

## ORIENTAÇÃO N.º 173/2023

### TCU E A DIMENSÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EM REGISTRO DE PREÇOS

#### Orientação

Sabe-se que a licitação é o meio obrigatório de contratação/aquisição pelo Poder Público, salvo exceções legais, a regra é licitar.

Esse processo, de contratação pública, a depender da necessidade do contratante, e dos contornos do objeto, caminha por situações distintas em cada caso.

E algumas ferramentas legais permitem equipar o processo de compras públicas, seja conferindo a qualidade da proposta obtida no certame, seja conferindo a qualidade do próprio licitante, sendo a qualificação técnica um desses mecanismos, voltado a aferir a condição técnica mínima dos interessados em concorrer ao objeto.

#### **Qualificação técnica nas leis**

O art. 67, da Lei Federal nº 14.133/2021, por exemplo, trata sobre a documentação possível de ser exigida a título de qualificação técnica:

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.

Na antiga Lei de Licitações, a Lei Federal nº 8.666/93, a qualificação técnica está prevista no art. 30:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

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

Sobre os quantitativos máximos passíveis de serem exigidos em cada objeto, a Nova Lei de Licitações, no §2º<sup>1</sup>, do citado art. 67, os fixam em até 50% da parcela de maior relevância que será licitada. É que a doutrina e os tribunais, e mais recentemente a Lei de Licitações, desenvolveram o entendimento de que as qualificações técnicas devem recair sobre as parcelas de maior relevância do objeto.

Sobre esses percentuais envolvendo a antiga Lei de Licitações, a Lei Federal nº 8.666/93, estavam limitados, no Estado de São Paulo, pela Súmula nº 24 do TCE/SP<sup>2</sup>, que previa a possibilidade de se exigir de 50% a 60% em quantitativos.

A ideia por trás dessas limitações em percentuais, é impedir que o Poder Público, ao licitar, estabeleça qualificações exageradas, gerando restrições, tem-se uma compreensão de que, não é razoável obrigar os interessados a demonstrarem já terem executado objeto idêntico, inclusive em quantidade, mas conferir, minimamente, se já realizou atividades similares, em quantidades médias que permitam identificar a sua condição de assumir o objeto. Ampliando os interessados.

É importante compreender, também, que há uma subdivisão envolvendo as qualificações técnicas, entre “operacionais” e “profissionais”, sendo as primeiras voltadas à qualidade da pessoa jurídica, e, a segunda, aos profissionais do seu quadro/vinculados à ela.

### **Sistema de Registro de Preços**

O art. 6º, incisos XLV e XLVI, da Nova Lei de Licitações, traçam definições para o registro de preços e para a ata de registro de preços:

---

<sup>1</sup> Art. 67[...]§ 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

<sup>2</sup> **SÚMULA Nº 24** - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.

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

[...]

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

Em sua essência, o registro de preços resulta em obrigações de fornecimento, não necessariamente em contratos, que podem ser firmados a partir da ata, mas a ideia do SRP é flexibilizar as contratações públicas de acordo com as necessidades que surgirem, e quando surgirem.

Sobre o tema, Ronny Charles<sup>3</sup> ensina:

Utilizando esse procedimento, pode-se abrir um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados, para que posteriores necessidades de contratação sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.

### Recente decisão do TCU

Feitas as necessárias introduções, importa destacar que, recentemente, o TCU emitiu posição interessante sobre a exigência de qualificações técnicas em licitações com o sistema de registro de preços, especialmente as operacionais, isso no **Acórdão 978/2023**:

**Acórdão 978/2023 Plenário** (*Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler*)

**Licitação. Registro de preços. Requisito. Qualificação técnica. Capacidade técnico-operacional. Quantidade. Base de cálculo.**

Em licitação para registro de preços, é **regular que os quantitativos mínimos exigidos para comprovação de experiência anterior, para fins de qualificação técnico-operacional, sejam estabelecidos por percentual do somatório dos quantitativos a serem demandados tanto pelo órgão gerenciador quanto pelos órgãos participantes** (art. 9º, incisos II, III e § 3º, do Decreto 7.892/2013).

[destacamos]

---

<sup>3</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 14 ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. p 530

O ponto destacado pelo TCU caminha no sentido de que, ao refletir sobre a dimensão da qualificação técnica de licitação com registro de preços que envolva mais de um órgão/ente/poder, é adequado fixar os quantitativos das exigências levando em conta o volume total estimado dos objetos. Em resumo, algumas licitações contam com quantitativos de diferentes órgãos ou diferentes entes, o que aumenta o volume a ser contratado/adquirido, embora um dos entes/poderes/órgãos realize a licitação [órgão gestor], o contratado atenderá a todos os envolvidos, há uma verdadeira licitação conjunta.

E nesse ponto cabe destacar, carona é a ação de aproveitamento de ata de registro de preços licitada por outro órgão/ente, que já esteja vigente e firmada. A participação conjunta em registro de preços significa que o órgão/ente manifestou sua intenção de compor o objeto antes de ser realizada a licitação, ou seja, o edital lançado já contempla diversos órgãos e seus quantitativos.

São definições também trazidas pelo art. 6º, mas em seus incisos XLVII, XLVIII E XLIX:

Art. 6º [...]

XLVII - órgão ou entidade gerenciadora: órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

XLVIII - órgão ou entidade participante: órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços;

XLIX - órgão ou entidade não participante: órgão ou entidade da Administração Pública que não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços;

Isso favorece a economia em escala, centraliza compras similares, e o fornecedor/participante consegue ter ciência dos quantitativos destinados a cada órgão/ente. A centralização, assim como a econômica em escala, especialmente sobre os processos de registro de preços estão previstas na Lei Federal nº 14.133/2021, em diversos trechos:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

[...]

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

[...]

Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Assim, a decisão repercute especialmente sobre a ideia de centralização das compras, sendo que o planejamento e estudo de estruturação da licitação deve recair sobre todo o quantitativo que será contratado, o fornecedor/contratado irá atender ao total, todos os entes/órgãos, não fazendo sentido que sejam exigidas qualificações segregadas, envolvendo o quantitativo de cada órgão/ente, a referência para se estabelecer o quantitativo ou a dimensão da exigência de qualificação técnica do certame deve ser o total a ser contratado.

Essa posição é razoável e coerente, não fazendo sentido restringir os quantitativos exigidos em qualificações técnicas aos quantitativos dos órgãos participantes. Exceção se faz à licitação por itens, por exemplo, em que cada item gerará uma disputa específica, nesse caso, poderão ser gerados diversos contratos ou atas, e para fins de definição das qualificações, não só técnica, o ideal é que a referência seja cada item. Agora, em certames cujo objeto será licitado de maneira conjunta, uníssona, as exigências devem estar parametrizadas no objeto total.

E isso tem razão, primordialmente, pela qualificação técnica ser um mecanismo pensado e desenvolvido a partir do objeto que será licitado, não sendo refletida, diretamente, com referência aos quantitativos específicos de órgãos participantes, o foco está no objeto consolidado.

Agora, sobre o a dimensão da qualificação técnica em cada certame, há certa discricionariedade administrativa para defini-la, respeitando os parâmetros estabelecidos pela Lei, como o limite de 50%. É comum que o Poder Público estime grandes quantitativos, ao utilizar registro de preços, isso pela flexibilidade do instrumento e muitas vezes pela dificuldade em se precisar as demandas que surgirão de determinado objeto, sendo a estimativa ampliada por segurança e planejamento. Isso gera impacto direto nas qualificações, pois acaba elevando a capacidade de quem participação do certame, por isso, é sempre importante haver essa reflexão sobre a dimensão ideal da qualificação técnica que será exigida, afinal, os 50% previstos na Nova Lei são o teto, o máximo, podendo ser estabelecidos percentuais/quantitativos menores, evitando restrições injustificadas.

## **Conclusão**

**Ante o exposto, S.M.J.**, conclui-se que ao definir os quantitativos a serem exigidos em qualificação técnica deve-se levar em conta as parcelas de maior relevância do objeto e nos casos envolvendo registro de preços, em que participam mais de um órgão ou ente, não é

adequado estabelecer qualificações para o quantitativo de cada órgão/ente participante quando o objeto será licitado de maneira conjunta, unificada, mas sim, observar o total a ser licitado, nesse sentido entendeu o TCU recentemente.

Adamantina/SP, 12 de junho de 2023.

**Leonardo Vieira de Souza**  
Consultor Responsável pela Elaboração

**José Carlos Pacheco de Almeida**  
Responsável pela Revisão e Aprovação