



Brasília/DF, 12 de dezembro de 2022.

**PARECER JURÍDICO PR/AJ/ACTB nº 702/2022**

ASSUNTO: Análise de habilitação em licitação

REFERÊNCIA: Processo nº 59500.002839/2021-27

**EMENTA: ANÁLISE DE HABILITAÇÃO EM LICITAÇÃO. CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. DOCUMENTOS EMITIDOS PELA PRÓPRIA LICITANTE. ILEGITIMIDADE. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIO DA LICITAÇÃO. INTERPRETAÇÃO FINALÍSTICA.**

1. Submete-se a esta Assessoria Jurídica consulta acerca de existência de impedimento legal para que a Comissão Permanente de Licitação aceite Laudo Técnico e respectiva CAT como documento que comprova a experiência técnico-operacional da CONSTRUTORA S&V LTDA, para fins de atendimento ao subitem 8.3 do Termo de Referência, Anexo I do Edital nº 16/2022.

2. Registramos, de pronto, que o presente pronunciamento se restringe exclusivamente às questões eminentemente jurídicas. Portanto, estão excluídos da análise os aspectos de natureza técnica, econômica, financeira, bem como os aspectos referentes à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são de responsabilidade dos demais órgãos desta empresa pública federal.

3. Em relação aos aspectos técnicos alheios à seara jurídica, partimos da premissa de que empregados competentes para sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos e atuando conforme suas atribuições.

4. Ao delinear a situação fática que motiva a consulta no Despacho (peça 96), a CPL informa que: “a licitante figura como CONTRATANTE, bem como CONTRATADA e emissora de atestado de execução de obra para ela mesma, cuja execução teve como responsável técnica engenheira civil do seu próprio quadro de empregados, realizada na sede da empresa em Itaitinga/CE.”

5. Esses são os fatos. Passemos à fundamentação.

6. A lei 13.303/2016, ao disciplinar sobre o procedimento de licitação das estatais, previu a possibilidade de exigências relativas à qualificação técnica, remetendo ao edital a pormenorização das regras, senão vejamos:

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros: (Vide Lei nº 14.002, de 2020)

[...]

II - qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;



7. Por sua vez, o RILC reproduz tal orientação.

8. O TR, anexo do Edital (peça 72), contém a seguinte regra:

8.3. COMPROVAÇÃO DE CAPACITAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL DA LICITANTE a ser feita por intermédio de atestado(s) ou certidão(ões) **fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em que figurem o nome da licitante na condição de “CONTRATADA”**, que ateste a execução de obras de características similares às do objeto da presente licitação e cujas parcelas de maior relevância técnica tenham sido:  
[...] (destaque nosso)

9. Antes de mais nada, é preciso ter presente a diferença entre a capacidade técnico-profissional, atinente ao acervo técnico dos profissionais ligados à licitante, e a capacidade técnico-operacional, como sendo a da própria empresa<sup>1</sup>. As duas devem ter a finalidade de comprovar a aptidão da licitante em realizar o objeto licitado em face da experiência anterior de seus profissionais e sua própria, enquanto pessoa jurídica.

10. No caso, a CPL afirma que a licitante teria apresentando os documentos com o objetivo de comprovar a capacidade técnico-operacional da empresa. Ocorre que o serviço descrito no laudo técnico e na CAT apresentados teria sido prestado para a própria licitante, levando a uma situação inusitada em que “contratante” e “contratada” seriam a mesma pessoa jurídica. Nesses termos, constou a seguinte descrição: “A ART nº CE20180365713 informa que a Contratante e contratada são a mesma pessoa jurídica, a Construtora S&V Ltda, assim como informa o objeto de construção de galpão em estrutura metálica de 1.200 m<sup>2</sup>, localizado em Itaitinga/CE, executado pelo valor de R\$ 1.133.429,02”.

11. Para análise da situação, devemos fazer uma interpretação finalística das normas, que, afinal, deve ser sempre acessada, pela própria razão de existir do Estado, que se orienta por uma finalidade, isto é, alcançar o bem comum.

12. Assim, a finalidade de exigência de capacidade técnico-operacional é demonstrar que a empresa licitante prestou serviços outros que fazem com que ela se torne apta a realizar o objeto licitado. A questão gira em torno de quem teria legitimidade para atestar a realização desses serviços. Não se questiona aqui se houve ou não o serviço (a evidência é de que houve), mas a capacidade de a própria empresa atestar que ele foi prestado, diante do que interessa ao poder público numa licitação, sintetizado no princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

13. Sendo assim, entendemos que não há como a própria licitante atestar algo em benefício de si própria sem desvirtuar tal princípio, o qual se encontra inculcado no art. 31 da lei 13.303/2016. É imperativo lógico que o serviço a ser comprovado deve ser aquele prestado à pessoa jurídica diversa da licitante. Do contrário, admitiríamos que todos os licitantes poderiam passar a realizar obras para si próprias, atestadas por seus respectivos corpos técnicos, valendo essas declarações e atestados como prova da capacidade técnico-operacional, e não teriam mais que comprovar a prestação de serviços a terceiros, mesmo que

<sup>1</sup> [...] é **bem mais ampla** e alcança requisitos empresariais, tais como estrutura administrativa, métodos organizacionais, processos internos de controle de qualidade, etc. (Acórdão 2208/2016-Plenário-TCU).



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MDR**  
**Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba**  
**PR/Assessoria Jurídica**

estes sejam teoricamente mais aptos a atestarem a realização satisfatória de uma atividade contratada.

14. Outrossim, a diversidade entre contratante e contratada é premissa lógica para a demonstração do cumprimento de uma obrigação, pela bilateralidade inerente a essa relação. E o TCU já se pronunciou sobre tal assunto, a exemplo do Acórdão nº 608/2005-Plenário, citado pela CPL, em que se consignou, nos termos do voto do Relator:

A prudência com que deve proceder o administrador público conduz, no caso em tela, à atitude de precaução pela rejeição do atestado fornecido. Cabe razão, por certo, ao ilustre representante do MP/TCU quando assevera que qualquer atestado, fundado em declaração de terceiros ou do próprio executante não traduz fé pública. Entretanto as suas essências são, de fato, diversas. Uma situação é o destinatário do serviço, aquele que vai usufruir da sua utilidade, arriscando uma troca definitiva de dinheiro por bens e serviços, declarar que sua expectativa foi atendida, isto é, que recebeu aquilo esperava pelo que pagou. Outra circunstância é o executante declarar que aquilo que forneceu era o que se esperava que fosse fornecido. (destaque nosso)

15. Em outras decisões, essa premissa voltou a ser vislumbrada, quando se sublinhou a distinção de personalidades jurídicas e de patrimônios como um dos motivos da aceitação de atestado emitido por outra pessoa jurídica, ainda que do mesmo grupo econômico da licitante:

**Considerando que, em relação à alegação de que o atestado de capacidade técnica não poderia ter sido emitido por empresa do mesmo grupo econômico, tendo sido observado que não havia vedação na Lei de Licitações nem no edital do pregão e que controlada e controladora conservam personalidade e patrimônio distintos. [...]**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II e 43, inciso I, da Lei nº 8.433, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 17, inciso IV; 143, inciso III; 237, inciso VII, do Regimento Interno / TCU, nos termos dos pareceres exarados nos autos, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente [...]² (destaque nosso)

31. Sobre os motivos pelos quais considerou insuficiente o atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa Connectcom Teleinformática Comércio e Serviços Ltda., a afirmação da Alive de inviabilidade do atestado de capacidade técnica por ter sido emitido por empresa do mesmo grupo econômico não prospera. Em primeiro lugar, porque não há vedação na Lei nº 8.666/93 e nem no edital da licitação. Em segundo lugar, porque o art. 266 da Lei 6.404/76 estabelece que as sociedades (controladora e controlada) conservam a personalidade e patrimônios distintos, além de ser um princípio da contabilidade: o princípio da entidade. Assim, não se misturam transações de uma empresa com as de outra. Mesmo que ambas sejam do mesmo grupo econômico, respeita-se a individualidade de cada uma. [...]³ (destaque nosso)

16. Essa hipótese não se confunde, porém, com o relacionamento entre matriz e filial, que são consideradas estabelecimentos de uma mesma pessoa jurídica, conforme

<sup>2</sup> Acórdão 451/2010-Plenário-TCU.

<sup>3</sup> Acórdão 2241/2012-Plenário-TCU.



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MDR**  
**Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba**  
**PR/Assessoria Jurídica**

entendimento do STJ no Recurso Especial 1.355.812, julgado pela sistemática dos recursos repetitivos, que originou o Tema Repetitivo 614. Importante frisar essa interpretação, uma vez que o laudo técnico apresentado como documento para habilitação no caso concreto diz respeito a uma construção em filial da licitante.

17. Consultores especializados<sup>4</sup> entendem no mesmo sentido aqui explanado sobre o objeto da consulta, ressaltando que o serviço realizado para a própria empresa pode ser averbado na CAT do profissional, apenas corroborando a diferença entre capacidade técnico-operacional e técnico-profissional:

Como se sabe, há dois tipos de atestado de capacidade técnica, embora ambos sejam fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado. O primeiro refere-se à capacidade técnica operacional da empresa, o segundo refere-se ao CAT – Certidão de Acervo Técnico ou equivalente, correspondente ao respectivo profissional. **Assim, reconhecendo que o tema possa ensejar controvérsias, entendo em princípio, que o atestado de capacidade técnica operacional deve ser emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que não seja a própria empresa licitante, porque isto equivaleria a uma “autoatestação” não prevista em lei.** De outro lado, parece-me aceitável que o atestado de capacidade técnica profissional, emitido previamente pela própria empresa licitante, componha o CAT – Certidão de Acervo Técnico ou equivalente do respectivo profissional. (destaques nossos)

18. Do exposto, opinamos que **não** devem ser aceitos, como comprovantes da capacidade **técnico-operacional**, documentos emitidos pela própria licitante.

É o parecer. À consideração superior.

Aparecida Ceila Teixeira Batista  
**Assessora Jurídica**

**Despacho:**

*Encontro-me de acordo com o parecer supra, por seus próprios fundamentos.*

*À consideração superior.*

*Brasília, \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/2022.*

*Saulo Sérgio Barbosa*  
***Chefe da Unidade de Assuntos Administrativos***

*De acordo em \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/2022. À PR/SL, para os devidos fins.*

*Renila Lacerda Bragagnoli*  
***Chefe da Assessoria Jurídica***

---

4 BAUNGARTNER, Roberto. Atestado de capacidade técnica pode ser emitido pelo próprio licitante? **RHS LICITAÇÕES**. Disponível em: <https://licitacao.com.br/atestado-de-capacidade-tecnica-pode-ser-emitido-pelo-proprio-licitante/>. Acesso em: 12 dez. 2022.