



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO
AV. D. PEDRO II, Nº 385 – CENTRO – SALTO/SP – CEP: 13.320-900
Fone (11) 4602-8300 – CNPJ 48.986.798/0001-19
e-mail: camarasalto@camarasalto.sp.gov.br
Site: www.camarasalto.sp.gov.br

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO

TOMADA DE PREÇOS Nº 01/2023

OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos de engenharia para a elaboração dos projetos básicos e executivos completos e a fiscalização durante a execução da obra de reforma e ampliação da nova sede da Câmara Municipal da Estância Turística De Salto, mediante o regime de empreitada por preço global, conforme especificações constantes no Projeto Básico – Anexo I, que é parte integrante deste edital.

DECISÃO Nº 01/2023

Trata-se de impugnação ao Edital do pregão eletrônico acima mencionado, apresentado pelo senhor Roberto Magalhães Penna Neto, em nome da empresa Consul Prime Brasil – Engenharia e Consultoria, inscrita no CNPJ sob o nº 42.074.032/0001-81.

I – Preliminarmente:

Após a publicação da data de abertura da sessão pública do certame, a empresa Consul Prime Brasil – Engenharia e Consultoria apresentou impugnação via e-mail no dia 24/07/2023, às 23h, 3 dias antes da data prevista para a Licitação.

Embora a impugnação tenha sido enviada dentro do prazo limite estabelecido no Edital – item “RETIRADA DO EDITAL, ESCLARECIMENTOS e IMPUGNAÇÕES”, a validade do procedimento eletrônico é condicionada à protocolização do original presencialmente na Câmara da Estância Turística de Salto, no prazo de até 48 horas anteriores à data para abertura dos envelopes.

Ocorre que, a empresa licitante não cumpriu com o procedimento de protocolização presencial da impugnação nesta Casa de Leis, mesmo tendo se comprometido a fazê-lo, pois até o momento a impugnação não foi protocolada.

Deste modo, o pedido de impugnação em questão foi protocolizado intempestivamente e, portanto, não poderá ser considerado para análise no processo licitatório.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO
AV. D. PEDRO II, Nº 385 – CENTRO – SALTO/SP – CEP: 13.320-900
Fone (11) 4602-8300 – CNPJ 48.986.798/0001-19
e-mail: camarasalto@camarasalto.sp.gov.br
Site: www.camarasalto.sp.gov.br

Há ainda outro vício que enseja na inadmissibilidade da impugnação: Ausência de representação.

A impugnação fora assinada pelo Dr. Roberto Magalhães Penna Neto. Contudo, em que pese na assinatura constar o número da OAB, não foi anexada na defesa a necessária procuração.

Ademais, ainda que o Dr. Roberto Magalhães Penna Neto seja sócio da Impugnada, o mesmo não é o administrador (Código Civil arts. 47, 48 e 1.013).

II – Das Razões da Impugnação:

Sustenta a Impugnante, em apertada síntese: (a) irregular definição dos critérios para comprovação da qualificação técnico-operacional; (b) das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado x ilegalidade da atestação de capacidade técnico operacional exigida; (c) da ilegalidade na exigência de registro de atestado de capacidade técnico-operacional junto ao CREA – item 3.2 do edital; (d) da eventual necessidade de realização do certame por itens ou lotes – ilegalidade na ausência de estudos que comprovem as vantagens técnicas e econômicas da compra em lote único, comparativamente à parcelada. restrição indevida da competitividade.

Por fim, requereu a procedência da impugnação com a atribuição do efeito suspensivo, conforme o §2º do Art. 109 da Lei de Licitações, com a consequente republicação do Edital de Tomada de Preços n. 01/2023 com as devidas alterações.

Em que pese as arguições da Impugnante, as alegações proferidas não merecem prosperar, eis que não condizem com a verdade, senão vejamos:

III – Da Definição dos Critérios para Comprovação da Qualificação Técnico Operacional e das Parcelas de Maior Relevância e Valor Significativo:

Inicialmente, cabe destacar que não há o que se falar em irregularidade nas exigências de capacitação técnica adstrita aos itens de maior relevância e valor significativo do objeto licitado, bem como na adequação da atestação técnico operacional em relação ao núcleo do objeto da licitação e sua respectiva “Curva ABC”, uma vez que todas as exigências estão em conformidade com o disposto na Lei nº 8.666/93, sendo certo que a Administração Pública tem como única preocupação aferir a capacidade dos licitantes, garantindo, assim, o fiel cumprimento do contrato futuro.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

AV. D. PEDRO II, Nº 385 – CENTRO – SALTO/SP – CEP: 13.320-900

Fone (11) 4602-8300 – CNPJ 48.986.798/0001-19

e-mail: camarasalto@camarasalto.sp.gov.br

Site: www.camarasalto.sp.gov.br

Vale ainda ressaltar que a Carta Magna estabelece em seu art. 37, inciso XXI, que são permitidas as "exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia de cumprimento das obrigações".

Ademais, a capacidade técnico-profissional é contemplada pelo inc. I do §1º do art. 30 da Lei nº 8666/93, *in litteris*:

[...] I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; [...]

Supramencionadas disposições legais demonstram claramente a legalidade e a importância de se exigir a comprovação da capacidade técnica dos licitantes, garantindo, assim, que somente empresas habilitadas e aptas a executar o objeto da licitação participem do certame, buscando promover a competitividade e assegurar a efetividade na execução do contrato, atendendo ao interesse público de forma plena.

Destarte, a comissão responsável pela avaliação das licitantes deve analisar os acervos técnicos apresentados por cada empresa de forma imparcial, buscando serviço de característica técnica semelhante, independentemente de tipo, marca, modelo ou aspectos irrelevantes para a execução do serviço, assegurando assim, a competitividade do certame licitatório.

Quanto aos percentuais, ressalvada o que traz a súmula 24 do TCE/SP, há certa discricionariedade reservada à Administração Pública, como aponta este verbete do TCU:

“Portanto, parece não haver dúvida de que é possível o estabelecimento de quantitativos mínimos para se aferir a capacitação técnico-operacional do licitante, sendo determinante na definição da grandeza adequada o atendimento do interesse público, o que, conforme já dito, pressupõe avaliação que não possui garantia de objetividade plena, como sói acontecer com os atos exercidos com certo grau de discricionariedade”. (TCU, Acórdão nº 421/2007, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU de 23.03.2007.)

Ao considerar a definição de parcelas de maior ou menor importância, é fundamental entender que o serviço pretendido, englobando o projeto básico e executivo, deve ser compreendido como um todo, não sendo útil quantificar a maior ou menor importância das parcelas, uma vez que todas elas contribuem para o conjunto da obra.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

AV. D. PEDRO II, Nº 385 – CENTRO – SALTO/SP – CEP: 13.320-900

Fone (11) 4602-8300 – CNPJ 48.986.798/0001-19

e-mail: camarasalto@camarasalto.sp.gov.br

Site: www.camarasalto.sp.gov.br

Assim leciona BRÄUNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich:(BRÄUNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. Como licitar obras e serviços de engenharia – Leis n.º 5.194/66 e n.º 6.496/77)

“Entende-se por parcela de maior relevância e de valor significativo aquelas que preponderam sobre as outras parcelas que compõem o objeto a ser licitado. Enquadram-se, neste aspecto, as parcelas que preponderam monetariamente sobre as demais parcelas que compõem o objeto e, também, aquelas que predominam tecnologicamente sobre as demais parcelas do objeto. Não basta o cumprimento de uma ou outra parcela, ambas as condições devem simultaneamente ser atendidas”.

Considerando que que prevê a sumula 23 do TCESP, não foram estabelecidos em edital quantitativos mínimos tampouco prazos máximos, tão somente foram fixadas parcelas de cada serviço pretendido que compõem o projeto básico e executivo, respeitando-se a redação da supracitada súmula:

“Em procedimento licitatório, a comprovação da capacidade técnico-profissional, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância, vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos.”

E no entendimento literal da súmula, não é vedada a exigência de valores distintos para cada etapa ou serviço que compõe o projeto básico e executivo, já que todos os trabalhos a serem executados tem o mesmo quantitativo pretendido, ou seja, até o limite previsto no Anexo I do presente certame.

Dessa forma, tratando-se de projetos e não da execução de obra, não é possível distinguir parcelas de maior ou menor relevância, pois todas têm o mesmo quantitativo. Todas as parcelas, independentemente de serem relacionadas ao projeto civil, elétrico, hidráulico ou outros, são igualmente essenciais para o conjunto da obra. O foco está na capacitação técnico-operacional dos licitantes, garantindo a legalidade e a efetividade das licitações, bem como atendendo ao interesse público.

IV – Da Ausência de Exigência de Atestado de Capacidade Técnico-Operacional Junto ao CREA:

A princípio, esclarece a Impugnada, que a retirada da exigência de registro dos atestados técnico-operacionais junto ao CREA, se dá devido à ausência de sua previsão legal no art. 30, da Lei 8.666/1993.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

AV. D. PEDRO II, Nº 385 – CENTRO – SALTO/SP – CEP: 13.320-900

Fone (11) 4602-8300 – CNPJ 48.986.798/0001-19

e-mail: camarasalto@camarasalto.sp.gov.br

Site: www.camarasalto.sp.gov.br

Conforme supradito artigo, a documentação relativa à qualificação técnica se limita à comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, bem como à indicação das instalações, aparelhamento e pessoal técnico adequados, podendo ser atestada por pessoas jurídicas devidamente registradas nas entidades profissionais competentes.

Destaca-se que tanto o Tribunal de Contas da União quanto o TCESP compartilham do entendimento de que a qualificação técnica deve se restringir a aspectos cruciais do objeto, evitando exigências desarrazoadas que restrinjam a competitividade do certame.

Nesse sentido, vejamos o entendimento do TCESP no processo TC-009826.989.20-4, que versa sobre exame prévio de edital:

“(…) De início, indevida a exigência de registro da empresa e de seus correspondentes atestados de capacidade técnica no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA e/ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, como condição de habilitação. Não se pode olvidar que, de acordo com o artigo 1º da Lei federal nº 6.839/80, “o registro de empresas e anotações dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros”. Em consonância com o referido dispositivo legal, a Lei de Licitações, em seu artigo 30, inciso I, autoriza a exigência de “registro ou inscrição na entidade profissional competente”. **Contudo, por óbvio, somente poderá ser requisitado o mencionado registro caso a atividade preponderante do objeto do certame seja regulamentada por lei e exista entidade profissional que a discipline.** *(grifo nosso)*

Denota-se que a contratação pretendida tem como objeto preponderante a atividade de engenharia, regulamentada por lei e dependente de entidade profissional que a discipline.

Nesse contexto, pode-se inferir que é primordial a experiência das licitantes para a contratação em tela. Pensar de maneira diferente, permitindo que empresas e profissionais sem nenhuma experiência anterior na elaboração de projetos similares participem desse certame, significaria prestigiar a imprudência e negligenciar o interesse público.

Por fim, é relevante mencionar que a Resolução CONFEA 1.025/2009 foi revogada pela Resolução CONFEA 1.137 de 31 de março de 2023.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

AV. D. PEDRO II, Nº 385 – CENTRO – SALTO/SP – CEP: 13.320-900

Fone (11) 4602-8300 – CNPJ 48.986.798/0001-19

e-mail: camarasalto@camarasalto.sp.gov.br

Site: www.camarasalto.sp.gov.br

V – Da Justificativa Técnica e Econômica Comprovando as Vantagens da Compra em Lote Único:

A contratação do projeto básico e executivo em lote único é vantajosa tanto do ponto de vista operacional quanto econômico, especialmente porque a Câmara não possui corpo técnico especializado no ramo de atividade do serviço pretendido. Optar pela contratação em lote único evita custos administrativos duplicados, além de garantir a conexão e interdependência entre o projeto básico e o executivo.

Assim não há razão lógica em optar por lotes distintos, uma vez que resultaria em postergação da execução da obra pretendida e não traria economia de escala na contratação dos serviços de forma isolada, a contratação em lote único permite uma abordagem mais eficiente, unindo o planejamento e a execução em um único processo integrado, resultando em melhor utilização dos recursos e facilitando o gerenciamento do projeto como um todo.

“Cabe lembrar que o projeto básico e o projeto executivo de um empreendimento não são meras exigências formais. É o projeto básico que define a obra; e é o projeto executivo que determina as condições de sua execução. Projetos mal elaborados são o primeiro passo em direção à ocorrência de problemas numa obra, aos desperdícios de recursos e ao não atendimento ao interesse público, conforme tem constatado este Tribunal em numerosas obras fiscalizadas. (Acórdão nº 1849/2008 - PLENÁRIO)”

A opção por elaborar o projeto executivo em conjunto com o projeto básico tem como objetivo priorizar o planejamento, garantir a completa elaboração dos projetos e melhor gerenciar os contratos, proporcionando segurança à Administração em relação às características, custos e prazos para a execução da obra.

É mais eficiente que os projetos sejam feitos por uma empresa especializada do que cobrar de uma construtora a elaboração de projeto executivo antes de iniciar a obra, o que pode evitar aditivos contratuais desnecessários.

A compatibilização dos projetos executivos ganha importância na medida em que possibilita eliminar interferências na fase de projeto, tornando a execução da obra menos onerosa, oportunizando a melhor utilização dos recursos públicos.

Tal linha de entendimento vai ao encontro da própria Lei nº 8.666/93, quando diz em seu art. 9º que “não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ... o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica”.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO
AV. D. PEDRO II, Nº 385 – CENTRO – SALTO/SP – CEP: 13.320-900
Fone (11) 4602-8300 – CNPJ 48.986.798/0001-19
e-mail: camarasalto@camarasalto.sp.gov.br
Site: www.camarasalto.sp.gov.br

Assim, como preconiza a súmula 261 do TCU, o projeto executivo não pode transfigurar o projeto básico, assim descrito:

“Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.”

Portanto, para o objeto da presente contratação, a realização de parcelamento poderia comprometer o fornecimento do serviço de projeto considerando a necessidade de integração das partes da solução, o que levaria ao não atendimento da necessidade que originou a contratação, e, por conseguinte a necessidade de realização de nova contratação para integração das partes da solução.

Em se tratando da viabilidade técnica de parcelamento de serviço de projetos, menciona-se a necessidade de atribuição de responsabilidade técnica ao contratante.

Segundo normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas NBR, notadamente a 13531/1995, referente à elaboração de projetos de edificações atividades técnicas:

“A coordenação geral das atividades técnicas de projeto de edificação deve ser feita em função das determinações do projeto de arquitetura. [...] **A sequência das atividades técnicas do projeto de edificação deve ser programada cronologicamente, segundo critérios de coordenação e subordinação, de modo que a produção das informações possa ser acumulada, detalhada e articulada progressivamente, até a conclusão dos projetos para execução**”
(ABN, 1995, p.7, grifo nosso)

Na mesma toada é o disposto na Súmula TCU 247:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade” (TCU, grifo nosso)



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

AV. D. PEDRO II, Nº 385 – CENTRO – SALTO/SP – CEP: 13.320-900

Fone (11) 4602-8300 – CNPJ 48.986.798/0001-19

e-mail: camarasalto@camarasalto.sp.gov.br

Site: www.camarasalto.sp.gov.br

A inclusão do projeto básico – que a Câmara não possui capacidade técnica para elaborar – juntamente com o projeto executivo no objeto da licitação não resultaria em perda de economia de escala, na verdade, concentrar a contratação em um único fornecedor reduziria os riscos de erros e incompatibilidades entre os projetos, além de facilitar a fiscalização do contrato.

Outra desvantagem que torna inviável o parcelamento do objeto da referida licitação está relacionado à dificuldade para apuração de responsabilidades, ou seja, experiências anteriores demonstraram que caso ocorra algum problema no serviço realizado, não raramente, as empresas licitantes imputam a culpa à outra.

VI – Da Devida Motivação e Justificativa para Vedação à Participação de Consórcios:

O acórdão TCU 1946/06 prevê a discricionariedade da inadmissão de empresas em consórcio.

No caso em comento, a contratação de empresa para confecção de projeto básico e executivo de uma reforma/ampliação de cerca de 1500m² não se revela de grande vulto e/ou complexidade que demandariam várias empresas consorciadas aptas ao serviço pretendido e ao afastar a possibilidade de formação de consórcios afasta-se a restrição à competitividade ampliando o rol de empresas que individualmente poderia atender o objeto do serviço a ser contratado, como se vê:

(Acórdão no 1.946/2006 – Plenário – TCU – rel. Min. Marcos Bemquerer) "4. A aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito o poder discricionário da administração contratante, conforme o art. 33, caput, da Lei no 8.666/1993, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre justificada." (Acórdão no 566/2006 – Plenário – TCU – rel. Min. Marcus Vinícius Vilaça).

Corroborando esta tese, o Prof. MARÇAL JUSTEN FILHO, in *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 13 ed. 2009, pág. 47 e 477, leciona que:

"Em regra, o consórcio não é favorecido ou incentivado pelo nosso Direito. Como instrumento de atuação empresarial, o consórcio pode conduzir a resultados indesejáveis. A formação de consórcios acarreta riscos da dominação do mercado, através de pactos de eliminação de competição entre empresários. No campo de licitações, a formação de consórcios poderia reduzir o universo da disputa. O consórcio poderia retratar uma composição entre eventuais interessados, em vez de estabelecerem disputa entre si, formalizariam acordo para eliminar a competição. Mas o consórcio também pode prestar-se a resultados positivos e compatíveis com a ordem jurídica. Há hipóteses em que as circunstâncias de mercado e (ou) a complexidade do objeto torna



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

AV. D. PEDRO II, Nº 385 – CENTRO – SALTO/SP – CEP: 13.320-900

Fone (11) 4602-8300 – CNPJ 48.986.798/0001-19

e-mail: camarasalto@camarasalto.sp.gov.br

Site: www.camarasalto.sp.gov.br

problemática a competição. Isso se passa quando grande quantidade de empresas, isoladamente, não dispuseram de condições para participar de licitações. Nesse caso, o instituto do consórcio é a via adequada para propiciar ampliação do universo de participantes. **É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões ou a complexidade do objeto ou das circunstâncias concretas exijam a associação entre os particulares.** São as hipóteses em que apenas umas poucas empresas estariam aptas a preencher as condições especiais exigidas para a licitação." (*grifo nosso*)

Ao que dispõe o TCU sobre o tema nos seguintes julgados, que assevera que a admissão de empresas em consórcio nos certames não é garantia de aumento de competitividade, a saber:

"Ademais, **a participação de consórcios em torneio licitatório não garante aumento de competitividade**, consoante arestos do Relatório e Voto que impulsionaram o Acórdão no 2.813/2004 – 1 a Câmara (...) O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Isto porque, a nosso ver, a formação de consórcio tanto se presta a fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores ou, de outra forma, não participariam do certame), quanto a cerceá-la (associação de empresas que, caso contrário, concorreriam entre si). Com os exemplos fornecidos pelo BACEN, vemos que é prática comum a não aceitação de consórcios." (*grifo nosso*)

Portanto, conclui-se que somente para obras de grande vulto e complexidade justifica a admissão de empresas consorciadas no certame.

VII – Da Conclusão:

Diante do exposto, a Comissão Especial de Licitação, com base nos princípios inerentes ao processo licitatório e nas disposições da Lei nº 8.666/93, deixa de receber a impugnação interposta pela empresa Consul Prime Brasil – Engenharia e Consultoria, nos termos das preliminares.

Ato contínuo, no mérito, com base nas razões de fato e de direito acima desenvolvidas, decide pela IMPROCEDÊNCIA TOTAL dos pedidos, DENEGANDO-LHE PROVIMENTO, mantendo-se inalterado o instrumento convocatório.

Estância Turística de Salto, 27 de Julho de 2023

Ênio Padovani Júnior

Presidente da Comissão Especial de Licitação

Portaria nº 53/2023