

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO Nº 113381/2022

PROCESSO APENSO Nº 1720/2023 – LOTE 05

RDC Nº 001/2022

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos básico e executivo de arquitetura e engenharia e execução da obra de construção e reconstrução de 06 (seis) unidades escolares da Secretaria Municipal da Educação – SMED, no regime de contratação integrada previsto na lei nº 12.462/2011, conforme especificado no anteprojeto e seus anexos.

RECORRENTE: CONSÓRCIO RF ESCOLAS

RECORRIDA: CONSÓRCIO EMBRACON-TRIUNFO

I – DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

Em **19/06/2023** o **CONSÓRCIO RF ESCOLAS** manifestou a intenção de recorrer (fls. 5.519), contra a decisão proferida pela Comissão Setorial Permanente de Licitação, amparada pelo Setor Técnico responsável, que a desclassificou na fase de classificação das propostas técnicas e de preços, apresentando, tempestivamente, em **21/07/2023** suas razões de Recurso, conforme fls. 5697-5703 dos autos do processo acima retromencionado.

Conforme o quanto dispõe o **Art. 45, § 1º da Lei Federal nº 12.462/2011 c/c Art. 94 e 95 do Decreto Municipal nº 24.868/2014**, que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratação, no RDC a fase recursal é una e o licitante deve manifestar sua intenção de recorrer ao final do julgamento de cada etapa, sob pena de preclusão, apresentando as razões recursais apenas ao final, quando realizada a publicação do resultado da habilitação com conseqüente declaração do vencedor.

Conforme o quanto dispõe o **Art. 96 do Decreto Municipal nº 24.868/2014**, para interposição de recurso deverá ser apresentado no prazo de 05 (cinco) dias úteis a contar a partir da intimação ou lavratura do ato, conforme for o caso. Deste modo, tendo em vista que a publicação do Resultado de Julgamento de Habilitação ocorreu em 13/07/2023 no Diário Oficial do Município – DOM nº 8.576 - fls. 59 e no Diário Oficial da União – DOU nº 133 - fls. 309 e 310 e Jornal Correio da Bahia - fls. 09, ambos em 14/07/2023 (fls. 5.662-5.665) portanto, considera-se **TEMPESTIVO** o Recurso Interposto pelo Recorrente.

Assim, diante do cumprimento dos pressupostos recursais genéricos, a Comissão Setorial Permanente de Licitação decide **CONHECER** do presente Recurso, ao tempo em que reconhece a sua **TEMPESTIVIDADE**.

II – DAS FORMALIDADES LEGAIS

Em cumprimento às formalidades legais, fica registrado que foi informado aos demais licitantes, após a expiração do prazo para interposição de recurso, nos termos do §3º do Art. 109 da Lei Federal nº 8.666/93, através do Diário Oficial do Município – DOM nº 8.587 fls. 18 e 19, Jornal Correio da Bahia, fl. 25 e Diário Oficial da União – DOU nº 143 fl. 239, todos de 28/07/2023, conforme fls. 5.705-5.708 dos autos, a existência de trâmite do Recurso Administrativo interposto, conforme comprovam os documentos acostados ao processo de licitação retro indicado.

COMISSÃO SETORIAL PERMANENTE DE LICITAÇÃO – COPEL

Após a concessão do prazo para apresentação das Contrarrazões, o **CONSÓRCIO EMBRACON-TRIUNFO** manifestou-se acerca do Recurso apresentado, tempestivamente, em 04/08/2023, que segue acostado às fls. 5.713-5.720.

Ultrapassada a fase das formalidades legais, segue abaixo a Decisão Administrativa com a devida fundamentação legal.

III – DAS RAZÕES DO RECORRENTE

Em apertada síntese, insurge o Recorrente, que concorreu para o lote nº 05 do certame, foi habilitado e com propostas de preços classificadas.

Alega que a Comissão, no julgamento das Propostas Técnicas, incorreu em erro material, um vez que deixou de considerar diversos atestados técnicos apresentados, o que resultou, conseqüentemente, numa pontuação bastante inferior. Especifica, que 03 (três) atestados de experiência na execução de obras não foram pontuados, quais sejam:

- ⇒ **CAT 732/2007**, que atesta a execução de 1.093,95 m² de área construída;
- ⇒ **CAT 58318/2020**, que atesta a execução de 1.343,25 m² de área construída;
- ⇒ **CAT 54782/2020**, que atesta a execução de 1.435,32 m² de área construída.

Aduz ainda em suas razões, que o item 9.1.1.5.3.5. Lote 5 - área 5 do edital exigia que os licitantes comprovassem experiência de execução de obras de edificações com no mínimo 1200 m² de área construída para prédios públicos ou privados. No entanto, no julgamento deixou de considerar 03 (três) atestados apresentados em nome da empresa ROBLE que atendiam rigorosamente os parâmetros editalícios.

Informa que em análise do quadro demonstrativo para cálculo do índice técnico da Recorrente, verifica-se que a pontuação referente aos atestados técnicos da Recorrente, deixou de considerar algumas pontuações estabelecidas em sua planilha que comprovavam a capacidade técnica para execução de obras, estabelecendo uma pontuação de 60 pontos, ou seja, inferior ao que a Recorrente teria direito.

Sendo assim, segundo o exposto em suas razões recursais, a Recorrente apresenta por meio de atestados técnicos um total de área construída de: 3.872,52 m², o que convertido em pontuação equivale a 30 pontos a mais, o que totalizaria 90 pontos de Nota Técnica.

Por fim, requer que seja o presente recurso conhecido e provido, a fim de revisar a nota de Pontuação Técnica proferida por esta Comissão de Licitação em favor do CONSÓRCIO RF ESCOLAS. Na hipótese remota de não acolhimento do recurso, requer desde já o encaminhamento dos autos à análise e decisão da autoridade superior.

IV – DAS RAZÕES DA RECORRIDA

Alega a Recorrida que o julgamento proferido pela Comissão de Licitação foi assertivo, reforçando que nenhum fundamento levantado pela Recorrente deve prosperar, uma vez que os três atestados mencionados são completamente inadequados e desprovidos de comprovação técnica em obras similares.

Aduz que os três atestados possuem as mesmas características: construção de módulos sanitários de até 2m² cada um. Assim, os atestados apresentados (sendo um deles parcial), não guardam pertinência e compatibilidade com o objeto da licitação, solicitado no edital nos itens 9.1.1.5.2 e 9.1.1.5.3, tratando-se de

COMISSÃO SETORIAL PERMANENTE DE LICITAÇÃO – COPEL

microunidades sanitárias rurais, desprovidas inclusive de laje e revestimento de piso, completamente diverso do objeto licitado, que corresponde a edificação com mais de dois pavimentos (em especial a atendimento a crianças), com características como elevador, climatização, subestação, sistema de combate a incêndio, etc.

Pontua ainda, que o simples fato de se acatar atestados técnicos de construção de módulos sanitários, com menos de 2m² cada, para a execução de obras de escolas com as características ora exigidas, abrirá um precedente para contratação futura de empresas desqualificadas para a execução das obras, que fatalmente não entregarão o objeto contratado, gerando enorme prejuízo à gestão municipal e à sociedade como um todo.

Ante o exposto, requer sejam as presentes razões processadas e julgadas, mantendo-se a decisão que julgou a pontuação da Recorrente.

V – DO MÉRITO

Após exame, baseado nas alegações do Recorrente, restou evidenciado por esta Comissão Setorial Permanente de Licitação – COPEL, tratar-se de matéria relacionada eminentemente à esfera técnica, com competência do setor solicitante da demanda para emissão de resposta, uma vez que somente o mesmo tem a expertise necessária para analisar a documentação técnica, a qual se faz abaixo explanada, consoante o parecer da Diretoria de Infraestrutura da Rede Escolar – DIRE, acostado às fls. 5.723-5.724, que segue:

RECURSO CONSÓRCIO RF ESCOLAS: Acerca dos atestados desconsiderados.

A recorrente alega que no curso do julgamento das propostas técnicas houve claro erro material, deixando de considerar atestados técnicos. Em função disso acabou recebendo pontuação inferior ao que seria efetivamente devido, sendo eles as CATs 732/2007, 58318/2020 e 54782/2020. A recorrente alega que os referidos atestados comprovam a execução total de 2150 banheiros, o que equivale a 3.872,52m².

Nas contrarrazões apresentadas o Consórcio Embracon-Triunfo informa que os atestados ora arguidos pela recorrente se demonstram completamente inadequados e desprovidos de comprovação técnica em obras similares. A licitante destaca que os atestados se referem à construção de módulos sanitários de até 2m² cada um, desprovidos de laje e revestimento de piso, completamente diverso do objeto licitado. Por fim, destaca que o simples fato de se acatar atestados técnicos de construção de módulos sanitários abrirá um precedente para contratação futura de empresas desqualificadas para a execução de obras, que fatalmente não entregarão o objeto contratado.

Com relação aos atestados reivindicados pela recorrente, esta DIRE esclarece que há de se atentar para o regramento do edital, o qual pede que comprove “experiência para desempenhar **atividade pertinente e compatível com as características objeto** desta licitação, que comprove a execução de **serviços e projetos com características técnicas similares às do objeto** da presente licitação” (grifo nosso). Destaca-se que o objeto do certame em questão é claro ao descrever que se trata de construção/reconstrução de unidades escolares. Não há razoabilidade no entendimento da recorrente que alega que a construção de banheiros, os quais tem mínima complexidade técnica e gerencial (fato este que pode ser comprovado simplesmente pela análise da estrutura utilizada para os referidos módulos sanitários), seja uma atividade compatível e possua similaridade técnica com a construção de uma edificação escolar.

COMISSÃO SETORIAL PERMANENTE DE LICITAÇÃO – COPEL

Nesta esteira, com base na análise técnica desta Diretoria, salvo melhor julgamento jurídico da Comissão Setorial Permanente de Licitação – COPEL/SMED, esta DIRE mantém seu posicionamento acerca da análise da proposta técnica da licitante.

Isto posto, importante destacar que um dos princípios norteadores da Lei Federal nº 12.462/2011 é o da vinculação ao Instrumento Convocatório, previsto em seu Art. 3º. Sendo assim, a Administração não pode descumprir as normas e condições previstas no edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, o instrumento convocatório é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da Administração Pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei Federal nº 12.462/2011, e enfatizado pelo supramencionado que dispõe que “a Administração **não pode descumprir as normas e condições do edital**, ao qual se acha estritamente vinculada”. (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416).

Art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da **vinculação ao instrumento convocatório** e do julgamento objetivo. (Grifo nosso)

Outrossim, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório leva à assertiva de que o edital é a lei interna da licitação, uma vez que não pode o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele. Por essa razão, é que a doutrina diz que o edital é lei interna da licitação, ficando à ele estritamente vinculada, conforme previsto no mesmo Art. 3º da mencionada lei.

Desta forma, a Administração e os licitantes ficam restritos ao que lhes é solicitado ou permitido no edital, quanto ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Assim, todos os atos decorrentes do procedimento licitatório, por óbvio, vincular-se-ão ao edital.

Assim sendo, não pode a Administração Municipal acatar o pleito requerido, uma vez que a pontuação recebida pela Recorrente está de acordo com os atestados que foram fornecidos e que, de fato, possuem semelhança com o objeto da demanda. É fundamental garantir a certeza da eficiente execução do objeto demandado, o qual deve estar alinhado com as especificações do edital. Portanto, não é viável aceitar os atestados que não estejam em conformidade com o objeto estipulado no edital.

Nesse sentido, no Acórdão TCU 534/2016, a Min. Relatora pondera que a jurisprudência do Tribunal evoluiu “para admitir ser possível – e até mesmo imprescindível à garantia do cumprimento da obrigação – delimitar as características que devem estar presentes na experiência anterior do licitante quanto à capacidade técnico-operacional e técnico profissional” e ainda destacou:

“(…) é compatível com o interesse público contratar empresas e profissionais com experiência comprovada na execução da obra que se irá executar. **A questão não é a exigência da comprovação de experiência anterior, mas a razoabilidade dos parâmetros estipulados**”. (grifos nossos)

Conforme disposto no parecer do setor técnico DIRE/SMED, a Recorrente não cumpriu com o quanto estipulado no Instrumento Convocatório, que é taxativo ao preconizar:

COMISSÃO SETORIAL PERMANENTE DE LICITAÇÃO – COPEL

9.1.1.5.3. **Experiência Técnico-Profissional (ETP):** Comprovar através da apresentação de atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente registrado(s) no CREA e/ou CAU, acompanhado de Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida pelo CREA e/ou CAU, **em nome de cada um dos profissionais de nível superior integrante do quadro permanente da Licitante que possui experiência para desempenhar atividade pertinente e compatível com as características objeto desta licitação que comprove a execução de serviços e projetos com características técnicas similares às do objeto da presente licitação**, os quais se consideram as parcelas de maior relevância os projetos e serviços listados abaixo para os quais deverá comprovar qualificação para **todos os itens a seguir:**

[...]

9.1.1.5.3.5. **Área 5: Experiência na Execução de obras:** Serão consideradas Atestados/CAT de execução de obras de edificações com no mínimo de área construída para prédios públicos ou privados conforme tabela a seguir:

LOTE	NOME	ÁREA MÍNIMA
	[...]	
Lote 5	CENTRO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL ANIVAL RAZONI FIGUEIREDO	1200 m ²
	[...]	

É relevante destacar que a Recorrente não sofreu desclassificação, uma vez que outros certificados apresentados foram aprovados pelo departamento técnico responsável. No entanto, sua pontuação foi de 60 pontos, em contraste com o máximo de 100 pontos possíveis. Isto posto, a alegação de erro material deve ser rejeitada, visto que os três certificados técnicos apresentados (CAT 732/2007, CAT 58318/2020, CAT 54782/2020) não receberam pontuação devido à falta de similaridade com o objeto a ser executado.

Portanto, é plausível a posição do setor técnico competente de que não existe coerência entre os certificados relacionados à construção de banheiros, uma vez que esses atestados, os quais envolvem tarefas de baixa complexidade técnica e gerencial, **não têm compatibilidade nem semelhança técnica com a construção de um prédio escolar.**

Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já se encontra consolidada com o posicionamento de que respeitados os limites referentes à dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, a exigência de capacidade técnica não implica em restrição à competitividade ou ilegalidade, conforme transcrição, *verbis*:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE GRANDE PORTE. EDITAL. REQUISITOS DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA. COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR. POSSIBILIDADE. 1. As exigências tendentes a comprovar a capacitação técnica do interessado em contratar com o ente público devem ser concebidas dentro das nuances e particularidades que caracterizam o contrato a ser formalizado, sendo apenas de rigor que estejam pautadas nos princípios que norteiam o interesse público. 2. Em se tratando de licitação de serviços de engenharia de grande porte, **não há por que cogitar de ilegalidade da norma editalícia que exige a comprovação de experiência anterior em obra similar à licitada, porquanto concebida com propósito de permitir à Administração Pública avaliar a capacidade técnica dos interessados em com ela contratar nos exatos termos do que prescreve a primeira parte do inciso II do art. 30 da Lei n. 8.666/93: "comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (...)"**. 3. Há situações em que as exigências de experiência anterior com a fixação de quantitativos mínimos são plenamente razoáveis e justificáveis, porquanto traduzem modo de aferir se as empresas

COMISSÃO SETORIAL PERMANENTE DE LICITAÇÃO – COPEL

licitantes preenchem, além dos pressupostos operacionais propriamente ditos – vinculados ao aparelhamento e pessoal em número adequado e suficiente à 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 295.806/SP, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2005, DJ 06/03/2006, p. 275). (Grifos nossos)

Igualmente pontua o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO DE EMPRESA LICITANTE. ATESTADOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. SUBITEM 2.4 A C/C 2.11 DO EDITAL. DESATENDIMENTO. RECURSO IMPROVIDO. **Uma vez estabelecidas as regras que regulamentarão o certame e, em sendo publicadas, devem ser obedecidas, tanto por quem as editou, tanto por quem a elas se submete, sendo óbvio, ainda, que os termos do edital devem obedecer à legislação vigente. O Edital do procedimento licitatório em questão estabeleceu que as empresas participantes devessem juntar atestados de capacidade técnica, conforme se vê do subitem 2.4 a e 2.11, o que comprovadamente não foi cumprido pela empresa impetrante. A exigência da qualificação técnica tem como finalidade a demonstração de que o concorrente, se contratado, apresenta a possibilidade de executar satisfatoriamente a obra o serviço licitado.** (TJ-MG - AC: 10024111870143002 Belo Horizonte, Relator: Antônio Sérvulo, Data de Julgamento: 06/11/2012, Câmaras Cíveis Isoladas / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 13/11/2012). (Grifo nosso)

Nesse diapasão, os licitantes que, durante o procedimento licitatório, deixarem de atender aos requisitos estabelecidos no Edital, deixando de atender as exigências relativas às propostas, serão desclassificados (Art. 24, inciso II da Lei Federal nº 12.462/2011), o que sequer é o caso sob análise, uma vez que o Recorrente apenas teve pontuação compatível, não sendo desclassificado.

Portanto, acatar atestados com objetos que diferem em grau de complexidade pretendido, a Administração frustraria a própria razão de ser da licitação e violaria os princípios que direcionam a atividade administrativa. Neste sentido, o STF já se pronunciou no ROMS nº 23.714-1/DF, 1º T., Rel. Min. Sepúlveda Pertence, afirmando que **“a Administração que admitir documentação ou proposta em desacordo com o que foi solicitado, no ato convocatório, viola este princípio e a licitação deverá ser anulada”**. Não foi outro o entendimento do Tribunal de Contas da União que aqui merece transcrição:

ACÓRDÃO 460/2013 - SEGUNDA CAMARA – RELATOR: ANA ARRAES

É obrigatória, em observância ao princípio da vinculação ao edital, a **verificação de compatibilidade entre as regras editalícias e as propostas de licitantes. Propostas em desacordo com o instrumento convocatório devem ser desclassificadas.**

24. A argumentação de apenas caber aos integrantes da comissão análise meramente formal das propostas apresentadas não deve prosperar, pois vai de encontro à pacífica jurisprudência desta Casa e a disposições da própria Lei Geral de Licitações e Contratos, que **consignam como obrigatória a verificação da compatibilidade entre as regras editalícias e as propostas**, sob pena de desclassificação destas últimas. É essa a inteligência do princípio da vinculação ao edital. (Grifo nosso)

Vale frisar, que essa Administração Municipal preza pelos princípios da Legalidade, Isonomia, Impessoalidade, Moralidade, e Vinculação ao Instrumento Convocatório, estando suas decisões pautadas

COMISSÃO SETORIAL PERMANENTE DE LICITAÇÃO – COPEL

também nos princípios constitucionais. Compulsando os autos, ratifica-se que o setor técnico, por meio do despacho supra colacionado, se manifestou acerca dos fundamentos elencados no Recurso ora apreciado, sendo certo que a presente decisão foi devidamente fundamentada.

Isto posto, o argumento da Recorrente não procede, considerando que não foi ferido nenhum princípio, uma vez que **a análise técnica que contabilizou a pontuação da Recorrente foi realizada igualmente para todos os licitantes**. Assim, importante mencionar que não houve falha ou restrição no momento da análise da documentação técnica do Recorrente. Fato é que todos os fundamentos que embasaram as decisões desta Administração estão minuciosamente justificados nos autos processuais, não havendo equívocos ou ilegalidades a serem rechaçadas.

Na análise dos atestados técnicos é imperativo que os critérios de avaliação sejam aplicados de maneira consistente e transparente, a fim de garantir a igualdade de oportunidades aos participantes. No presente caso, **a análise detalhada dos atestados apresentados pelo Recorrente revela que sua pontuação (60 pontos) é coerente com a similaridade técnica dos atestados válidos e o escopo do objeto licitado**. Isso atesta a conformidade com os princípios que orientam as licitações públicas, assegurando, futuramente, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Consequentemente, considerando a totalidade dos argumentos expostos, torna-se evidente que o presente recurso é claramente infundado. Portanto, não há razão para a presente insurgência.

VI – DA DECISÃO

Diante do exposto, verifica-se que esta Comissão Setorial Permanente de Licitação, amparada pelo parecer do setor técnico competente DIRE, que se trata de recurso manifesta e inquestionavelmente improcedente, pelas razões já expostas nesta decisão, estando presentes todos os elementos imprescindíveis para sua análise e julgamento.

Portanto, por todos os argumentos ventilados, os membros da COPEL – Comissão Setorial Permanente de Licitação – respaldados pela Diretoria de Infraestrutura da Rede Escolar e pela lei que rege o certame, Lei Federal nº 12.462/2011, bem como pela Lei Municipal nº 24.868/92, decide **JULGAR IMPROCEDENTE** o presente Recurso Administrativo, deixando de acolher os pedidos da Recorrente quanto as questões suscitadas, mantendo incólume a pontuação técnica deferida para o **CONSÓRCIO RF ESCOLAS**.

Assim, encaminha-se o processo a autoridade superior para decisão final, conforme preceitua o art. nº 45, § 6º da Lei Federal nº 12.462/2011.

Salvador, 14 de agosto de 2023.

COMISSÃO SETORIAL PERMANENTE DE LICITAÇÃO
PORTARIA Nº 541/2023

Albino Gonçalves
PRESIDENTE INTERINO

Williana Moraes da Silva
MEMBRO

Mariana Alcântara de Oliveira
MEMBRO

Iana Brito Melo
MEMBRO