



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

**Parecer Jurídico nº 100 /2022**

Processo Licitatório nº 50/2022

Tomada de Preço nº 50/2022

Recorrente: ÁGUA BRANCA POÇOS ARTESIANOS LTDA

OESTE SUL PRESTADORA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA

Interessadas: ATLÂNTICA HIDROSOLUÇÕES LTDA

HIDROSUL COMÉRCIO E ASSISTÊNCIA DE MATERIAIS HIDRÁULICOS LTDA

Origem: Setor de Licitações.

Comissão Permanente de Licitações

**1. SÍNTESE DOS FATOS**

Trata-se de pedido de Parecer Jurídico, oriundo do *Setor de Licitações*, através da *Comissão Permanente de Licitações*, que tem por objeto recurso interposto pelas empresas *ÁGUA BRANCA POÇOS ARTESIANOS LTDA* e *OESTE SUL PRESTADORA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA*, no *Processo Licitatório 50/2022*, que tem por escopo a **“AQUISIÇÃO DE EMPREITADA GLOBAL PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE PERFURAÇÃO, TESTE DE VAZÃO, ANÁLISE FÍSICO-QUÍMICA E BACTERIOLÓGICA DA ÁGUA DE 06 (SEIS) POÇOS TUBULARES COM APROXIMADAMENTE 200 METROS EM 6”, NAS LINHAS VISTA ALEGRE, MARAFON, ZAMIGNAM, SÃO LUIZ, SÃO JOSÉ E SÃO JUDAS, DO INTERIOR DO MUNICÍPIO DE QUILOMBO-SC, CONFORME PROJETOS, PARA MELHORIA DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA NAS REFERIDAS COMUNIDADES, EM ATENDIMENTO À PORTARIA Nº 390/SEF-23/09/2021 E PROCESSO SGPE SCC 00014451/2021.”**

Na Sessão Pública a comissão de licitações considerou habilitadas as empresas: *ATLÂNTICA HIDROSOLUÇÕES LTDA*, *L&G POÇOS ARTESIANOS LTDA ME* e *HIDROSUL COMÉRCIO E ASSISTÊNCIA DE MATERIAIS HIDRÁULICOS LTDA* por terem apresentado todos os documentos solicitados no Edital e válidos. Restando inabilitadas as empresas *OESTE SUL PRESTADORA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA* e *ÁGUA*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO**

*BRANCA POÇOS ARTESIANOS LTDA por terem apresentado o documento do item 10.1.4, letra b em desconformidade com o exigido no edital.*

Ato contínuo, foi concedido o prazo de 05 (cinco) dias úteis para interposição de recurso referente a fase de habilitação, conforme prevê o artigo 109 da Lei 8.666/93 e o item 29.1, a), a.1) do Edital (Ata de Recebimento e Abertura de Documentação nr. 1/2022 – Sequência:1).

Restou impossibilitada de participar do certame licitatório a empresa PFG POÇOS ARTESIANOS LTDA por descumprir o disposto no item 8 do edital, e haver encaminhado somente os envelopes da proposta e habilitação (Ata de Recebimento e Abertura de Documentação nr. 1/2022 – Sequência:1).

Tempestivamente, houve interposição Recursal pela empresa *ÁGUA BRANCA POÇOS ARTESIANOS LTDA*, no seguinte sentido: *em que pese a Certidão de Acervo técnico apontar a profundidade de 104m, a empresa possui capacidade técnica para perfurar distâncias muito maiores, atingindo, pelo menos, 500 metros de profundidade, cumprindo integralmente, portanto, com o objeto licitado. A licitante menciona na declaração do anexo III, do Edital que a empresa possui instalações, aparelhamento e pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação.*

Entende a empresa em questão que a demonstração da capacidade técnica deve ser analisada com a totalidade de documentos apresentados (a CAT emitida pelo CREA-SC, acompanhada da declaração supracitada). Para o caso de entendimento diverso, alega que a exigência contida no Edital é desproporcional e prejudica a ampla concorrência e a contratação pelo menor preço possível.

Menciona que não há no Edital nenhuma justificativa para a exigência de demonstração de capacidade técnica para “perfuração de poço tubular com 6”: 550,00m.” Ao final, pugna pelo recebimento do



**PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO**

recurso e suas razões, com a reforma da decisão da comissão, declarando a empresa habilitada para a participação na tomada de preços nº 50/2022.

Ainda no prazo recursal a empresa OESTE SUL PRESTADORA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA apresentou suas razões: alega em síntese, *que cumpriu na íntegra com o item 10.1.4, letra b, comprovando que a empresa possui profissional registrado no órgão de classe, isso por meio de contrato particular de prestação de serviços, devidamente registrado no CREA com geólogo Leonir Beninca, registrado no CREA/SC, além de ser detentora de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes. É nesse último tópico que se recai a inabilitação da recorrente, uma vez que o atestado técnico apresentado tem como “projeto e execução de perfuração de poço tubular profundo com 6.1/2” (polegadas) de diâmetro e 306 metros de profundidade e teste de vazão com duração de 24 horas, localizado na linha Marechal Deodoro Município de Cordilheira Alta.”* O Engenheiro Civil que auxiliou a comissão permanente de licitação pontuou que a recorrente apresentou atestado técnico de 306,00 metros de profundidade e não de 550,00 metros, descumprindo com o edital.

Todavia, insurge-se que cada poço a ser perfurado em cada linha descrita no edital terá 200,00 metros em 6” sendo que cada poço perfurado deverá ter o seu próprio ART, o seu próprio teste de vazão, a sua análise físico- químico e bacteriológica. Requer ao final, *que seja julgado procedente o recurso, com a consequente habilitação da empresa, passando para a próxima fase de abertura dos envelopes.*

Foram acostados a peça recursal da empresa OESTE SUL PRESTADORA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA procuração, contrato, termo de autenticação, documento pessoal e certidões.

No prazo das Contrarrazões a empresa *HIDROSUL COMÉRCIO E ASSISTÊNCIA DE MATERIAIS HIDRÁULICOS LTDA se manifestou no*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO**

*seguinte sentido: As empresas recorrentes apresentaram CAT (Certificado de acervo técnico) insuficiente para o que foi solicitado no item 10.1.4 do edital da licitação. A informação referente a quantidade mínima de perfuração que deveria ser constada em CAT e / ou SOMATÓRIA de acervos é de 550 metros, e ambas empresas que apresentaram defesa não possuíam tal documentação compatível.*

*Além disso, por não concordar com os recursos apresentados a ATLÂNTICA HIDROSOLUÇÕES LTDA também apresentou suas contrarrazões para demonstrar que a decisão tomada pela comissão de licitações do Município de Quilombo SC está eivada de legalidade e deve assim permanecer, convalidando-se a decisão pela inabilitação das empresas recorrentes, pois estas não apresentaram toda a documentação exigida para participar do certame.*

Vieram, então, os Autos para Parecer Jurídico.

Sendo a síntese do essencial, passa-se ao mérito.

## **2. DO MÉRITO**

Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá ou não optar pelo acolhimento.

Para melhor ilustrar o posicionamento desse parecer, mister se faz a observância dos preceitos insculpidos no artigo 37, da Constituição Federal, uma vez que todos os atos da administração pública devem ser norteados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência:

**Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de**



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

**legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.** (grifou-se)

Por sua vez, a Constituição Estadual de Santa Catarina impõe:

**Art. 16.** Os atos da administração pública de qualquer dos Poderes do Estado obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

A Carta Magna em seu artigo 37, inciso XXI, explicita a necessidade de observância dos princípios supracitados ao exigir que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

**Seja qual for a modalidade de licitação adotada, depreende-se que a atividade administrativa deve ser exercida em absoluta conformidade com a Lei e os princípios inerentes.**

Segundo o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Lucas Rocha Furtado o instrumento convocatório:

**é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes.** Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “**a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada**”. (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416) (Grifou-se).

Dessa feita, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas. É o que estabelecem os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

**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



**PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO**

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.

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

**Art. 55 São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...] XI - a vinculação ao edital de licitação** ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; (Grifos acrescidos).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui portanto, extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas. Se constitui uma segurança para o licitante e para o interesse público.

Nesse sentido é a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

**A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.** O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246.) (grifou-se)

Trata-se, na verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, publicidade, moralidade, proibidade administrativa e do julgamento objetivo.

Como bem destaca Fernanda Marinela, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório leva à assertiva de que o edital é a lei interna da licitação por vincular aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu:

Como princípio específico da licitação, tem-se a vinculação ao instrumento convocatório. **O instrumento, em regra, é o edital que deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele.** Por essa razão, é que a doutrina diz que **o edital é lei interna da licitação, ficando a ele estritamente vinculada, conforme previsto no art. 41 da lei.** (MARINELA DE SOUSA SANTOS, Fernanda. *Direito Administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2006, p. 264). (Grifos acrescentados).

Sobre o tema, há inúmeros acórdãos do Tribunal de Contas da União que tratam da vinculação ao edital, que podem ser sintetizadas na recomendação apresentada pelo Tribunal no Acórdão 483/2005:

**“Observe com rigor os princípios básicos que norteiam a realização dos procedimentos licitatórios, especialmente o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo, previstos nos artigos 3º, 41, 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993”.** (grifou-se)

**Por todo o exposto, conclui-se que a Administração Pública, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, ou mesmo relativizá-las, pois, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, é**



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

**necessário observar estritamente as disposições constantes do edital.**

No tocante as empresa Recorrentes *OESTE SUL PRESTADORA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA e ÁGUA BRANCA POÇOS ARTESIANOS LTDA* a celeuma reside na exigência constante do item 10.1.4, alínea “b” do Edital, *in verbis*:

**10.1.4. RELATIVOS À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA (art. 30 da Lei Federal n. 8.666/93):**

(...)

a) Comprovação da **empresa de possuir em seu quadro permanente**, devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, na data prevista para entrega da proposta, **profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de somatório de atestados de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes:**

• **PERFURAÇÃO DE POÇO TUBULAR COM 6”:  
550,00m**

**NOTA 1:**

- De acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União – Súmula 263, *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* (Acórdão nº 0032 - TCU - Plenário, 19 de janeiro de 2011).

**NOTA 2:**

- De acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União, exarado em 30/10/2019 no Acórdão Nº 2652/2019 – TCU – Plenário, além do pessoal com vínculo trabalhista ou societário, é possível permitir a comprovação do vínculo com a empresa também com a cópia do contrato de



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

prestação de serviço ou outro documento com o mesmo valor probatório.

Importante frisar que por tratar as Razões Recursais de questões técnicas, a respeito da controvérsia o Setor de Engenharia se manifestou através do Parecer A07/2022 no seguinte sentido:

Conforme análise ambos os recursos solicitados alegam não ser cabível a solicitação de tal quantidade requerida na QUALIFICAÇÃO TÉCNICA do processo licitatório, descrito no item 10.1.4, letra “b sendo a “**PERFURAÇÃO DE POÇO TUBULAR COM 6”**: **550,00m**”, alegando que cada um dos seis poços possuirá aproximadamente 200,00m, desta forma deveria ser requerida/aceite o atestado de capacidade técnica de execução de perfuração de poço tubular com 6” em um total de 100,00m, todavia tal quantidade solicitada recai sobre o OBJETO LICITADO, cujo somatório se trata de 1.200,00m e a quantidade solicitada não ultrapassa os limites legais permitidos de no máximo 50% do objeto licitado, sendo 550,00m.

Demonstramos também que, conforme descrito no item 10.1.4, letra “b” a empresa deverá ser “*detentor de **SOMATÓRIO** de atestados de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes*”. Desta forma fica clara a interpretação de haver tolerância no aceite de UM OU MAIS atestados de capacidade técnica que juntos/somados contivessem o total requerido pela administração, não se tratando de necessária ou especificamente a perfuração de um poço tubular único e contínuo com tal quantidade. Podemos exemplificado como: a apresentação de 5 atestados de capacidade técnica de perfuração de poço tubular com 110,00m que juntos/somados representassem um valor 550,00m, conforme requerido.

Também destacamos que os quantitativos requeridos/solicitados se tratam do item de maior e expressiva representatividade quanto a valores ou



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

dificuldades técnicas, sendo este apenas o item de **PERFURAÇÃO** do poço, não havendo sido solicitados os demais serviços também presentes no objeto licitado sedo eles o “TESTE DE VAZÃO, ANÁLISE FÍSICO-QUÍMICA E BACTERIOLÓGICA”, cujos valores não são expressivos.

Desta forma como descrito no parágrafo anterior, atendeu-se em totalidade à orientação do Tribunal de Contas da União, no âmbito da comprovação de capacidade técnica, “*sempre que possível, seja permitido **somatório** de quantitativos, de forma a ampliar a competição*” (Licitação e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. Ed. rev.2010), bem como deve ser “*limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado*” (Verbete Sumular nº. 263 do TCU).

Extrai-se do Processo Licitatório nº 50/2022 referente a qualificação técnica que **a empresa deve possuir em seu quadro permanente, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de somatório de atestados de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes a PERFURAÇÃO DE POÇO TUBULAR COM 6’’: 550,00m**

Todavia as empresas recorrentes apresentaram no momento da sessão pública, *Certidões de Acervo técnico apontando a profundidade de 104m (ÁGUA BRANCA POÇOS ARTESIANOS LTDA) e 306 metros de profundidade (OESTE SUL PRESTADORA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA), em desconformidade com o Edital e pretendem que a Administração considere que os documentos em questão atendem a exigência insculpida na alínea supratranscrita, aduzindo que, tais documentos servem para o fim de comprovar sua capacidade técnica para prestação do serviço, objeto do Edital.*



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
SETOR JURÍDICO

**Quanto a exigência do acervo técnico entende-se que o mesmo não ultrapassa os limites legais permitidos de no máximo 50%, uma vez que conforme parecer de análise técnica, a quantidade solicitada recai sobre o objeto licitado, cujo somatório se trata de 1.200m, estando os 550m exigidos dentro dos limites legais.**

Em análise aos documentos referente a qualificação técnica apresentados na habilitação pelas empresas OESTE SUL PRESTADORA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA e ÁGUA BRANCA POÇOS ARTESIANOS LTDA percebe-se que os mesmos são insuficientes, não atendem as regras e condições previamente estabelecidas no edital, confrontando com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório o qual obriga a Administração e o licitante a observarem as prescrições constantes no Processo Licitatório.

Nesse sentido, vale citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual **“a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”**. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que **o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta** (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I). (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.). (Grifou-se).

Ademais, o processo licitatório trata-se de uma tomada de preços sendo fundamental a comprovação da qualificação técnica da empresa para se evitar problemas futuros quando da prestação dos serviços.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO**  
**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SETOR JURÍDICO**

Desse modo, as empresas supracitadas não obtiveram êxito em momento oportuno em comprovar a exigência insculpida para suas habilitações no certame, no que se refere a apresentação do acervo técnico supracitado. Em razão disso, não havendo sido observada nesse viés as condições previamente estabelecidas, tem-se que decisão da Comissão de Licitações está alinhada com as orientações doutrinárias, uma vez que observou não terem as empresas cumprido com as exigências do Processo Licitatório nº50/2022.

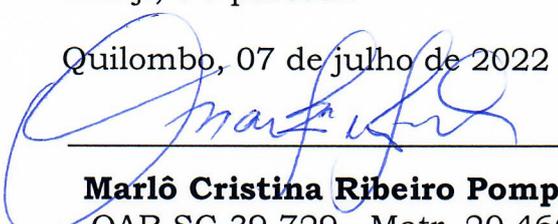
### **3. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, ressalvados os aspectos técnicos e financeiros, bem como a conveniência e a oportunidade, **opina-se** pelo conhecimento e desprovemento dos recursos interpostos, para o fim de:

- Manter-se a decisão tomada pela Comissão de Licitações, quanto a inabilitação das empresas OESTE SUL PRESTADORA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA e ÁGUA BRANCA POÇOS ARTESIANOS LTDA em razão do não atendimento a exigência insculpida no item 10.1.4, alínea "b" do Edital, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao princípio da legalidade.

S.m.j., é o parecer.

Quilombo, 07 de julho de 2022

  
\_\_\_\_\_  
**Marlô Cristina Ribeiro Pompéo**  
OAB SC 39.729 Matr. 20.466  
**Procuradora Municipal**