidas pelo controle interno.
 - Sugestão de normatização e regulamentação de procedimentos e serviços.
 - Orientação sobre acompanhamento dos prazos a serem cumpridos pelos diversos setores do poder público.
- d) Apuração de Limites Constitucionais e Legais:
- Acompanhamento mensal do limite constitucional de gasto com educação.
 - Acompanhamento mensal do limite constitucional de gasto com saúde.
 - Acompanhamento mensal do limite legal de gasto com pessoal.
 - Acompanhamento da situação orçamentária da Prefeitura e seus fundos.
 - Acompanhamento da situação financeira da Prefeitura e seus fundos.
- e) Relatórios e Informações ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Tribunal de Contas da União, Secretaria do Tesouro Nacional, Caixa Econômica Federal:
- Orientação, elaboração e acompanhamento dos relatórios exigidos pelo SICONFI ou o que vier em sua substituição.
 - Acompanhamento de fechamento das fontes de recursos (DFR) para encerramento mensal.
 - Orientação, elaboração e acompanhamento do sistema e-Sfinge do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina ou o que vier em sua substituição.
 - Orientação, elaboração e acompanhamento dos relatórios do Ministério da Educação denominado SIOPE ou o que vier em sua substituição.
 - Orientação, elaboração e acompanhamento dos relatórios do Ministério da Saúde denominado SIOPS ou o que vier em sua substituição.
 - Orientação, elaboração e acompanhamento dos relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal denominado Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.
 - Orientação, elaboração e acompanhamento dos relatórios exigidos pela Receita Federal - DIRF e DCTF ou o que vier em sua substituição.

Fones: (48) 3252-0111 / 3252-0112

Avenida 29 de Dezembro, 12 – Centro – CEP 88485-000 – SÃO BONIFÁCIO-SC



ESTADO DE SANTA CATARINA MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO

- Orientação, elaboração e acompanhamento de respostas a ofícios, relatórios e diligências do Tribunal de Contas do Estado e outros em relação à contabilidade, planejamento e controle interno.
- f) Outras atividades ligadas à administração orçamentária e financeira do Poder Público Municipal:
 - Orientação sobre procedimento e rotinas do setor pessoal.
 - Orientação sobre procedimento e rotinas do setor de compras.
 - Orientação, acompanhamento e elaboração dos demonstrativos previdenciários.
 - Orientações diversas sobre procedimentos da administração orçamentária e financeira do poder público.
 - Orientação e elaboração das informações para elaboração da audiência pública relativa as metas quadrimestrais.

A levar pela lógica da impugnação, como o Edital prevê a realização dos serviços em 06 (seis) meses, bastaria que o licitante tivesse uma experiência prévia de 03 (três) meses para participar do certame, não sendo esta a melhor interpretação dos dispositivos legais invocados.

O prazo de execução do serviço, aliás, não se confunde com sua complexidade ou com os critérios objetivos definidos para comprovação da capacidade técnica.

O Superior Tribunal de Justiça, em julgamento no REsp 466.286/SP, de relatoria do Min. João Otávio Noronha (2ª Turma- DJ de 20/10/2003), sedimentou que ***‘a melhor inteligência da norma ínsita no art. 30, § 1º, inc. I (parte final) da Lei de Licitações orienta-se no sentido de permitir a inserção no edital de exigências de quantidades mínimas ou de prazos máximos quando, vinculadas ao objeto do contrato, estiverem assentadas em critérios razoáveis’***.

Com base nesses precedentes, entende-se possível responder que, de acordo com a jurisprudência do TCU e do STJ, especialmente as decisões mais recentes, é possível exigir quantitativos mínimos para fins de qualificações técnica operacional e profissional em uma mesma licitação, inclusive prazo de experiência prévio na área objeto da licitação.

É o parecer, de caráter meramente opinativo.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
MUNICÍPIO DE SÃO BONIFÁCIO**

São Bonifácio (SC), 10 de julho de 2023.

**LEANDRO DE MELO PELEGRINI
OAB/SC 29.701**