

**Secretaria Municipal
de Infraestrutura**



Ofício nº 1316/2022/SEINFRA

Caucaia, 12 de setembro de 2022.

Ao Sr. Wagner Vieira Vidal
Presidente da Comissão Permanente de Licitações da Prefeitura de Caucaia
Endereço: Rua Coronel Corrêa, nº 1073, Parque Soledade – CEP 61.600-000

Assunto: Decisão de Impugnação apresentada pela empresa CONSCOL – CONSTRUTORA COTEPADRE EIRELI-ME.

Prezado Presidente,

Cumprimentando-a cordialmente, vimos, por meio deste, encaminhar decisão de impugnação encaminhada referente a **CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 2022.08.12.01 - SEINFRA**, cujo objeto é a **Contratação de empresa especializada na execução dos serviços de melhoria e recuperação de estradas vicinais, no Município de Caucaia/CE, por meio da Secretaria de Infraestrutura - SEINFRA, conforme especificações contidas no Edital e seus anexos.**

Segue em anexo a decisão da impugnação apresentada pela empresa **CONSCOL – CONSTRUTORA COTEPADRE EIRELI-ME**, aos termos do Edital da **CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 2022.08.12.01 - SEINFRA**.

Contamos com o apoio desta Comissão 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,


ANDRÉ LUIZ DAHER VASCONCELOS
Secretário da SEINFRA

Recebido em
13/09/22
Emerson K.S. Bezerra

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



**Secretaria Municipal
de Infraestrutura**



PARECER N° 001.09.2022

REQUERENTE/INTERESSADO(A): CONSCOL – CONSTRUTORA COTEPADRE EIRELI-ME - CNPJ sob o N° 07.872.708/0001-81.

ASSUNTO: Decisão ao Pedido de Impugnação referente a Concorrência Pública N° 2022.08.12.01 – SEINFRA.

OBJETO: Contratação de empresa especializada na execução dos serviços de melhoria e recuperação de estradas vicinais, no Município de Caucaia/CE, por meio da Secretaria de Infraestrutura - SEINFRA, conforme especificações contidas no Edital e seus anexos.

I – RELATÓRIO

Veio a este Departamento de Análise o Pedido de Impugnação movido pela empresa **CONSCOL – CONSTRUTORA COTEPADRE EIRELI-ME** ao Edital da **CONCORRÊNCIA PÚBLICA N° 2022.08.12.01 - SEINFRA**, cujo objeto é a **Contratação de empresa especializada na execução dos serviços de melhoria e recuperação de estradas vicinais, no Município de Caucaia/CE, por meio da Secretaria de Infraestrutura - SEINFRA, conforme especificações contidas no Edital e seus anexos**

A empresa **CONSCOL – CONSTRUTORA COTEPADRE EIRELI-ME** aduz em sua impugnação que:

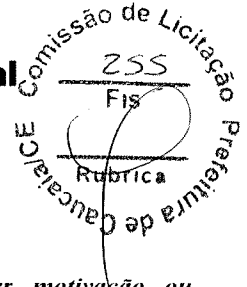
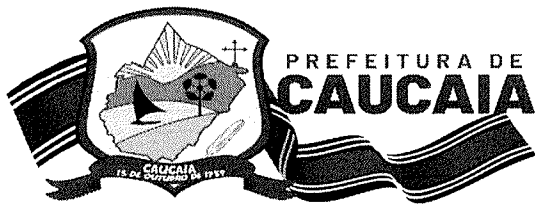
• DA IMPOSSIBILIDADE DE VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO DE EMPRESAS – JUSTIFICATIVA GENÉRICA E INSUFICIENTE.

*“o instrumento convocatório expressamente **proíbe** a participação de **empresas reunidas em Consórcio**. No entanto, parece-nos impossível a mencionada vedação.”*

“Poder-se-ia dizer, a uma primeira vista, que a cláusula do edital a qual veda a participação dos consórcios encontra-se albergada no limite de legalidade estabelecido pelo art. 33 da Lei nº 8.666/93;”

“É cediço que, atualmente, vem sendo considerada dentro do poder discricionário da Administração a aceitação, ou não, da participação de empresas em consórcio nos certames. É de se considerar, no entanto, que tal discricionariedade não se encontra livre de lastros, podendo, e devendo, ser exercido sobre tais decisões discricionárias certo controle, com o intuito de evitar prejuízos a própria Administração Pública e, principalmente, aos administradores.”

“Atesta do mencionado Anexo VII do edital, a justificativa mencionada se restringe a afirmar que a vedação ao consórcio por si só não traria uma restrição à competitividade do torneio, pois várias empresas estariam aptas a executar os serviços licitados.”



“Contudo, como se pode facilmente perceber, não existe qualquer motivação ou justificativa válida e suficiente para não se permitir a participação das empresas em consórcio na licitação, sendo o Anexo VII completamente genérico.”

• DA EXIGÊNCIA DESNECESSÁRIA DA CLÁUSULA 3ª, ITEM D, INCISOS 2-B E 3-B – RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E VANTAJOSIDADE.

*“Chamamos atenção para fato de que o edital incluiu requisitos de habilitação manifestamente **desnecessários e restritivos**, os quais somente irão afastar a participação de empresas potencialmente interessadas em executar os serviços que compõem o objeto do certame.”*

“Na Cláusula 3ª, item D, incisos 2-b e 3-b do Edital, é apresentada a lista de documentos de habilitação que devem ser juntados no bojo do presente procedimento licitatório.”

“Especificamente são feitas exigências a título de capacitação técnica-operacional e técnico-profissional, que pregam o seguinte:”

“02- CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL: Comprovação de aptidão da empresa licitante para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto desta licitação, que será feita mediante a apresentação de Atestado ou Certidão fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT), emitido pelo conselho competente, por execução de obra ou serviço já concluído, de características semelhantes às do objeto do edital, cujas parcelas mais relevantes são:

(...)

b) EXECUÇÃO DE BASE OU SUB-BASE COM ADIÇÃO DE AGREGADO SIDERÚRGICO, COM QUANTIDADE MÍNIMA DE 10.000T OU 6.600M3;

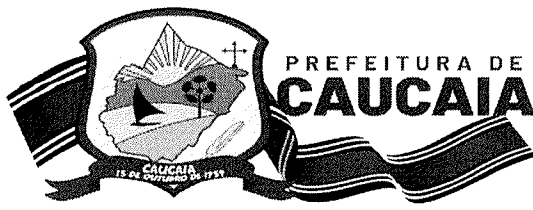
“03 - CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL: Comprovação de que a empresa possui em quadro permanente, na data prevista para a entrega dos envelopes, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pelo conselho competente, cujo nome deverá constar na Certidão de Acervo Técnico (CAT), emitido pelo respectivo Conselho, detentor de Atestado de Responsabilidade Técnica por execução de obra ou serviço já concluído, de características semelhantes às do objeto do edital, cujas parcelas mais relevantes são:

b) EXECUÇÃO DE BASE OU SUB-BASE COM ADIÇÃO DE AGREGADO SIDERÚRGICO;

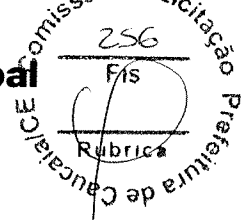
“Ocorre que, com a devida vênia, a exigência de que os licitantes devam, obrigatoriamente comprovar a experiência no manuseio de Agregado Siderúrgico, é manifestamente desnecessária para a execução dos serviços a serem prestados no contrato que se pretende firmar.

Demonstra-se irrelevante de tal exigência realizada em edital uma vez que é possível verificar que tal material trata-se de um rejeito de mineração ou cinza, sendo a natureza do Agregado Siderúrgico única e exclusivamente resultante do processo de produção de aço, podendo ser facilmente substituído por materiais usualmente mais comuns e de fácil acesso como “Pó de Pedra” e Areia de Campo”, com o mesmo efeito e qualidade.

Paralelamente, apura-se a inconsistência de tal exigência específica tendo em vista a inexistência de tal material em tabelas de preços convencionais usadas nos orçamentos de outros órgãos como Secretaria de Infraestrutura do Ceará –SEINFRA, SINAPI, SICRO, DNIT e, Caixa Econômica Federal, logo, extrai-se a conclusão de que tal exigência



**Secretaria Municipal
de Infraestrutura**



praticada não encontra a usabilidade necessária para que seja cobrada em Procedimento Licitatórios e ainda respeite os princípios norteadores do procedimento licitatório.

*Portanto, não há como se admitir as supracitadas exigência no presente certame, **uma vez que indevidamente restringem e ferem a competitividade do procedimento licitatório.***

Por fim, a empresa Impugnante requer que realize as modificações necessárias no edital em virtude dos supostos vícios acima elencados nesta peça, requerendo as devidas correções e que seja reaberto o prazo estabelecido no início do procedimento licitatório.

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

II - DA ADMISSIBILIDADE

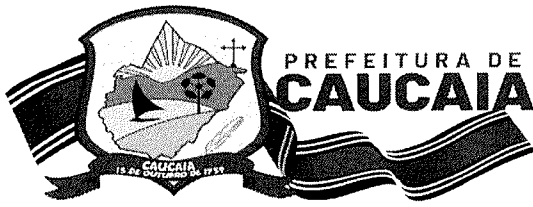
A empresa Impugnante insurge-se contra o Edital de licitação em epígrafe por discordar da vedação à participação de consórcio, exigência a título de Capacidade Técnica Operacional e Profissional da licitante, solicitada nos documentos de habilitação, o que, no seu entender, comprometem o caráter competitivo do Certame e violam os preceitos legais. O pedido foi protocolado, aos 01 de setembro de 2022, tempestivamente, nos termos do item 2.3. do Edital, *in verbis*:

2.3. Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar este Edital diante de alguma irregularidade. A impugnação do Edital e de seus Anexos deverá ser encaminhada ao Departamento de Gestão de Licitações da Prefeitura Municipal de Caucaia, e em suas razões dirigida à autoridade que assinou o Edital e protocolizada à Comissão Permanente de Licitações ou através do e-mail 'cpl@pgm.caucaia.ce.gov.br', até 05 (cinco) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da licitação.

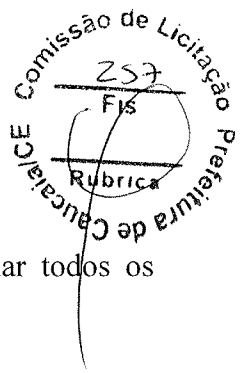
Considerando que a Sessão do Certame inicialmente agendada para o dia 20 de setembro de 2022, o pedido de impugnação é tempestivo.

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

Primeiramente, aduz que o Edital contém vícios, e que requer a respeitável Comissão as modificações necessárias no edital em virtude dos vícios, requerendo as devidas correções e que seja



**Secretaria Municipal
de Infraestrutura**



reaberto o prazo estabelecido no início do procedimento licitatório, de forma a tornar todos os ditames da presente licitação legais.

III – FUNDAMENTAÇÃO

III.a) QUANTO A IMPOSSIBILIDADE DE VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO DE EMPRESAS – JUSTIFICATIVA GENÉRICA E INSUFICIENTE.

Sustenta a impugnante, em síntese, que o instrumento convocatório expressamente proíbe a participação de empresas reunidas em Consórcio. Ademais, atesta que o referido Anexo VII do Edital é completamente genérica e insuficiente, não se propondo nem mesmo a esmiuçar as condições de mercado ou as características específicas do objeto licitado.

Pois bem, insta esclarecer que a constituição de consórcio, disciplinada pelo art. 33 da Lei nº 8.666/93, é recomendável naquelas situações em que parcela significativa das empresas do ramo da atividade licitada não possui condições de participar isoladamente do certame, em face das condições do mercado ou da complexidade técnica do objeto.

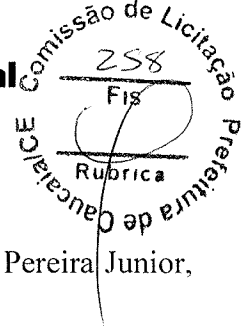
A regra, no entanto, é que a Administração privilegie a participação de licitantes com propostas individuais, a fim de se obter aquela mais vantajosa para a execução do objeto. E, ao contrário do alegado pela Impugnante, a vedação de participação de empresas em consórcios não representa, por si só, restrição da competitividade. É a permissão que limita, muitas vezes, o número de participantes, uma vez que as empresas associadas deixariam de competir entre si.

Além disso, reforça-se que a admissibilidade de empresas em consórcio nos editais convocatórios insere-se no âmbito do poder discricionário da Administração Pública, não configurando uma obrigação legalmente estabelecida. Destarte, ao administrador cabe decidir sobre a matéria, em face da complexidade técnica do objeto a ser contratado e do interesse público tutelado.

Assim entendeu a Corte de Contas, ao assentar que “[...] o art.33 da Lei 8.666/1993, deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresas organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso” (grifamos - Acórdão nº 1.946/2006 – Plenário).



**Secretaria Municipal
de Infraestrutura**



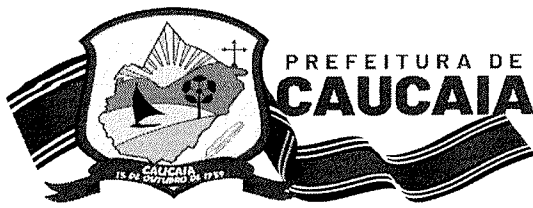
Corroborando a explicitação exposta, temos o posicionamento de Jessé Torres Pereira Junior, veja-se:

*Representação. Licitação. Parcelamento do Objeto. Ausência de viabilidade técnica e econômica. Participação de consórcio. No parcelamento do objeto da licitação é imprescindível que se estabeleça a viabilidade técnica e econômica de divisibilidade do objeto. A aceitação de consórcios na licitação situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante... A jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei no 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresa organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso. Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra, a Administração, com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. No entanto, essa hipótese não ocorre no contexto ora em análise, pois os serviços licitados não envolvem questões de alta complexidade técnica, mas apenas serão mais bem prestados se não parcelados. **Ademais, a participação de consórcios em torneios licitatórios não garante aumento de competitividade, consoante arestos do relatório e voto que impulsionaram o Acórdão no 2.813/2004-1a Câmara, que reproduzo: “O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está, portanto, no âmbito da discricionariedade da Administração. Isto porque a formação de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (...) vemos que é praticamente comum a não-aceitação de consórcios (...).” (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública”. 7ª edição. Ed. Renovar. 2007. Páginas 442 a 443.) (grifamos).***

Apregoa-se, portanto, a discricionariedade da administração quanto a permissão ou não de que empresas participem de licitação de forma consorciada, desse modo, mantém-se o Edital sem alteração quanto a esse ponto questionado.

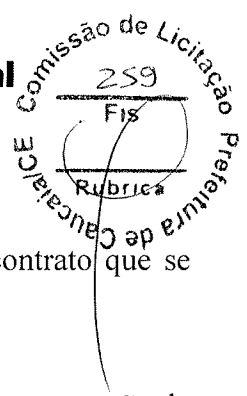
III.b) DA EXIGÊNCIA DESNECESSÁRIA DA CLÁUSULA 3ª, ITEM D, INCISOS 2-B E 3-B – RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E VANTAJOSIDADE.

Em outro giro, a impugnante aduz que, de acordo com o aludido item 3ª, item D, incisos 2-b e 3-b do Edital, incluiu requisitos de habilitação manifestamente desnecessários e restritivos, o que afastaria empresas potencialmente capacitadas para execução do serviço, uma vez que as licitantes devam, obrigatoriamente comprovar a experiência no manuseio de Agregado Siderúrgico, o que seria



PREFEITURA DE
CAUCAIA

**Secretaria Municipal
de Infraestrutura**



manifestamente desnecessária para a execução dos serviços a serem prestados no contrato que se pretende firmar.

Esquivou-se a Impugnante, vez que de acordo com o aludido item exige-se a comprovação de possuir em nome da licitante atestado que comprove atendimento aos requisitos exigidos no certame licitatório.

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, a qual são exigência bastante simples, e 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 263 do TCU – Tribunal de Contas da União.

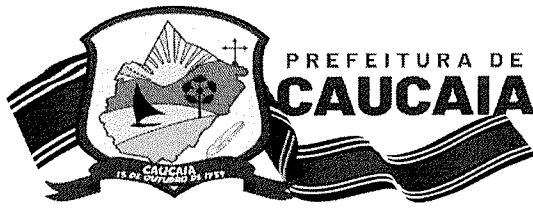
SÚMULA 263 do TCU

"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)

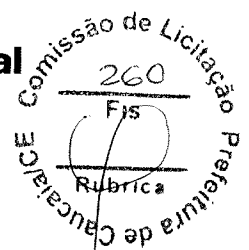
O Tribunal de Contas da União possui jurisprudências pacífica no que diz respeito à legalidade de exigência de Capacidade Técnica Operacional e Profissional. Aliás, em licitações de obras e serviços de engenharia que deve ser aferida a capacidade da empresa para realização da obra, bem como do responsável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



**Secretaria Municipal
de Infraestrutura**



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.

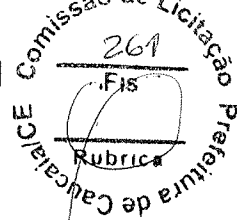
Assim, todos os itens definidos para a Qualificação Técnica, não somente aos relacionados a Capacidade Técnico Operacional e Capacidade Técnico Profissional têm que ser proporcionais a dimensão e complexidade do objeto a ser executado. Tal ressalva tem o intuito de garantir a participação de empresas 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 como a elaboração de execução dos serviços de melhoria e recuperação de estradas vicinais, no



**Secretaria Municipal
de Infraestrutura**



município de Caucaia/CE, decidiu exigir que as empresas participantes comprovassem possuir experiência para a execução do serviços com características compatíveis com o objeto da licitação.

Interessante observar as lições do professor Joel Niebhur (*in* NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão Presencial e Eletrônico. 5ª Ed. Curitiba: Zênite, 2008, página 49), quanto ao aspecto, *in verbis*:

“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.”

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 ocorrer ao certame, cuja 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, entende-se possível responder que, de acordo com a jurisprudência do TCU, especialmente as decisões mais recentes, 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.

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

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 exigido no orçamento.


Superada a questão guerreada quanto a exigência do atestado de Capacidade Técnica Operacional e Profissional da licitante, 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 Município de Caucaia.

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 da **CONCORRÊNCIA Nº 2022.08.12.01 - 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, 12 de abril de 2021.



Emanuela dos Santos Lima
Especialista em Gestão Pública



José Wendel de Almeida
OAB/CE Nº39109
Assessor de Infraestrutura