



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO**

RESPOSTA DE IMPUGNAÇÃO

Referência: Concorrência - ESMPU n. 01/2018

Processo: 0.01.000.002088/2018-24

Trata-se de resposta ao pedido de impugnação ao Edital de Concorrência – ESMPU n. 01/2018, impetrado pela empresa COMBRASEN – Companhia Brasileira de Soluções em Engenharia LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 06.043.260/0001-20, cujo objeto é “a *seleção e contratação de pessoa jurídica especializada para a execução da 2º etapa da obra de construção da nova sede da ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, em terreno localizado no SGAS, Quadra 603, lote 22, Asa Sul, Brasília – DF, conforme anexos.*”

Considerando o pedido de impugnação, a Comissão Especial de Licitação - ESMPU apresenta a resposta ao pedido, conforme segue:

1. DA TEMPESTIVIDADE

De acordo com o item 21.1 a 21.4 do instrumento convocatório, e considerando que a previsão para abertura do certame é 20 de setembro de 2018, temos que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa a análise das alegações da impugnante.

2. DO PEDIDO

O impugnante alega que o item 6.3.4.4 do Edital de Concorrência apresenta rigor excessivo ao vedar o somatório de atestados de capacidade técnico-operacional, conforme a seguir:

“No item 6.3.4.4 do instrumento convocatório, por sua vez, veda a apresentação de soma de quantitativos de atestados de capacidade técnica:

6.3.4.4. Não será admitida a soma de quantitativos em diferentes atestados, para fins de alcançar as exigências mínimas previstas no item 6.3.4.2.

Referida regra, por apresentar rigor excessivo, provocará o alijamento de licitantes aptos a executar a obra e vai de encontro ao entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, conforme se demonstrará a seguir, impondo-se, portanto, a revisão do ato convocatório.”
(grifo nosso)

Em sua argumentação, alega ainda:

“De acordo com as especificações técnicas contidas no Projeto Básico da obra, verifica-se a ausência de complexidade para a execução do objeto.

Explica-se:

Os serviços que compõem a obra, em sua maior significância, como piso elevado, divisórias, elevadores, esquadrias e brises, equipamentos de ar condicionado, grupo gerador, UPS e painéis elétricos, são de fornecimento e instalação de empresas especializadas a serem terceirizadas por qualquer uma das eventuais vencedoras do certame licitatório, que executarão o projeto independente da tipologia da obra, ou se de 1(um) ou múltiplos pavimentos. Não necessariamente a especificidade de obra exige que se tenha conhecimento técnico específico para execução do contrato.

Ademais, ressalta-se que a empresa impugnante apresentou a CAT - Certidão de Acervo Técnico da Polícia Civil do Distrito Federal, que atendem aos requisitos acima citados.

O restante dos serviços que integram a curva ABC da obra como granito, revestimentos de parede e piso, alvenaria, piso em concreto, impermeabilização, revestimento de forro e pintura, são serviços comuns em qualquer obra de engenharia e o fato de a empresa construtora ter executado uma obra de 5.000 m² não a transforma em habilitável em detrimento de outra que executou 2 (duas) obras simultâneas de 4.000 m², ou seja, não há requisitos que impeça uma empresa que já executou os serviços, a novamente executá-los, independente da dimensão do projeto ou do número de pavimentos que possui.

(...)

A Corte de Contas entende ser possível inserir no Edital a vedação à apresentação de somatório de atestados, sob pena de inobservância ao princípio da ampla competitividade, que garante à Administração Pública a oferta de preços mais vantajosos, e ao princípio da motivação dos atos administrativos, sendo possível apenas em casos atípicos e plenamente justificados.

Dessa forma, a Comissão de Licitação deve justificar no processo administrativo do procedimento licitatório, por meio de estudos técnicos, que a natureza da obra objeto da Concorrência n° 01/2018 exige a vedação de somatório de atestados.” (Grifos nossos.)

Isto posto, a licitante requer em sua IMPUGNAÇÃO, que a presente comissão promova as seguintes adequações no Edital e no Certame:

“(…)

1. a) alterar o subitem 6.3.4.4 do Edital, a fim de se permitir que as licitantes comprovem a capacidade técnica para executar o objeto por meio de somatório de atestados;
2. b) determinar a republicação do Edital, escoimado do vício apontado, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme § 40, do art. 21, da Lei n° 8666/93.

(…)”

3. DA ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Quanto ao quantitativo exigido para qualificação técnica:

A exigência estipulada no item 6.3.4.2 considera a necessidade de comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em característica e quantidade com o objeto licitado, conforme premissas contidas no Art. 30 da Lei nº 8.666/93.

O tema também foi objeto da Súmula nº 263/2011 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.”

Amparado pelos princípios de razoabilidade e de proporcionalidade, a exigência do item 6.3.4.2 se encontra perfeitamente adequada e compatível com as principais características de relevância técnica do objeto licitado e com o disposto na legislação, em relação à quantidade exigida, uma vez que os 5.000 m² (cinco mil metros quadrados) de área mínima construída equivalem a 50% do objeto a ser executado, coadunando com diversas decisões do Tribunal de Contas.

Além disso, ressalte-se que a experiência mínima exigida no edital visa a salvaguarda do interesse público, tendo em vista a necessidade premente de entrega da obra no prazo determinado em Cronograma Físico-Financeiro.

Em complemento à exigência inicial, o item 6.3.4.4 do Edital busca refletir a *expertise* técnica-gerencial mínima necessária à execução do objeto, no qual a logística e o gerenciamento é estritamente vinculada à dimensão quantitativa e às características que se pretende executar, que será demonstrado no item 3.2 desta manifestação técnica.

O entendimento desta comissão, em concordância com o disposto no Acórdão nº 2150/2008 TCU-Plenário, transcrito a seguir, é de que o aumento do quantitativo do objeto como um todo é proporcional ao aumento da complexidade técnica para executá-lo:

“(…)

9.7.2. somente limite o somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional dos editais nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços;” (Grifo Nosso).

Destacamos ainda que as regras para qualificação técnica inseridas no Edital não apresentam rigor excessivo, conforme declarado pelo impugnante, uma vez que apenas resguardam o interesse da Administração em contratar empresa que tenha efetivamente condições técnicas de executar os serviços a contento, dentro dos limites estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União.

Nessa linha, mais uma vez invocamos a exegese de Marçal Justen Filho, que diz em relação ao art. 3º, §1º da Lei em tela:

“(…)

O dispositivo não significa, porém, vedação à cláusulas restritivas da participação. Não impede

a previsão de exigências rigorosas. Nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas. Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares. Se a restrição for necessária para atender ao interesse público, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão. Terão de ser analisados conjuntamente a cláusula restritiva e o objeto da licitação. A inviabilidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação. Aliás, essa interpretação é ratificada pelo previsto no art. 37, inc. XXI, da CF ('... o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações') (...)'".

3.2. Da complexidade técnica e tipologia da obra:

Contrariando as afirmações da impugnante, de que a execução dos serviços independe da dimensão do projeto, tipologia ou número de pavimentos que possui a obra, esta Comissão destaca que, conforme amplia-se o objeto a ser executado, aumenta-se também a complexidade para sua execução, seja nas questões de logísticas para gerenciamento de empresas subcontratadas, compras, gestão de mão de obra e manutenção da segurança patrimonial e operacional, seja na execução e disposição do canteiro de obras e no atendimento às normas de segurança do trabalho, quanto à execução de bandejas de proteção, elevadores provisórios de carga e transporte vertical de materiais e mão de obra. Também observa-se que as normas de segurança do trabalho, em especial a NR-18, são mais rigorosa a medida que se aumenta a quantidade de empregados em consequência dos prazos e ampliação do objeto.

O Edital possui exigência, conforme item 6.3.4.2, que se execute com mão de obra própria os serviços de instalações hidrossanitárias, de instalações elétricas e de rede estruturada de dados e voz, cuja complexidade não se pode comparar com obras de menor porte. Por exemplo, é prevista a execução de subestação abrigada, com transformadores a seco de 750 KVA e painéis elétricos de média tensão, incluindo o comissionamento da instalação, que exigem mão de obra especializada e conhecimento específico do engenheiro da obra, enquanto que uma obra de menor porte permite a instalação de transformador em poste. A instalação de gerador e de no breaks prediais também diferem de obras mais simples, onde não há distinção de circuitos normais, ininterruptos e de emergência.

Em relação à rede estruturada, não é usual a quantidade de pontos que serão executados, da ordem de 1100 pontos de dados e voz, totalizando mais de 28.000 metros de cabo UTP e backbone em fibra óptica monomodo.

Para as instalações hidrossanitárias, serão executados reservatórios para bombeamento das redes de esgoto sanitário e de drenagem de águas pluviais, cuja execução determinará, em tese, a boa operação e manutenção do sistema.

Considera-se ainda que a complexidade do objeto da Concorrência – ESMPU n. 01/2018 decorre da sua dimensão quantitativa e características técnicas que envolvem uma obra de engenharia e arquitetura, não comparável com serviços de terceirização de mão de obra, por exemplo. Nesse caso, não teria cabimento o somatório de atestados, visto que a execução sucessiva de objetos de pequena dimensão não capacita a empresa para execução de objetos maiores, pois o aumento do quantitativo decorre, como demonstrado acima, em maior complexidade nas características técnicas do objeto, resultando que a soma das partes não corresponda ao todo.

Assim a visão simplista da impugnante não guarda relação e proporção face a complexidade executiva e logística do objeto em questão.

Quanto a alegação de que obra em um único pavimento tem a mesma complexidade de gerenciamento de múltiplos pavimento não se aplica ao objeto desta licitação, pois a obra em tela

demanda uma gama de soluções de segurança exigidas por normas do Ministério do Trabalho, que uma obra de um único pavimento não requer, a exemplo dos serviços listados na Figura 1:

Figura 1

Além disso, o gerenciamento da logística de uma obra de um pavimento difere muito do gerenciamento de uma de múltiplos pavimentos, pois tais obras têm limitação de espaço e de rotas de transporte, no qual o risco de acidentes durante a movimentação de cargas e equipamentos é muito superior.

Em obras de múltiplos pavimentos, existem trabalho em altura (andaime fachadeiro, instalação de brises, pintura de fachadas, entre outros) que demandam controle dos equipamentos, elaboração de projetos de segurança e controle rígido dos funcionários para realização dessas atividades, além de treinamento dos profissionais que realizam esses serviços. Assim, em que pese o alegado pela impugnante, fica mais do que evidente a distinção de complexidade entre obras de um pavimento e múltiplos pavimentos, o que demonstra que a Administração Pública, ao exigir tal experiência, não está criando óbices a competição, mas sim resguardando o relevante interesse público.

3.3. Quanto a possibilidade de subcontratação:

No instrumento convocatório, é permitida a subcontratação de serviços, restrita ao limite de 40% do valor global e aos serviços especificados no Edital.

Diferentemente do alegado pela impugnante, apesar de a subcontratação ser prática usual no setor de Construção Civil, tomou-se o cuidado no Edital de delimitar os serviços passíveis de subcontratação em função das especificidades de cada serviço, que agregam várias áreas de domínio técnico específico, ficando a gestão destes itens sob responsabilidade da Contratada.

No caso dos equipamentos de climatização e elevador, para a manutenção da garantia de fábrica, é exigido pelos fabricantes que a instalação seja executada por empresa credenciada e especializado.

3.4. Quanto a informação de apresentação prévia de Certidão de Acervo Técnico

Destacamos que a empresa descreve a seguinte situação em seu documento de impugnação:

"(...) Ademais, ressalta-se que a empresa impugnante apresentou a CAT- Certidão de Acervo Técnico da Polícia Civil do Distrito Federal, que atendem aos requisitos acima citados. (...)

Todos os requisitos técnicos exigíveis para a execução do objeto licitado são plenamente atendidos pelos atestados apresentados pela Combrasen."(...)

Com relação a estas afirmações, a Comissão desconhece qualquer apresentação ou submissão de atestado junto ao pedido de impugnação para análise. Os documentos de habilitação dos participantes do certame serão analisados no momento oportuno, quando da abertura dos envelopes de Habilitação, conforme previsão editalícia.

3.5. Quanto a competitividade do certame:

Informamos ainda que, até o momento desta impugnação, diversas licitantes visitaram o local da obra, não havendo, por parte dessas, nenhum questionamento em relação às regras de habilitação e qualificação técnica do Edital.

Destacamos ainda que, no momento da definição das exigências de habilitação e qualificação técnica das empresas, teve-se cuidado de prever uma regra clara, de fácil entendimento às licitantes e de simples análise, que permitisse a máxima competitividade no certame, em comum acordo com as características e dimensões do objeto a ser licitado.

Logo, a exigência de quantitativo para a comprovação da capacitação técnico-operacional está prevista no inciso II, Art. 30 da Lei de Licitações, bem como plenamente justificada face à complexidade do objeto envolvido, não violando a competitividade. Reitere-se, não pode ser tida como excessiva a exigência, quando a complexidade do objeto assim o reclama, face às suas especificidades.

Desta forma, entendemos que, onde a competitividade pode ser ampliada, assim foi feito, como no caso da não exigência de atestados técnicos profissionais.

No entanto, no caso específico, entendemos que o eventual provimento da impugnação alijaria as intenções do Órgão de contratar uma empresa que apresente capacidade técnica e operacional que minimize, em tese, eventuais insucessos na execução do objeto em licitação.

4. CONCLUSÃO

Pelos motivos expostos, a Comissão conhece o pedido de impugnação, para no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterados os termos do edital e prazos nele contidos.

Brasília, 19 de setembro de 2018.

José Luciano Alves da Rocha

Presidente da Comissão Especial de Licitação/ESMPU

Ricardo de Morais Galletti

Membro da Comissão Especial de Licitação/ESMPU

Francisco de Jesus da Silva Araújo

Membro da Comissão Especial de Licitação/ESMPU

Rafael Augusto Justino Amancio

Membro da Comissão Especial de Licitação/ESMPU

Analista do MPU/Perícia/Engenharia Civil

Leonardo Monteiro Garotti

Membro da Comissão Especial de Licitação/ESMPU

Analista do MPU/Perícia/Engenharia Civil

Flávia Estefânica Borges Tegoshi



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo de Moraes Galletti, Membro da Comissão Especial de Licitação**, em 18/09/2018, às 18:04 (horário de Brasília), conforme a Portaria ESMPU nº 21, de 3 de março de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO DE JESUS DA SILVA ARAÚJO**, **Membro da Comissão Especial de Licitação**, em 18/09/2018, às 18:05 (horário de Brasília), conforme a Portaria ESMPU nº 21, de 3 de março de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Augusto Justino Amancio, Membro da Comissão Especial de Licitação**, em 18/09/2018, às 18:05 (horário de Brasília), conforme a Portaria ESMPU nº 21, de 3 de março de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **JOSÉ LUCIANO ALVES DA ROCHA**, **Presidente da Comissão Especial de Licitação**, em 18/09/2018, às 18:07 (horário de Brasília), conforme a Portaria ESMPU nº 21, de 3 de março de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **LEONARDO MONTEIRO GAROTTI, Membro da Comissão Especial de Licitação**, em 18/09/2018, às 18:08 (horário de Brasília), conforme a Portaria ESMPU nº 21, de 3 de março de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **FLAVIA ESTEFANIA BORGES TEGOSHI**, **Membro da Comissão Especial de Licitação**, em 18/09/2018, às 18:37 (horário de Brasília), conforme a Portaria ESMPU nº 21, de 3 de março de 2017.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.escola.mpu.mp.br/sei/autenticidade> informando o código verificador **0108479** e o código CRC **4A3B9B8E**.

SGAS Avenida L2 Sul, Quadra 604 Lote 23 - Bairro Asa Sul - CEP 70200-640 Brasília - DF
Telefone: (61) 3313-5115 - <http://escola.mpu.mp.br/>

Processo nº: 0.01.000.1.002088/2018-24

ID SEI nº: 0108479