

**Secretaria Municipal
de Infraestrutura**



Ofício nº 504/2024/SEINFRA

Caucaia, 06 de maio de 2024.

Ao Senhor
Guthemberg Holanda Bezerra de Souza
Secretário de Gestão e Governo – SGG
Rua José Valdeci Pinto Lima, nº 270, Bairro Padre Romualdo - Caucaia/CE

Assunto: Decisão de Impugnação apresentada pela empresa CORDEIRO CONSTRUÇÕES LTDA.

Prezado Senhor,

Cumprimentando-a cordialmente, vimos, por meio deste, encaminhar decisão de impugnação referente à **Concorrência Pública Nº 2023.11.22.01 - SEINFRA**, cujo objeto é **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA OS SERVIÇOS DE INTERVENÇÕES DE 16 (DEZESSEIS) ESCOLAS NO MUNICÍPIO DE CAUCAIA-CE, DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES CONTIDAS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS.**

Segue em anexo a decisão da impugnação apresentada pela empresa **CORDEIRO CONSTRUÇÕES LTDA**, inscrita CNPJ sob o nº **08.466.943/0001-16** aos termos do Edital **Concorrência Pública Nº 2023.11.22.01.**

Contamos com o apoio da Comissão responsável para que torne público à conhecimento dos licitantes e demais interessados.

Sem mais para o momento, renovamos nossos votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

**ANDRE LUIZ DAHER
VASCONCELOS:74747
975349**

Assinado de forma digital por ANDRE LUIZ DAHER
VASCONCELOS:74747975349
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC SOLUTI Multipla
v5, ou=09461647000195, ou=Videoconferencia,
ou=Certificado PF A3, cn=ANDRE LUIZ DAHER
VASCONCELOS:74747975349

**ANDRÉ LUIZ DAHER VASCONCELOS
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA - SEINFRA**

Rodovia CE-090 KM 01, nº 1076, Itambé
Caucaia/CE - CEP: 61600-970

PARECER Nº 001.05.2024

REQUERENTE/INTERESSADO(A): CORDEIRO CONSTRUÇÕES LTDA, inscrita CNPJ sob o nº 08.466.943/0001-16.

ASSUNTO: Decisão ao Pedido de Impugnação referente à Concorrência Pública Nº 2023.11.22.01 – SEINFRA.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA OS SERVIÇOS DE INTERVENÇÕES DE 16 (DEZESSEIS) ESCOLAS NO MUNICÍPIO DE CAUCAIA-CE, DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES CONTIDAS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS.

I – RELATÓRIO

Veio a este Departamento de Análise o Pedido de Impugnação movido pela empresa CORDEIRO CONSTRUÇÕES LTDA, ao Edital Concorrência Pública Nº 2023.11.22.01 - SEINFRA, cujo objeto é Contratação de empresa para os serviços de intervenções de 16 (dezesesseis) escolas no município de Caucaia-CE, de acordo com as especificações contidas neste edital e seus anexos.

A empresa CORDEIRO CONSTRUÇÕES LTDA, aduz em sua impugnação que:

“A presente impugnação apresenta questões pontuais que viciam o ato convocatório por restringirem a competitividade, condição está essencial para qualquer procedimento licitatório do instrumento editalício, consta a seguinte exigência para comprovação de qualificação técnica por parte das empresas licitantes e ao nos deparar-nos com as exigências editalícias referente ao processo licitatório em epígrafe, observamos exigências de quantitativos referentes a (16)dezesesseis unidades e não a uma unidade a ser reformada, o que entendemos restringe a participação das empresas.”

a)

11.1.3	C3028	SERVIÇO	SEINFRA 28.1	ESP. 7mm P/ PAREDE REBOCO C/ ARGAMASSA DE CIMENTO E AREIA PENEIRADA, TRACO 1:3	M2	R\$ 51,72	22.900,000	R\$ 1.184.388,00	R\$ 1.491.381,37
--------	-------	---------	--------------	--	----	-----------	------------	------------------	------------------

Portanto exigido 50% do orçamento e 7,02% do valor global.

3.1.1	C2200	SERVIÇO	SEINFRA 28.1	RETELHAMENTO C/ TELHA CERÂMICA ATÉ 20% NOVA	M2	R\$ 51,14	22.518,380	R\$ 1.151.589,95	R\$ 1.450.082,07
-------	-------	---------	--------------	---	----	-----------	------------	------------------	------------------

		SERVIÇO	SEINFRA	CUMEIEIRA TELHA CERÂMICA,	M	R\$ 99,40	2.050,510	R\$ 61.720,35	R\$ 77.716,26
--	--	---------	---------	---------------------------	---	-----------	-----------	---------------	---------------

Portanto exigido 50% do orçamento, e 6,83% do valor global.

c)

11.1.1	98657	SERVIÇO	SINAPI 11.23 DES	IMPERMEABILIZAÇÃO DE SUPERFÍCIE COM EMULSÃO ASFÁLTICA, 2 DEMÃO S. AF 09/2023	M2	R\$ 44,37	23.812,420	R\$ 1.047.683,07	R\$ 1.319.242,52
--------	-------	---------	------------------	--	----	-----------	------------	------------------	------------------

Portanto exigido 50% do orçamento e 6,21% do valor global.

d)

11.3.1	C4431	SERVIÇO	SEINFRA 28.1	CERÂMICA ESMALTADA C/ ARG. CIMENTO E AREIA ATÉ 10x10cm (100 cm²) - DECORATIVA P/ PAREDE	M2	R\$ 124,50	5.782,830	R\$ 720.540,61	R\$ 907.304,74
--------	-------	---------	--------------	---	----	------------	-----------	----------------	----------------

Portanto exigido 50% do orçamento e 4,27% do valor global.

e)

7.2.3	C1615	SERVIÇO	SEINFRA 28.1	LÁTEX DUAS DEMÃO S EM PAREDES INTERNAS SIMASSA	M2	R\$ 21,07	27.903,118	R\$ 587.918,59	R\$ 740.307,21
7.1.3	C1614	SERVIÇO	SEINFRA 28.1	LÁTEX DUAS DEMÃO S EM PAREDES EXTERNAS SIMASSA	M2	R\$ 22,85	17.149,438	R\$ 391.864,85	R\$ 493.435,97

Portanto exigido 50% do orçamento, e 5,81% do valor global

“Ocorre que estes serviços não representam, % do valor global e não tem qualquer método construtivo ou operacional que justifiquem a exigência dessas quantidades, quando muito poderia ser exigido obras de complexidade similar, notadamente em relação ao valor da obra, considerando-se o valor global dividido por dezesseis escolas, ai teríamos empresas que houvessem construído obras de engenharia no valor médio de: $(21.233.776,39/16 = R\$1.327.111,02$, que considerando 50% daria R\$663.555,00), valor médio para uma unidade a ser reformada considerando 50% do valor estimado na licitação. As exigências dessas quantidades não devem prosperar, haja vista que a lei de licitações prevê obras similares, portanto devem guardar quantidades relativa a uma unidade e sim as 16 obras o edital extrapola suas exigências editalícias.”

“ratificamos que as quantidades exigidas para o operacional não refletem as quantidades exigidas para cada unidade a ser reformada, portanto devem ser revistas pela Prefeitura Municipal, de maneira a garantir a lisura e a maior competitividade ao certame licitatório, uma feita que as quantidades retiradas sobre o orçamento global são elevadas e causam restrições a participação de empresas, notadamente em serviços de baixa complexidade, como os elencados no edital.”

É o breve relatório, passamos à análise das razões e de mérito aduzidas pela Impugnante nas linhas seguintes.

II - DA ADMISSIBILIDADE

O impugnante insurge-se contra o Edital de licitação em epígrafe por discordar da exigência da capacidade técnica-operacional do Item D – por entender que os *“serviços não representam, % do valor global e não tem qualquer método construtivo ou operacional que justifiquem a exigência dessas quantidades.”* O pedido foi protocolado, aos 03 de maio de 2024, tempestivamente, nos termos do item 2.3 do Edital, *in verbis*:

*“2.3. Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar este Edital diante de algumas irregularidades, devendo protocolar o pedido até 05 (cinco) dias úteis antes da data fixada para abertura dos envelopes de habilitação, estando a Administração obrigada a julgar e responder em até 03 (três) dias úteis.
(...).*

Considerando que a Sessão do Certame inicialmente agendada para o dia 08 de maio de 2024, o pedido de impugnação é tempestivo.

Feitas as considerações acerca da admissibilidade do pedido de impugnação, analisaremos as razões do impugnante.

III – FUNDAMENTAÇÃO

A impugnante alega que as exigências constantes da qualificação técnica incluiu quantitativo desnecessários e restritivos, o que afastaria empresas potencialmente capacitadas para execução do serviço, uma vez que as licitantes devem, obrigatoriamente comprovar a experiência no quantitativo exigido, o que seria manifestamente desnecessária para a execução dos serviços a serem prestados no contrato que se pretende firmar.

No entanto, a comprovação dos quantitativos ao contrário do interposto pela empresa representante, é significativamente relevante, não somente por seu valor financeiro dentro do orçamento, mas, sobretudo, pelo quantitativo a ser adquirido, que comparados aos demais itens constantes na tabela, guardam entre si, o item a ser adquirido de maior relevância.

Se observamos na Curva ABC organiza, em ordem decrescente, os custos totais de toda a obra. Ou seja, indica quais são insumos, equipamentos e mão de obra em ordem de relevância em cima do orçamento estimado. Todos os preços dos produtos e serviços são postos do maior para o menor. É uma maneira assertiva de identificar facilmente o que é prioridade na hora de comprar e contratar serviços necessários para o projeto em questão e se trata de uma metodologia usual que possibilita a avaliação do peso dos serviços no orçamento da obra ou serviço de engenharia, é possível confirmar que embora o código dos serviços que se questionam e necessitam ser executados façam parte do GRUPO B, ou seja, por conta do valor constante na planilha orçamentaria, se refere tão somente ao valor financeiro do insumo a ser adquirido, que apresenta um baixo custo financeiro se comparado aos demais itens que também serão adquiridos no contrato que se pretende firmar.

Neste contexto, observamos o que diz Mattos, A. D. em (Como preparar orçamentos de obras: dicas para orçamentistas, estudos de caso, exemplos. 1. ed (4. tiragem). São Paulo: Pini, 2006. (p. 170, 175-177), assim define a Curva ABC, *in verbis*:

“A Curva ABC de insumos como a relação em ordem decrescente de custos. Os insumos mais significativos ficam na parte superior, e na parte inferior os insumos de menor importância. Apesar do nome de Curva, ela geralmente é apresentada em forma de tabela. Sua importância na etapa de orçamento é definir quais os insumos que representam maiores custos. É nestes que se deve focar as negociações. O autor salienta que historicamente até 20% dos insumos representam 80% dos custos de obra. Ainda, pode-se estabelecer a Curva ABC de serviços, procedendo da mesma forma, porém, enfatizando os serviços mais importantes. Para o gerente de obra, estas informações são fundamentais, pois demonstram sobre quais insumos e serviços devem predominar as ações gerenciais.”
(Negritamos)

Desse modo, vejamos na íntegra o orçamento que compõe o presente procedimento licitatório, nele podemos observar que de acordo os cálculos realizados na curva ABC, são requisitos que fazem parte das parcelas relevantes, em razão de se mostrarem inteiramente importante para uma perfeita execução do objeto ora licitado, não somente pelo valor financeiro que demonstra a respectiva planilha, mas, sobretudo pela quantidade de insumos a ser adquirido de cada item constante do orçamento.

Vislumbra-se que se todas as exigências se encontram no topo da curva, levando em conta que o presente certame se deu por menor preço global, por essa razão fizemos colacionar as parcelas mais relevantes, que se encontram assentes o instrumento convocatório, transcrevemos: “a) *EXECUÇÃO DE TELHAMENTO OU RETELHAMENTO EM TELHA, EM QUANTIDADE NÃO INFERIOR A 8.253,00 M²*; b) *EXECUÇÃO DE PISO INDUSTRIAL NATURAL ESPESSURA MÍNIMA DE 12 MM, INCLUSIVE POLIMENTO, EM QUANTIDADE NÃO INFERIOR A 3.911,88 M²*; c) *EXECUÇÃO DE FORRO DE GESSO ACARTONADO ESTRUTURADO, FORNECIMENTO E MONTAGEM, EM QUANTIDADE NÃO INFERIOR A 5.352,00 M²*; d) *EXECUÇÃO DE REVESTIMENTO CERÂMICO ESMALTADA 30X30CM, EM QUANTIDADE NÃO INFERIOR A 3.500,00 M²*; E e) *EXECUÇÃO DE TEXTURA ACRÍLICA, EM QUANTIDADE NÃO INFERIOR A 19.000,00 M²*.”, em conformidade com, o constante no topo da Curva ABC.

Mas há casos em que mesmo sem apresentar valor significativo, um item pode se revestir de complexidade técnica elevada, ou seja, quando a técnica inabitual e complexa estiver associada a item de baixo valor no contexto do futuro contrato, porém, imprescindível para a sua boa execução, impondo que seja exigida a experiência anterior nessa parcela de maior relevância técnica, todavia, que não apresenta valor significativo.

Outro ponto a ser afastado na representação é a inobservância da relevância técnica nos itens exigidos no documento licitatório. Todos os serviços que compõem as parcelas de maior relevância e necessitam da comprovação de Capacidade Técnico Operacional são compatíveis entre si e de fundamental relevância, pertinentes e essenciais no assentimento da experiência prévia das licitantes para uma perfeita execução dos serviços.

A exigência é totalmente enquadrada no parâmetro legal e não incorrem em nenhuma ilegalidade, exorbitância ou dissociação com o objeto licitado, pode-se dizer inclusive, se tratar de uma exigência bastante simples, é o mínimo que se pode exigir para a comprovação de habilitação de uma licitante, principalmente quanto à qualificação técnica operacional e profissional.

A alegada ilegalidade da exigência da comprovação de Capacidade Técnica Operacional da licitante já foi suficientemente debatida pelos doutrinadores, jurisprudência e órgãos de controle externo. Principalmente o Tribunal de Contas da União, é bastante pacífico o entendimento pela legalidade da exigência, conforme vastas decisões através de acórdãos, que culminaram na Súmula nº 263 do TCU – Tribunal de Contas da União.

“SÚMULA Nº 263 do TCU

*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.” (grifos nossos)*

O Tribunal de Contas da União possui jurisprudências pacíficas no que diz respeito à legalidade de exigência de Capacidade Técnica Operacional e Profissional. Aliás, em licitações de obras e serviços de engenharia que deve ser aferida a capacidade da empresa para realização da obra, bem como do responsável técnico a fim de assegurar o término regular da obra ou serviço. Vejamos:

“(...)

Em diversas assentadas, este Tribunal reconheceu como válida a exigência de comprovação de ambos os ângulos da capacidade técnica, que deverá abranger tanto o aspecto operacional (demonstração de possuir aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto do certame) como profissional (deter, no quadro permanente, profissionais aptos a executar serviço de característica semelhante àquele pretendido pela Administração). Nesse sentido, vale destacar as decisões 395/1995 – Plenário, 432/1996 – Plenário, 217/1997 – Plenário, 285/2000 – Plenário, 2.656/2007 – Plenário, bem como o Acórdão 32/2003 – 1ª Câmara.”

A qualificação técnica da empresa, também chamada de Capacidade Técnica-Operacional, encontra previsão legal na primeira parte do inciso II do art. 30 da Lei de Licitações. Assim, o Edital pode prever a necessidade de apresentação de atestados para a comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características.

*“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;
(...)”*

Dessa forma, mostra-se legal a exigência de comprovação de aptidão através de atestados que demonstrem ter a empresa executado obra/serviço semelhante ao objeto licitado. A exigência da Qualificação Técnica disposta no supramencionado Edital de Concorrência Pública, condiz com o estabelecido no artigo acima e condiz com a descrição dos insumos e serviços a serem apresentados.

Assim, todos os itens definidos para a Qualificação Técnica, não somente aos relacionados a Capacidade Técnico Operacional e Capacidade Técnico Profissional têm que ser proporcionais a dimensão e complexidade do objeto a ser executado. Tal ressalva tem o intuito de garantir a participação de empresas qualificadas, bem como, de impossibilitar a inclusão de exigências desnecessárias que frustrem o caráter competitivo do certame.

Percebe-se que o legislador foi bastante rígido ao tratar das exigências relacionadas à qualificação Técnica nas licitações, reduzindo significativamente a margem de discricionariedade do gestor e liberdade da Administração na utilização deste rol de exigências.

Acerca dos fatos, esclareça-se, em princípio, que as exigências editalícias em uma licitação são elaboradas visando atender ao interesse público. Nessa toada, é que a Administração, considerando as exigências do interesse público, a complexidade e especificidade dos serviços a serem executados, decidiu exigir que as empresas participantes comprovassem possuir experiência para a execução dos serviços com características compatíveis com o objeto da licitação.

Em assim sendo, ao definir as exigências da habilitação, não deve a Administração se pautar na existência de um grande número de empresas que venham a concorrer ao certame, cuja a resposta do mercado à convocação somente ocorre quando da Sessão de Abertura do Certame, mas sim, que existam empresas capazes de competir, atendendo aos ditames do interesse público. A

exigência em discussão guarda proporcionalidade com o objeto a ser licitado, sem qualquer óbice à competitividade.

No Acórdão nº 534/2016 – Plenário, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União evoluiu “para admitir ser possível – e até mesmo imprescindível à garantia do cumprimento da obrigação – delimitar as características que devem estar presentes na experiência anterior do licitante quanto à capacidade técnico-operacional e técnico-profissional” e ainda destacou:

“(…) é compatível com o interesse público contratar empresas e profissionais com experiência comprovada na execução da obra que se irá executar. A questão não é a exigência da comprovação de experiência anterior, mas a razoabilidade dos parâmetros estipulados.”

Com base nesses precedentes, a luz das informações contidas, entende-se possível responder que, de acordo com a jurisprudência do TCU, é possível exigir Capacidade Técnico-Operacional e Profissional das licitantes, cabendo à Administração apresentar motivação capaz de evidenciar que essa exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser assumida pela vencedora do certame.

A comprovação da Capacidade Técnico-Operacional e da Capacidade Técnico-Profissional prevista nesse Edital é fundamental para a seleção de empresa com expertise e demonstrada capacidade e qualificação técnica, consoante o mínimo que foi exigido no orçamento constante no instrumento convocatório.

Assim, superada a questão guerreada, onde se demonstrou a perfeita razoabilidade da exigência no Edital, passemos a ver a questão sob o fundamento de ordem legal, para o que, mister se faz esclarecer que não há critérios definitivos para a delimitação dos requisitos solicitados nos Atestados de Capacitação Técnica, cuja fixação dos critérios encontra fundamento no poder discricionário, aliado ao interesse público colimado, que, no caso vertente, se refere à comprovação de que a licitante detém expertise na prestação dos serviços objeto da licitação, com características as complexidades análogos ao serviço a ser executado.

É bem verdade que, o instrumento convocatório, trouxe em seu bojo a possibilidade dos pretensos licitantes apresentar junto a qualificação técnica exigida no Edital, atestado com unidade

diversa da requerida do Edital, em busca de uma maior participação de interessados em concorrer ao certame e conseguir uma ampla competitividade, transcrevemos:

***“06.04 - Serão aceitas atestações de acervo técnico com unidade diversa da requerida, desde que as informações constantes na atestação permitam a conferência do quantitativo exigido na unidade prevista. Para isso, a licitante deverá destacar as informações pertinentes a comprovação.”
(Negritamos)***

Assim, não vislumbramos excesso de formalismo ou restrição ao caráter competitivo quanto à exigência posta no Edital, haja vista que tal requisito é necessário para que a Administração Municipal possa aferir a capacidade e experiência dos licitantes interessados.

De se aduzir que não há critérios definitivos para a delimitação dos requisitos a serem solicitados nos atestados de capacitação técnica, cuja fixação dos critérios encontra fundamento no poder discricionário, aliado ao interesse público colimado, que, no caso vertente, se refere à comprovação de que a licitante detém expertise na prestação dos serviços objeto da licitação.

No mesmo sentido, no julgamento do RESP n. 295.806, o STJ consentiu com a exigência de quantitativos mínimos:

“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”.

De tudo, observe-se o zelo de que se moveu a Administração tanto em realizar o edital e as exigências nele contidas, com farta fundamentação fática, legal e principiológica para cada uma delas, não havendo, portanto, quaisquer motivos para que seja modificado o Edital, quanto às parcelas relevantes do serviço, vez que as mesmas não comportam qualquer defeito, menos ainda o de restrição à competitividade, alegado pela Impugnante. De igual modo, não padece o certame de qualquer mácula capaz de conduzir ao deferimento do pleito de nulidade apresentado pela Impugnante, ainda mais pela Comissão Permanente de Licitação, que não detém competência para tanto.

Ademais, reprise-se que o presente certame, se deu pelo CRITÉRIO DE JULGAMENTO pelo MENOR PREÇO global. De igual modo, tanto a qualificação econômica e financeira, quanto a Qualificação técnica devem guardar similaridade em referência aos quantitativos propostos.

Assim, o próprio texto da comprovação da CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL, versa sobre a possibilidade da Comprovação de aptidão da empresa licitante para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto desta licitação por execução de obra ou serviço já concluído, de características semelhantes às do objeto do edital.

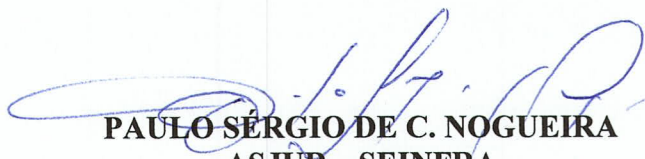
Igualmente, há primícias de que tais comprovações se deem por meio de características semelhantes às do objeto do edital. Isto posto, quanto aos questionamentos em análise, demonstra-se não ser necessária qualquer retificação ao Edital, não merecendo prosperar esta Impugnação.

IV – CONCLUSÃO

Diante o exposto, com base nos fundamentos aqui listados e amparado pela Lei Federal nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes, não vislumbramos nenhuma ilegalidade que se fizesse necessário a alteração do instrumento convocatório, pelo que, opinamos pela continuidade do **Concorrência Pública Nº 2023.11.22.01 – SEINFRA, NEGANDO PROVIMENTO A IMPUGNAÇÃO** impetrada, tendo o Edital seguido todos os requisitos da legislação vigente, mantendo o referido Edital inalterado.

Encaminhe-se os autos ao Gabinete do Sr. Secretário para apreciação.

Caucaia, 06 de maio de 2024.



PAULO SÉRGIO DE C. NOGUEIRA
ASJUR – SEINFRA
OAB/CE Nº 3979