



MARCELO LESSA
ADVOCACIA

Ao Ilmo. Senhor Pregoeiro da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Cordeiro

UNILIMP SOLUÇÕES EM LIMPEZA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 50.251.190/0001-98, com sede na Rua Lopo Saraiva, 179, Bloco 002, Sala 408, Tanque, Rio de Janeiro/RJ, CEP 22.740-220, neste ato representado por seu representante legal PAULO ROBERTO TAVARES, brasileiro, casado, empresário, portador do documento de identidade no 086136249, inscrito no CPF sob o nº 010.856.827-06, vem, por seu advogado regularmente constituído, com fulcro no art. 164 da Lei 14.133/2021, apresentar, **Impugnação ao Edital e Pedido de Esclarecimentos**, pelos fatos e fundamentos a seguir:

SÍNTESE

O Edital nº 038/2024, que tem por objeto a “aquisição de material médico-hospitalar”, exige a apresentação de demonstrações contábeis registradas na Junta Comercial e certidões ou atestados de capacidade técnica em desconpasso com as normas de contratações públicas, prejudicando a legalidade, competitividade e desenvolvimento nacional sustentável, princípios e objetivos das licitações.

Retificação do Edital, a fim de retirar a exigência de apresentação de demonstrações contábeis registradas na Junta Comercial e certidões ou atestados de capacidade técnica; e remarcação da data de realização do certame que se impõem.

Necessidade de esclarecimentos quanto ao prazo de entrega e a apresentação de autorização de fornecimento de empresa – AFE, emitida pela ANVISA.



DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Do não cabimento da exigência de balanço patrimonial registrado

O edital ora impugnado exige, para fins de habilitação, a apresentação de documentos que comprovem, de forma objetiva, que o licitante tem aptidão econômica para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, nos seguintes termos:

8.14.3. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

a) Demonstrações contábeis dos 02(dois) últimos exercícios financeiros, contendo Termo de Abertura e Encerramento, devidamente REGISTRADOS NA JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE ORIGEM DA EMPRESA, a fim de comprovar a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados a mais de (03) três meses da data da apresentação da proposta.

Ocorre que a previsão editalícia não se coaduna com os princípios e regras norteadoras das contratações públicas; em especial, têm o condão de restringir a competitividade no presente certame, conforme será esclarecido abaixo.

Nos termos do art. 37 da Constituição da República, ressalvados os casos específicos previstos na legislação, as contratações que serão realizadas pelo Poder Público devem observar o processo de licitação pública, a fim de assegurar a isonomia entre os concorrentes.

O mencionado artigo informa que **as exigências de qualificação técnica e econômica serão aquelas indispensáveis** à garantia do cumprimento das obrigações assumidas pelo licitante na esfera contratual.

Nesse sentido, ao regulamentar o processo licitatório indicado no texto constitucional, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu, em seu art. 69, que a documentação relativa à qualificação econômico-financeira será restrita a:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e **será restrita à apresentação da seguinte documentação:**

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.



§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

Observe-se que o dispositivo em questão não menciona em nenhum momento a possibilidade de exigência de qualificação técnica para licitações cujo objeto seja compras.

Como se observa, a Lei nº 14.133/2021 é clara ao estabelecer os documentos que podem ser exigidos para averiguar a qualificação econômico-financeira do licitante, **não havendo menção à necessidade de registro do balanço patrimonial e demais demonstrações contábeis na Junta Comercial**, de forma que o estabelecimento dessa exigência no edital mostra-se contrário à lei.

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro:

TJRJ MANDADO DE SEGURANÇA. REEXAME NECESSÁRIO. PROCESSO LICITATÓRIO. EXIGÊNCIA DE BALANÇO PATRIMONIAL REGISTRADO NA JUNTA COMERCIAL AFASTADA. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. Mandado de Segurança, em reexame necessário, no qual foi concedida a segurança para garantir o direito da impetrante de participar do processo licitatório promovido pelo Estado do Rio de Janeiro, na modalidade de concorrência. A apresentação de balanço patrimonial tem por fim atestar a situação financeira da empresa licitante, tendo este objetivo



sido atendido com a publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro da situação financeira da sociedade. **Exigência de registro na Junta Comercial que se mostra descabida.** Sentença que concedeu a segurança assegurando a participação da Impetrante no processo licitatório, que se mantém.

(TJ-RJ - REEX: 00710388920088190001 RIO DE JANEIRO CAPITAL 10 VARA FAZ PUBLICA, Relator: ELISABETE FILIZZOLA ASSUNCAO, Data de Julgamento: 13/07/2009, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 16/07/2009)

Cabe lembrar que vige no regime jurídico administrativo o princípio da legalidade, atualmente entendido como princípio da juridicidade, segundo o qual a atuação administrativa apenas é permitida quando fundamentada na lei e no ordenamento jurídico.

A fim de ilustrar a situação, vale transcrever a lição do ilustre Ronny Charles Lopes de Torres¹:

No âmbito do Direito Administrativo, pela doutrina tradicional, existe uma subordinação da ação do administrador, em função do estabelece a lei, deforma que ele só pode agir nos moldes e limites estabelecidos pela legislação, fazendo apenas o que a lei expressamente autorizar ou determinar.

Vale lembrar que o rol de documentos que podem ser exigidos, a título de habilitação, é taxativo, de modo que a Administração Pública não pode promover inovações quanto a essas disposições, sob pena de praticar ato ilegal. Nesse sentido são os precedentes dos Tribunais de Contas da União e do Estado do Rio de Janeiro:

TCU Licitação. Habilitação de licitante. Exigência. Obras e serviços de engenharia. Segurança do trabalho. É irregular a exigência de que as licitantes sejam registradas junto aos serviços especializados em Engenharia e Segurança do Trabalho e de que dispõem de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e de Programa de Proteção de Riscos Ambientais (PPRA), uma vez que **não é possível a inclusão de requisitos de habilitação não previstos em lei (art. 30, § 5º, da Lei 8.666/1993).**

(Acórdão 1381/2022 Plenário. Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler)

TCU Licitação. Habilitação de licitante. Exigência. Princípio da legalidade. Rol taxativo. Programa de integridade. É ilegal a exigência de apresentação de programa de integridade por parte das empresas participantes de licitação, como critério de habilitação,

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de licitações públicas comentadas. 12. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021, p. 73.



uma vez que **o rol de documentos constante dos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993 é taxativo.**

(Acórdão 1467/2022 Plenário. Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

TCU Licitação. Habilitação de licitante. Exigência. Princípio da legalidade. Rol taxativo. Adimplência. Certificado. São ilegais as exigências, como critério de habilitação em licitação, de “certificado de regularidade de obras” e de comprovação de adimplência junto a conselho de fiscalização profissional por parte das empresas participantes, uma vez que **o rol de documentos constante dos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993 é taxativo.**

Acórdão 8019/2023 Primeira Câmara (Pedido de Reexame, Relator Ministro Jorge Oliveira)

TCE-RJ LICITAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. REGULARIDADE FISCAL. ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. IMPOSTO MUNICIPAL. EXIGÊNCIA PARA HABILITAÇÃO. IRREGULARIDADE. A exigência de comprovação de regularidade fiscal junto à Fazenda Municipal onde ocorre o certame, para efeitos de habilitação das licitantes, afigura-se irregular, pois **extrapola os requisitos de habilitação previstos na legislação de regência.** (ACÓRDÃO Nº 100438/2023-PLENV. Processo TCE-RJ nº 225.474-2/2023. Relator: Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia)

TCE-RJ LICITAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE DOCUMENTO. PROVA DOCUMENTAL. DEVERES. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DELIMITAÇÃO. EXIGÊNCIA E COMPATIBILIDADE. OBJETO DA LICITAÇÃO. O estabelecimento de exigências de documentos que comprovem a habilitação dos licitantes não constitui uma faculdade, mas um dever da Administração, devendo ser essa exigência **a mínima capaz de assegurar que a empresa contratada estará apta a fornecer os bens ou serviços pactuados.** Entretanto, tais exigências devem limitar-se à sua pertinência e compatibilidade com o objeto licitado, bem como demonstrarem-se indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI, CF/88) a serem assumidas pela licitante vencedora. (ACÓRDÃO Nº 003454/2024-PLEN. Processo TCE-RJ nº 260.649-2/2023, Relator: Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco)

Manter a exigência de registro do balanço patrimonial e demonstrações contábeis na Junta Comercial no presente certame, em especial considerando a **inexistência de complexidade no objeto contratual**, importará em afastar do âmbito das licitações a participação de empresas sérias, em sua maioria pequenas empresas, que arcarão com os



custos do mencionado registro, **violando alguns objetivos do processo licitatório**, destacando-se a **seleção da proposta mais vantajosa, a competitividade e o desenvolvimento nacional sustentável**.

Do não cabimento da exigência de atestados de capacidade técnica para compras

O edital ora impugnado exige, para fins de habilitação, a comprovação de qualificação técnica mediante a apresentação de **certidão ou atestado de capacidade técnica**, nos seguintes termos:

8.14.4.3 Para comprovar a qualificação técnica necessária para execução do presente objeto, o proponente deverá apresentar:

a) 01(um) ou mais atestados OU 01(uma) ou mais Certidões de bom desempenho anterior(es) em contrato/ata, fornecidos(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que deverá(ão) especificar:

I. o tipo de execução do produto;

II. o prazo de execução;

III. o(s) atestado(s) ou certidão(ões) a ser(em) apresentado(s) deverá(ão) ser compatível(eis) com o objeto desta licitação, que comprove(em) a aptidão do licitante.

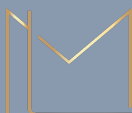
Ocorre que a previsão editalícia não se coaduna com os princípios e regras norteadoras das contratações públicas; em especial, têm o condão de restringir a competitividade no presente certame, conforme será esclarecido abaixo.

Como já mencionado, nos termos do art. 37 da Constituição da República, ressalvados os casos específicos previstos na legislação, as contratações que serão realizadas pelo Poder Público devem observar o processo de licitação pública, a fim de assegurar a isonomia entre os concorrentes.

O mencionado artigo informa que **as exigências de qualificação técnica e econômica serão aquelas indispensáveis** à garantia do cumprimento das obrigações assumidas pelo licitante na esfera contratual.

Nesse sentido, ao regulamentar o processo licitatório indicado no texto constitucional, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu, em seu art. 67, que a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

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



I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por **execução de obra ou serviço de características semelhantes**, para fins de contratação;

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;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Observe-se que o dispositivo em questão não menciona em nenhum momento a possibilidade de exigência de qualificação técnica para licitações cujo objeto seja compras.

A propósito, a própria Lei informa como devem ser definidos os vocábulos por ela empregados, havendo, inclusive, vetor interpretativo legalmente estabelecido nesse caso.

Assim, as expressões “execução de obra ou serviço” (art. 67, I) e “execução de serviços” (art. 67, II) devem ser interpretadas à luz das definições dadas no art. 6º, XI e XII da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, **resta impossibilitada a exigência de certidões e atestados de capacidade para a presente licitação, que tem por objeto uma compra, em razão da inexistência de previsão legal** nesse sentido.

Nesse sentido se posiciona Joel de Menezes Niebuhr²:

(...) o inciso I do caput do artigo 67 não menciona a comprovação da experiência profissional relacionada a contrato de compra (...). Claramente, não é permitido formular outras exigências de qualificação técnico-profissional que não as prescri-

² MENEZES NIEBUHR, Joel de. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Ed. Fórum: Bh, p. 822-825.



tas nos incisos do caput do artigo 67, que, insista-se, limita a exigência de comprovação de experiência profissional à obra e serviço e não a prevê para compra (...) não é permitido exigir dos licitantes que apresentem profissionais experientes diante de licitação que tem por objeto compra (...). A avaliação da experiência dos profissionais tem realce especial, realmente, no que concerne às obras e aos serviços.

Pelo teor unívoco do inciso II do caput do artigo 67, à Administração é vedado exigir dos licitantes a comprovação de experiência se o objeto da licitação consistir em compra ou em obra. (...) O legislador, insista-se, somente permitiu à Administração exigir dos licitantes a comprovação de experiência técnico-operacional em relação a contratos de serviços.

O legislador empregou vocábulos com clareza no artigo 67. Veja-se que no inciso I do caput do artigo 67 o legislador referiu-se a obra ou serviço e no inciso II apenas a serviço. Não foi por acaso, o legislador quis restringir a exigência de atestados a obras e serviços para a comprovação da experiência técnico-profissional e apenas a serviços para a experiência técnico-operacional.

Cabe lembrar que vige no regime jurídico administrativo o princípio da legalidade, atualmente entendido como princípio da juridicidade, segundo o qual a atuação administrativa apenas é permitida quando fundamentada na lei e no ordenamento jurídico.

A fim de ilustrar a situação, vale transcrever a lição do ilustre Ronny Charles Lopes de Torres³:

No âmbito do Direito Administrativo, pela doutrina tradicional, existe uma subordinação da ação do administrador, em função do estabelece a lei, deforma que ele só pode agir nos moldes e limites estabelecidos pela legislação, fazendo apenas o que a lei expressamente autorizar ou determinar.

Em verdade, há apenas uma hipótese legal em que a Administração Pública poderá exigir atestados de capacidade técnica para produtos, nos casos de utilização do critério de julgamento “melhor técnica” ou “técnica ou preço”, na forma do art. 37 da Lei nº 14.133/2021, a saber:

Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:

I - verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;

³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de licitações públicas comentadas. 12. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021, p. 73.



Manter a exigência de certidões ou atestados de capacidade técnica no presente certame, em especial considerando a **inexistência de complexidade no objeto contratual**, importará em afastar do âmbito das licitações a participação de empresas sérias, em sua maioria pequenas empresas, mas que não detém certidões ou atestados nos termos exigidos, **violando alguns objetivos do processo licitatório**, destacando-se a **seleção da proposta mais vantajosa, a competitividade e o desenvolvimento nacional sustentável**.

Vale ressaltar que, analisando impugnação ao Edital nº 90020/2024 com o mesmo teor da presente peça, o Centro de Intendência da Marinha em São Pedro da Aldeia acolheu, fazendo-se importante a argumentação tecida pelo órgão:

As exigências editalícias devem caracteriza-se, em essência, como um processo competitivo direcionado a dois objetivos a ser perseguidos em qualquer procedimento de licitação: selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e assegurar aos possíveis interessados tratamento isonômico.

As normas disciplinadoras das licitações públicas devem ser interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.

A jurisprudência dos tribunais e dos órgãos de controle é pacífica no sentido de que as exigências devem ser estabelecidas de forma que participem dos procedimentos de licitação o maior número possível de licitantes.

É vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo.

No tocante ao Pedido de Impugnação apresentado pela empresa UNILIMP SOLUÇÕES EM LIMPEZA LTDA., informo que será analisado pontualmente cada pleito solicitado pela Impugnante:

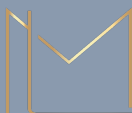
i - o acolhimento da impugnação ora apresentada, a fim de retirar a exigência de atestados de capacidade técnica da presente licitação, posto que ilegal:

Resposta do Pregoeiro:

Após análise do Pedido de Impugnação apresentado, verificou-se que assiste razão à Impugnante. Será retirada do Termo de Referência a exigência de atestados de capacidade técnica da presente licitação.

DOS ESCLARECIMENTOS

————— *Da exigência de Autorização de fornecimento de empresa - AFE*



O edital exige a apresentação de autorização de fornecimento de empresa – AFE, expedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.

Nos termos do art. 5º da RDC nº 16/2014, a AFE não é exigida nos seguintes casos:

Art. 5º Não é exigida AFE dos seguintes estabelecimentos ou empresas:

I - que exercem o comércio varejista de produtos para saúde de uso leigo;

II - filiais que exercem exclusivamente atividades administrativas, sem armazenamento, desde que a matriz possua AFE;

III – que realizam o comércio varejista de cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes e saneantes;

IV - que exercem exclusivamente atividades de fabricação, distribuição, armazenamento, embalagem, exportação, fracionamento, transporte ou importação, de matérias-primas, componentes e insumos não sujeitos a controle especial, que são destinados à fabricação de produtos para saúde, cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes e saneantes; e

V – que realizam exclusivamente a instalação, manutenção e assistência técnica de equipamentos para saúde.

Na hipótese de empresas que exploram o comércio varejista, nos termos dos incisos I e III acima mencionados, a AFE não é exigida e, conseqüentemente, o cadastro da empresa na ANVISA.

DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

1. o acolhimento da impugnação ora apresentada, a fim de retirar as seguintes exigências, posto que ilegais:

A. a apresentação de demonstrações contábeis registrados na Junta Comercial do Estado de origem da empresa;

B. a apresentação de atestados ou certidões de bom desempenho anterior em contrato ou ata, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado.

2. a definição de nova data para a realização do certame, reabrindo-se o prazo para apresentação das propostas;

3. a concessão de esclarecimentos para as seguintes indagações:



A. em se tratando de comércio varejista dos produtos listados nos incisos I e III do art. 5º da RDC no 16/2014, a apresentação da AFE está dispensada?

Queimados, 18 de outubro de 2024.

Marcelo Henrique dos Santos Lessa
OAB/RJ 209.066

