

## JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 003-2013

**PROCESSO** : **Nº 54324081**

**PRÉ-QUALIFICAÇÃO** : **Nº 002-2013** - Pré-Qualificação de Empresas para a Execução das Obras e Serviços de Engenharia do “Corredor Goiás - BRT Norte-Sul”, consistindo na construção, reforma e ampliação de terminais de integração, construção das estações de embarque e desembarque, implantação de obras de arte tipo trincheiras e viário urbano, todos pertencentes ao Sistema Integrado de Transportes Coletivos da Região Metropolitana de Goiânia, conforme especificações e elementos técnicos constantes no edital e seus anexos.

A COMPANHIA METROPOLITANA DE TRANSPORTES COLETIVOS - CMTC, empresa pública instituída pela Lei Complementar Estadual nº. 34, de 03/10/2001, que modificou a Lei Complementar nº. 27, de 30/12/1999, na condição de titular dos serviços e gestora executiva da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC), CNPJ/MF nº. 05.787.273/0001-41, com sede à Primeira Avenida, número 486, Setor Leste Universitário, Goiânia, Goiás, autorizada pela Prefeitura de Goiânia através do Convênio nº 22-2012 de 07 de Dezembro e seus Termos Aditivos e cumprindo a Lei Complementar nº 171-2007 (PDIG), através da Comissão Permanente de Licitação, nomeada pela Portaria CMTC nº 20/2013, de 24 de Junho de 2013 reuniu-se nesta data, 07 de Outubro de 2013, às 09h30min, para proceder à análise e julgamento de impugnação interposto por EMSA – Empresa Sul Americana de Montagens SA., empresa interessada em participar do processo de Pré-Qualificação, acima mencionado.

### Da Impugnação:

Abaixo transcrevemos o pleito da impugnante.

“..., vem com o devido respeito frente à presença de Vossa Excelência, **IMPUGNAR** o Edital em epígrafe nos termos do art. 41, § 2º, da Lei nº 8.666/93, combinado com o artigo 10.6 e seu parágrafo único...:”

7.6.2 - A Qualificação Técnica da LICITANTE /PROPONENTE será avaliada por meio da **Capacitação Técnico-Profissional** e da **Capacitação Técnico-Operacional**, nas formas a seguir definidas:

(...)

#### **7.6.2.2 – Capacitação Técnica-Operacional:**

7.6.2.2.1 – Comprovação mediante Atestado de Responsabilidade Técnica, devidamente acervado no CREA ou CAU de que a empresa proponente possui aptidão para desempenho de atividades pertinentes e compatíveis, em prazo, características e complexidade tecnológica e operacional equivalente ao objeto da futura licitação concorrência para a contratação das obras de implantação do Corredor Goiás BRT NS, através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado por execução de obra em sistema viário em área urbana, inclusive com remanejamento de interferências, de características semelhantes as do objeto deste edital, sendo às parcelas de maior relevância, a saber:

(...)

#### **7.6.2.2 – Capacitação Técnica-Operacional:**

(...)

b) Execução de Passagem Inferior com seção mínima de 50m<sup>2</sup>, onde tenham sido executadas as seguintes quantidades:

b.1- Execução de Parede Diafragma e ≥ 50 cm, inclusive lama bentonítica e escavação ≥ 4.000m<sup>2</sup>

b.2- Execução de Concreto em Parede Diafragma ≥ 2.

c) Execução de obras civis, inclusive com desvio de tráfego, contendo implantações de terminais/ estações de embarque e desembarque de passageiros, onde tenham sido executadas as seguintes quantidades:

c.1- Terminais/Estações de Passageiros ≥ 15.000m<sup>2</sup>      c.2- Fornecimento e Montagem de estrutura em aço ≥ 235 t.

(...)

7.6.2.2.4 – Deverão ser observadas as seguintes condições na apresentação dos atestados:

a) A(s) certidão(ões) e/ou atestado(s) apresentado(s) deverá(ão) conter as seguintes informações básicas:

- Nome da CONTRATADA e do CONTRATANTE;
- Identificação do contrato (tipo ou natureza do serviço);
- Localização dos serviços;
- Especificações e demais dados técnicos;
- Serviços executados (discriminação, tipo e quantidades de equipamentos e serviços);
- Vigência do Contrato;
- Nome do responsável Técnico, registrado no CREA ou CAU.

(...)

c) O item 7.6.2.2.1 deverá ser atendido na sua totalidade com o máximo de 3 (três) contratos, permitidos a somatória das quantidades dos mesmos.

(...)

Ante o asseverado, e por tudo que foi exposto, a EMSA- Empresa Sul Americana de Montagens AS requer, como pedidos alternativos: i) – ou anula-se todo o ato convocatório, ii)- ou exclui-se/altera-se do edital as seguintes exigências: a) item 4.6.2.2.1, ..... Requer ainda que a presente impugnação seja enviada a instância superior, em caso de indeferimento dos pleitos formulados pela impugnante.”

#### **Das Considerações da CPL-CMTC:**

**A CPL – CMTC** em análise a impugnação feita tempestivamente pela EMSA – Empresa Sul Americana de Montagens SA., faz abaixo as considerações que julga necessárias para os itens do Edital de Pré-Qualificação 002-2013, abaixo:

- Itens 7.6.2.2 e 7.6.2.2.1, que contêm exigências de qualificação técnico-operacional;
- Item 7.6.2.2.4, a) que relata as informações básicas contidas em um atestado e c) que permite a comprovação do serviço exigido no item 7.6.2.2.1 por no máximo 3 (três) contratos.

A despeito das alegações formuladas pela Impugnante, não existe ilegalidade a inquirar os itens editalícios questionados, os quais se encontram

em perfeita harmonia com a legislação e os princípios de direito que regem a matéria. Senão, vejamos:

O procedimento licitatório possui raiz constitucional, estando assim previsto no art. 37, XXI, da Carta Magna:

*“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” – grifo nosso.*

No âmbito infraconstitucional, em nível federal, as licitações são reguladas pela Lei nº 8.666/93, cujo artigo 30, em seu inciso II, contempla as exigências de qualificação técnica e arrola, dentre elas, a *“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”*.

O dispositivo legal acima mencionado também dispõe, em seu parágrafo 1º, que a comprovação da aptidão referida em inciso II, *“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 ...”*.

Assim, se chega à conclusão que a legislação autoriza que a Administração Pública verifique se as empresas que irão participar do certame licitatório possuem, efetivamente, condições de executar satisfatoriamente o objeto contratual, de modo a resguardar o interesse público.

Nesse contexto, as exigências de qualificação técnica visam à demonstração, pelos licitantes, do domínio de conhecimentos e habilidades, teóricas e práticas, para execução do objeto que será contratado. Ou seja, incumbe aos licitantes demonstrar serem possuidores de experiência pretérita na execução de empreendimento de características semelhantes àquele que é objeto do certame licitatório.

A propósito do tema, vale destacar as lições, sempre atuais, do saudoso mestre Hely Lopes Meirelles:

*“A comprovação da capacidade técnico-operacional continua sendo exigível, não obstante o veto aposto à letra b do §1º do art. 30. Na verdade o dispositivo vetado impunha limitação a essa exigência e a sua retirada do texto legal deixou a critério da entidade licitante estabelecer, em cada caso, as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, exigências, essas, que devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação” – Direito Administrativo, 20ª ed., 1995, p. 270.*

Interessa destacar, também, o entendimento de outro notável e saudoso doutrinador, o professor Carlos Pinto Coelho Motta, que em sua obra *“Eficácia nas Licitações e Contratos”* (1994, p. 149), ao citar Antônio Carlos Cintra do Amaral, registra que:

*“1. Para efeito de qualificação técnica de empresas licitantes, a Administração deve, com base na Lei 8.666/93, exigir atestados referentes à sua capacitação técnica, com vistas à ‘comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação’ (art. 30,II).*

*Além da aptidão da empresa, comprovável em função de sua experiência, a Administração deve exigir comprovação da ‘capacitação técnico-profissional’, nos termos do §1º do mesmo art. 30. Essas comprovações podem ser dispensadas no caso de obras licitadas mediante a modalidade ‘Convite’ (§1º do art. 37).*

*2. A Lei nº 8.666/93 não estabelece limites para exigências quanto à capacitação técnico-operacional de empresas licitantes, devendo tais limites, portanto, ser estabelecidos em cada caso, levando-se em conta a pertinência e compatibilidade a que se refere o inc. II do art. 30, bem como a noção de indispensabilidade, contida no inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal” – grifo nosso.*

Traçados, acima, os contornos legislativo e doutrinário acerca do tema, importa notar que, na presente hipótese, a Administração Pública, atenta às particularidades do caso concreto, estabeleceu exigências, que recaem sobre as parcelas de maior valor e relevância técnica e que são necessárias para a comprovação da efetiva experiência anterior dos licitantes na execução de obras e serviços com complexidade e características técnicas similares às do objeto licitado:

- Item 7.6.2.2 – Capacitação Técnica-Operacional:  
Item 7.2.2.2.1 (...)

Exigência de comprovação de “execução de obra em sistema viário em área urbana, inclusive com remanejamento de interferências”:

A licitante deverá comprovar sua experiência em logística, planejamento e execução de obras em área com grande volume de tráfego e densamente povoadas, ou seja, deverá demonstrar a sua aptidão para prestar os serviços sem colocar em risco a segurança do imenso contingente de pessoas que circunda ou circula pelas áreas das obras, como também sem causar danos às propriedades e bens de terceiros.

Dentro desse contexto, deve ser ressaltado que, justamente por se tratar de áreas urbanas, será necessário que a futura contratada remaneje um grande número de interferências (por exemplo, redes de água, telefonia, energia e esgoto). As interferências dizem respeito a serviços públicos que são usufruídos pela coletividade em geral, não podendo, portanto, sofrer dano ou ter seu funcionamento afetado.

Logo, é de suma importância que as licitantes demonstrem experiência prévia na execução de obras em área urbana e com grande número de interferências, sob pena de contratar-se empresa que não reúna tais qualificações e que poderá causar danos relevantes para a população e à Administração Pública.

Ademais, ao contrário do que a Impugnante alega, não se verifica a violação ao parágrafo 5º do artigo 30 da Lei 8.666/93, que veda a exigência de comprovação de atividade ou aptidão em local específico.

A exigência de experiência na execução de obras em área urbana não viola o artigo acima citado porque diz respeito à própria natureza das obras licitadas que, como se sabe, deverão ocorrer em áreas densamente povoadas, com elevado volume de tráfegos de veículos e pessoas, e com uma grande quantidade de interferências. E, conforme abordado acima, se mostra

necessária a exigência em comento, sob pena de se colocar em risco o interesse público.

- Item 7.6.2.2.1, letra “b” – exigência de comprovação de “execução de passagem inferior com seção mínima de 50m<sup>2</sup>”:

1. “b.1” – exigência de comprovação de “execução de parede diafragma e  $\geq 50$  cm, inclusive lama bentonítica e escovação  $\geq 4.000$  m<sup>2</sup>”; e
2. “b.2” – exigência de comprovação de “execução de concreto em parede diafragma  $\geq 2.000$  m<sup>3</sup>”.

Esta exigência é necessária pelo valor representativo e complexidade da realização de obras em área urbana, visto que deverão ser atendidos todos os padrões de qualidade e da boa técnica para a sua execução.

É ainda necessária para garantir a segurança de todos que estarão circulando ao redor das obras, visto que o sistema viário permanecerá em pleno funcionamento, com tráfego intenso.

Deve ser também lembrado que a execução eficiente da parede de diafragma exige a execução de um muro vertical, no subsolo, com profundidade constante em projeto, afim de absorver cargas axiais, empuxos horizontais e momentos fletores.

Além disso, como tratamos de passagem inferior, execução, acompanhamento e monitoramento das estruturas circunvizinhas deverão ser cuidadosamente monitorados, uma vez que o tráfego de veículos gera uma grande carga temporária com ciclos definidos, que pode causar colapso das estruturas.

Portanto, a exigência em comento visa garantir a qualidade da execução das obras, bem como a segurança de todos que circulam diariamente pela região.

- Item 7.6.2.2.1, letra “c” – Execução de obras civis, inclusive com desvio de tráfego, contendo implantações de terminais/ estações de embarque e desembarque de passageiros, onde tenham sido executadas as seguintes quantidades”:

“c.2” – *Fornecimento e Montagem de estrutura em aço  $\geq 235$  t*”

Esta exigência é necessária pelo valor representativo e complexidade da realização de obras em área urbana, visto que deverão ser atendidos todos os padrões de qualidade e da boa técnica para a sua execução.

A comprovação do fornecimento e montagem de estrutura de aço em terminais e/ou estações de passageiros se mostra pertinente porque, no presente caso, a futura contratada enfrentará a complexidade de execução dessa estrutura em espaço confinado, com inúmeros diversos riscos de montagem, transporte e carregamento das peças em locais de difícil acesso.

Agrava essa situação o intenso tráfego veículos e pessoas que deverão continuar a circular pela área com segurança.

Além disso, deverá ser assegurado o armazenamento seguro dos materiais em locais movimentados, uma vez que os mesmos apresentam agentes químicos, inflamáveis e tóxicos que deverão ser controlados de forma segura dentro do espaço urbano.

Portanto, está demonstrada a importância da execução da atividade exigida com as características estabelecidas no instrumento convocatório, de modo a assegurar que o objeto contratual seja executado de forma eficiente, segura e otimizada.

No que diz respeito ao disposto no item 7.6.2.2.4, tem-se que o mesmo não se mostra ilegal, posto tratar-se de medida necessária à comprovação da qualificação técnica por parte dos licitantes:

- Item 7.6.2.2.4, a) A(s) certidão(ões) e/ou atestado(s) apresentado(s) deverá(ão) conter as seguintes informações básicas:

A CPL entende que as informações elencadas neste subitem são informações de praxe, já concebidas no contrato firmado entre o contratante e o contratado e que caracterizam o fornecimento bem como a execução do objeto contratado.

- Item 7.6.2.2.4, c) que permite a comprovação do serviço exigido no item 7.6.2.2.1 por no máximo 3 (três) contratos:

Primeiramente ressaltamos que nenhuma parcela de serviço foi exigida em quantitativos superiores a 40% da respectiva parcela no objeto licitado. Além disso, é permitida a associação de empresas em consórcio de até 03 (três) participantes. Portanto, não há como falar em restrição indevida da competitividade do certame.



Deve ainda ser salientado que as obras são compostas por 03 (três) grandes atividades, se considerarmos sua complexidade e valor, e a solicitação de 03 (três) contratos se mostra pertinente a estas principais e mais relevantes atividades, conforme demonstrado abaixo:

1. Execução de Pavimento Rígido e Flexível;
2. Execução de Passagem Inferior;
3. Implantações de terminais / estações de embarque e desembarque de passageiros.

Desta forma, solicita-se que a empresa ou consórcio que participe do certame possua em seu acervo técnico operacional: (i) pelo menos um contrato para cada atividade mencionada acima; (ii) e, somente 40% do total a ser executado, permitindo-se ainda, a associação das licitantes por meio de consórcio para o fim de aumentar a competitividade.

Por outro lado, as atividades que compõem cada grupo não se apresentam passíveis de divisão. Isto porque uma obra desse porte, possuidora das características e complexidades já abordadas acima, exige execução concomitante, com velocidade, sem perder de vista os padrões de segurança e qualidade aplicáveis, e respeitados os prazos contratuais.

Portanto, no presente caso, a reunião das atividades que compõem cada grupo é medida necessária para uma correta avaliação da dos licitantes executarem satisfatoriamente o objeto contratual.

Portanto, nesta hipótese, existem justificativas técnicas que respaldam a exigência de que ora se trata, valendo, nesse tocante, trazer a baila o Acórdão nº 2898/2012, do Plenário do Tribunal de Contas da União, que assim decidiu:

***“9.3.3. a limitação de número de atestados para comprovação de quantitativos mínimos só é possível em casos excepcionais, quando imprescindíveis para garantir a perfeita execução do objeto licitado e mediante justificativa técnica plausível de que a aptidão técnica das empresas não pode ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado, em atendimento ao art. 30, §§ 1º, 3º e 5º, da Lei 8.666/1993 (Acórdãos 1898/2006, 170/2007, 983/2008, 1237/2008, 2255/2008, 2882/2008 e 772/2009, todos do Plenário)” – grifo nosso.***

Por fim, as alterações realizadas no edital se fizeram com o intuito de aprimorar o texto, visando à correção de alguns equívocos de natureza semântica, formal e até de incoerências.

As alterações / correções realizadas e elencadas no documento de impugnação se deram pelo seguinte:

- Item 7.6.2.2.1, item 7.6.2.2.1, letra b e item 7.6.2.2.1, letra c - Inclusão dos termos “Remanejamento de interferências”, “Execução de passagem inferior” e “Desvio de tráfego”: Conforme justificado acima, tais características são intrínsecas ao objeto de contratação, sendo a administração obrigada a garantir que a empresa contratada tenha experiência em tais serviços. Vejamos o objeto da licitação: “Execução das Obras e Serviços de Engenharia do “Corredor Goiás - BRT Norte-Sul”, consistindo na construção, reforma e ampliação de terminais de integração, construção das estações de embarque e desembarque, implantação de obras de arte tipo trincheiras e viário urbano, todos pertencentes ao Sistema Integrado de Transportes Coletivos da Região Metropolitana de Goiânia, conforme especificações e elementos técnicos constantes nos anexos”. Notadamente o Corredor Goiás Norte-Sul é composto de várias e importantes ruas e avenidas que cortam a cidade de Goiânia de uma extremidade à outra, além de terminais e estações já existentes, que compõem à Rede Metropolitana de Transporte Coletivo – RMTTC, sendo que os serviços de transportes, tanto coletivo (ônibus) quanto individuais (carros, motos, bicicletas e pedestres) continuarão em funcionamento no decorrer da referida obra. Por tanto não é possível pensar em substituição de pavimento, construção, reforma e ampliação de Terminais e Estações e construção de Trincheiras sem a realização de inúmeros Desvios de Tráfego, Remanejamento de Interferências e Execução de Passagem Inferior (Trincheiras).
- Item 7.6.2.2.4 - Quantidade de atestados: Se analisarmos o edital Nº 001/2013 (revogado) veremos que houve um equívoco que provocava uma incoerência no item em questão. Enquanto a letra c, do item 7.6.2.2.4 possuía o seguinte texto: “Serão admitidos no máximo a somatória de 3 (três) atestados para se chegar aos quantitativos exigidos para cada um dos tópicos elencados no item 7.6.2.2.1”, que em outras palavras, condicionava a comprovação da Capacitação Técnico-Operacional em até 21 (vinte e um) atestados, o item 7.9.17.3, trazia o seguinte texto: “A prova da Qualificação Técnico Operacional, constante no item 7.6 – DA HABILITAÇÃO, será exigida de todas as empresas que compõem o consórcio e para os itens 7.6.1 e 7.6.2 será admitido o somatório dos quantitativos de cada consorciado, alterando apenas o que diz o item 7.6.2.2.4 em sua letra c), pois a serão aceitos apenas 2 (dois) atestados para se comprovar os quantitativos do item 7.6.2.2.1.”, que resumindo pressupõe que na hipótese de formação de consórcio a



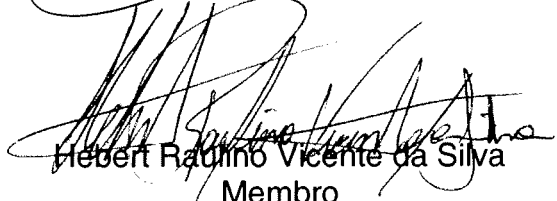
comprovação da Capacitação Técnico-Operacional do mesmo deveria ser comprovada através de, no máximo, 2 (dois) atestados. Ou seja, é claro que a Administração, quando da publicação deste edital, não tinha a intenção de provocar tamanha disparidade, sendo que na hipótese de Empresa Individual seria permitido o uso de 21 (vinte e um) atestados, enquanto que em consórcio seria permitido o uso de apenas 2 (dois) atestados. Esse equívoco foi corrigido pela publicação do edital Nº 002/2013 (em vigor) sendo no mesmo permitido que a comprovação da Capacitação Técnico-Operacional, tanto para Empresas individuais quanto Empresas em Consórcio, será comprovada por meio de 3 (três) atestados.

**Do Julgamento:**

**Conclusão:**

Por todo o exposto, a Comissão Permanente de Licitação julga **IMPROCEDENTE** a impugnação ao edital apresentada pela EMSA – Empresa Sul Americana de Montagens SA, tendo indeferido todos os pleitos feitos pela impugnante.

  
**Benjamin Kennedy Machado da Costa**  
Presidente

  
**Hebert Raulino Vicente da Silva**  
Membro

  
**Rose Vieira Gomes Bezerra**  
Membro