JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 2017.004491
Modalidade: Tomada de Preços Nº 004/2018, Tipo: Menor Preço – Valor Global – Execução Indireta, por meio de empreitada GLOBAL.
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRA PARA REFORMA DA PISTA DE SKATE DO PARQUE MUTUCA, GURUPI-TO.

RECURSO: EMA CONCRETOS EIRELI-ME
Protocolo Recurso: Nº 2019001392 – 29/01/2019 às 17h29min
Assunto: Recurso Administrativo interposto pela empresa **EMA CONCRETOS EIRELI-ME**, onde pleiteia a reforma da decisão exarada na sessão do dia **25/01/2019**, que lhe julgou inabilitada quanto à qualificação técnica, em face do não cumprimento dos itens **11.7.4 e 11.7.5** (capacidade técnico-operacional e capacidade técnico-profissional), com relação à parcela de maior relevância descrita no item 11.7.7, "b" do Edital (item 1.3.3 – Execução de passeio (calçada) ou piso de concreto com concreto moldado in loco, usinado, acabamento convencional, espessura 10 cm, armado. AF_07/2016).

I– DA ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, quanto ao recurso interposto, vislumbra-se que preenche todos os pressupostos de admissibilidade, em especial a TEMPESTIVIDADE.

Registra-se que a última sessão de julgamento da Tomada de Preços nº 004/2018 ocorreu no dia **25/01/2019**. Assim, como a empresa recorrente teve representante credenciado presente na referida sessão, a mesma foi devidamente intimada naquele ato quanto ao julgamento da habilitação, conforme comprova o teor da ata de fls. 410/411 dos autos.

Deste modo, o termo inicial do **prazo recursal** se deu no dia 28/01/2019, tendo como prazo final o dia 01/02/2019; portanto, tem-se que o recurso **protocolizado é tempestivo**, ou seja, interposto dentro do prazo legal. E preenchidos todos os demais fundamentos de admissibilidade, quais sejam *legitimidade ad causam, possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e inconformismo da empresa insurgente*, o recurso apresentado deve ser conhecido e analisado em seu mérito.

Por sua vez, a Comissão Permanente de Licitação - CPL cientificou e disponibilizou as razões recursais apresentadas pela recorrente à empresa **ALEF ALVES FERNANDES CONSTRUTORA EIRELI-ME** no dia **30/01/2019**, em obediência ao disposto no §3º, do art. 109, da lei 8.666/93, conforme comprova a notificação juntada aos autos. Por conseguinte, se infere concluir que no dia **31/01/2019** iniciou-se o prazo para apresentação de contrarrazões recursais, o qual veio a se esgotar em **06/02/2019**.

Contudo, registre-se, não foram apresentadas quaisquer impugnações ao recurso.

II - DA ANÁLISE DE MÉRITO DO RECURSO

Analisando as razões recursais apresentada pela empresa **EMA CONCRETOS EIRELI-ME**, a Comissão Permanente de Licitação - CPL decide **dar provimento ao recurso**, conforme os seguintes fatos e fundamentos:

O julgamento da Tomada de Preços nº 004/2018 iniciou no dia 04/01/2019 com o recebimento dos envelopes de propostas e habilitação e, na ocasião, acudiram como interessadas as empresas **ALEF ALVES FERNANDES CONSTRUTORA EIRELI-ME** e **EMA CONCRETOS EIRELI-ME.**

Diante da impossibilidade de conclusão do julgamento da fase de habilitação naquela oportunidade, a sessão foi suspensa sendo redesignada para o dia 09/01/2019. Na nova sessão as licitantes foram julgadas **inabilitadas**, em razão de não cumprirem as exigências de qualificação técnica previstas nos itens 11.7.4 e 11.7.5 do Edital, com relação à parcela de maior relevância descrita no item 11.7.7, "b" do Edital (item 1.3.3 – Execução de passeio (calçada) ou piso de concreto com concreto moldado in loco, usinado, acabamento convencional, espessura 10 cm, armado. AF_07/2016).

A empresa **EMA CONCRETOS EIRELI-ME** foi também considerada inabilitada naquele momento, por não ter apresentado Declaração de Responsabilidades acompanhada dos respectivos "Termos de Autorização/Anuência" dos responsáveis técnicos indicados na mencionada declaração, conforme exige o item 11.7.7 e 11.7.8 do Edital.

Ainda na sessão do dia 09/01/2019, esta Comissão Permanente de Licitação **resolveu conceder o prazo de 08 (oito) dias úteis**, para apresentação de **nova documentação técnica**, para escoimar as causas da inabilitação de ambas as concorrentes, conforme assegura o item 12.14 do Edital e art. 48, §3º da Lei 8.666/93. O que acabou por prorrogar o julgamento da fase de habilitação do certame, no intuito de possibilitar o **saneamento** dos defeitos na documentação técnica apresentada pelos licitantes, com nova documentação.

Com a apresentação tempestiva de novos documentos pelas participantes, o julgamento da fase de habilitação foi retomado no dia 25/01/2019. A empresa **ALEF ALVES FERNANDES CONSTRUTORA EIRELI-ME** apresentou novo acervo técnico, às fls. 369/394 dos autos, com a respectiva justificativa, com vistas a comprovar possuir experiência operacional e profissional relacionada à parcela de maior relevância descrita no item 11.7.7, "b" do Edital.

Por sua vez, a empresa **EMA CONCRETO EIRELI – ME** não apresentou novo acervo, se limitou apenas a apresentar justificativa técnica buscando exaltar a existência de "similaridade" acerca do acervo já entregue no envelope de habilitação aberto na sessão do dia 04/01/2019, com a parcela de maior relevância descrita no item 11.7.7, "b" do Edital. Apresentou, no entanto, nova Declaração de Responsabilidades, com os respectivos Termos de Autorização/Anuência dos responsáveis técnicos indicados, conforme exige o item 11.7.7 e 11.7.8 do Edital, restando, assim, sanada a causa de sua inabilitação, no que diz respeito, especificamente, a este aspecto. Tais documentos foram juntados às fls. 395/405 do feito.

Verificou-se no julgamento do dia 25/01/2019, após as justificativas técnicas apresentadas pelas participantes, que ambos os acervos técnicos trazem comprovação da execução de **"LAJE PRÉ-FABRICADA"**, entendendo as concorrentes que se tratam de **serviços similares**, de complexidade tecnológica e operacional equivalente à parcela de maior relevância descrita no item 11.7.7, "b" do Edital, o que permitiria a habilitação técnica das mesmas.

Entretanto, tal assertiva dos concorrentes foi submetida à prévia avaliação de um dos membros da equipe de engenharia deste município no dia 23/01/2019, que opinou de forma contrária.

O **parecer técnico de fls. 406** emitido pela Engenheira Civil **Pollyana Batista Rodrigues Leite, CREA nº 201110/D-TO** apontou que o serviço "LAJE PRÉ-FABRICADA" não pode ser considerado equivalente, na medida em que nenhuma das justificativas apresentadas pelas concorrentes dispõe de "fundamentação técnica **suficiente** para considerar este serviço como similar ao item 1.3.3". E, ao final, concluiu que ambas as empresas "devem permanecer **inabilitadas** por não atenderem ao edital quanto ao item de maior relevância 1.3.3".

Estribada no citado parecer da engenheira (fls. 406), esta Comissão Permanente de Licitação declarou ambas as participantes **inabilitadas**, haja vista, que apesar do prazo concedido, as licitantes não sanaram as deficiências técnicas relacionadas à satisfação dos itens 11.7.4 e 11.7.5 do Edital, no que tange à parcela de maior relevância descrita no item 11.7.7, "b" do Edital, seguindo-se o entendimento prestado pelo Apoio Técnico.

Inconformada com a decisão que lhe declarou inabilitada – consignada na ata do dia 25/01/2019 – a recorrente interpôs recursos, onde sustenta, em síntese, que comprovou a execução de laje-moldada, com 888,49 m² e que a citada laje *"é um tipo de piso, sendo que existe lajes que descarregam em vigas e pilares e as lajes que estão totalmente apoiadas no solo, que são os pisos ou contra pisos armados"*, cita ainda a definição estrutural empregada pela ABNT NBR 6118:2003 e afirma que o atestado apresentado comprova a execução de serviço com **complexidade superior** ao solicitado pelo Edital, pleiteando, ao final, a reforma da decisão, para fins de ser declarada habilitada tecnicamente no certame.

O acervo apresentado pela recorrente às fls. 312/320 traz a CAT nº 887/2000, acompanhada de atestado técnico, onde se verifica a execução pela recorrente de "LAJE PRÉ-FABRICADA VIGOTA E TAVELA CER. FORRO", com o quantitativo de com 888,49 m².

Observa-se, então, que o cerne da controvérsia se prende, exclusivamente, à constatação da comprovação ou não pela recorrente, de execução de serviço eventualmente considerado similar, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior à parcela de maior relevância descrita no item 11.7.7, "b" do Edital.

Portanto, trata-se de discussão **inteiramente técnica**, cuja matéria exige conhecimento profissional na área de engenharia civil, **conhecimento, por sua vez, que nenhum dos membros desta comissão dispõe**.

Para viabilizar a formação de um juízo técnico e, sobretudo, promover a **correta aferição** de que os serviços executados pela recorrente - "LAJE PRÉ-FABRICADA" – são, de fato, similares e, portanto, de complexidade equivalente ou superior àquele descrito no item 11.7.7, "b" do Edital, solicitamos **nova análise da assessoria técnica**, como permite o item 12.8 do ato convocatório da licitação.

Em nova manifestação técnica a **Engenheira Civil Pollyana Batista Rodrigues Leite, CREA nº 201110/D-TO** apontou:

"Apesar de discordar do argumento em que a empresa diz que o item *03.12.01 – LAJE PRÉ-FABRICADA VIGOTA E TAVELA CER. FORRO* seria de "complexidade superior" ao solicitado no edital *(item 1.3.3 -EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO INLOCO, USINADO, ACABAMENTO CONVENCIONAL, ESPESSURA 10CM, ARMADO)*, **não podemos afirmar que estes dois serviços não são equivalentes pelos seguintes motivos**:

1. **Ambas são Estruturas de Concreto;**

2. **Para todas as Estruturas de Concreto, as Normas Técnicas vigentes para Controle Tecnológico e a Execução são: NBR 12654:1992 - Controle Tecnológico de Materiais componentes de Concreto e NBR 14931:2003-Execução de Estruturas de Concreto – Procedimento."** (grifos nossos)

Em conclusão, a referida profissional consignou em seu novo parecer técnico:

"Sendo assim, optamos por acatar a solicitação da empresa, **e aceitar o Item apresentado em seu atestado técnico** *(03.12.01 – LAJE PRÉ-FABRICADA VIGOTA E TAVELA CER. FORRO)* **como equivalente ao item de maior relevância 1.3.3** *(EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO COM CONCRETO MOLDADO INLOCO, USINADO, ACABAMENTO CONVENCIONAL, ESPESSURA 10CM, ARMADO)*. **E como a quantidade do item apresentado nos acervos (técnico e operacional) atendem ao edital, a empresa pode ser habilitada."** (grifos nossos)

Embora não haja nada expresso nas manifestações exaradas pela engenheira civil designada para prestar assessoria técnica a esta Comissão Permanente de Licitação, observamos que, claramente, **a referida profissional reviu seu posicionamento técnico**. Pois, se no parecer do dia 23/01/2019 não apontou haver similaridade ou equivalência de complexidade entre o serviço atestado à recorrente ("LAJE PRÉ-FABRICADA"), com a parcela de maior relevância descrita no item 11.7.7, "b" do Edital, **agora, no parecer do dia 06/02/2019, além de entender que são serviços equivalentes, recomenda expressamente a habilitação técnica da recorrente**.

Todavia, não podemos deixar de registrar que, desde a emissão do primeiro parecer técnico (23/01/2019), o julgamento da fase de habilitação do certame já poderia restar **superado**, caso houvesse o entendimento prévio por parte da assessoria técnica, de concluir, em primeiro plano, pela existência da **equivalência técnica** entre os serviços comparados, conforme inicialmente justificado e apresentado pelos licitantes.

Não obstante os membros desta Comissão Permanente de Licitação não possuírem formação na área de engenharia civil, limitando-se a contar, no presente caso, apenas com a assessoria técnica disponibilizada pela **Engenheira Civil Pollyana Batista Rodrigues Leite, CREA nº 201110/D-TO**, não nos eximimos de enfrentar tal debate.

No presenta caso, a recorrente apresentou robusta justificativa técnica em suas razões recursais, o que revela ser plausível a ocorrência da **similaridade** entre o serviço objeto do acervo técnico por ela apresentado e a parcela de maior relevância descrita no item 11.7.7, "b" do Edital, convencendo-nos acerca da **verossimilhança da alegação**.

Desta feita, resta-nos **razoável** concluir que existe certa equivalência tecnológica e operacional entre eles, haja vista, **as semelhantes características de execução de um e do outro serviço,** fato que, ressalta-se, só agora foi mais bem aclarado nos autos.

Sendo assim, ultrapassada a celeuma técnica, sobretudo pela derradeira manifestação proferida pela profissional componente da equipe de engenharia deste Município (Parecer Técnico de 06/02/2019), pode-se concluir que **há similaridade** entre os serviços executados pela recorrente e aquele discriminado na parcela de maior relevância de que trata o item 11.7.7, "b" do Edital, para fins de viabilizar a habilitação da recorrente.

Ademais, prescreve o §3º, do art. 30, da Lei 8.666/93:

"§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou **serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior**." (grifos nossos)

MARÇAL JUSTEN FILHO comenta:

"Em primeiro lugar, **não há cabimento em impor a exigência de que o sujeito tenha executado no passado obra ou serviço exatamente idêntico ao objeto da licitação**. Parece evidente que o sujeito que executou obra ou serviço idêntico preenche os requisitos para disputar o certame e deve ser habilitado. **Mas também se deve reconhecer que a idoneidade para executar o objeto licitado pode ser evidenciada por meio da execução de obras ou serviços similares, ainda que não idênticos**. Em outras palavras, **a Administração não pode exigir que o sujeito comprove experiência anterior na execução de um objeto exatamente idêntico àquele licitado** – a não ser que exista alguma justificativa lógica, técnica ou científica que dê respaldo a tanto." (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 14ª edição, pág. 441) (grifos nossos)

Do mesmo modo, dispõe RENATO GERALDO MENDES:

"**É importante atentar ao fato de que atividade pertinente não é atividade idêntica ou igual, mas equivalente. Pertinente é o que tem a mesma natureza e a mesma complexidade, que é similar, que apresenta o mesmo nível de dificuldade ou de complexidade técnica. (...) A pertinência e a compatibilidade do que será exigido no edital e do objeto licitado devem ocorrer em razão das características, dos quantitativos e dos prazos, parâmetros que a Administração poderá utilizar para dizer o que considera pertinente e compatível. Características, quantitativos e prazos são, portanto, critérios comparativos utilizados pela Administração para objetivar a aptidão que considera necessária e apta a demonstrar a capacidade técnica do licitante para executar o objeto**. (Orientação formulada em discussões realizadas pelo Núcleo Zênite de Pesquisa e Desenvolvimento.)" (MENDES, Renato Geraldo. LeiAnotada.com. Decreto nº 5.450/05, nota ao art. 14, inc. II, categoria Doutrina. Acesso em 05 fev. 2015. Destaque nosso).

Assim a equivalência técnica deve ser constatada a partir do exame da natureza dos serviços comparados e pelo **mesmo nível de complexidade** existente entre eles.

Portanto, a recorrente comprovou quanto aos requisitos da capacidade técnica-operacional e técnica-profissional a execução anterior de obras ou serviços **similares,** com **grau de dificuldade equivalente** ao objeto licitado, atendendo, especificamente, às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da obra e os respectivos quantitativos fixados pelo Edital, como dispõe nos seus itens 11.7.4 e 11.7.5:

> "11.7.4. Comprovação da capacitação técnico-operacional, mediante a apresentação de um ou mais Atestado(s) de Capacidade Técnica, fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito publico ou privado devidamente identificadas, expedido em nome da empresa licitante. Tais atestados deverão estar vinculados e acompanhados da respectiva Certidão de Acervo Técnico-CAT dos Responsáveis Técnicos neles indicados, **para fins de comprovação da execução de obra de características semelhantes ao objeto desta licitação, compatíveis em características, prazos e cujos quantitativos correspondam, no mínimo, a 30% (trinta por cento) das parcelas de maior relevância especificadas na Planilha de Itens de Maior Relevância – Subanexo F.**
>
> 11.7.5. Comprovação da capacitação técnico-profissional, mediante a apresentação de Certidão de Acervo Técnico-CAT, expedida junto ao CREA, nos termos da legislação aplicável, em nome do profissional técnico, indicado pela empresa licitante como responsável pelos serviços a serem executados, que demonstre possuir Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, **por execução de obras/serviços de características semelhantes ao objeto desta licitação, compatíveis em características, prazos e cujos quantitativos correspondam, no mínimo, a 30% (trinta por cento) das parcelas de maior relevância especificadas na Planilha de Itens de Maior Relevância- Subanexo F.**" (grifos nossos)

Alerta-se, ainda, que qualquer interpretação do ato convocatório deve sempre prestigiar a **ampliação da disputa**, consoante disciplina o item 28.1 do próprio Edital. Destarte, não se pode alijar da licitação empresa concorrente que tenha demonstrado, para fins de qualificação técnica, a execução anterior de serviços **semelhantes ao objeto licitado**, posto que a semelhança técnica não possa ser traduzida na obrigatoriedade de comprovação de serviço idêntico, tal como esclareceu a doutrina especializada alhures.

> **"28.1. As normas disciplinadoras desta Licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa**, respeitada a igualdade de oportunidade entre os licitantes e desde que não comprometam o interesse público, a finalidade e a segurança da contratação" (grifos nosso).

Mesmo porque, o apego à formalidade não pode prevalecer sobre a supremacia da competitividade do certame e, especialmente, a **razoabilidade** empregada no caso concreto.

No caso em tela, como o apoio técnico retratou o seu entendimento inicial e reconheceu que os serviços executados pela recorrente, quanto ao item 11.7.7, "b" do Edital, são de **características "equivalentes"** ao exigido no ato convocatório, resta demonstrada a procedência técnica das razões recursais, razão pela qual se dá provimento ao recurso administrativo para **rever a decisão anterior** e, com isso, declarar HABILITADA a empresa **EMA CONCRETOS EIRELI-ME.**

Assim, fundados no poder-dever de rever os próprios atos administrativos, conforme assegura o princípio da **Autotutela Administrativa**, revemos a inabilitação da recorrente, uma vez que em sede de recurso demonstrou o cumprimento das exigências previstas nos itens 11.7.4 e 11.7.5 do Edital, referente à parcela de maior relevância descrita no item 11.7.7, "b" do Edital, **motivo pelo qual, resta devidamente habilitada no certame.**

E, ainda, consubstanciados no princípio da **Autotutela Administrativa (Súmulas 346 e 473 do STF)**, é forçoso reconhecer a necessidade, ***ex officio***, de rever também a decisão que inabilitou a empresa **ALEF ALVES FERNANDES CONSTRUTORA EIRELI-ME.**

Prescreve DIÓGENES GASPARINI:

> "(...) Observe-se que, independentemente da interposição dessas medias, **cabe à entidade licitante revogar e invalidar seus atos sempre que afrontarem o ordenamento jurídico, em obediência ao princípio da autotutela**. Esse comportamento é o que se chama de autocontrole ou controle interno." (Direito Administrativo, 4ª ed., pág. 365) (Grifos Nossos)

Ocorre que, a empresa **ALEF ALVES FERNANDES CONSTRUTORA EIRELI-ME sanou a sua deficiência técnica**, ao apresentar novo acervo, às fls. 369/394 dos autos, onde se verifica de igual forma, a existência da CAT nº 421203, acompanhada de atestado que assegura a execução de "LAJE PRÉ MOLD BETA 12P/35KN/M2 VAO 4.4M INCI", com 364,65 m², o que não foi observado no julgamento proferido no dia 25/01/2019, seja por essa Comissão ou pelo Apoio Técnico.

Deste modo, se a assessoria técnica manifestou-se favorável à habilitação da recorrente, **pelos mesmos argumentos técnicos e legais aqui explanados**, se mostra necessário reformar também a decisão de inabilitação da empresa **ALEF ALVES FERNANDES CONSTRUTORA EIRELI-ME**, sob pena de flagrante descumprimento das normas do Edital e inobservância dos princípios da *isonomia* e *impessoalidade*; uma vez que os serviços executados por esta última são também **"equivalentes"** aos exigidos pelo Edital, por se referir também à *LAJE PRÉ-FABRICADA*, ou seja, **de mesma complexidade tecnológica**.

Até porque, o mesmo reconhecimento acerca da existência de **equivalência técnica** ou similaridade entre os serviços prestados pela recorrente e aqueles previstos no item 11.7.7, "b" do Edital, deve ser também estendido àqueles serviços executados pela empresa **ALEF ALVES FERNANDES CONSTRUTORA EIRELI-ME, pois são também da mesma natureza e com igual nível de dificuldade técnica, mostrando-se compatíveis.**

A licitação tem por finalidade o tratamento igualitário entre os participantes, tanto na análise da documentação de habilitação, como no julgamento das propostas, conforme estampado no art. 3° da 8.666/93. Para MARINO PAZZAGLINI FILHO, em "Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública", pág. 36, "**o que não é possível é a disparidade (...) e a diversidade de aplicação ou interpretação da mesma lei, seja pela Administração Pública (...), dada a idênticas situações concretas"**.

Consequentemente, em **idênticas situações concretas**, como no caso, deve ser dispensada a mesma interpretação no exame da qualificação técnica a todos os licitantes.

Por conseguinte, no que tange à inabilitação técnica das licitantes, **reconsideramos o julgamento anterior** para declarar que a documentação entregue por ambos os concorrentes **supriu as exigências relacionadas à capacidade técnica-operacional, prevista no item 11.7.4 do Edital, bem como, atendeu a capacidade técnica-profissional, prevista no item 11.7.5 do Edital, sendo suficientes, inclusive, os quantitativos apresentados.**

DOS ENCAMINHAMENTOS E DELIBERAÇÕES FINAIS

Por oportuno, é submetido o presente procedimento licitatório ao Senhor Secretário Municipal de Juventude e Esportes, de acordo com o disposto no § 4º do art. 109 da Lei nº 8.666/93, para análise e julgamento do recurso interposto, para que sofra o duplo grau de julgamento, com o seu "DE ACORDO", ou querendo, prolatar opinião própria.

Gurupi/TO, 08 de fevereiro de 2019.

MEMBROS:

MARCELO ADRIANO STEFANELLO _____

RAIMUNDO FREIRE LEITE _____

LÚCIO LIRA BARROS _____

PATRÍCIA VENÂNCIO DOS SANTOS FONSECA _____

AMANDA MIRANDA AFONSO _____

YNARA DOURADO CABRAL
Presidente da CPL
Decreto nº 1.740/2019

ACOLHO, APROVO E RATIFICO O JULGAMENTO PROFERIDO PELA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO, NOMEADA PELO DECRETO Nº 1.740/2018, ACERCA DO RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO PELA EMPRESA EMA CONCRETOS EIRELI-ME, NOS AUTOS DA TOMADA DE PREÇOS Nº 004/2018, CONFORME OS FUNDAMENTOS EXPOSTOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2017.004491.

Por consequência, determino que seja dada imediata ciência aos interessados, com a ultimação dos atos necessários à finalização do certame.

Gurupi -TO, 08/02/2019

Antônio Carlos Aparecido Barbazia
Secretário Municipal de Juventude e Esportes
Decreto nº 1023/2017