

Julgamento de Impugnação – Concorrência n.º 03/2011

Trata o presente documento da decisão acerca da impugnação impetrada pela empresa Portonovo Empreendimentos e Construções Ltda., a qual foi protocolada sob n.º 23163.000780/2011-91, em relação ao Edital da Concorrência n.º 03/2011, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica para construção do prédio da Reitoria do Instituto Federal Sul-rio-grandense.

Inicialmente, a impugnante insurge-se contra a exigência constante no subitem 6.6.1.b.2 do Edital, quanto à qualificação técnico-operacional, abaixo transcrita:

“b.2) execução de prédio público, comercial ou industrial, com estrutura metálica de cobertura de, NO MÍNIMO, 200m² (duzentos metros quadrados) de área coberta, num PRAZO MÁXIMO de 04 meses, em uma única construção;”

Neste item, a impugnante alega que o prazo exigido neste item é totalmente distinto dos demais itens e que, desta forma, estaria transbordando o permitido em Lei.

Quanto aos prazos e quantitativos exigidos nos Atestados de Capacidade Técnica, salienta-se que os mesmos não foram definidos de forma aleatória, mas sim definidos e avaliados pela Diretoria de Projetos e Obras, área competente, como os requisitos essenciais à segurança da contratação.

Abaixo, transcrevem-se as justificativas da Diretoria de Projetos e Obras para o prazo exigido no subitem questionado:

“A empresa alega, no item 01.- Das exigências relativas a qualificação técnico-operacional, sub-itens 01.4, 01.5, que há divergência entre os prazos máximos de 18 meses estipulados para a execução da obra e de 4 meses para a execução da estrutura metálica. Após análise dos fundamentos da alegação, expomos o seguinte:

a. O atestado solicitado pelo Edital no item 6.6.1.b.1. refere-se à “*execução de prédio público , ... , num PRAZO MÁXIMO de 18 meses, em uma única construção*”. Saliente-se que neste item não é exigida a execução de estrutura metálica;

b. O atestado solicitado pelo Edital no item 6.6.1.b.2. refere-se à “*execução de prédio público, comercial ou industrial, com estrutura metálica, ... , num PRAZO MÁXIMO de 04 meses, em uma única construção*”. Note-se que este item não está vinculado ao item anterior;

c. A execução de estrutura metálica num prazo diferenciado ao prazo da obra, reflete a preocupação da interferência no planejamento do serviço de estrutura metálica sem prejuízo do andamento dos demais serviços. Desta forma, entendemos pertinente a comprovação de que a empresa tenha qualificação técnico-operacional para executar o serviço de estrutura metálica dentro do prazo

estabelecido no Cronograma Físico (ver anexo do Edital), de forma a não comprometer o andamento dos demais serviços;

d. Portanto, concluímos para este item, que os prazos são adequados tendo coerência e sintonia com o prazo operacional total previsto.”

Em seguida, a impugnante traz seus argumentos em relação às exigências de qualificação técnico-profissional feitas no subitem 6.6.2 do Edital, apontando suposta ilegalidade no estabelecimento de quantitativos e prazos para os Atestados de Capacidade Técnica. A impugnante aponta que tais exigências afrontariam o Inciso I do §1º do Artigo 30 da Lei n.º 8.666/1993.

Considerando o constante na Decisão 1.288/2002 – Plenário, do TCU, conforme abaixo:

“9.O art. 30 da Lei 8.666/93 e seu inciso II diz, entre outras coisas, que a exigência para a qualificação técnica deve ser compatível em quantidades. Portanto, é possível se exigir quantidades, desde que compatíveis. Por compatível, se entende ser assemelhada, não precisa ser idêntica. A semelhança depende da natureza técnica da contratação, pois, para certas coisas, quem faz uma, faz duas. Para outras coisas, a capacidade para fazer uma não garante capacidade para fazer duas. Em abstrato, é lógico que a exigência de quantidade não pode superar a estimada na contratação, sendo aí evidente o abuso.

(...)

11.Ora, a interpretação do autor conduz ao absurdo, pois, porque a Lei prescreveria uma quantidade compatível, no inciso II do art. 30 para, depois, vedar a exigência de toda e qualquer quantidade no inciso I do parágrafo primeiro do mesmo artigo. Só resta admitir que há diferenciação de natureza das coisas que se permite ou não quantificar minimamente.

12.Da leitura atenta dos dispositivos, percebe-se essa diferença de natureza. No inciso II se refere à atividade, isto é, atributos gerais do produto a ser fornecido ou do serviço a ser prestado. Já o § 1º distingue duas naturezas: uma tecno-profissional - inciso I - trata da exigência de existir profissional de nível superior no quadro da licitante, vedando, neste caso, a exigência de quantidade mínima de profissionais ou prazo mínimo de experiência. A outra natureza, seria a tecno-operacional, cujo delineamento seria tratado no inciso II, que foi vetado.”

Ponderando ainda o trecho, a seguir transcrito, de Marçal Justen Filho, também citado na Decisão 285/2000 – Plenário do TCU:

A Lei proíbe requisitos de quantidades mínimas ou prazos máximos, o que tem que ser interpretado em termos. É claro que a vedação examinada não exclui o dimensionamento numérico da experiência anterior, para fins de fixação da equivalência ao objeto licitado. Ou seja, admite-se exigência de experiência anterior na execução de obras ou serviços similares. Isso envolve uma certa dificuldade, pois a similitude tanto envolve questões 'qualitativas' quanto 'quantitativas'. Pode-se avaliar a experiência anterior quer tendo em

af

vista a natureza (qualitativa) da atividade como também em função das quantidades mínimas ou dos prazos máximos na execução de prestações similares. **Existem situações em que o fator quantitativo é relevante, para fins de qualificação técnico-profissional.** É inviável reputar que um particular detém qualificação técnica para serviço de trezentas máquinas simplesmente por ser titular de bom desempenho na manutenção de uma única máquina. A Lei consagrou preconceito insustentável, pois a boa execução de quantidades mínimas e (ou) com prazos máximos pode ser a única forma de evidenciação da qualificação técnico-profissional. Seria reprovável a exigência de experiência anterior com quantidades mínimas ou prazos máximos se isso fosse desnecessário para comprovação da qualificação técnica do sujeito, em função das peculiaridades do objeto licitado. (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª Ed., Dialética, p.311)

Vale destacar que a exigência estabelecida no Edital do Instituto Federal Sul-rio-grandense encontra-se de acordo com o sugerido no modelo de Edital de Concorrência de obra disponibilizado pela AGU (http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=149659&id_site=777), o qual, conforme se verifica no trecho abaixo:

*"b. Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e **compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação**, ou com o item pertinente, através da apresentação dos seguintes documentos:*

*B.1 Quanto à capacitação **técnico-profissional**: apresentação de Certidão de Acervo Técnico - CAT, expedida pelo CREA da região pertinente, em nome dos responsáveis técnicos e/ou dos membros da equipe técnica que se responsabilizarão pelos trabalhos, elencados no subitem abaixo, relativa à execução de obra, em edifícios públicos ou privados comerciais, **compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação**, envolvendo os serviços de XXXX."*

Cabe observar ainda que a exigência estabelecida no Edital do Instituto Federal Sul-rio-grandense também encontra-se de acordo com a sistemática adotada pelo próprio TCU em suas licitações de obras, como se pode verificar no trecho do Edital da Concorrência n.º 01/2011 abaixo transcrito:

*"29.3 para atendimento à **qualificação técnico-profissional**, comprovação do licitante de possuir em seu corpo técnico, na data de abertura das propostas, profissional(is) de nível superior, ARQUITETO OU ENGENHEIRO, reconhecido(s) pelo CREA, detentor(es) de atestado(s) de responsabilidade técnica, devidamente registrado(s) no CREA da região onde os serviços foram executados, acompanhados(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico – CAT, expedidas por este(s) Conselho(s), que comprove(m) ter o(s) profissional(is), executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para*

✕

empresa privada, que não o próprio licitante (CNPJ diferente), serviço(s) relativo(s) a:

a) execução de prédio público, comercial ou industrial, com estrutura em concreto armado e 500m² (quinhentos metros quadrados) de área construída contendo instalações hidrossanitárias, elétricas, rede estruturada e elevador.”

Desta forma, entende esta Comissão Permanente de Licitações que é legal a exigência de quantitativos e/ou prazos nos Atestados de Capacidade Técnica, tendo em vista que tais informações são essenciais para comprovar a compatibilidade com a obra a ser executada.

Ressalta-se novamente que os prazos e quantitativos exigidos nos Atestados de Capacidade Técnica não foram definidos de forma aleatória, mas sim definidos e avaliados pela Diretoria de Projetos e Obras, área competente, como os requisitos essenciais à segurança da contratação, conforme justificativas abaixo apresentadas:

“A empresa alega que no item 6.6.2, nos subitens a.1, a.2, b.1, b.2 e c.1, o estabelecimento das exigências do edital ultrapassam os parâmetros definidos na Lei. Após análise dos fundamentos da alegação, expomos o seguinte:

Foram definidos no instrumento licitatório, conforme Art.30, inciso IV, §2º da Lei 8666/93, as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo:

a. Para o subitem a.1- considerando-se o sistema estrutural construtivo diferenciado e a complexidade das demais instalações, definiu-se uma área mínima equivalente a 50% da área a ser executada, mantendo-se o prazo idêntico ao da obra licitada. Saliente-se que estes itens correspondem a aproximadamente 44% do valor total da obra;

b. Para o subitem a.2- considerando-se que a execução da estrutura metálica interfere diretamente no planejamento geral da obra, definiu-se como fato relevante a necessidade de comprovação de experiência técnica em execução de estrutura similar com área equivalente à 50% da projetada, em prazo definido pelo cronograma físico-financeiro do Edital, de forma a não comprometer o andamento dos demais serviços;

c. Para o subitem b.1- considerando-se a instalação de alta complexidade definiu-se uma capacidade instalada de 700kVA, equivalente à 50% da capacidade total a ser instalada, mantendo-se o prazo idêntico ao da obra ora licitada. Saliente-se que este item corresponde a aproximadamente 8% do custo total da obra;

d. Para o subitem b.2- considerando-se o SPDA projetado em sistema diferenciado, estabeleceu-se a comprovação de execução de sistema similar, num prazo máximo idêntico ao da obra ora licitada;

e. Para o subitem c.1- considerando-se a instalação de alta complexidade, definiu-se uma capacidade mínima instalada de 200 TR's, equivalente a 50% da capacidade projetada, mantendo-se o prazo idêntico ao da obra ora licitada. Saliente-se que este item corresponde a 7,8% do valor total da obra.”

Por fim, a impugnante questiona o preço oficial da obra apontando supostas falhas que acarretariam um importante desequilíbrio entre os preços oficiais e os de

mercado. A seguir, passam a ser analisadas as razões da impugnação relativas ao preço oficial da obra, conforme parecer da Diretoria de Projetos e Obras:

“A empresa alega no item 03.- Do preço oficial, sub-item 03.7., que “há uma previsibilidade da execução de tapumes – item 2.7.3.1.” sem que haja um lançamento do custo deste serviço. Após análise dos fundamentos da alegação, expomos o seguinte:

a. Em 11 de outubro de 2011, respondeu-se ao questionamento apresentado por esta empresa sobre o item, onde discorremos: “A quantidade e a especificação deste serviço foi apresentada como representativa do sistema de proteção que deverá ser adotado pela empresa. Uma vez que a modalidade da licitação é CONCORRÊNCIA, do tipo menor preço, no regime de empreitada global, o Proponente poderá definir os custos que entender satisfatórios”;

b. Cabe ainda salientar o percentual irrisório deste item no valor total da obra, e que, mesmo resguardada a importância de cada item na composição final, sua quota de participação de modo algum causaria o alegado “desequilíbrio do preço total em relação aos futuros compromissos que serão assumidos”.

A empresa alega, no item 03.- Do preço oficial, sub-item 03.8., que “há importante desequilíbrio dos preços oficiais com os preços praticados no mercado”. Após análise dos fundamentos da alegação, expomos o seguinte:

a. As Planilhas de Preço Global apresentadas no Edital do IFSul são elaboradas a partir do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI e da PLEO – FRANARIN, software específico para elaboração de orçamentos da Construção Civil, que utiliza composições baseadas em pesquisa de preços de fornecedores da região metropolitana de Porto Alegre;

b. Os valores apresentados na Planilha do Orçamento Global do IFSul nas colunas de MATERIAL e MÃO DE OBRA, para composição do CUSTO DIRETO, não incluem o BDI, o que vem a ocorrer na apresentação da coluna SUB-TOTAL. Saliente-se que, neste caso, há uma previsão no índice de BDI;

c. Cabe ao Licitante a definição de sua Planilha de Orçamento, respeitando o PREÇO MÁXIMO indicado no Edital, de acordo com seu padrão operacional;

d. A empresa, embora considere os itens relacionados por ela com preço abaixo do mercado, não apresenta comprovações que fundamentem sua alegação.

A empresa alega no item 03.- Do preço oficial, sub-itens 03.9., 03.10., 03.11., que os preços de mão de obra para execução de alguns serviços estão abaixo da média dos praticados. Após análise dos fundamentos da alegação, expomos o seguinte:

a. O valor da mão de obra para execução dos serviços relacionados no item 15.4.6, da Planilha de Orçamento Global do Edital é de R\$ 2,58 por metro quadrado, e não incluindo o índice de BDI. Para a quantidade do serviço prevista para execução, o total de mão de obra deste item perfaz R\$ 1.212,53, o que representa 0,0005% do custo direto da obra;

b. O valor da mão de obra para execução dos serviços relacionados no item 15.4.17, da Planilha de Orçamento Global do Edital é de R\$ 2,58 por metro quadrado, não incluindo o índice de BDI. Para a quantidade do serviço prevista para execução, o total de mão de obra deste item perfaz R\$ 3.089,57, o que representa 0,002% do custo direto da obra;

c. O valor da mão de obra para execução dos serviços relacionados nos itens 15.4.4.1. e 15.4.4.2. da Planilha de Orçamento Global do Edital é de R\$ 6,48 por metro quadrado, não incluindo o índice de BDI. Para a quantidade do serviço prevista para execução, o total de mão de obra destes itens perfaz R\$ 40.823,67, o que representa 0,26% do custo direto da obra;

d. O valor da mão de obra para execução dos serviços relacionados no item 15.4.8. da Planilha de Orçamento Global do Edital é de R\$ 12,60 por metro quadrado, e não inclui o índice de BDI. Para a quantidade do serviço prevista para execução, o total de mão de obra deste item perfaz um total de R\$ 5.904,86, o que representa 0,038% do custo direto da obra.

Pelo exposto, denota-se o valor pouco significativo dos itens arrolados em comparação ao custo global da obra. Também salientamos o fato de que a empresa emprega os valores sem a adição do índice de BDI proposto para sua análise.

Cabe também ressaltar, que a Planilha de Orçamento Global elaborada pela Diretoria de Projetos e Obras, aplicando preços relativos ao mês de junho de 2011, em uma análise comparatória, equivale ao índice de 1,6363 CUB/m², o que, em nossa análise, não caracteriza de maneira alguma o alegado desequilíbrio.

Note-se que, mesmo aplicando-se uma atualização orçamentária, este índice, no mês de outubro de 2011, passa para 1,5819 CUB/m², portanto, ainda dentro de uma proposta razoável e interessante para os licitantes."

Portanto, a Comissão Permanente de Licitações decide negar provimento à presente impugnação, mantendo inalteradas as exigências do Edital da Concorrência n.º 03/2011.

Pelotas, 18 de outubro de 2011.


Fabiane Rediess

Presidente da Comissão Permanente de Licitações