



## PARECER TÉCNICO N.º 012 – DOSE/PRODIN/IFAM/2018

Manaus/AM, 02 de outubro de 2018.

DA: DIRETORIA DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DOSE  
A(O): COMISSÃO GERAL DE LICITAÇÃO – CGL  
ASS.: CONCORRÊNCIA 001/2018 – CONSTRUÇÃO DO REMANESCENTE DO CAMPUS DE TEFÉ/AM

### I - DAS INFORMAÇÕES

1. **CONCORRÊNCIA N.º:** 001/2018;
2. **OBJETO:** Construção do Remanescente de Obra do *Campus Tefé*;
3. **ASSUNTO:** Resposta ao PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO E ESCLARECIMENTOS DO EDITAL DA CONCORRÊNCIA N.º 001/2018 impetrada pela Construtora E. M. NEVES DISTRIBUIDORA EIRELI;
4. **INTERESSADO:** Comissão Geral de Licitação – CGL;
5. **ANEXO:** Pedido de Impugnação da E. M. NEVES DISTRIBUIDORA EIRELI.

### II - DA ANÁLISE

Acerca da análise ao pedido de impugnação e esclarecimento ao Edital da Concorrência n.º 001/2018, cujo objeto é a construção do Remanescente de Obra do *Campus Tefé*, a Diretoria de Obras e Serviços de Engenharia, por meio de seu Corpo Técnico, traz à baila os questionamentos (Ofício da demandante recebido em 28.09.2018), que em seu bojo, argumenta de maneira preponderante que a Administração está cometendo: a) Restrição da participação de microempresas e empresas de pequeno porte; b) Restrições ao caráter competitivo da licitação, pela limitação à 1 (um) atestado de capacidade, sem a devida justificativa; c) Violação dos princípios administrativos (constitucionais) das licitações em geral.

A fim de proporcionar o melhor esclarecimento possível ao duto licitante, esta Diretoria desenvolverá as adequadas contrarrazões na ordem das razões expostas.

*Ab initio*, objetiva-se com este parecer (manifestação técnica), além das respostas aos questionamentos feitos e **ACLARAR** e proporcionar a adequada **INTERPRETAÇÃO** dos pontos que se mostrem controvertidos no Edital em comento, sem, portanto, modifica-los em sua redação.

Na alínea “a”, em que é comentada a restrição à participação de empresas qualificadas como micro e pequeno porte. Ao se avaliar a esta questão, no Edital, nada consta sobre a alegada restrição, uma vez que o atestado de capacidade técnica (acervo técnico) é pertencente ao profissional (Lei Geral de Licitações, art. 30, § 1º, inciso I) e não à estrutura empresarial (pessoa jurídica de interesse privado) a que este está ou estará vinculado. Caso sejam respeitadas as qualificações básicas, a empresa estará apta a competir. Caso





esta se sagre vencedora, ou, ocorra empate (efeitos pós abertura de propostas), a legislação vigente (Lei Complementar 123/2006, Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte) proporcionará os devidos comandos para que se dê o tratamento diferenciado às empresas que assim se qualificam. Em pesquisa à legislação citada, não há menção a qualquer tratamento diferenciado em fase de habilitação técnica (capacidade). Posto isso, **NÃO SE VERIFICA RESTRIÇÕES OU OBSTACULIZAÇÃO** à participação destas estruturas empresariais.

Em seguida, como em situação anterior (**PARECER TÉCNICO N.º 007 – DOSE/PRODIN/IFAM/2018<sup>1</sup>**), o pleito descrito na alínea “b” supra, desenvolve-se sobre a razão de não ser aceita a somatória de atestados (fato amplamente discutido pela Impugnação, como uma restrição à competitividade do certame). No Edital da Concorrência 001/2018 - Remanescente de Obra do *Campus Tefé* (que também pode ser encontrado no *site* abaixo), o item 7.3.3 Qualificação Técnica, subitem 7.3.3.1 Registro junto aos órgãos competentes da empresa na área de atuação prevista no projeto básico, alínea “b”, têm-se o seguinte:

b) **Comprovação de capacidade técnico-profissional**, mediante a comprovação de que o responsável técnico apresentado no item anterior é detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução dos serviços em uma única unidade predial **POR ITEM (não serão aceitos somatórios de atestados)**.

I) - Possuir atestado de Execução de **EXECUÇÃO DE PAVIMENTO EM PISO INTERTRAVADO, COM BLOCO SEXTAVADO DE 25 X 25 CM, ESPESSURA 8 CM.**  
AF\_08/2015 – **3.135 m<sup>2</sup>** - equivalente ou tecnicamente superior;

II) - Possuir atestado de Execução de **PISO INDUSTRIAL DE ALTA RESISTENCIA, ESPESSURA 8MM, INCLUSO JUNTAS DE DILATAÇÃO PLÁSTICAS E POLIMENTO MECANIZADO = 480 – m<sup>2</sup>** -equivalente ou tecnicamente superior;

III) - Possuir atestado de Execução de **COBERTURA COM TELHA GALVANIZADA TRAPEZOIDAL SANDUÍCHE, POLIURETANO, PINTADA 2 FACES, E=0,5 MM H=50MM = 283 – m<sup>2</sup>** - equivalente ou tecnicamente superior; Grifei.

Apresentado os itens acima, observa-se que os mesmos estão dentre os itens de maior relevância (complexidade técnica) e valores também relevantes. Com isso, a Administração tomou tais itens para que estes sejam as **EXIGÊNCIAS MÍNIMAS** de habilitação dos licitantes, a fim de promover **PARIDADE** e assegurar a **COMPETIVIDADE** num mesmo nível entre os interessados, *exempli gratia*, TCU (2014):

A Administração, ao realizar o processo licitatório, tem o dever de exigir documentos que comprovem que a **qualificação dos concorrentes está compatível com a obra que pretende contratar**.

<sup>1</sup> Vide: <http://www2.ifam.edu.br/pro-reitorias/administracao/proad/licitacoes/ifam/concorrancia-01-remanescente-de-obra-de-construcao-do-campus-tefe>





Ao se citar isso, mostra que a Administração está sendo obediente ao amplo entendimento do egrégio Tribunal de Contas da União, ao estabelecer um *quantum* (patamar) básico de serviços de maior relevância e valor significativo (Lei Geral de Licitações/n. 8.666/93, art. 30, §1º, inciso I<sup>2</sup>, uma vez que o dispositivo em comento não fez a devida parametrização e inclusive pela literalidade do texto, admite apenas 1 atestado). Observa-se, a compreensão jurisprudencial do TCU sobre o assunto, no enunciado sumular n. 263/2011:

*SÚMULA TCU 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. Grifei.*

Assim como no Acórdão 2.099/2009-TCU-Plenário, Relator: Min. Augusto Sherman:

*7. É vedado o estabelecimento de percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, para fins de comprovação técnica dos licitantes, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados no processo administrativo relativo à licitação. Grifei.*

Tal condição é essencial à busca da proposta mais vantajosa à Administração, com garantia à isonomia dos partícipes<sup>3</sup> e visão para melhor execução possível do objeto. Esta é uma fase de cognitiva proporcionada à Administração (pela Lei Geral de Licitações), do *know-how* dos licitantes, sem dúvida, uma etapa de exame da semelhança dos serviços a serem contratados (razoável e proporcional) e da possibilidade de aferir a capacidade de gestão e coordenação da contratada, em perfeita sintonia com os princípios primordiais da

<sup>2</sup> Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

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. Grifei.

<sup>3</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure IGUALDADE DE CONDIÇÕES A TODOS OS CONCORRENTES, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.





licitação, uma vez que tanto a isonomia entre os competidores, quanto a garantia do cumprimento (adimplemento) das obrigações têm cunho constitucional.

Agora, passa-se a etapa de não aceitação de somatório de atestados. Esta está intimamente relacionadas às respostas/justificativas anteriormente mostradas. A somatória de atestados é uma técnica normalmente aplicável às licitações desta natureza. A limitação de número de atestados é um procedimento técnico de **EXCEÇÃO**. A exceção está justamente calcada à apresentação de justificativa técnica plausível, ou, como bem leciona o eminente autor do campo Justen Filho (2012) *apud* Altounian (2014)<sup>4</sup>:

*A qualificação técnica-operacional consiste na execução anterior de objeto similar àquele licitado. Ora, isso significa que a identidade do objeto licitado é que determina a possibilidade ou não de somatório (...). Em muitas vezes, a complexidade do objeto licitado deriva de certa dimensão quantitativa. Nesses casos, não terá cabimento o somatório de contratações anteriores.* Grifei.

Assim como nos dizeres de Campelo & Jardim (2013)<sup>5</sup>:

*A imposição de apresentar experiência, em mais de um atestado, na execução de serviço semelhante ao que se pretende contratar, em regra, tem sido vedada pelo TCU. Em outro dizer, exigir que as licitantes demonstrem ter realizado encargo similar, em dois ou mais atestados, faz-se irregular, consoante numerosas passagens da jurisprudência da Corte de Contas da União.*

*Em atino simples, se uma empresa – ou um profissional – foi capaz de executar objeto semelhante em uma oportunidade, será também capaz de repeti-lo em outro feito. Como corolário, se o mando constitucional estipula que somente serão admitidas as exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações que serão contratadas (art. 37 da Carta Magna), faz-se indevidamente restritiva a imposição de repetidas experiências.*

No projeto básico em destaque, é **COMPLETAMENTE PLAUSÍVEL E LÍCITO** o ato da Administração **EM NÃO ACEITAR SOMATÓRIO DE ATESTADOS**, uma vez que a dimensão desta obra é de **3.112,50m<sup>2</sup> de área construída**, com as seguintes características: edificação em dois pavimentos, auditório, biblioteca, salas de aula, salas para laboratório, ambientes administrativos, banheiros, área de convivência, elevador, **subestação de 500KVA**, piso intertravado com bloco sextavado com área de **6.278,25m<sup>2</sup>**, piso de alta resistência com **972,21m<sup>2</sup>**, cobertura com telha galvanizada trapezoidal sanduíche com **567,56m<sup>2</sup>**.

<sup>4</sup> ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas: licitação, fiscalização e utilização**. 4ª Edição, revisada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 232.

<sup>5</sup> CAMPELO, Valmir; JARDIM, Rafael. **Obras públicas: comentários à jurisprudência do TCU**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.





Os projetos arquitetônicos e complementares constantes nos anexos deste certame comprovam o **GRANDE VULTO E A COMPLEXIDADE DE SUA EXECUÇÃO**. Tal complexidade técnica para a execução da obra, bem como o necessário conhecimento da produção de seus serviços e seu transporte de materiais e equipamentos, solicitam naturalmente uma maior *expertise* (dada a comprovada complexidade adstrita à escala do objeto) na execução destes serviços. O corpo técnico do IFAM entende que para a realização integral deste empreendimento, a licitante deve comprovar que executou, pelo menos, 50% dos quantitativos destes itens supracitados (conforme enunciado sumular n. 263-TCU, retrocitado).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União atua de maneira invulgar na definição daquilo que pode ou não ser colocado no Edital, de maneira a ser mantido o caráter competitivo da licitação e aquilo que deve ser realizado em obra, com base na experiência do competidor. São coletadas algumas jurisprudências da Corte que fazem essa inteligência:

2. O estabelecimento de requisito de apresentação de um número mínimo (in casu máximo de 1 atestado) de atestados é possível desde que represente um equilíbrio entre a manutenção do caráter competitivo da licitação e o interesse da Administração em garantir a boa execução dos serviços. (TCU. Acórdão n. 2.194/2009, Plenário. Relator: Min. Raimundo Carreiro). Modifiquei.

1. É vedada a imposição de limite para a quantidade de atestados ou certidões de execução de serviços para fins de comprovação de qualificação técnica dos licitantes quando o seu objetivo for, tão somente verificar empreendimentos anteriormente realizados pela licitante têm dimensão semelhante à do objeto do certame, excetuada a hipótese em que tal limitação tenha por finalidade única e exclusiva garantir que a empresa contratada detenha o conhecimento técnico e a capacidade operacional inerente à metodologia construtiva a ser aplicada. (TCU. Acórdão n. 1.240/2008, Plenário. Relator: Min. André Luís de Carvalho). Grifei.

(...) é vedada a imposição de limites ou de quantidades certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir. (TCU. Acórdão n. 772/2009, Plenário). Grifei.

Diante do exposto, está: a) devidamente materializada a obediência daquilo que se figura na Lei Geral de Licitações além da sólida jurisprudência do Tribunal de Contas da União no tocante ao ato de exigência de atestado único por item; b) Não há rigorismo e burocracia exacerbada no que diz respeito ao ato emanado pela Administração, uma vez que fora feita antes, uma acurada exegese de todos os elementos (Lei e a construção jurisprudencial) de maneira a que se vislumbra a possibilidade de realização do ato; e c) Está apresentada a justificativa técnica (vide os projetos anexos que deverão ser realizados).





Como já citado em ocasião pretérita, em licitações de projetos básicos da mesma natureza nesta Instituição, foram feitas 4 (QUATRO) concorrências (Itacoatiara, Eirunepé, Tefé e Humaitá) e mais 2 (DUAS) concorrências de remanescentes (Humaitá e Eirunepé) com as mesmas características editalícias, sem que se tenham movidos quaisquer recursos sobre o assunto (atestado único por item), havendo em cada certame realizado, acima de 04 (quatro) licitantes por obra e em locais com mais concorrência (Itacoatiara e Humaitá) quase 10 (dez) habilitações para apresentação de propostas, com acervos condizentes com o objeto. Isso posto, não há cabimento no que diz respeito à tese de mitigação do caráter competitivo das licitações, pois, com o atendimento dos critérios e complexidade da obra (explicitados anteriormente) e de edital, qualquer licitante pode ser habilitado e apresentar sua proposta.

Apresentadas as justificativas de não vedação à participação de micro e pequenas empresas, além das justificativas técnicas e jurídicas (*conditio sine qua non* ao uso de procedimento de exceção) da opção desta Administração em seu ato de não aceitar somatórios de atestados, passa-se agora às questões de possíveis desrespeitos de ordem principiológica no âmbito das licitações.

No desenvolvimento de seu documento, a REQUERENTE, cita alguns princípios que estariam sendo mitigados, que são: a) Princípio da Legalidade; b) Princípio da ampla concorrência e c) Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade. Isso posto, aliado ao desenvolvimento técnico deste parecer e na sua não aceitação das proposições da REQUERENTE pelas razões inscritas, não há de se falar em violações a princípios de direito, pois:

- a) O princípio da Legalidade, que determina a atuação do agente público em estrita obediência à lei (ao que ela determina ou autoriza). Isso posto, não há qualquer violação a este princípio pois as qualificações técnicas encontram no rol do art. 27 da Lei Geral de Licitações e se tem pleno conhecimento que este rol é verticalmente e horizontalmente taxativo. É plenamente lícito (e obrigatório) a solicitação da documentação pertinente e esta documentação são os atestados dos serviços no *quantum* e forma afixados. Mitigação e violação ocorreriam caso se deixasse de solicitar tal documentação e se permitisse que empresas competissem sem qualquer isonomia;
- b) O princípio da ampla concorrência, está vinculado à participação do número máximo de concorrentes (tecnicamente iguais entre si, CF, art. 37, inciso XXI, retrocitado), mas claramente quando se trata de competição está implícita a paridade (isonomia) entre os participantes, uma vez que não há competição saudável sem igualdade. A própria legislação (Lei Geral de Licitações, art. 3º). A igualdade é aqui perseguida por meio da inserção do critério de habilitação técnica (tomado como lícito e justificado neste documento). O acórdão 1.046/2008-Plenário-TCU, inclusive cita a



ampliação da disputa e o não comprometimento do interesse da Administração, que é a isonomia das propostas;

- c) O **princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade**, está relacionado ao “bom senso” da Administração e a compatibilidade entre o fim que se quer alcançar e o ato a ser utilizado para tanto. Ao se afixar os parâmetros de aceitabilidade dos atestados (o *quantum* e forma), não se fez uso em nenhum momento de critérios “fantasiosos”, “inventados” ou *sui generis*, o que seria revestir de subjetividade um julgamento que deve ser puramente objetivo e determinado. Dado isso, tomou-se como referência aquilo que se tem como interpretação da lei ao caso concreto e jurisprudências constituídas (pelo Tribunal de Contas da União) ao longo do tempo a casos que guardam semelhança entre si. A adoção destes critérios guarda sem sombra de dúvida razão e proporção aos direitos dos licitantes e aos objetivos da licitação.

Finalmente, julga-se bem parametrizada na técnica de engenharia construtiva e na técnica jurídica sobre licitações, as contrarrazões aqui apresentadas e com suficiente clareza acerca daquilo que o REQUERENTE motivou (e justificou) sua impugnação.

#### IV - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Diretoria de Obras e Serviços de Engenharia em apoio à Comissão Geral de Licitação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá, opta destarte:

- a. **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, haja vista o indeferimento completo do pleito do douto licitante pelas justificativas apresentadas.
- b. **DAR O DEVIDO PROSSEGUIMENTO AO CERTAME**, tendo em vista a **NÃO ALTERAÇÃO** das condições anteriormente propostas na licitação e esclarecidas as dúvidas do douto licitante.

É o parecer.

Diretoria de Obras e Serviços de Engenharia / Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional/IFAM

Elias Santos Souza  
Engenheiro Civil

Péricles Teixeira Veiga  
Engenheiro Civil

Cynthia de Faria Pinto  
Engenheira Civil