

Ilmo. Sr.(a) Pregoeiro(a) da Fundação Municipal de Saúde de São Leopoldo
Ref. ao Edital de Pregão Eletrônico N°. 04/2025

A empresa OFFERTA CONTABILIDADE & CONSULTORIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº. 604.195.62/0001-04, com sede na Rua General Lima e Silva, nº. 1.624, bairro Azenha, apartamento nº. 105, município de Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul, nesta solenidade representada na forma de seus atos constitutivos pelo Sr. [REDACTED]
[REDACTED], brasileiro, maior, solteiro, contador, portador da cédula de identidade nº [REDACTED], inscrito no CPF sob o nº [REDACTED], vem, respeitosamente à presença de Vossa Senhoria

IMPUGNAR

os termos do Edital em epígrafe, que adiante especifica, o que faz na conformidade seguinte:

Do cabimento

Como é de sabença geral, a impugnação é um instrumento de combate a ilegalidades previsto na Lei Federal n. 14.133/21, art.164, Parágrafo Único, e pode ser manejado sempre que houver irregularidade e/ou ilegalidade na aplicação da legislação licitatória.

Nesse sentido, a exordial apresentada com escopo de impugnação é cabível, eis que visa restabelecer o respeito aos ditames elementares do ordenamento jurídico, especificamente em relação a determinadas cláusulas restritivas contidas no ato convocatório, sobre as quais discorreremos abaixo.

Da tempestividade

No que se refere a tempestividade, a Lei Federal n. 14.133/21, art. 164, fixa que a impugnação do edital pode ser apresentada até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

No caso em tela, a abertura da futura licitação está agendada para o dia 25/06/2025 às 15h, o que torna evidente a tempestividade da presente impugnação, devendo este instrumento ser recebido, conhecido e processado na forma da legislação.

Dos fatos

A Fundação Municipal de Saúde de São Leopoldo publicara edital de licitação, cujo objeto é, em síntese:

1. DO OBJETO, LOCAL, FORMA DE ENTREGA E PRAZO E EXECUÇÃO:
2. Contratação de empresa especializada para prestação de serviços na área de contabilidade para Fundação Municipal de Saúde de São Leopoldo-FMS-SL, na Área Contábil, Fiscal/Tributária, Imposto de Renda Pessoa Jurídica, Consultoria Contábil e na Área Trabalhista e Previdenciária.

Todavia, o ato convocatório trouxe dentre suas cláusulas a seguinte previsão:

- 9.4. Comprovação de funcionamento efetivo mínimo de 5 (cinco) anos e comprovação de serviços prestados para instituições que adotam a NBC TE - entidade sem fins de lucro.

A exigência compromete as condições de competitividade do futuro certame, eis que cria uma série de obstáculos que nem todos os interessados em participar conseguirão transpor, criando exigências desnecessárias e abusivas.

Da celebração ao princípio da competitividade

Em uma primeira plana, ao se dispensar uma análise introdutória ao assunto em comento, cuida salientar que, como bem elucida Gasparini, é vedado à Administração Pública admitir, prever, incluir ou tolerar, nos instrumentos convocatórios, cláusulas ou condições que comprometam, cerceiem ou obstem o aspecto competitivo do procedimento licitatório.

A própria lei 14.133/2021, em seu início, consigna que os procedimentos regidos pelo referido diploma legal deverão observar os seguintes mandamentos:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, **serão observados os princípios da legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, **do interesse público**, da probidade administrativa, **da igualdade**, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, **da competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Ademais, amparados na mesma legislação:

Art. 9º É **vedado** ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - **Admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:**

a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, afixa a proibição da estruturação de preferências ou qualquer outra circunstância impertinente ou considerada irrelevante ao objeto do contrato, exceto a possibilidade do estabelecimento da margem de preferência.

Trata-se, com efeito, de postulados que privilegiam o corolário da **competitividade**, na condição de pilar sustentador do procedimento licitatório. Neste aspecto, impregnado pelas ponderações aventadas alhures, sublinhar faz-se necessário que o dogma em destaque desfralda como pavilhão o ideário no qual **nenhum instrumento ou mecanismo deve ser utilizado para comprometer, restringir ou frustrar a disputa existente entre os interessados em firmar contratações com a entidade, em teoria obrigada a licitar, sob pena de acarretar a inexistência da licitação**.

No mais, não é possível perder de vista que um dos escopos da licitação está assentado na busca pela *"obtenção da melhor proposta, com mais vantagens e prestações menos onerosas para a Administração, em uma relação de custo-benefício, de modo que deve ser garantida, para tanto, a participação do maior número de competidores possíveis"*.

Ora, deve o procedimento possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, para que a seleção se aperfeiçoe da melhor forma possível, o que se traduz na seleção mais vantajosa para a Administração Pública.

"Fácil é verificar que, sem a competição, estaria comprometido o próprio princípio da igualdade, já que alguns se beneficiariam à custa do prejuízo de outros", como bem anota José dos Santos Carvalho Filho.

Nesta linha de pontuação, a ausência de competitividade, na condição de sus-tentáculo caracterizador do procedimento licitatório, desnaturaria, por si só, o aspecto elementar motivador, consistente na busca pela oferta mais vantajosa para a Administração Pública.

Mister faz-se ponderar que a disputa se apresenta como fundamental ao procedimento licitatório, sendo que a ausência de competitividade acarreta a revogação do certame convocatório.

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.

Ora, cuida reconhecer que há situações em que as exigências de experiência anterior com a fixação de quantitativos mínimos são plenamente razoáveis e justificáveis, porquanto traduzem modo de aferir se as empresas licitantes preenchem, além dos pressupostos operacionais propriamente ditos - vinculados ao aparelhamento e pessoal em número adequado e suficiente à realização da obra -, requisitos não menos importantes, de ordem imaterial, relacionados com a organização e logística empresarial.

A ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente de modo a comprometer a segurança dos contratos, o que pode gerar graves prejuízos para o Poder Público.

Da exigência desarrazoada de 05 (cinco) anos de funcionamento

Assim, desde já, deve-se compreender que a aplicação dos princípios se dá conforme a situação fática e considerando-se sempre as eventuais consequências da decisão. O princípio da legalidade vincula a atuação do agente público à lei, de forma a delimitar até que ponto ele pode ir.

Em suma, tem-se que o gestor só pode fazer aquilo que está previsto na lei, ao contrário do particular, que pode fazer tudo aquilo que não está proibido. Hely Lopes Meirelles (2005) resume com precisão o significado desse princípio, ao dizer que, para o administrador público, esse significado está em todas as suas atividades funcionais, sujeitando-o ao previsto na lei e também às exigências do bem comum, de forma que dele não pode se afastar ou desviar, pois, assim fazendo, estaria praticando ato inválido e poderia até mesmo responder por ele nas esferas disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Nessa mesma toada, são assim os ensinamentos do jurista já acima mencionado:

(MEIRELLES, 2010, p. 89) Hely Lopes

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), **significa que o administrador público está, em toda a 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 a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito.

[...]

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.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, tomaremos como base as considerações elencadas pelo Diploma Legal que rege as licitações e contratos administrativos, qual seja, a lei 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XV - Serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

Denota-se que os serviços que serão prestados são de natureza contínua e sucessiva, ou seja, se prolongam durante o tempo, tendo em vista que a cláusula 2.1 do instrumento convocatório pontua que o prazo de vigência e execução do contrato será de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado até o limite legal definido na legislação.

Agora, escrutinemos o que a lei fala a respeito da habilitação técnica no que se refere a esse tipo de serviços:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

§5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

Se depreende do preceito legal acima elencado, que o prazo máximo de comprovação de execução de serviços semelhantes, ou de complexidade tecnológica superior pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto contratado não pode ser superior a três anos.

O rol de documentos explicitados na lei 14.133/2021 é *numerus clausus*, taxativo, não comportando inovação legislativa. Assim sendo, a conduta acertada a ser tomada pela Fundação Municipal de Saúde de São Leopoldo, seria a de exigir comprovação temporal da prestação de serviços similares ou complexidade superior de no máximo 03 (três) anos em períodos sucessivos ou não, e não exigência de funcionamento efetivo de 05 (cinco) anos.

E digo mais, tal prazo de comprovação pode muito bem ser ilustrado por mais de um atestado, o que já é matéria pacífica dentro do nosso Tribunal de Contas da União, já sendo consolidado o entendimento de que a referida soma é regular e que sua proibição, que é, em princípio, restritiva à competição, é possível, desde que seja devida e tecnicamente justificada", destacamos abaixo alguns acórdãos sobre o tema:

A vedação, sem justificativa técnica, ao somatório de atestados para comprovar os quantitativos mínimos exigidos na qualificação técnico-operacional contraria os princípios da motivação e da competitividade. (Acórdão 2291/2021- Plenário)

É vedada a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação da qualificação técnica. Contudo, caso a natureza e a complexidade técnica da obra ou do serviço mostrem indispesáveis tais restrições, deve a Administração demonstrar a pertinência e a necessidade de estabelecer limites ao somatório de atestados ou mesmo não o permitir no exame da qualificação técnica do licitante. (Acórdão 1095/2018-Plenário)

A vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico operacional, deve estar restrita aos casos em que o aumento de quantitativos acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na contratação, devendo a restrição ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo. (Acórdão 7105/2014-2ª Câmara)

Da comprovação de serviços prestados para instituições que adotam a NBC TE - entidade sem fins de lucro

Art. 37, inc. XXI da Constituição Federal. Art. 67, inc. II da lei 14.133/2021.

Nossa Carta Magna é bem clara, quando apregoa o seguinte:

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 legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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.**

Constituição
Federal

Agora vejamos o que apregoa a novel legislação que versa sobre licitações e contratos administrativos:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

Lei
14.133/2021

II - Certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do §3º do art. 88 desta Lei;

Vejam que nossa Constituição assinala que somente serão permitidas as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, bem como a lei 14.133/2021 ilustra que os atestados deverão possuir similaridade de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Em nenhum momento a lei exige ou faculta que os atestados sejam emitidos por uma empresa com características específicas, no caso em tela, instituições que adotem a NBC TE (Normas Brasileiras de Contabilidade específicas para entidades cooperativas), o que se demanda é similaridade de atividades executadas, seja em grau de complexidade equivalente ou superior.

O mesmo item restringe a aceitação de atestados de capacidade técnica àqueles emitidos por instituições que adotem exclusivamente a NBC TE (Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas para entidades sem fins lucrativos).

Tal exigência é excessivamente específica e ignora que a contabilidade brasileira é regida por diversas normas válidas, como as NBC TG, NBC TSP, entre outras, que também orientam a execução de serviços com qualidade e rigor técnico.

A partir do momento que a Licitante inova no grau de exigência técnica, aumentando seu grau de dificuldade de comprovação, decai a quantidade de participantes que terão potencial para cumprir tal pedido.

Por corolário, decaindo o número de participantes, cessa a ampla concorrência e, por conseguinte, também a competitividade entre os concorrentes que deixam de participar por não possuírem um atestado tão específico como este.

Assim sendo, afunila-se o gargalo competitivo, o que é deveras prejudicial para a Administração Pública, tendo em vista que se finda a disputa entre os inúmeros competidores que poderiam participar, inibindo a competição natural que haveria entre eles para ver quem ofertaria o menor preço.

Vejamos o que a doutrina diz acerca de um princípio tão relevante como este que estamos trazendo à baila:

(ALEXANDRINO e PAULO, 2014, p. 625-626) Marcelo e Vicente

Celso Antônio Bandeira de Mello menciona a competitividade como um dos princípios norteadores das licitações públicas, afirmado ser ele da essência mesma do procedimento. [...] Somente o procedimento em que haja efetiva competição entre os participantes, evitando manipulações de preços, será capaz de assegurar à administração a obtenção da proposta mais vantajosa para a consecução de seus fins.

(NIEBUHR, 2008, p. 36-37) Joel de Menezes

O princípio da competitividade significa a exigência de que a Administração Pública fomente e busque agregar à licitação pública o maior número de interessados, para que, com olhos na eficiência e na

isonomia, aumentando o universo das propostas que lhes são encaminhadas, ela possa legitimamente escolher aquela que seja a mais vantajosa ao interesse público.

A concretização rigorosa da competitividade não é tarefa fácil. [...]

O princípio da competitividade também impõe limites às formalidades erguidas no edital da licitação pública. [...]

[...] Em análise acurada, percebe-se que as formalidades descabidas, que não guardam justificativa ou utilidade,agridem o princípio da competitividade. [...]

É no âmbito do princípio da competitividade que operam em licitação pública os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Ocorre que tais princípios oferecem os parâmetros para decidir se determinada exigência ou formalidade é compatível ou não com o princípio da competitividade. Sobretudo, deve-se atentar ao bom senso, bem como à proporção entre as exigências a serem realizadas e o objeto licitado, especialmente no momento de se definir as exigências para a habilitação.

(JUSTEN FILHO, 2014, p. 93) Marçal (comentários à lei)

O ato convocatório da licitação deve estabelecer condições que assegurem a seleção da proposta mais vantajosa (de acordo com a concepção de vantajosidade adotada), com observância do princípio da isonomia. É essencial que a licitação seja um procedimento orientado por critérios objetivos, sendo ilícita a adoção de cláusulas ou quaisquer práticas que, de modo parcial ou total, restrinjam, afetem ou dificultem ilegitimamente a competição.

(JUSTEN FILHO, 2014, p. 93-94) Marçal (comentários à lei)

Não há impedimento à previsão de exigências rigorosas nem impossibilidade de exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas. O que se veda é a adoção de exigência desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar ou prejudicar alguns particulares. Portanto, a invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação e com os critérios de seleção da proposta mais vantajosa.

(PEREIRA JÚNIOR, 2007, p. 67) Jessé Torres

Licitação sem competição é fraude ou não-licitação.

Frente ao exposto, percebe-se que tal exigência é desmedida, pois agride matéria importantíssima à Licitante, pois ela mesmo a prejudica no momento em que restringe uma maior competitividade que resultaria em preços baixos ofertados no certame.

Na administração pessoal podemos fazer tudo que a lei não proíbe, já na administração pública só se pode fazer o que a lei autoriza.

O Saudoso Hely Lopes Meirelles, pai do Direito Administrativo Brasileiro leciona que:

Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto, na Administração pessoal é lícito fazer tudo o que a lei não

proíbe. Na Administração Pública só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza.

É imperativo que se retifique o edital, pois caso a Douta Comissão de Licitações mantenha as já mencionadas exigências, vai de encontro ao que apregoa o artigo 11 da lei 14.133/2021, vejamos:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, **com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.**

O atestado de qualificação técnica é um dos documentos previstos na Lei de Licitações e Contratos para comprovar que a empresa licitante possui aptidão adequada para executar os serviços objeto da licitação.

Apesar do atestado de qualificação técnica servir para demonstrar a capacidade da empresa em cumprir o objeto da licitação, devido a variedade de objetos licitados e as especificidades de cada contrato, a administração pública não poderá exigir rigorosa adequação entre o atestado e o objeto do certame ou seu emissor, sob pena de limitar a competição. A própria Lei nº 14.133/2001 é flexível neste sentido, pois afirma no que tange ao documento atestado:

[...] “que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior [...].”

Assim, basta demonstrar que a experiência anterior da empresa, comprovada através do atestado de capacidade técnica, é similar ao objeto da licitação. Noutras palavras, a inserção de cláusulas atinentes à qualificação técnica que vedem ou restrinjam a apresentação de atestados técnicos relativos a determinadas tipologias de obras ou serviços contraria o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

E, por fim, o que a lei geral de licitações e contratos afirma no tocante aos atestados técnicos:

Atestados que demonstrem a capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

II - certidões ou **atestados**, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, **que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior**, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

reia ieira ua iei, percebe-se que não há respaldo legal na exigência de comprovação técnica para os serviços exatamente iguais, ou que o emitente possua tal natureza jurídica.

O cerne da questão aqui é similaridade, semelhança, similitude, correspondência equivalência, e não exatidão, muito menos a emissão por determinado tipo de empresa.

A referida cláusula é ilegal, vai de encontro à lei que rege as licitações, pois cria novação legislativa, visto que a lei não prevê o que a cláusula exige.

A doutrina é farta no sentido de queclarear as delimitações de atuação e diretrizes da Administração Pública:

(DI PIETRO, 2014, p. 64) Maria Sylvia Zanella

Os dois princípios fundamentais e que decorrem da assinalada bipolaridade do Direito Administrativo - liberdade do indivíduo e autoridade da Administração - são os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular, que não são específicos do Direito Administrativo porque informam todos os ramos do direito público; no entanto, são essenciais, porque, a partir deles, constroem-se todos os demais.

(DI PIETRO, 2014, p. 384) Maria Sylvia Zanella

O princípio da legalidade, já analisado no item 3.3.1 em relação à Administração Pública em geral, é de suma relevância, em matéria de licitação, pois esta constitui um procedimento inteiramente vinculado à lei;

[...]

Além disso, mais do que direito público subjetivo, a observância da legalidade foi erigida em interesse difuso, passível de ser protegido por iniciativa do próprio cidadão. É que a Lei nº 8.666/93 previu várias formas de participação popular no controle da legalidade do procedimento [...]

(MELLO, 2014, p. 103) Celso Antônio Bandeira de

[O princípio] da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo **é o princípio basilar do regime jurídico administrativo**, [...]

É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseqüente, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.

[...] [o princípio da legalidade] é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto - o administrativo - a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos.

(MELLO, 2014, p. 108) Celso Antônio Bandeira de **O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.** Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a **Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize.** Donde, **administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.**

(MEIRELLES, 2010, p. 89) Hely Lopes

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviá-los, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. **A eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito.**

[...]

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.

(MEIRELLES, 2010, p. 101-102) Hely Lopes

Nos Estados modernos já não existe a autoridade pessoal do governante, senão a autoridade impessoal da lei. A igualdade de todos perante a lei e a submissão de todos somente à lei constituem os dois cânones fundamentais dos Estados de Direito.

[...]

No Direito Público o que há de menos relevante é a vontade do administrador. Seus desejos, suas ambições, seus programas, seus atos, não têm eficácia administrativa, nem validade jurídica, se não estiverem alicerçados no Direito e na Lei. Não é a chancela da autoridade que valida o ato e torna respeitável e obrigatório. É a legalidade a pedra de toque de todo ato administrativo.

MEIRELLES, Hely L. Direito Administrativo Brasileiro. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 82.

"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."

(ALEXANDRINO e PAULO, 2014, p. 193) Marcelo e Vicente

O princípio da legalidade é o postulado basilar de todos os Estados de Direito, consistindo, a rigor, no cerne da própria qualificação destes (o Estado é dito "de Direito" porque sua atuação está integralmente sujeita ao ordenamento jurídico, vigora o "império da lei").

(ALEXANDRINO e PAULO, 2014, p. 194) Marcelo e Vicente

Observe-se, ainda que, em sua atuação, a administração está obrigada à observância não apenas do disposto nas leis, nos diplomas legais propriamente ditos, mas também à observância dos princípios jurídicos e do ordenamento jurídico como um todo ("atuação conforme a lei e o Direito", na feliz redação do inciso I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/1999).

(NIEBUHR, 2008, p. 34) Joel de Menezes

[...] "procedendo conforme a lei e exigindo apenas o que nela for admitido. Impede-se que haja a invenção ou a criação de procedimentos estranhos

Isto é, as licitações públicas devem ser processadas em estrita obediência ao princípio da legalidade, uma vez que os agentes administrativos se veem compelidos a agir nos termos das normas que lhes são apresentadas, procedendo conforme a lei e exigindo apenas o que nela for admitido. Impede-se que haja a invenção ou a criação de procedimentos estranhos àquele anteriormente definido pelo legislador.

(JUSTEN FILHO, 2014, p. 83) Marçal (comentários à lei)

No âmbito da licitação, o princípio da legalidade significa ser vedado à autoridade administrativa adotar qualquer providência ou instituir qualquer restrição sem autorização legislativa.

(JUSTEN FILHO, 2014, p. 86) Marçal (comentários à lei)

Como se observa, a legalidade e a vinculação ao ato convocatório são manifestações jurídicas de princípios inter-relacionados. A validade dos atos administrativos praticados no curso da licitação depende de sua compatibilidade não apenas com a Lei, mas também com os atos administrativos praticados nas etapas anteriores.

Somente em casos especialíssimos o Poder Público poderá exigir a comprovação de atestado em determinado tipo de serviço, desde que devidamente motivado.

Para o Tribunal de Contas da União, “**caracteriza restrição à competitividade da licitação a exigência, como critério de habilitação, de atestado de qualificação técnica comprovando experiência em tipologia específica de serviço, salvo se imprescindível à certeza da boa execução do objeto e desde que devidamente fundamentada no processo licitatório**”.

Essa restrição contida no edital desobedece ao princípio fim das licitações, que é buscar a satisfação do interesse público, tal como celebrar a economicidade, e, consequentemente, lograr êxito em buscar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Da necessidade de motivação dos atos da Administração Pública

Art. 50, inciso I da lei 9.784/1999.

A motivação representa que o administrador deve indicar os fundamentos de fato e de direito que o levam a adotar qualquer decisão no âmbito da Administração Pública, demonstrando a correlação lógica entre a situação ocorrida e as providências adotadas. Dessa forma, a motivação serve de fundamento para examinar a finalidade, a legalidade e a moralidade da conduta administrativa.

O princípio da motivação é decorrência do Estado Democrático de Direito, determinando que os agentes públicos, ao decidir, apresentem os fundamentos que os levarem a tal posicionamento. Assim, apesar de não constar expressamente, ele decorre da interpretação de diversos dispositivos constitucionais.

Na mesma linha, o STJ entende que o motivo é requisito necessário à formação do ato administrativo, sendo que a motivação é obrigatória ao exame da finalidade e da moralidade administrativa.

Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos. Vejamos o que apregoa o artigo 50 da lei 9.784/1999 sobre o tema:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - Neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

A cláusula já mencionada que merece retificação, visto que cria óbice a uma maior competitividade, elenca pormenores dispensáveis, uma vez que faz exigências descabidas e desnecessárias, e mais, como mencionado, os atos da Administração que limitem ou afetem interesses são carecedores de motivação, explanação dos fatos e de direito que o perfectibilizaram.

Ademais, a doutrina é vasta na direção de que a Administração deve sim, motivar seus atos, atos esses que muitas vezes podem acabar por prejudicar ela mesma:

Dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correção lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último aclaramento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo. A motivação deve ser prévia ou contemporânea à expedição do ato.

(MELLO, 2014, p. 115) Celso Antônio Bandeira de

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

(DI PIETRO, 2014, p. 82) Maria Sylvia Zanella

Nos Estados modernos já não existe a autoridade pessoal do governante, senão a autoridade impessoal da lei. A igualdade de todos perante a lei e a submissão de todos somente à lei constituem os dois cânones fundamentais dos Estados de Direito.

[...]

No Direito Público o que há de menos relevante é a vontade do administrador. Seus desejos, suas ambições, seus programas, seus atos, não têm eficácia administrativa, nem validade jurídica, se não estiverem alicerçados no Direito e na Lei. Não é a chancela da autoridade que valida o ato e torna respeitável e obrigatório. É a legalidade a pedra de toque de todo ato administrativo. Ora, se ninguém é obrigado a fazer ou

deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, claro está que todo ato do Poder Público deve trazer consigo a demonstração de sua base legal e de seu motivo.

[...]

A motivação, portanto, deve apontar a causa e os elementos determinantes da prática do ato administrativo, bem como o dispositivo legal em que se funda.

(MEIRELLES, 2010, p. 101-103) Hely Lopes

Reiterando, segundo Hely Lopes Meirelles, “A motivação, portanto, deve apontar a causa e os elementos determinantes da prática do ato administrativo, bem como o dispositivo legal em que se funda.”

Da violação ao princípio da competitividade e do interesse público

Art. 5, caput, da lei 14.133/2021.

O princípio da competitividade tem por objetivo alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, que é uma das finalidades da licitação. Portanto, não é permitida a adoção de medidas que comprometam o caráter competitivo do certame. Para que a Administração alcance o melhor contrato, é necessário que agentes públicos promovam uma ampliação razoável do acesso ao processo licitatório.

Ademais, a inobservância de tal princípio na realização de procedimento licitatório enseja na nulidade da licitação.

De forma geral, estimular a concorrência vai contribuir para que a parte contratante encontre o melhor resultado no processo. Mantendo esse princípio como um alicerce, podemos fortalecer a integridade e a eficácia das licitações públicas em benefício de toda a sociedade.

Ao assegurar a competitividade, este princípio desempenha um papel crucial em diversos aspectos da licitação pública, tais como:



1. Eficiência de Custos



2. Qualidade dos Serviços



3. Inovação



4. Transparência

- Quando várias empresas competem, é natural que elas ofereçam preços mais competitivos, levando a uma maior economia de recursos públicos;

- A concorrência não se limita apenas a preços, mas também à qualidade dos serviços oferecidos. Empresas competindo por um contrato estarão mais inclinadas a oferecer propostas que atendam aos mais altos padrões de qualidade;
- A competição também estimula a inovação, pois as empresas buscam se destacarumas das outras por meio de soluções criativas e avançadas; e
- A presença de múltiplos concorrentes garante uma seleção mais transparente e objetiva do fornecedor, diminuindo a chance de favorecimentos indevidos.

Dito isto, existem variedades de julgados que corroboram a explanação exposta até aqui:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. AQUISIÇÃO DE VEÍCULO. UTILIZAÇÃO DE TERMO IMPRECISO PARA CARACTERIZAR O OBJETO LICITADO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. POSSIBILIDADE DE CONCRETIZAÇÃO DE ATO ANTECONÔMICO. ANULAÇÃO DO CERTAME. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. A definição do objeto a ser licitado deve ser precisa, de modo a refletir, com a maior exatidão possível, o que a entidade deseja adquirir, consoante o disposto no art. 14 da Lei n. 8.666/1993. 2. A Administração deve pautar-se, dentre outros, sob o critério da economicidade, buscando adotar soluções que atendam às suas demandas com o menor custo possível. 3. A utilização, em editais de licitação, de especificações que impossibilitam a participação no certame de empresas ofertantes de bens com aptidão técnica de suprir a demanda da Administração constitui-se restrição indevida à competitividade, caracterizando afronta ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993. 4. Fixa-se prazo para a anulação de licitação cuja competitividade foi cerceada de forma irregular, e, ainda, quando o torneio dá ensejo à concretização de ato antieconômico (TCU 01528220112, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 09/11/2011) (grifos nossos)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL Nº 092/2017. BENTO GONÇALVES. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS CONTINUADOS DE HIGIENIZAÇÃO NA ÁREA DA SAÚDE. EMPRESA AUTORA DESABILITADA DO CERTAME. ART. 30, II E § 5º DA LEI Nº 8.666/93. VEDAÇÃO DE EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE ATIVIDADE OU DE APTIDÃO COM LIMITAÇÕES DE TEMPO OU DE ÉPOCA, OU, AINDA, EM LOCAIS ESPECÍFICOS, OU QUAISQUER OUTRAS NÃO PREVISTAS EM LEI, QUE INIBAM A PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO. 1. In casu, o Edital de Pregão Presencial nº 092/2017, no item 9.5. II, exigiu a apresentação de, no mínimo, 1 (um) atestado de capacidade técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprovasse a aptidão da empresa para desempenhar atividade compatível com o objeto a ser contratado, com experiência mínima de 3 (três) anos, em afronta ao que dispõe o § 5º, do art. 30, da Lei nº 8.666/93. É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação . Ademais, a impetrante apresentou atestados comprovando experiência no ramo objeto da licitação limpeza e... higienização possuindo, no mínimo, dois anos de atividade, bem como acostou o alvará de funcionamento da

empresa, demonstrando que a empresa possui licença desde o ano de 1999, e comprovante de situação cadastral, revelando que a empresa foi aberta no ano de 1999. 2. Em que pese não tenha a impetrante impugnado o Edital, conforme regra do art. 41, § 2º, da Lei nº 8.666/93, tal fato não implica em preclusão da discussão no âmbito judicial, tendo em vista que qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito não pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário, conforme regra constitucional expressa. APELO PROVIDO. SEGURANÇA CONCEDIDA. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70079465886, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em 29/05/2019). (TJ-RS - REEX: 70079465886 RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Data de Julgamento: 29/05/2019, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 07/06/2019)

De outra banda, a elaboração de cláusulas que inibam a ampla competição vai totalmente de encontro ao interesse público, visto que onera e prejudica quem está a precisar da obra/serviço/bem, pois menos competidores adentrarão ao procedimento, o que desembocará em menos competição, e por consequência, uma menor redução nos preços.

Dos pedidos

Pelo exposto acima, passamos a requerer:

- I. O reconhecimento de efeito suspensivo a presente impugnação, nos termos do art. 164, Parágrafo Único, da Lei Federal 14.133/21, tendo em vista que a continuidade do fluxo processual e a manutenção da data de abertura da supramencionada licitação, sem que haja alteração e a republicação do ato convocatório, pode causar grave dano ao próprio interesse público, bem como dos interessados em participar no futuro certame;
- II. A alteração da cláusula que menciona a necessidade de comprovação de funcionamento pelo prazo de 05 (cinco) anos, para a comprovação legal prevista na Lei 14.133/2021 pelo prazo mínimo de no máximo 03 (três) anos para serviços contínuos, como já explicitado.
- III. A exclusão da exigência técnica abusiva que demanda a necessidade dos atestados serem emitidos única e exclusivamente por instituições que adotam a NBC TE, podendo a comprovação se dar através de atividades semelhantes/similares, independente das normas adotadas pela entidade.
- IV. A republicação do edital e a reabertura do prazo inicialmente fixado, nos termos do art. 55, §1º, da Lei 14.133/21, tendo em vista que a alteração a ser promovida no ato convocatório afeta a formulação das propostas

Por ser medida de justiça, nestes termos pede e espera deferimento.

Porto Alegre, 20 de junho de 2025.

Assinado de forma digital

por [REDACTED]

Dados: 2025.06.20

15:23:11 -03'00'

OFFERTA CONTABILIDADE &
CONSULTORIA LTDA
604.195.62/0001-04