

ANÁLISE DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P106205/2020-SPU

RECURSOS REGISTRADOS SOB O Nº P112303/2020 e P112499/2020

LICITAÇÃO: TOMADA DE PREÇOS Nº 012/2020-SEINF

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DE PRAÇA NA LOCALIDADE DE MACAPÁ, DISTRITO DE TAPERUABA, NO MUNICÍPIO DE SOBRAL-CE.

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA

RECORRENTES: MANDACARU CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA (CNPJ nº 27.583.854/0001-02) e CONSTRUTORA IRMÃOS PIMENTA LTDA-ME (CNPJ nº 12.580.751/0001-03).

Recebidos hoje.

Vistos, etc.

1 - RELATÓRIO

Cuida-se de análise sobre os recursos administrativos interpostos pelas empresas MANDACARU CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA e CONSTRUTORA IRMÃOS PIMENTA LTDA-ME, em face da decisão da Comissão Permanente de Licitação – CPL que, auxiliada pela análise técnica da Secretaria de Infraestrutura, entendeu pela sua inabilitação junto à Tomada de Preços nº 012/2020-SEINF, que tem como objeto, em síntese, contratação de empresa especializada para construção de praça na localidade de Macapá, Distrito de Taperuaba, Município de Sobral.

Em suma, alegam as recorrentes o seguinte:

EMPRESA RECORRENTE	RAZÕES DO RECURSO
MANDACARU CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA	Sustenta, em síntese, que há necessidade de reforma da decisão que a inabilitou do certame, haja vista que conseguiu comprovar a sua qualificação técnica com relação ao item 6.3.4.2. Endossa sua argumentação aduzindo que os atestados de capacidade técnica trazidos suprem o que está pedido no Edital, inclusive, comprovam a realização de serviço superior ao que exige o instrumento inaugural do certame. Pugna, ao

	final, pela procedência do recurso, com a sua consequente habilitação.
CONSTRUTORA IRMÃOS PIMENTA LTDA-ME	Embora o texto indique ser a peça “contrarrazões recursais”, a referida empresa tem o objetivo de recorrer da decisão da CPL, sustentando, no corpo da peça, em síntese, que há necessidade de reforma da decisão que a inabilitou do certame, haja vista que conseguiu comprovar a sua qualificação técnica com relação ao item 6.3.4.2. Aduz que por meio da certidão de acervo técnico nº 173077/2018 consegue suprir o disposto no Edital e, por este motivo, requer sua habilitação no processo licitatório.

Comunicadas as licitantes a respeito do recurso interposto, não houve manifestação, no prazo concedido, para apresentação de contrarrazões.

É o que basta para relatar. Passa-se à análise.

2 - ANÁLISE

2.1 - DOS RECURSOS INTERPOSTOS PELAS LICITANTES MANDACARU CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA E CONSTRUTORA IRMÃOS PIMENTA LTDA-ME.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a análise dos recursos se dará em conjunto, haja vista a semelhança entre os objetos. Ambas recorrentes indicam que teriam suprido a exigência editalícia a respeito da qualificação técnica (capacidade técnico operacional) e, por isso, sustentam a alteração da decisão, para habilitá-las na disputa em liça.

A Comissão Permanente de Licitação decidiu, na fase de habilitação, auxiliada pela análise técnica da Secretaria de Infraestrutura, pela inabilitação das empresas recorrentes, diante da suposta falta de atendimento ao **item 6.3.4.2, do edital**. A decisão foi baseada no parecer da análise técnica da SEINF, que identificou o seguinte:

“(...) as empresas: CONSTRUTORA IRMÃOS PIMENTA LTDA e MANDACARU CONSTRUÇÕES & EMPREENDIMENTOS LTDA apresentaram o item 6.3.4.2 do edital (“execução de no mínimo 50 m² de piso intertravado tipo tijolinho 20x10x4cm”) com **divergência em relação à dimensão do referido piso**”.

A inabilitação, portanto, teve como fundamento um possível descumprimento ao item ao **item 6.3.4.2, do edital**, que segue compilado abaixo:

6.3.4.2. Comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa licitante para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação, a ser feita por intermédio de **Atestado(s) devidamente registrado(s) junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) ou através da Certidão de Acervo Técnico com Registro de Atestado**, emitida pelo Conselho correspondente, em que figurem o nome da empresa concorrente na condição de “CONTRATADA”, com execução de no mínimo 50m² (cinquenta metros quadrados) de piso intertravado tipo tijolinho 20X10X4cm.

Em suma, conforme se compreende da leitura do item transcrito, para ser habilitada no certame, a empresa precisaria, a título de constatação da sua qualificação técnica (capacidade técnico-operacional), comprovar a **execução de no mínimo 50m² (cinquenta metros quadrados) de piso intertravado tipo tijolinho 20X10X4cm.**

As recorrentes, conforme exposto acima, discordam da decisão da Comissão Permanente de Licitação, alegando que apresentaram, em seus documentos de habilitação, comprovação de execução de atividade **similar** à exigida no Edital.

Analisando a documentação apresentada, verifica-se que, por meio da CAT com registro de atestado n° 173077/2018, a recorrente CONSTRUTORA IRMÃOS PIMENTA, consegue comprovar a **execução de pavimento em piso intertravado, com bloco sextavado de 25cm, espessura de 10 cm – 3.786,90 m².**

Por sua vez, a recorrente MANDACARÚ CONSTRUÇÕES, por meio da CAT com registro de atestado n° 193257/2019, comprova a **execução de passeio em piso intertravado, com bloco 16 faces de 22x11 CM, espessura 6CM. AF_12/2015 – 84,81 m².**

Com efeito, a qualificação técnica editalícia tem a finalidade de aferir a aptidão técnica do licitante conferindo segurança à Administração Pública de que **o licitante possui pleno conhecimento técnico para a execução do contrato, caso se sagre vencedor do certame.** Neste sentido, Joel de Menezes Niebuhr descreve que a “*Administração Pública, ao avaliar a qualificação técnica dos licitantes, pretende aferir se eles dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato operacional suficiente para satisfazer o contrato administrativo*”¹.

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Curitiba: Zenite, 2008, p. 233.

Dentre os documentos arrolados taxativamente pela Lei de Licitações para cobrar dos licitantes para fins de qualificação técnica, existem os atestados de capacidade técnica que estão estipulados no art. 30, II e § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, que, por sua vez, têm a finalidade de comprovar para a Administração Pública, por intermédio de um documento subscrito por terceiro alheio à disputa licitatória, de que o licitante **já executou o objeto licitado em outra oportunidade e a referida execução foi a contento, o que gerará confiança e segurança à Administração licitadora de o aludido licitante possuir expertise técnica.**

Marçal Justen Filho enaltece a relevância do atestado ao discorrer que *“em todo o tipo de contratação pode cogitar-se da exigência de experiência anterior do licitante como requisito de segurança para a contratação administrativa. Aliás até se pode afirmar que em muitos casos a capacitação técnica operacional se evidencia como a única manifestação de experiência anterior relevante e pertinente”*². Na prática, a interpretação do art. 30 no que concerne aos atestados, deve ser cautelosa e primar pela finalidade precípua da exigência, qual seja: **a demonstração de que os licitantes possuem condições técnicas para executar o objeto pretendido pela Administração caso venha a sagrar-se vencedor.**

Portanto, a apresentação de atestados visa demonstrar que os licitantes já executaram, anteriormente, **objetos compatíveis em características com aquele definido e almejado na licitação, conforme previamente positivado no edital.** A finalidade da norma é clara: **resguardar o interesse da Administração - a perfeita execução do objeto da licitação -, procurando-se, com a exigência de demonstração de capacidade, preservar a competição entre aqueles que reúnam condições de executar o objeto tal qual licitado.**

A própria Constituição da República assevera no inciso XXI de seu art. 37, *in fine*, que somente serão permitidas as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Por todas estas razões, não resta dúvida que a CPL deve atuar ao examinar os atestados com esteio nos princípios, dentre outros, da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica, da vinculação ao instrumento convocatório e **do formalismo moderado.**

Vê-se, pois, que o atestado de capacidade técnica precisa, **obrigatoriamente, ser relevante e similar com o objeto da licitação.** Ou seja, a Administração deve levar em conta suas quantidades, prazos de atendimento e características, de modo que seja possível conferir se a

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 332

licitante e seu representante técnico possuem, de fato, a capacidade técnica necessária para atender o objeto licitado, nos termos dispostos no Edital, a fim de evitar prejuízos à Administração.

O Edital do certame é claro ao solicitar a comprovação de **atuação da empresa** na execução de no mínimo 50m² (cinquenta metros quadrados) de piso intertravado tipo tijolinho 20X10X4cm. As recorrentes, no caso, embora não apresentem a execução do tipo específico apontado no Edital, o que gerou a divergência apontada pelo técnico da Secretaria de Infraestrutura e mencionada acima, conseguem comprovar atuação de execução em metragem maior de **piso intertravado**, o que, de forma clara, **pode ser considerada como uma atividade compatível em características com o objeto da licitação**.

Aparentemente (e pelo que consta no orçamento inicial), a execução de piso intertravado é **parcela de maior relevância e valor significativo** quanto ao objeto a ser contratado, qual seja, a construção de uma praça na localidade de Macapá, no distrito de Taperuaba. Desse modo, em consonância com o entendimento do Tribunal de Contas da União, **é possível que se exija a comprovação de execução de quantitativos mínimos**, como, de fato, foi feito por meio do item 6.3.4.2, do edital.

Ambas as recorrentes, trazem comprovação de execução a maior do que os quantitativos mínimos exigidos no edital. Parece desarrazoada, em respeito ao princípio da economicidade e eficiência, uma interpretação que desconsidere a comprovação de quantitativos acima dos mínimos exigidos, em serviços com características semelhantes, como é o caso. Tal argumento é corroborado pelo texto da Súmula nº 263, do Tribunal de Contas da União:

Súmula nº 263. 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.** (Grifou-se).

No caso, a comprovação pelas recorrentes se deu em serviços de **execução de pavimento e piso intertravado**. A exigência editalícia prevê a execução de piso intertravado tipo tijolinho 20x10x4cm. Pela análise do que pretende o Edital e dos documentos apresentados pela empresa, a complexidade do objeto a ser executado parece ser proporcional ao que conseguiram comprovar as recorrentes.

Desse modo, tendo em vista a semelhança proporcional entre as características exigidas no Edital e o que fora comprovado pelas recorrentes, quanto à execução de piso intertravado em quantitativos maiores do que a exigência editalícia, prezando pelo princípio da eficiência e, buscando não causar prejuízo à Administração, de acordo com a Súmula nº 263 do TCU, **opina-se, salvo melhor juízo, pelo provimento do pleito recursal realizado pelas recorrentes MANDACARU CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA e CONSTRUTORA IRMÃOS PIMENTA LTDA-ME.**

3 - CONCLUSÕES

Ante ao exposto, e à luz dos princípios que norteiam a licitação pública, **OPINO** pelo **RECEBIMENTO e PROCESSAMENTO** do recurso administrativo interposto, porquanto cabíveis e tempestivos, e, **NO MÉRITO**, pela **PROCEDÊNCIA** dos pleitos recursais formulados pelas empresas **MANDACARU CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA e CONSTRUTORA IRMÃOS PIMENTA LTDA-ME**, dando-se prosseguimento ao certame licitatório com a **consequente habilitação** de ambas.

Cumprе advertir, oportunamente, quanto às opiniões técnicas e jurídicas, que não compete ao órgão jurídico a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato alheio às próprias atribuições dos signatários, quer no seu aspecto econômico-financeiro, quer no seu aspecto administrativo. Estes aspectos são costumeiramente denominados de mérito administrativo e são de inteira responsabilidade do Gestor Público e demais autoridades responsáveis.

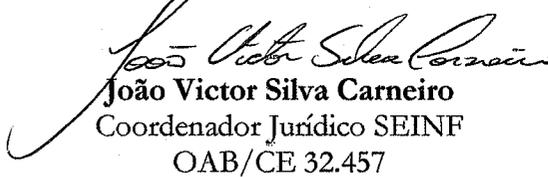
Assim, a discussão constante do presente parecer cinge-se, na seara jurídica, apenas e tão somente, às questões de caráter eminentemente jurídico, motivo pelo qual o posicionamento não possui o condão de vincular o Administrador Público (MS n. 24073, relator Ministro Carlos Velloso, STF), que poderá motivadamente adotar entendimento diverso, mesmo com recomendação jurídica contrária, conforme preconiza o art. 50, inciso VI da Lei nº 9.784/99. Logo,

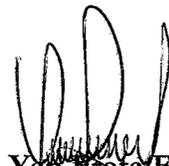
a presente manifestação não é deliberativa nem vincula os interessados, ficando a decisão a cargo da autoridade superior.

Tal entendimento emerge das decisões pacíficas e remansosas do Supremo Tribunal Federal, como, por exemplo, o Mandado de Segurança nº 30928-DF.

É o parecer, s.m.j.

Sobral (CE), 01 de abril de 2020.


João Victor Silva Carneiro
Coordenador Jurídico SEINF
OAB/CE 32.457

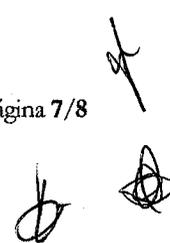

Yan Frota Farias
Engenheiro Civil
Coordenador de Planejamento
Secretaria da Infraestrutura

DECISÃO ADMINISTRATIVA

P106205/2020-SPU

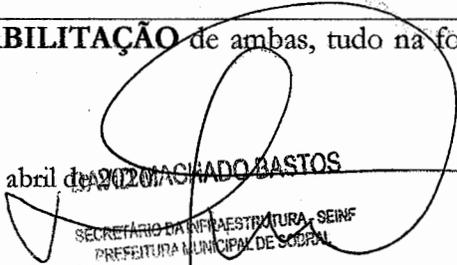
Vistos, etc.

Acolhemos a opinião contida na análise dos recursos administrativos em questão, com base na fundamentação expandida e à luz da legislação vigente sobre o tema, **DECIDINDO** pelo **CONHECIMENTO DOS RECURSOS**, já que cabíveis e tempestivos, e, **NO MÉRITO**, pela **PROCEDÊNCIA** dos pleitos recursais formulados pelas empresas **MANDACARU CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA** e **CONSTRUTORA IRMÃOS PIMENTA LTDA-ME**, dando-se prosseguimento ao certame licitatório, com a



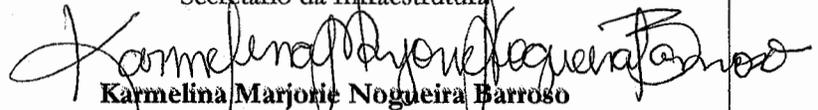
consequente **HABILITAÇÃO** de ambas, tudo na forma da Lei.

Sobral (CE), 01 de abril de 2020. **DAVID MACHADO BASTOS**


SECRETÁRIO DA INFRAESTRUTURA - SEINF
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL

David Machado Bastos

Secretário da Infraestrutura


Karmelina Marjorie Nogueira Barroso

Presidente da Comissão de Licitação