

## JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO Nº 002-2014

**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.

**FEITO** : **RECURSO ADMINISTRATIVO**

**RAZÕES** : **JULGAMENTO DE HABILITAÇÃO**

**RECORRENTE** : **CONSÓRCIO RV – HAP – CONVAP**

**RECORRIDA** : **CPL – CMTC**

### DOS FATOS

Recurso Administrativo interposto *tempestivamente* pelo **CONSÓRCIO RV – HAP - CONVAP**, com fundamento no artigo 109, inciso I, alínea "a" da Lei nº 8.666/93 e do item 7.3. do edital, por meio de seu representante legal, inconformado com a **DECISÃO** da Comissão Permanente de Licitação da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos - CMTC, que no julgamento da documentação de habilitação da Pré-Qualificação – Edital nº 002/2013, o **INABILITOU** por deixar de cumprir exigências do citado Edital, consubstanciadas no item 7.6, subitens 7.6.2.1.2; 7.6.2.2 e 7.6.2.2.1, alíneas "b.1"; "b.2." e "c.2."

### DAS FORMALIDADES LEGAIS

Nos termos do § 3º do art. 109 da Lei nº 8.666/93, devidamente cumpridas as formalidades legais, registra-se que foram cientificados todos os demais licitantes da existência e trâmite do Recurso Administrativo interposto, conforme comprovam os documentos acostados ao Processo de Licitação supracitado.



## DO JULGAMENTO DA HABILITAÇÃO

Da análise da documentação apresentada pelo licitante, a CPL constatou que a licitante não atendeu parte das exigências editalícias: item 7.6, subitens 7.6.2.2 e 7.6.2.2.1, alíneas “b.1”; “b.2” e “c.2” e subitem 7.6.2.2.4, letra “c”, do Edital de Pré-Qualificação nº 002/2013, de acordo com as razões contidas no Relatório de Julgamento da Habilitação, publicado em 17/12/2013, conforme a seguir transcritos:

*“7.6. A qualificação Técnica será comprovada mediante apresentação dos seguintes documentos:*

*(.....)*

### **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 com remanejamento de interferências de características semelhantes as do objeto deste edital, sendo as parcelas de maior relevância, a saber:**

**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 = 2.000m<sup>3</sup>**

**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 = 235 t**

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

*(.....);*

*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.”*

### **RESUMO DAS ALEGAÇÕES DO RECORRENTE**

Rebela-se o Recorrente contra a decisão da Comissão Permanente de Licitação por INABILITÁ-LO na Pré-Qualificação – Edital 002/2012, fazendo-o através das seguintes **alegações**:

Alega que a desconsideração da CAT nº 238314 pela Comissão na análise da capacidade técnica do licitante foi equivocada. Embora o atestado não esteja em nome de empresa que integra o consórcio, ele foi apresentado para atender ao item da capacidade técnico profissional (item 7.6.2.1.2) e não para a capacidade técnico-operacional.

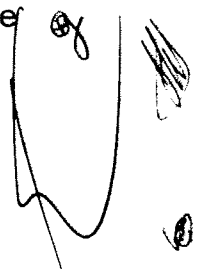
Que para a comprovação da execução dos serviços constantes da alínea “b” – passagem inferior, parede diafragma e concreto em parede diafragma – deve ser considerado pela Comissão o atestado da CAT nº 049/94 (fls. 324 a 326).

Que a supracitada CAT tem como objeto a execução do serviço de parede diafragma em barragens, e que a complexidade de execução deste serviço não se difere em virtude do local de execução, se em passagem inferior, barragens, eclusas, portos, etc. Desta forma, segundo o Recorrente, não faz a menor diferença na avaliação da Capacidade Técnica-Operacional do Licitante. Afirmando que *o deve ser avaliado e exigido é volume de parede escavada/executada e o concreto fornecido e aplicado e não o local específico (passagem inferior).*

Ainda sobre este tópico, acrescenta o Recorrente que estes serviços (execução de parede diafragma) geralmente são terceirizados e que o licitante precisaria comprovar apenas o gerenciamento de obra similar ao objeto do certame. Por fim, cita o §5º, do art. 30, da Lei nº 8.666/93, para mostrar que a legislação veda a exigência de obras em “locais específicos”, o que frustraria o caráter competitivo do certame.

Na mesma esteira, o licitante alega que atende a exigência contida na alínea “c.2” da qualificação técnica-operacional (fornecimento e montagem de estrutura em aço), pois esses serviços estariam comprovados nas CATs nºs 0538/2008 e 4.296/02, em quantidade muito superior à exigida no edital.

Pleiteia o Licitante que as exigências editalícias sejam analisadas, a fim de se observar a similaridade de serviços e não a similaridade da obra nos atestados apresentados, para que a proposta escolhida seja realmente aquela que



trouzer um maior número de elementos positivos à Administração. Para exemplificar, cita doutrina e jurisprudência sobre os pontos levantados.

Ao final requer, ainda, a reformulação da decisão da Comissão Permanente de Licitação no julgamento da Habilitação, já que demonstrou a antijuridicidade de sua inabilitação, declarando-a *habilitada* no presente certame.

## **DO MÉRITO**

### **Da atuação da Comissão**

A lei 8.666/93, que regulamenta as licitações, estabelece:

Art. 6º Para os fins desta Lei considera-se:

(...)

XVI – Comissão – comissão, permanente ou especial, criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.

Art. 3º A Licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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 dão correlatos.

Com relação ao procedimento formal adotado pela Comissão, ensinou o doutrinador Hely Lopes Meirelles:

“Procedimento formal significa que a licitação está vinculada às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases. Não só a Lei, mas ao regulamento, as instruções complementares e o edital pautam o procedimento da licitação, vinculando a Administração e os licitantes a todas as exigências, desde a convocação dos interessados até a homologação do julgamento”.

Vale trazer a lume o que preceitua a própria Lei de Licitações em seu artigo 43, *verbis*:

Art. 43. A Licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

§ 1º A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas serão realizadas sempre em um ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão.

§ 2º Todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão.

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente na proposta.

Como visto nos artigos acima elencados e na doutrina, a atuação da Comissão atendeu estritamente ao estabelecido na Lei, em especial aos 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 e com observância expressa ao princípio constitucional da isonomia entre os licitantes.

Assim a inabilitação de empresas que não atenderam ao estabelecido no Edital deu-se de forma objetiva dentro da estrita legalidade

### **DA ANÁLISE DO RECURSO**

Após o reexame baseado nas alegações do Recorrente exposta no Recurso Administrativo e nos documentos constantes do Processo Licitatório supracitado, respeitando os princípios da razoabilidade, legalidade, competitividade, igualdade, probidade administrativa e vinculação ao edital conforme as disposições insertas no Edital nº 002/2013, de Pré-Qualificação, esta Comissão Permanente de Licitação tem a expor o que se segue:

Quanto à desconsideração da **CAT nº 238314** na análise da capacitação técnica do licitante, faz-se necessário um esclarecimento ao exposto pelo Recorrente em sua peça recursal. A desconsideração foi feita somente na análise da capacidade técnico-operacional e não para a capacitação técnico-

profissional. Conforme consta no Relatório de Julgamento, na parte pertinente a esse consórcio, em sua última linha, está grafado que as exigências não especificadas no quadro foram atendidas pela empresa. Isto significa que a referida CAT foi considerada somente para a atestação da capacitação técnico-profissional.

No caso do edital de Pré-Qualificação ora em análise o objeto está definido como:

*"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."*

Dentro desta definição, é possível identificar três grupos de serviços de engenharia que integram a obra objeto do futuro edital:

- Reforma e ampliação de terminais de integração e construção de estações de embarque e desembarque;
- Implantação de obras de arte do tipo trincheira; e
- Viário urbano.

O projeto de engenharia do Corredor Goiás - BRT Norte Sul foi a base para a determinação destes grupos que, não por acaso, são as parcelas de maior relevância da obra. A qualificação técnica das empresas participantes da concorrência deveria ser demonstrada para estes serviços, em tipos e quantitativos estabelecidos nos itens 7.6.2.1.1 e 7.6.2.2.2.

Conforme se vê do subitem 7.6.2.2.1 do edital em questão, acima transcrito, para a capacitação técnico-operacional foi feito um desdobramento dos serviços da obra de forma que a qualificação técnico-operacional da licitante pudesse ser feita com a comprovação da execução de serviços similares aos que serão contratados. Em momento algum se exigiu experiência anterior idêntica e nem similaridade de "obra". O que se exige no edital é a *similaridade dos serviços*. E esta similaridade deve ser demonstrada tanto na técnica de execução dos serviços, quanto na sua operacionalização.

Há de se frisar que sempre no intuito de obter a contratação mais vantajosa para a Administração, a Lei não nos confere poderes para que seja afastado este objetivo, mas sim nos dá ferramentas e regras para que esta contratação

seja feita de modo seguro, afastando ajustes temerários, e que possam comprometer a conclusão do objeto e, também, que garantam a isonomia a todos os participantes da licitação. Cujas normas legais foram devidamente cumpridas pela CMTC neste edital.

Vejamos como o texto do § 3º, art. 30 da Lei nº 8.666/93 trata do assunto:

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

*(.....)*

*§ 3º Será sempre admitida à comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de **complexidade tecnológica e operacional** equivalente ou superior.” (grifamos)*

Para que o licitante tenha seu atestado aceito na qualificação técnica de um certame, a obra ou serviço constante no atestado deve satisfazer, ao mesmo tempo, aos dois critérios estabelecidos no artigo retromencionado: *complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.*

Portanto, não basta que o serviço constante no atestado seja realizado utilizando a mesma técnica que o objeto da licitação. **A técnica compõe uma parcela do todo a ser demonstrado. Soma-se a ela a operacionalidade da execução.** O resultado destes dois quesitos, a complexidade tecnológica e as complexidades operacionais, quando equivalente ou superior ao exigido no edital, devidamente provados no atestado apresentado, devem ser aceitos para a qualificação técnica da licitante.

Se fosse admitida experiência fora de área urbana, esta Comissão Permanente de Licitação **estaria desvinculando o serviço do objeto do edital**, e deixando de verificar a real qualificação da empresa que venha a ser vencedora do certame. **O ambiente urbano guarda peculiaridades que estão ausentes nas áreas rodoviárias, aeroportuárias, hídricas e demais.**

Queremos dizer, por exemplo, que executar uma parede diafragma em uma barragem traz à empresa experiência desta técnica construtiva. Porém, **executá-la em uma barragem não guarda similaridade com a sua execução em ambiente urbano.**

Reafirmando as razões trazidas por esta Comissão, quando do julgamento das impugnações ao presente edital, tem-se que a cidade está constantemente se movimentando, o que impõe restrições à realização de obras e intervenções, que os demais ambientes não vivenciam. Os sistemas de abastecimento de água, coleta de esgoto, redes de energia, telefonia, edificações vizinhas,

patrimônio histórico, trânsito, limitações de espaço, de tráfego e sonoras, além da constante presença humana na circunscrição da obra, torna o que seria a execução de um só serviço numa tarefa multidisciplinar.

A cidade de Goiânia é uma grande metrópole, onde essas restrições e limitações são exacerbadas, pois o Corredor Norte-Sul atravessará bairros de alta densidade populacional, tanto residencial como comercial e com elevado volume de tráfego de veículos e pessoas e requererão uma grande quantidade de interferências.

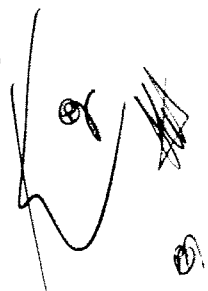
De modo que existe, no ambiente urbano, uma matriz de serviços, onde um de seus componentes se encontra quantificado nas exigências técnicas do edital. Os demais componentes são intrínsecos ao ambiente urbano e não podem dele se dissociar.

A alegação do Consórcio Recorrente de que os serviços descritos nas alíneas “b” e suas correspondentes alíneas “b.1” e “b.2.” , do subitem 7.6.2.2.1 do presente edital, que tratam de serviços de execução de passagem inferior e de parede de diafragma, devem ser considerados como comprovados, através da execução de serviços similares, constantes no atestado da CAT 049/94 (fls. 324 a 326) não encontra amparo técnico nas normas de engenharia e nem na legislação pertinente.

É preciso esclarecer que os serviços constantes no atestado da CAT 049/94 não guardam similaridade com aqueles descritos nas alíneas supracitadas, pois o local de execução do serviço – uma barragem – não garante à empresa a experiência operacional desejada pela Administração Pública para executar as obras em ambiente urbano. Nenhuma das interferências encontradas na área urbana se faz presente numa barragem: um local isolado, sem tráfego de veículos, tampouco de pessoas, sem a presença de sistemas que possam provocar qualquer interferência ao longo da execução dos serviços. Reafirma-se, pois, que o domínio da técnica de execução, quando dissociada da operacionalidade, não qualifica a empresa à execução dos serviços nos moldes necessários e exigidos para este Edital nº 002/2013-Pré-Qualificação.

Como também, a alegação do Recorrente de que os serviços de parede diafragma, geralmente, são terceirizados não podem ser aceitas por esta Comissão. Sendo parte integrante das parcelas de maior relevância da obra, este serviço deve, obrigatoriamente, ser executado diretamente pela contratada. Seria, no mínimo, descabido por parte da Administração exigir uma experiência de um serviço que a detentora do atestado não o executaria.

Relativamente à alegação da Recorrente de que o §5º, do art. 30, da Lei nº 8.666/93 veda a exigência de obras em “locais específicos”, pois frustraria o





caráter competitivo do certame, não procede. O dispositivo legal supracitado está sendo erroneamente interpretado pela Recorrente ao fazê-lo de forma ampla e absoluta. Há que serem observadas as peculiaridades e especificidades do objeto licitado, quando da análise do caso concreto. Vejamos a sua transcrição a seguir:

“Art. 30. (...)”

*§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.”*

O Edital nº 002/2013-Pré-Qualificação ao trazer no rol de suas exigências de habilitação, a necessidade da execução dos serviços em área urbana, não contraria a vedação do citado dispositivo legal. Veja que o referido edital não está determinando o local da prestação do serviço, mas sim, **a característica deste local**. Esta exigência de obra em local urbano é primordial para o atendimento do interesse público, no presente caso.

Avalizando este entendimento, cita-se o professor Diógenes Gasparini, em seus ensinamentos sobre esta questão (in Revista Zênite Licitações e Contratos – ILC, Curitiba: Zênite, n. 200, p. 1014, out. 2010, seção Doutrina):

#### “LIMITAÇÃO A LOCAIS ESPECÍFICOS

*A execução de um contrato, especialmente de obra ou serviço de engenharia, pode ser mais difícil e exigir mais empenho e técnica do contratado, consoante o local em que será executado, a exemplo da construção sobre um terreno árido, alagado ou firme, **no centro de uma grande cidade, onde devem ser levados em conta os prédios vizinhos e os equipamentos urbanos e comunitários existentes**, ou em área com menor incidência dessas dificuldades. Assim, a empresa que passou por uma dessas situações adquiriu maior experiência e isso pode assegurar à Administração Pública licitante maior certeza, segurança e boa execução do contrato, cujo objeto é uma obra desejada em um desses locais. Não obstante esse seja o interesse da Administração Pública, a Lei Federal Licitatória impede que o edital exija essa comprovação, consoante estabelece o § 5º do seu art. 30. Mesmo assim, **entendemos que se tal experiência for indispensável para a adequada, segura e boa execução do contrato, a exigência pode e deve ser feita, e o interessado no procedimento licitatório deve atendê-la, sob pena de inabilitação**. É evidente que seria despropositada e afrontosa ao disposto no parágrafo em apreço se a exigência se referisse a uma específica cidade. Assim, o interessado que demonstrasse ter executado objeto semelhante (prédio de 25 andares no centro de São Paulo) ao da licitação (prédio de 30*

*andares) estaria atendendo plenamente à exigência, ainda que não tivesse comprovado a execução de obra similar na cidade de Belo Horizonte, onde seria executado o contrato e exigia o edital. Sua inabilitação seria ilegal como ilegal já era a exigência de sua comprovação em tais termos.”*

A exigência de experiência da execução de obras em área urbana não viola o artigo supracitado por que diz respeito à própria natureza das obras licitadas que, como se sabe, deverão ocorrer em áreas densamente povoadas, com elevado volume de tráfego de veículos e pessoas, e com uma grande quantidade de interferências.

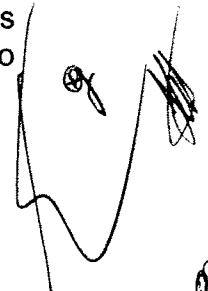
O licitante deve comprovar sua experiência em logística, planejamento e execução de obras em área com grande volume de tráfego e densamente povoadas, ou seja, deve mostrar a sua aptidão para prestar os serviços sem colocar em risco a segurança do imenso contingente de pessoas que circunda ou circula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

No que concerne a alegação do Consórcio Recorrente de que seus atestados das CATs nºs 049/94, 0538/2008 e 4.296/02 devem ser aceitos, é totalmente equivocada. Pois a **documentação apresentada pelo Recorrente não faz referência a serviços similares ao objeto aqui licitado.**

Verifica-se que o recorrente ao elaborar seus pedidos e requerer o acolhimento deles, não se ateve ao fato de que, também, descumpriu o item 7.6.2.2.4, alínea “c”, que limita a 3 (três) a quantidade de atestados para atendimento da capacitação técnica da licitante. E, neste caso, como se pode ver, as suas alegações estão fundamentadas no sentido que a comprovação da capacitação técnica seja feita com apresentação de (5) cinco atestados (CATs nºs 60172/97 e 0620/2010 e 049/94 e 0538/2008 e 4.296/02).

Relativamente à inobservância ao *item 7.6.2.2.4 alínea “c”* do edital pelo Recorrente, vê-se que se acha consubstanciada no fato do Recorrente ter apresentado 11 (onze) atestados em sua documentação e requerer que 5 (cinco) deles sejam considerados, para comprovação de sua qualificação técnico-operacional (item 7.6.2.2.1).

Destacamos que o tema supracitado já foi objeto de impugnação ao presente edital. Em resposta à impugnação, a CPL rejeitou as razões de impugnação, quando apresentou amplamente as motivações técnicas e legais, que embasaram a exigência editalícia ora tratada. O que foi anuído pelas participantes, pois a decisão desta CPL não foi objeto de qualquer outro questionamento, quer fosse administrativo ou judicial.



Portanto, a exigência constante do item 7.2.2.4., alínea “c”, do Edital de Pré-Qualificação nº 002/2013, passou a ser “lei” para a Administração Pública e para as empresas Participantes neste certame.

De acordo com o artigo 41 da Lei nº 8.666/93, a Administração se acha estritamente vinculada às normas e condições do edital. Bem como, em seu § 2º que a consagra o prazo de preclusão do direito de impugnar o ato convocatório. Vejamos:

**“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.**

*§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.”*

Neste sentido, cita-se decisão do Supremo Tribunal Federal (MS- AgR nº 24.555/DF, 1ª. T., rel. Eros Grau, j. 21.02.2006, DJ de 31.03.2006)

*“A Administração, bem como os licitantes, estão vinculados aos termos do edital (art.37, XXI, da CF/88 e arts. 3º, 41 e 43, V da Lei n 8.666/83), sendo-lhes vedado ampliar o sentido de suas cláusulas, de modo a exigir mais do que nelas previsto.”*

Em que pese o fato da exigência contida no item 7.2.2.4, alínea “c” do presente edital, ser matéria que já foi conhecida e rejeitada em impugnação ao edital em questão, esta Comissão, vem, nesta oportunidade, deixar claro que a exigência editalícia questionada tem como base razões técnicas e legais a seguir elencadas.

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

*“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.*** (grifo nosso)

No âmbito infraconstitucional, as licitações são reguladas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 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 § 1º, que a comprovação da aptidão referida no inciso II, que:

*“§ 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, (...)”*

Assim, chega-se a 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 conhecimento e habilidades, teóricas e práticas, para a 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 o objeto do certame licitatório.

A propósito do tema, vale destacar o entendimento do doutrinador, Professor Carlos Pinto Coelho Motta, que em sua obra “Eficácia nas Licitações e Contratos” (1994, pag. 149), ao citar Antonio Carlos Cintra do Amaral, registra que:

*“1. Para efeito de qualificação técnica de empresas licitantes, a Administração deve, com base na Lei nº 8.666/93, exigir atestados referentes a sua*

*capacitação técnica, com vistas a “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 in. XXI do art. 37 da Constituição Federal.” (grifo nosso)*

Na presente licitação, a CMTC (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 àquelas do objeto ora licitado. Para tanto, fixou quantitativos mínimos e delimitou o atendimento, na sua totalidade, com o máximo de três contratos, permitindo a somatória das quantidades para a devida comprovação.

Quanto à questão de validade da exigência de quantitativos mínimos a propósito da experiência anterior da licitante, quando o aspecto quantitativo seja exigência essencial quanto à identificação do objeto licitado, já tem entendimento unânime da doutrina e de nossos tribunais.

Destaca-se, neste sentido, o entendimento de Marçal Justen Filho<sup>1</sup> ensina que:

*“De todo modo, somente é cabível estabelecer exigências de quantitativos mínimos, prazos máximos e assemelhados se a Administração tiver identificado as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo.”*

Os nossos Tribunais reconhecem a validade das exigências contidas no Edital de Pré-Qualificação nº 002/2013. Cita-se aqui, jurisprudência do STJ acerca do tema. Ei-la *in verbis*:

<sup>1</sup>JUSTEN FILHO. Marçal, “in” Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, (2012, 15ª ed. Pág.662)

*"(...) 3. Há situações em que as exigências de experiências anterior com a fixação de quantitativos mínimos são plenamente razoáveis e justificadas, porquanto traduzem modo de aferir se as empresas licitantes preenchem, além dos pressupostos operacionais propriamente ditos – vinculados ao aparelhamento e pessoal em numero adequado e suficiente a realização da obra -, requisitos não menos importantes, de ordem imaterial, relacionados com a organização e logística empresarial.*

**4. A ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente de modo a comprometer a segurança dos contratos, o que pode gerar graves prejuízos para o Poder Público."**

(REsp nº 295.806/SP, 2ª. T, rel. Min. João Otávio de Noronha, j. em 6.12.2005, DJ de 06.03.2006) (grifo nosso)

No presente Edital de Pré-Qualificação, especificamente quanto à exigência contida no item 7.6.2.2.4, alínea "c", que diz que "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", afirma-se que a exigência não é restritiva de participação no certame. A exigência se acha em sintonia com norma legal, pois ela está fincada nas características e especificidades do objeto licitado, porque, levou-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 inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

Neste edital nenhuma parcela de serviço foi exigida em quantitativos superiores a 40% (quarenta por cento) da respectiva parcela no objeto licitado. Além disso, foi permitida a associação de empresas em consórcio de até três participantes. Portanto, não há como falar em restrição indevida da competitividade na licitação.

Lembramos que as obras licitadas são compostas por 3 (três) grandes atividades: 1. *Execução de Pavimentos Rígido e Flexível*; 2. *Execução de Passagem Inferior*; 3. *Implantações de terminais/estações de embarque e desembarque de passageiros*. Se considerarmos sua complexidade e valor, a solicitação de 3 (três) contratos se mostra pertinente a estas principais e mais relevantes atividades.

Desta forma, no edital solicita-se que a empresa ou consórcio que participe do certame possua em seu acervo técnico operacional: 1) pelo menos um contrato para cada atividade mencionada no item acima; 2) 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.

Para a execução do objeto, a futura empresa ou consórcio a ser contratado deverá possuir experiência em logística, planejamento e execução de obras em área com grande volume de tráfego e densamente povoados.

No presente caso, a reunião das atividades que compõem cada grupo é medida necessária para uma correta avaliação de a licitante executar satisfatoriamente o objeto contratual.

Portanto, nesta hipótese, existem justificativas técnicas que respaldam a exigência de que ora se trata, valendo-se, neste tocante, trazer a baila o Acórdão nº 2898/2012, do Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU, 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 justificativas técnicas plausíveis de que a aptidão técnica das empresas não pode ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado, em atendimento ao art. 30 §§ 1º, 2º; 3º e 5º da Lei nº 8.666/93.”***

(Acórdãos 1898/2006; 170/2007; 983/2009; 1237/2008; 2255/2008; 2882/2008 e 772/2009, todos do Plenário. (grifo nosso)

Por todo o exposto, tem-se que acatar o pleito da Recorrente significaria mudar a regra do edital, o que infringiria a lei e aos princípios da razoabilidade e da isonomia. Por outro lado, afirma-se que a exigência editalícia em questão tem como base razões técnicas e legais conforme foi amplamente demonstrado.

Sendo a licitação um procedimento formal, ela encontra-se vinculada ao instrumento convocatório e dele a Administração e os Licitantes não podem se afastar.

Conforme preceitua a Lei nº 8.666/93, toda licitação deve estar em estrita conformidade com os princípios elencados no artigo 3º, sendo um dos princípios basilares o da vinculação ao instrumento convocatório.

De acordo com o artigo 41 da Lei nº 8.666/93, a Administração se acha estritamente vinculada às normas e condições do edital. Bem como, consagra o Princípio da Vinculação ao Edital. Vejamos:

***“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”***

Neste sentido, cita-se decisão do Supremo Tribunal Federal (MS- AgR nº 24.555/DF, 1ª. T., rel. Eros Grau, j. 21.02.2006, DJ de 31.03.2006)

*“A Administração, bem como os licitantes, estão vinculados aos termos do edital (art.37, XXI, da CF/88 e arts. 3º, 41 e 43, V da Lei n 8.666/83), sendo-lhes vedado ampliar o sentido de suas cláusulas, de modo a exigir mais do que nelas previsto.”*

O TRF/1ª Região também já decidiu que a Administração deve ser fiel ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório:

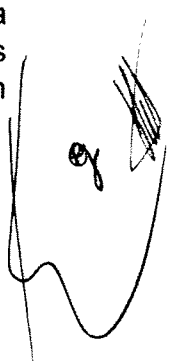
*“Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada (Lei nº 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I). O edital é a lei da licitação. A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, não pode esta se furtar ao seu cumprimento, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento”. (AC 19993400002288) (grifo nosso)*

Com efeito, o edital é ato normativo editado pela Administração Pública para disciplinar o procedimento licitatório. Sendo ato normativo editado no exercício de competência legalmente atribuída, ele encontra-se subordinado à lei e vincula, em observância recíproca, a Administração e os licitantes, que dele não podem se afastar a não ser nas previsões que conflitem com regras e princípios superiores e que por isso são ilegais ou inconstitucionais, **o que não ocorre no caso aqui em exame**. Pois, as regras contidas no presente Edital de Pré-Qualificação nº 002/2013 estão de acordo com o art. 37, XXI da Constituição Federal e com a Lei nº 8.666/93, e atende a todos os princípios jurídicos norteadores do procedimento licitatório.

De modo que as condições constantes do referido edital são de clareza solar e, neste caso, foram efetivamente desatendidas pela Recorrente.

Portanto, neste caso, esta Comissão tem o dever, com base nos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao edital, de proceder a um julgamento com base nas regras contidas no Edital de Pré-Qualificação nº 002/2013, delas não podendo se afastar. Sendo vedado a esta Comissão adotar critérios de caráter subjetivo e apartados das regras editalícias.

Ante o exposto, tem-se que as *alegações* trazidas pela empresa Recorrente em seu Recurso Administrativo, submetidos ao crivo desta Comissão Permanente de Licitação, não se mostraram suficientes para comprovar o atendimento da sua capacitação técnico-operacional para executar o objeto desta licitação, nos moldes exigidos no Edital de Pré-Qualificação nº 002/2013 no item 7.6, subitem 7.6.2.2 e 7.6.2.2.1, alíneas “b.1”; “b.2” e “c.2” e subitem 7.6.2.2.4, alínea “c”.





Portanto, não cabe a reforma da decisão proferida, constante da Ata e Relatório de Julgamento de Habilitação, de 12 de dezembro de 2013 e publicados no Diário Oficial da União em 17/12/2013, devendo ser mantida a sua inabilitação, porque houve por parte da Recorrente total desatendimento ao edital e a lei vigente.

### DA DECISÃO

Diante do exposto, sem nada mais a evocar, esta Comissão Permanente de Licitação, conhece do recurso interposto pelo **CONSÓRCIO RV-HAP-CONVAP**, para **NEGAR-LHE PROVIMENTO** e mantendo-o **INABILITADO** para a **PRÉ-QUALIFICAÇÃO – EDITAL Nº 002/2013**.

Os autos serão encaminhados à autoridade Superior para decisão, cuja publicação deste julgamento será feita na forma da Lei e permanecem com vista franqueada aos interessados.

Em atenção ao Art. 109, §4º, da Lei 8.666/93, encaminham-se os autos ao Presidente da CMTC, para sua análise e superior decisão.

Goiânia, 22 de Janeiro de 2014.

  
Benjamin Kennedy Machado da Costa


Presidente CPL-CMTC

  
Hebert Raulino Vicente da Silva

Membro

  
Rose Vieira Gomes Bezerra

Membro

  
Cíntia Machado de Meneses

Membro