

11PROCESSO Nº:	@LCC 20/00217456
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de São Lourenço do Oeste
RESPONSÁVEL:	Rafael Caleffi
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de São Lourenço do Oeste
ASSUNTO:	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA, BEM COMO O FORNECIMENTO DE MATERIAL E MÃO DE OBRA PARA EXECUÇÃO DA CONSTRUÇÃO DA EBM SANTA MARIA GORETTI E QUADRA COBERTA, COM ÁREA TOTAL DE INTERVENÇÃO 6.095,96M ² , NO BAIRRO PROGRESSO, MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO DO OE
RELATOR:	Herneus De Nadal
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
RELATÓRIO Nº:	DLC - 347/2020

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos da análise dos Edital de Concorrência n. 006/2020¹, lançado pela Prefeitura Municipal de São Lourenço do Oeste, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada, bem como o fornecimento de material e mão de obra para execução da construção da EBM Santa Maria Goretti e quadra coberta, com área total de intervenção 6.095,96m², no bairro Progresso, município São Lourenço do Oeste – SC”, encaminhado a este Tribunal para exame preliminar, em cumprimento à Resolução n. TC-06/2001, nos termos da Instrução Normativa n. TC-21/2015.

A licitação, na modalidade Concorrência, tem abertura prevista para o dia 25/05/2020 às 08h00min.² e preço máximo estimado em R\$ 15.055.173,04³.

2. ANÁLISE

2.1. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA RESTRITIVA

O item 4.5.4 do Edital⁴ indica os critérios de qualificação técnica, conforme segue:

4.5.4 – Comprovação através de seu(s) Profissional(is) Técnico(s) com vínculo na empresa proponente, devidamente registrado(s) na entidade profissional competente – CAU e/ou CREA na data prevista para entrega da proposta, de ter executado serviços de características técnicas similares às do objeto da presente Licitação, mediante atestado de capacidade técnica, com sua respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT), expedido pelo CREA e/ou CAU, conforme abaixo, por ter realizado os serviços de:

1 Fls. 2 a 30

2 Fl. 2

3 Fl. 2

4 Fls. 7 e 8

- Execução de Fundação Profunda: com no mínimo 241,71m³ ou 3.047,50m²
- Execução de Estrutura de Concreto Armado: com no mínimo 254,60m³ ou 3.047,50m²
- Execução de Estrutura de Concreto Pré-Fabricado: com no mínimo 421,53m³ ou 3.047,50m²
- Execução de Laje Pré-Fabricada: com no mínimo 473,29m³ ou 3.047,50m²
- Execução de Cobertura: com no mínimo 1341,20m²
- Execução de Estrutura Metálica: com no mínimo 404,94m²
- Execução de Alvenaria: com no mínimo 2960,12m²
- Execução de Piso em Concreto: com no mínimo 348,62m²
- Execução de Instalação Elétrica: com no mínimo 3047,50m²
- Execução de Instalação Hidrossanitária: com no mínimo 3047,50m²
- Execução de SPDA: com no mínimo 3047,50m²
- Execução de Pintura: com no mínimo 5966,50m²

4.5.4.1 – Admite-se o somatório dos quantitativos de Acervos para fins de atendimento à área mínima prevista no item anterior, exceto no caso da Execução de Estrutura em Concreto Pré-Fabricado: com no mínimo 421,53m³ ou 3.047,50m² o qual é vedado o somatório devida a sua complexidade e relevância.

Sobre o caráter competitivo das licitações cita-se o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei Federal n. 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos

§ 1º **É vedado** aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, **cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Grifou-se)

O art. 30 da Lei Federal n. 8.666/1993 trata do rol máximo de exigências técnicas em licitações:

Art. 30. A documentação relativa à **qualificação técnica** limitar-se-á a:

[...]

II - **comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características**, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

[...]

§ 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 [...], **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; (Grifou-se)

Considerando o inciso II do artigo supracitado, verifica-se que os atestados solicitados pela Prefeitura tratam de atividades pertinentes à obra licitada. Entretanto, o inciso I do parágrafo 1º do mesmo artigo diz que estas exigências devem ser apenas em itens representativos economicamente.

Em relação a representatividade do valor do objeto, o Plenário do TCU teve oportunidade de se manifestar sobre o tema no Acórdão n. 2781/2017:

Concluiu afirmando que, porquanto o TCU em alguns acórdãos se posicionou que em edificações, onde geralmente a planilha é constituída por um número elevado de itens, é razoável a indicação de parcelas de maior relevância técnica e valor significativo a **partir de 2%** do valor do objeto (grifou-se).

Ou seja, a exigência de atestados de capacidade técnica deve ser limitada aos itens com relevância **técnica e econômica**. Considerando o orçamento básico da obra⁵, temos os seguintes dados:

QUADRO 1- REPRESENTATIVIDADE ECONÔMICA DOS SERVIÇOS QUE EXIGEM ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA

Item	Descrição	Valor (R\$)	Percentual do Total (%)
2.1	Fundação Profunda	355.942,80	2,36%
3.4 e 3.5	Estrutura de Concreto Armado	153.111,98	1,02%
3.1	Estrutura de Concreto Pré-Fabricado	2.413.370,10	16,03%
3.2	Laje Pré-Fabricada	195.530,03	1,30%
3.6	Cobertura	372.188,72	2,47%
3.4.1.1 , 3.4.1.2 e 3.4.1.3	Estrutura Metálica	152.620,91	1,01%
4.1.0.1	Alvenaria	635.421,49	4,22%

5 Fls. 434 a 466 e 494 a 507

e 4.2.0.1			
4.4.1.5 e 4.4.2.7	Piso em Concreto	220.672,42	1,47%
6	Instalação Elétrica	1.099.074,20	7,30%
7	Instalação Hidrossanitária	875.057,55	5,81%
9.5	SPDA	55.244,03	0,37%
8	Pintura	367.285,96	2,44%
-	Valor Total da Obra	15.055.173,04	

Fonte: Orçamento básico.

Verifica-se no QUADRO 1 que os itens “Estrutura Metálica”, “Piso em Concreto” e “SPDA” representam, respectivamente, 1,01%, 1,47% e 0,37% do valor da obra. Portanto, essas exigências não podem ser consideradas relevantes economicamente.

Além disso, há discrepâncias também na relevância técnica de alguns itens. Exigiu-se a qualificação técnica para “Fundação Profunda”, no qual o orçamento especifica como sendo estaca hélice contínua. Entende-se que, apesar deste item apresentar grande relevância técnica e financeira, é tipicamente subcontratado pelas construtoras, por se tratar de um serviço altamente especializado, ou seja, as empresas de construção do mercado dificilmente apresentam acervo técnico deste serviço. O mesmo acontece com os serviços de “Estrutura de Concreto Pré-Fabricado”, “Laje Pré-Fabricada” e “Estrutura Metálica”.

Neste sentido, a exigência de atestados técnicos desse tipo de serviço é incabível para fins de habilitação, justamente por restringir a participação de grande parte das empresas do mercado de construção civil. Tal entendimento é respaldado pelo Acórdão n. 2992/2011 do Plenário do TCU:

Acórdão n.º 2992/2011-Plenário, TC-008.543/2011-9, rel. Min. Valmir Campelo, 16.11.201

Não é cabível a exigência de **atestados de capacitação técnica** visando à comprovação de experiência para a execução de serviços técnica e materialmente relevantes, passíveis de serem executados apenas por poucas empresas, e que, por circunstância de mercado, **já se saiba de antemão que serão subcontratados**. (Grifou-se)

Entende-se a preocupação da administração em garantir a qualidade dos serviços executados, porém, esta garantia não deve comprometer o caráter competitivo da licitação. Neste sentido, a Lei (federal) n. 8.666/1993 estabelece no

art. 30, § 6º, os atestados de serviços indispensáveis à realização do contrato e pessoal técnico especializado pode ser atendida mediante declaração formal de sua disponibilidade **no ato de contratação**.

§ 6 As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal de sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

Sobre o somatório de atestados, apesar de possível a limitação de somatório, tal medida só seria possível com evidente comprovação de que, do contrário, não é possível comprovar a capacidade operacional da proponente. Observa-se que essa limitação foi exigida justamente de um serviço que deverá ser subcontratado.

Em consulta às empresas de estruturas pré-moldadas da região, verifica-se que o quantitativo do serviço exigido no edital em um único atestado não limita a concorrência. Porém, não são essas as empresas que usualmente participam de licitações de obras. Assim, essa limitação de atestados também torna o edital irregular. Reitera-se que, como as empresas especializadas teriam condições de atender a esse requisito, essa irregularidade seria sanada com a declaração no ato da contratação, conforme estabelece o art. 30, § 6º da Lei de Licitações, supracitado.

Restrições de qualificação técnica são irregularidades constantemente rechaçadas por essa Corte de Contas. Cita-se como jurisprudência as Decisões n. 578/2018 e 680/2018. Ainda, o próprio Município de São Lourenço do Oeste já teve uma licitação analisada por este Tribunal quanto a problemas na qualificação técnica, entre outras irregularidades (Processo @LCC 18/01094567).

No caso em tela, podemos considerar que a exigência de atestado sem relevância financeira, bem como a exigência de acervo técnico para serviços subcontratados e com limitação de atestados prejudica o caráter competitivo da licitação, afastando possíveis concorrentes do certame em desacordo com os art. 3º, § 1º, inciso I, art. 30, inciso II bem como o § 1º, inciso I, do mesmo artigo da Lei (federal) n. 8.666/93.

2.2. EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA INJUSTIFICADA

O item 4.5.6 do Edital⁶ trata sobre a visita técnica no local da obra:

4.5.6 – A visita ao local de realização das obras deverá ser realizada por responsável técnico (Engenheiro e/ou Arquiteto) da proponente, atestando que é conhecedora dos locais onde serão executados os serviços de que trata este Edital, e é ciente de todos os detalhes.

4.5.6.1 – Ao término da visita de que trata o item 4.5.6, a proponente firmará declaração, através de seu Responsável Técnico, de que, se vencedora do certame, cumprirá com as exigências do memorial descritivo previsto no Anexo III (Modelo de Declaração Anexo VIII). Referida declaração deverá ser anexada aos documentos de “Habilitação” (Envelope nº 01 – habilitação). OBS: Em caso de substituição do responsável técnico, o mesmo deverá ter habilitação devidamente comprovada. (Grifou-se)

Observa-se que o edital tem a obrigatoriedade da visita técnica sem apresentação de justificativas técnicas condizentes para tal exigência. No entanto, este Tribunal vem se posicionando no sentido de que a exigência de visita técnica deve ser evitada, salvo em casos excepcionalíssimos, nos quais a mesma deve ser abundantemente justificada no processo licitatório, o que não foi feito.

Destaca-se que a comprovação de que o licitante conheça as condições do local de execução do objeto está prevista no artigo 30, inciso III, da Lei n. 8.666/93, que elenca a documentação relativa à qualificação técnica. Eis o que dispõe o referido dispositivo:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

De modo geral, para atendimento ao art. 30, III, da Lei Federal n. 8666/1993, é suficiente a declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das informações necessárias à execução do objeto licitado, bem como do local para cumprimento das obrigações, como prevenção contra possíveis alegações de impossibilidade de execução do contrato ou demandas por revisão contratual em razão de circunstâncias passíveis de serem avaliadas nessas visitas.

A adoção desse entendimento não afasta a possibilidade de o interessado poder visitar as condições locais sempre que entender necessário. Para tanto, caberá à Administração, mesmo quando não fixar a visita como obrigatória,

disciplinar o exercício desse direito a ser exercido pelo licitante. Trata-se de um direito do particular de conferir sua própria capacidade técnica para executar o encargo, e de formular sua proposta de preço com base na realidade da contratação, uma vez que, ao realizar a visita técnica, o licitante tem a oportunidade de extrair detalhes do local de execução da obra ou do serviço.

Em que pese a importância da realização de visita técnica, é preciso reconhecer que a referida exigência limita o universo de competidores, visto que poderá acarretar ônus excessivo aos interessados que se encontram em localidades distantes do local estipulado para o cumprimento do objeto, restringindo à competitividade.

No exercício de sua discricionariedade, o gestor público fará constar do edital todas as exigências que entender necessárias à satisfação do interesse coletivo. Porém, em atendimento aos ditames constitucionais e aos princípios da licitação, essas exigências não podem ser abusivas, desnecessárias ou desproporcionais ao objeto do contrato. Ao contrário, devem ser definidas na exata medida para que não seja prejudicado o caráter competitivo do certame.

Qualquer previsão que extrapole a real necessidade poderá vir em prejuízo da competitividade e isonomia, além de comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa.

A realização da visita técnica só poderá ser obrigatória como condição de habilitação nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem, devendo estar devidamente fundamentada a exigência pela Administração, sob pena de configurar restrição à competitividade e afronta ao artigo 3º, § 1º, I da Lei Federal n. 8666/1993, que preceitua:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, **cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (grifou-se)

Inclusive, esse raciocínio está em consonância com o disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, que reputa como legítima apenas as “exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”:

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.** (Grifou-se)

Este é, também, o **entendimento** do TCU, assentado, por exemplo, nos acórdãos do Pleno do Tribunal 234/2015 e 3.373/2013, e **do TCE/SC** conforme demonstrado nas **Decisões 759/2018 e 536/2016**, de que a realização de visita técnica só deve ser exigida caso seja considerada “imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais”.

Conforme já exposto, a justificativa técnica para a exigência de visitação deve vir integrada no próprio edital, o que não ocorreu no Edital em tela. Assim, tal exigência, prevista na etapa de qualificação, afronta o art. 3º, § 1º e art. 30 da Lei Federal n. 8.666/93, bem como à Constituição Federal, que dispõe em seu art. 37, inc. XXI, que o processo de licitação pública somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

2.3. DA CAUTELAR

No que tange ao requerimento de medida cautelar para sustação do edital, consoante no art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 29 da Instrução Normativa TC n. 21/2015, em caso de urgência, havendo fundada ameaça de grave lesão ao erário ou a direito dos licitantes, bem como para assegurar a eficácia da decisão de mérito, mediante requerimento fundamentado do órgão de controle, ou por iniciativa própria, o Relator, sem a prévia manifestação do

fiscalizado, interessado, ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, determinará, através de despacho singular, à autoridade competente a sustação do procedimento licitatório até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Tribunal Pleno.

Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Verifica-se que há, nos autos, os pressupostos acima mencionados: a existência, no presente edital, de qualificação técnica restritiva, bem como de exigência de visita técnica injustificada. Ainda, a abertura dos referidos certames está prevista para 25/05/2020, sendo necessária a sustação cautelar para evitar a homologação e/ou a contratação do objeto com essas possíveis irregularidades.

3. CONCLUSÃO

Considerando que foram analisados alguns aspectos técnicos de engenharia do Edital de Concorrência n. 006/2020, lançado pela Prefeitura Municipal de São Lourenço do Oeste.

Considerando que a licitação analisada trata da contratação de empresa especializada, bem como o fornecimento de material e mão de obra para execução da construção da EBM Santa Maria Goretti e quadra coberta, com área total de intervenção 6.095,96m², no bairro Progresso, município São Lourenço do Oeste – SC.

Considerando que há exigências excessivas na qualificação técnica, o que compromete a competitividade do certame.

Considerando que foi exigida visita técnica injustificadamente.

Considerando que a abertura das sessão pública está prevista para o dia 25/05/2020.

Considerando a necessidade de concessão de medida cautelar para sustar o andamento do certame até que a Unidade faça as adequações necessárias ou apresente justificativa fundamentada pelas irregularidades apontadas.

Diante do exposto, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações sugere ao Exmo. Sr. Relator:

3.1. CONHECER o presente Relatório que, por força da Instrução Normativa n. TC-21/2015, analisou preliminarmente sob os aspectos técnicos de engenharia o Edital de Concorrência n. 006/2020, lançado pela Prefeitura Municipal de São Lourenço do Oeste, cujo objeto é a contratação de empresa especializada, bem como o fornecimento de material e mão de obra para execução da construção da EBM Santa Maria Goretti e quadra coberta, com área total de intervenção 6.095,96m², no bairro Progresso, município São Lourenço do Oeste – SC, com base nos ditames legais da Lei Federal n. 8.666/1993.

3.2. DETERMINAR CAUTELARMENTE, ao Sr. Rafael Caleffi, Prefeito Municipal de São Lourenço do Oeste e subscritor do edital, inscrito no CPF n. 026.437.969-18, com base no art. 29 da Instrução Normativa n. TC-21/2015 c/c o art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a **SUSTAÇÃO do Edital de Concorrência n. 006/2020** (abertura em 25/05/2020, às 08h), até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno, em face das irregularidades listas a seguir:

3.2.1. Edital com exigências de atestados técnicos para serviços sem representatividade econômica, também para serviço tipicamente subcontratado e com limitação de atestados, prejudicando o caráter competitivo da licitação em desacordo com os art. 3º, § 1º, inciso I, art. 30, inciso II bem como o § 1º, inciso I, do mesmo artigo da Lei Federal 8.666/93 (item 2.1 do presente Relatório).

3.2.2. Exigência injustificada de visita técnica, o que pode incorrer no descumprimento do art. 3º, § 1º, I da Lei Federal n. 8666/1993 c/c o art. 37, XXI da Constituição Federal (item 2.2 do presente Relatório).

3.3. DETERMINAR A AUDIÊNCIA do Sr. Rafael Caleffi, já qualificado, para que, no prazo de 30 dias, a contar do recebimento da deliberação, nos termos do art. 29, § 1º da Lei Complementar Estadual n. 202/00 e no inc. II do art. 5º da Instrução Normativa n. TC-0021/2015, apresente justificativas, adote as medidas corretivas necessárias ao exato cumprimento da lei ou promova a anulação da licitação, se for o caso, acerca das irregularidades apontadas no item 3.2 acima.

3.4. DAR CIÊNCIA da Decisão à Prefeitura Municipal de São Lourenço do Oeste, à Assessoria Jurídica e ao seu Controle Interno.

É o Relatório.
Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 19 de maio de
2020.

RENATA LIGOCKI PEDRO
Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

ROGÉRIO LOCH
Coordenador

DENISE REGINA STRUECKER
Diretora