

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS

Pregão Eletrônico n. 25/2020

MTEC COMÉRCIO E SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES TÉCNICAS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 09.229.458/0001-91, com sede no SMAS Trecho 03, Conjunto 03, Bloco D, Número 50, Sala 301, Edifício The Union Office, Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70610-635, vem respeitosamente à presença de V. Sa., com a finalidade de apresentar IMPUGNAÇÃO ao edital de licitação, o que faz na forma do seu item 21.1, com base nas razões a seguir expostas.

1. TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, esta impugnação é tempestiva. De acordo com o item 21.1 do edital, a impugnação deve ser apresentada até três dias úteis antes da sessão pública da licitação, no horário do expediente do HFA. Com a sessão programada para 10/06/2020, quarta-feira, o prazo de impugnação, contado na forma do art. 110 da Lei n. 8.666/93, encerra-se em 05/06/2020, sexta-feira, impondo-se o conhecimento da peça, impugnando-se as alegações em contrário.

2. SÍNTESE

Em breve síntese, trata-se de impugnação que visa à reforma das seguintes disposições do edital de licitação:

+55 **61 3465-3366**

MTEC COMÉRCIO E SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES TÉCNICAS LTDA
SMAS Trecho 03 - Conj. 03 - Bloco D, nº 50 - Sala 301 - Brasília/DF - Cep 70.610-053
CNPJ 09.229.458/0001-91

www.mtecenergia.com.br / contato@mtec.eng.br

- a) Previsão da realização da licitação por meio de **pregão eletrônico**: será possível demonstrar que, a despeito da compreensão geral acerca das licitações de sistemas de geração de energia como “serviços comuns” (conforme, inclusive, preconizado pelo item 1.3 do Termo de Referência), características técnicas específicas do objeto em questão demonstram que a modalidade escolhida é incompatível com o fim pretendido;
- b) Vedação à participação de **consórcios**: o edital não explica por quais motivos vetou a participação de consórcios na disputa (subitem 4.3.6). A justificativa para impugnar essa previsão é que, dada a dimensão e a complexidade do objeto licitado, as exigências de habilitação – especialmente em termos de qualificação técnica e econômico-financeira – são bastante substanciais. Poucas empresas terão condições de se habilitar isoladamente e, quiçá, de executar o contrato a ser assinado, pelo que a permissão da participação de consórcios, observada a jurisprudência do TCU e as prescrições da Lei n. 8.666/93, seria benéfica para a competição e para o HFA;
- c) Questões técnicas diversas, como desatualização de alguns estudos técnicos que amparam as especificações técnicas do edital, necessidade de revisão de algumas especificações, etc.

É o que se passa a demonstrar.

3. MÉRITO

3.1 Da impossibilidade da realização da licitação por meio de pregão eletrônico

O primeiro ponto de impugnação é a previsão de realização da licitação por meio da modalidade pregão eletrônico, que, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 10.520/2002, é cabível para a licitação de serviços comuns (inclusive de engenharia, na linha mais atual da jurisprudência do TCU),

+55 61 3465-3366

MTEC COMÉRCIO E SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES TÉCNICAS LTDA
SMAS Trecho 03 - Conj. 03 - Bloco D, nº 50 - Sala 301 - Brasília/DF - Cep 70.610-053
CNPJ 09.229.458/0001-91

www.mtecenergia.com.br / contato@mtec.eng.br

entendidos como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Sabe-se, como dito na introdução desta peça, que é absolutamente usual que licitações para a contratação de sistemas de geração de energia fotovoltaica sejam adquiridos por meio de pregão, já que, na generalidade dos casos, efetivamente se trata de licitação que envolve serviços comuns. De forma ampla, considerando a grande massa dessas contratações, não existem maiores especificidades que demandem exame técnico de propostas ou algo do gênero.

Não é o caso, porém, deste certame. Isso porque o edital exige que seja realizado um serviço de reforço de rede elétrica da concessionária, com recondução de um trecho de cabos na rede pública da CEB. Além disso, é necessária a realização de serviços de adequação da subestação de entrada de energia do HFA, nos termos do item 9.13 do Anexo A – Caderno de Especificações do edital de licitação, com a seguinte redação:

9.13 ADEQUAÇÃO DA REDE DE ALIMENTAÇÃO DA CEB E DA CABINE PRIMARIA

Em estudo de conexão de geração realizada pela CEB para mini usina de 5.000 kWp, a concessionária emitiu relatório sobre a necessidade de recondução aproximadamente 271,4m de cabos a partir da chave FA7754 até o HFA em cabo de bitola 185mm compacto cujo serviço **será de responsabilidade da empresa contratada e deverá ser realizado por empresa homologada pela CEB.** O apêndice 6 mostra o supracitado Estudo de Conexão SEI-GDF n.o 198/2019 – CEB-D/DD/DI/SOE/GPQS.

A empresa contratada deverá elaborar projeto de adequação da Cabine Primária em consonância com a norma da CEB e apresentar à CEB para fins de aprovação. A contratada, após aprovação do projeto, deverá realizar as obras necessárias para a adequação da Cabine Primária para deixá-la em conformidade com o projeto aprovado.

A contratada deverá solicitar a conexão da mini usina à rede da CEB e realizar as consequentes adequações na cabina primária e trecho de rede da CEB conforme descrito acima.

(grifo nosso).

Ora, esses serviços claramente não são “serviços comuns de engenharia”, uma vez que correspondem a **serviços técnicos especializados** a serem desenvolvidos na rede da CEB. Estes serviços, como sabido, só podem ser realizados por empresas especializadas previamente cadastradas e

+55 61 3465-3366

MTEC COMÉRCIO E SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES TÉCNICAS LTDA
SMAS Trecho 03 - Conj. 03 - Bloco D, nº 50 - Sala 301 - Brasília/DF - Cep 70.610-053
CNPJ 09.229.458/0001-91

www.mtecenergia.com.br / contato@mtec.eng.br

homologadas pela CEB, de forma que, por este trecho da especificação, a obra completa não se enquadra no conceito de “serviço comum”.

Perceba-se que esses serviços não são daqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital com base em especificações usuais de mercado. Nesse sentido, o TCU já entendeu o seguinte:

Enunciado

Os serviços de elaboração de estudo de caracterização e análise socioambiental de linhas de transmissão elétrica não são considerados comuns, pois não são padronizáveis ou disponíveis no mercado de forma preconcebida, carecendo de parâmetros objetivos de definição dos padrões de desempenho e qualidade pretendidos, não sendo admissível licitação na modalidade pregão para contratações desta natureza.

(TCU, Acórdão 1903/2010-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, julgado em 04/08/2010, grifo nosso).

Os serviços destacados acima, distintamente do que se passa com a instalação dos kits fotovoltaicos (cujos padrões são definidos de forma objetiva, com padrões pré-concebidos e usuais de mercado), não podem ser definidos de forma antecipada pelo edital e demandam alto grau de complexidade, possuindo caráter eminentemente intelectual. Será elaborado, percebe-se, um projeto específico – que o edital não pré-define, porque nem poderia – de adequação de estruturas que estará sujeito à aprovação da CEB, o que, somente após, resultará num serviço específico a ser realizado por pessoas específicas (aquelas homologadas pela concessionária), e não pela generalidade das empresas que lidam no mercado de energia fotovoltaica.

Nesse sentido, estando o complexo objeto integrado por uma multiplicidade de desdobramentos, alguns dos quais facilmente fogem do conceito de serviços comuns, é bastante perceptível que a modalidade de licitação escolhida não se adequa ao objeto. Nesse sentido, novamente a jurisprudência do TCU:

Enunciado

+55 **61 3465-3366**

MTEC COMÉRCIO E SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES TÉCNICAS LTDA
SMAS Trecho 03 - Conj. 03 - Bloco D, nº 50 - Sala 301 - Brasília/DF - Cep 70.610-053
CNPJ 09.229.458/0001-91

www.mtecenergia.com.br / contato@mtec.eng.br

A utilização de Pregão é inadequada para a contratação de serviços técnicos especializados de fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras, quando considerados de alta complexidade.

(TCU, Acórdão 2441/2011-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, julgado em 14/09/2011, grifo nosso).

Enunciado

É descabido o uso do pregão para trabalho eminentemente intelectual e complexo.

Excerto:

Voto:

21. Em relação à utilização da modalidade licitatória pregão para contratação dos projetos executivos, é clara a irregularidade de tal procedimento, que afronta disposição legal e a jurisprudência pacífica desta Corte.

22. O entendimento deste Tribunal, consubstanciado na Súmula 257, é no sentido de que a Lei 10.520/2002 admite a realização de pregão para a contratação de serviços de engenharia desde que comuns, ou seja, somente se possuírem padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado.

23. A elaboração de projeto executivo para empreendimento da complexidade de um hospital com mais de 200 leitos não pode ser classificada como serviço comum. Em sentido diametralmente oposto, é trabalho eminentemente intelectual e complexo, que não se coaduna com a modalidade licitatória utilizada.

(TCU, Acórdão 2760/2012-Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, julgado em 10/10/2012, grifo nosso).

Por essas razões, impõe-se a alteração da modalidade de licitação, observando-se, em todos os casos, as prescrições da legislação de regência.

3.2 Da necessidade de permissão de participação de consórcios – Restritividade decorrente da dimensão do objeto e das exigências de capacitação técnica

O segundo ponto de impugnação trata da vedação constante do subitem 4.3.6 do edital, que veda a participação de consórcios.

Sabe-se, pela redação do art. 33 da Lei n. 8.666/93, que a decisão quanto à possibilidade de que consórcios tomem parte das licitações é, de forma geral, discricionária, cabendo ao gestor fazer a sua escolha.

No entanto, a jurisprudência do TCU tem fixado a orientação geral de que a decisão de vetar os consórcios em certames deve ser devidamente motivada e, ainda, é entendida como ilícita quando causar restrição à competição.

+55 61 3465-3366

MTEC COMÉRCIO E SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES TÉCNICAS LTDA
SMAS Trecho 03 - Conj. 03 - Bloco D, nº 50 - Sala 301 - Brasília/DF - Cep 70.610-053
CNPJ 09.229.458/0001-91

www.mtecenergia.com.br / contato@mtec.eng.br

É que, em certas disputas, a dimensão e a complexidade do objeto fazem com que as exigências de habilitação (mormente em termos de qualificação econômica e técnica) e a própria execução posterior do contrato sejam dificilmente cumpridas por empresas isoladas. Cria-se, nesses casos, um fechamento da competição a inúmeras empresas do mercado, restringindo-se a oportunidade de disputa a umas poucas empresas grandes, com larga experiência e ampla musculatura financeira.

Isso é ruim sob o aspecto da Administração (que, com menos competidores, tem reduzida a possibilidade de obter uma proposta mais vantajosa) e sob o aspecto concorrencial (já que licitações restritas contribuem para uma maior concentração de mercado e, com isso, prejudicam a concorrência).

Por isso é que o Tribunal de Contas da União tem sido rigoroso no exame de editais que apenas impedem que consórcios participem da licitação, ainda mais quando o fazem de forma imotivada (Acórdão 2633/2019-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro). É o caso deste edital, que se limita a estipular a cláusula restritiva sem nem explicar as razões para tanto. Não se acha uma única motivação ou justificativa para essa opção.

O impacto sobre a competição é enorme. Veja-se que a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional do subitem 9.11.2.1 aponta que apenas empresas que isoladamente já tenham, em matéria de engenharia elétrica, instalado sistemas de geração fotovoltaicos com potência mínima de 500 kWp e executado serviços de instalações elétricas de baixa e média tensão com potência mínima de 1.500 kVA poderão se habilitar; a isso se soma a exigência do subitem 9.11.2.2, que, em matéria de engenharia civil, condiciona a habilitação à comprovação de experiência prévia na instalação de conjunto de estruturas metálicas para garagem solar (ou similares) em pelo menos 4.500 m². Tal se repete em termos de qualificação técnico-profissional (subitens 9.11.5.1 e 9.11.5.2).

+55 61 3465-3366

MTEC COMÉRCIO E SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES TÉCNICAS LTDA
SMAS Trecho 03 - Conj. 03 - Bloco D, nº 50 - Sala 301 - Brasília/DF - Cep 70.610-053
CNPJ 09.229.458/0001-91

www.mtecenergia.com.br / contato@mtec.eng.br

Também a qualificação econômica é impactada, porque, em caso de qualquer índice contábil inferior a 1,00, a empresa licitante deverá demonstrar, isoladamente, patrimônio líquido de 10% do total estimado na licitação, cujo montante é de aproximadamente R\$ 27 milhões (subitem 9.10.4).

Nesse sentido, veja-se o tratamento dado pelo TCU ao tema:

Enunciado

Em licitações de serviços diversos em contrato único (Facilities Full), a permissão de formação de consórcios e a possibilidade de subcontratação de serviços são meios que podem amenizar a restrição a concorrência decorrente da junção de inúmeros serviços em único objeto.

(TCU, Acórdão 10264/2018-Segunda Câmara, Rel. Min. Ana Arraes, julgado em 23/10/2018, grifo nosso).

Enunciado

O impedimento de participação de consórcios de empresas em licitação de obra de elevada complexidade e grande vulto restringe o caráter competitivo do certame.

(TCU, Acórdão 2898/2012-Plenário, Rel. Min. José Jorge, julgado em 24/10/2012, grifo nosso).

Enunciado

Cabe ao gestor, em sua discricionariedade, a decisão de admitir, ou não, a participação de empresas organizadas em consórcio na licitação, contudo, na hipótese de objeto de grande vulto ou complexidade que tornem restrito o universo de possíveis licitantes, fica o Administrador obrigado a prever a participação de consórcios no certame com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa.

(TCU, Acórdão 1094/2004-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, julgado em 04/08/2004, grifo nosso).

Por essas razões, a fim de ampliar a competição e aumentar o potencial de uma oferta vantajosa para a Administração, requer-se a revisão do subitem 4.3.6 do edital, passando-se a permitir a participação de consórcios na disputa.

3.3 Questões técnicas a serem esclarecidas

Além das questões já destacadas acima, existem elementos técnicos diversos que devem também ser corrigidos no edital.

+55 61 3465-3366

MTEC COMÉRCIO E SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES TÉCNICAS LTDA
SMAS Trecho 03 - Conj. 03 - Bloco D, nº 50 - Sala 301 - Brasília/DF - Cep 70.610-053
CNPJ 09.229.453/0001-91

www.mtecenergia.com.br / contato@mtec.eng.br

Dentre eles, encontra-se o estudo de conexão SEI-GDF n. 198/2019. Este estudo foi apresentado pela CEB em **agosto de 2019** e fundamenta muitas das conclusões técnicas e demandas do edital de licitação. No entanto, o tempo decorrido desde a sua realização (quase um ano em relação à previsão inicial da realização da sessão de licitação) indica as suas informações podem não ser mais válidas para a execução do projeto.

Isso fica evidente quando se considera que o estudo da CEB apresenta a necessidade de instalação de um religador (item 5.1 do Apêndice 6 do edital). A importância disso decorre do fato de que, em setembro de 2019, a CEB alterou a normativa e o seu entendimento sobre a necessidade e configurações dos religadores para conexão de usinas em sua rede. Ou seja, o estudo de conexão SEI-GDF n. 198/2019 foi baseado em premissas que já foram alteradas.

Quando da Solicitação de Acesso, é possível que os dados apresentados no estudo de conexão já não sejam mais válidos e que sejam necessárias obras maiores para a execução. Quanto a isso, não está claro quem será o responsável pelos custos implicados, havendo enorme risco de que isso se configure como fato superveniente de consequências imprevisíveis a reclamar o moroso processo de reequilíbrio contratual (art. 65, inc. II, alínea “d”, da Lei n. 8.666/93).

A isso se soma a ausência de clareza do edital em relação a inúmeros aspectos. Esse religador do estudo de conexão não é mencionado no edital nas obrigações da contratada, o que torna incerta, para dizer o mínimo, a condição de apresentação proposta. Sem que o HFA esclareça quem será o responsável pela aquisição e pela instalação deste equipamento, qual é a sua configuração e qual é o modelo previsto, se deverá possuir a função de telecomando, entre diversos outros, não é possível apresentar proposta minimamente factível na disputa.

Ademais, o estudo de conexão não apresenta orçamento estimativo das obras na rede da CEB. Qual foi o valor de referência que o HFA utilizou na composição total de custos?

+55 61 3465-3366

MTEC COMÉRCIO E SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES TÉCNICAS LTDA
SMAS Trecho 03 - Conj. 03 - Bloco D, nº 50 - Sala 301 - Brasília/DF - Cep 70.610-053
CNPJ 09.229.458/0001-91

www.mtecenergia.com.br / contato@mtec.eng.br

Lembre-se que, de acordo com o art. 40, inc. VII, da Lei n. 8.666/93, é obrigatório que o edital traga parâmetros claros e objetivos para que os licitantes possam formular as suas propostas. A menção a um equipamento que não faz parte das obrigações da contratada – mas que consta do estudo técnico que ampara o projeto –, a falta de clareza sobre as obras necessárias, etc., demonstram que não está atendido o comando legal em tela.

Outro ponto sobre a especificação técnica do edital é que se exige um nível excessivo de proteção contra corrosão nas estruturas metálicas. O item 9.5 do Anexo A exige que as estruturas possuam proteção contra corrosão em ambientes C4, o que é muito além do que é necessário para o ambiente urbano em que as estruturas serão instaladas. Como exemplo, o grau de proteção C4 é indicado para áreas industriais e áreas costeiras com elevada salinidade, conforme comprova o manual da Gerdau a respeito de proteção de estruturas metálicas, que traz a referência da norma para níveis de proteção em sua página 46 (documento anexo a esta impugnação).

Essa exigência excessiva encarece o preço, prejudica a Administração e em nada contribui para a obtenção de um objeto adequado, o que requer correção.

4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, requer-se sejam promovidas as modificações pertinentes nos itens acima destacados do edital de licitação, inclusive com revisão da modalidade de disputa escolhida, atendendo-se, em qualquer caso, ao disposto no art. 21, § 4º, da Lei n. 8.666/93.

Nesses Termos,
Pede Deferimento.
Brasília, 05 de junho de 2020.

MTEC COMÉRCIO E SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES TÉCNICAS LTDA

+55 61 3465-3366

MTEC COMÉRCIO E SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES TÉCNICAS LTDA
SMAS Trecho 03 - Conj. 03 - Bloco D, nº 50 - Sala 301 - Brasília/DF - Cep 70.610-053
CNPJ 09.229.458/0001-91

www.mtecenergia.com.br / contato@mtec.eng.br