



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PORTOS

CPL - Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia

919
04

Julgamento de Recurso Administrativo

Termo: Decisório.

Feito: Recurso Administrativo.

Referência: RDC Presencial SEP/PR 02/2013.

Processo nº: 00045.000681/2013-12.

Objeto: Contratação de empresa especializada em engenharia para assessoria à fiscalização das obras de modernização do Cais Público do Porto Novo do Porto do Rio Grande (RS) – 2ª. etapa.

Recorrente : STCP Engenharia de Projetos Ltda.

J. A. E. J. M.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PORTOS

CPL - Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia

1 – Das Preliminares

1.1 Trata-se do RDC Presencial SEP/PR nº 02/2013 visando à contratação de empresa especializada em engenharia para assessoria à fiscalização das obras de modernização do Cais Público do Porto Novo do Porto do Rio Grande (RS) – 2ª. etapa.

1.2 A sessão pública de apresentação de propostas de preços e oferta de lances ocorreu em 22.11.2013. Participaram do certame licitatório duas empresas, tendo ambas sido desclassificadas, por descumprimento ao edital de licitação¹.

1.3 Diante do exposto, a licitação restou fracassada, tendo a empresa STCP Engenharia de Projetos Ltda. manifestado sua intenção de interposição de recurso e encaminhado a esta SEP/PR a peça recursal contra sua inabilitação no certame, em atendimento ao disposto no art. 45, inciso II, §§1º e 2º da Lei nº 12.462/2011, no art. 54, §1º do Decreto nº 7.581/2011 e nos itens 9.2 e 9.3 do edital.

1.4 As razões de recurso apresentadas tratam-se, resumidamente, de argumentações defendidas, pela Recorrente, para a aplicação da “similaridade” entre os serviços constantes dos atestados de capacidade técnica apresentados (emitidos pela INFRAERO) e os exigidos no Edital. Segundo a Recorrente, quando do julgamento de sua habilitação no certame não foram considerados os atestados de capacidade técnica referentes aos serviços realizados junto à INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

1.5 Considerando as argumentações defendidas pela Recorrente para aplicação da suposta similaridade entre os serviços constantes dos atestados de capacidade técnica apresentados com as exigências do edital, a CPL decidiu suspender o prazo de julgamento do recurso e, com base no artigo 7º, §1º, do Decreto nº 7.581/2011², efetuar diligências junto à INFRAERO, órgão emissor dos atestados apresentados pela STCP, visando dirimir quaisquer dúvidas acerca de seus conteúdos.

1.6 Concluídas as diligências, submetemos o resultado à apreciação da Secretaria de Infraestrutura Portuária (área técnica demandante da licitação), a qual, por meio da Nota Técnica nº 21/2014 – CGPOM/SIP/SEP-PR, datada de 16.06.2014, concluiu, em síntese, que em relação à execução dos serviços “os atestados apresentados pela empresa STCP não guardam similaridade com os exigidos no edital”.

¹ STCP Engenharia de Projetos Ltda.: não cumprimento do subitem 8.5.6.1 do edital, que trata da comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa e HIDROTOPO Consultoria de Projetos Ltda., por descumprimento ao subitem 7.2.8.3 do edital e com base art. 24-III, da Lei 12.462/2011 e do art. 40-III do Decreto 7.581/2011, que impede a contratação dos serviços por preços acima do valor estimado.

² “Art. 7º São competências da comissão de licitação:

(...)

§ 1º É facultado à comissão de licitação, em qualquer fase da licitação, promover as diligências que entender necessárias.”



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PORTOS

CPL - Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia

1.7 Diante da conclusão da área técnica, esta CPL havia decidido negar provimento ao recurso administrativo da empresa STCP e, em obediência aos ditames do artigo 45, §6º da Lei 12.462/2011³, em 01.07.2014, submeteu o assunto à decisão final do Senhor Secretário Executivo, autoridade superior.

1.8 Todavia, antes de sua tomada de decisão (em 08.07.2014), o Senhor Secretário Executivo retornou o processo à área técnica, tendo emitido o “Despacho de diligência” com a seguinte determinação:

“Na análise técnica não foi abordado o entendimento do TCU acerca da interpretação em relação à similaridade entre os serviços comprovados/executados com os exigidos no edital – assunto alegado pela Recorrente. Assim, para subsidiar decisão, solicito diligenciar e aprofundar a análise levando em conta o posicionamento do TCU acerca do assunto.”

1.9 Em razão do acima exposto, o prazo de julgamento do recurso foi novamente suspenso para a realização das diligências determinadas, ou seja, reanálise, pela área técnica demandante da licitação, da possível similaridade entre os serviços comprovados/executados pela Licitante com os exigidos no edital, levando em consideração o entendimento e interpretação do TCU – Tribunal de Contas da União.

2 - Da Análise

2.1 Conforme citado no subitem 1.9, acima, objetivando não restar dúvidas em relação à possível similaridade entre os atestados apresentados na licitação com as exigências do edital e visando garantir que o certame seja julgado corretamente, sem perder de vista os princípios constitucionais e legais que norteiam o processo licitatório, bem como a doutrina e a jurisprudência sobre o assunto, o Senhor Secretário Executivo determinou novas diligências ao processo.

2.2 Assim sendo, após conclusão das novas diligências, a Secretaria de Infraestrutura Portuária (área técnica demandante da licitação), encaminhou a esta CPL a Nota Técnica nº 25/2014 – CGPOM/SIP/SEP-PR, datada de 22.07.2014, com a seguinte reanálise/conclusão sobre o assunto (em síntese):

(...)

III. Análise

(...)

11. Para fins de comprovação de qualificação técnica, o edital do RDC exigiu em seu item 8.5.6.1 o seguinte:

³ Art. 45. (...)

§ 6º O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da autoridade que praticou o ato recorrido, cabendo a esta reconsiderar sua decisão no prazo de 5 (cinco) dias úteis ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão do recurso ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados do seu recebimento, sob pena de apuração de responsabilidade.

J P e S



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PORTOS

CPL - Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia

'8.5.6 CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL – DA EMPRESA:

8.5.6.1 Atestados de capacidade técnica em nome da Licitante, acompanhada das Certidões de Acervo Técnico (CAT) emitidas pelo CREA, comprovando ter executado, em qualquer tempo, serviços de fiscalização, ou assessoria técnica à fiscalização, ou obras com complexidade e características semelhantes ao objeto dessa licitação, referentes aos seguintes serviços:

- a) Execução de estacas em concreto armado submerso, por meio de cravação de camisas metálicas, em quantidade \geq a 1.700m;*

12. É conveniente lembrar que os atestados apresentados são de 'apoio ao gerenciamento, assessoramento e fiscalização Projetos Executivos e Obras...' e atenderiam ao edital, visto que o edital prevê que podem ser apresentados atestados tanto de fiscalização quanto de execução.

13. Os atestados apresentados pela licitante comprovaram os quantitativos para os serviços de apoio ao gerenciamento, assessoramento e fiscalização de execução de estacas em perfis metálicos e de estacas hélice contínua monitorada, enquanto o edital prevê "execução de estacas em concreto armado submerso, por meio de cravação de camisas metálicas".

14. Tecnicamente, sob a ótica da execução (produto executado), as fundações em estaca de concreto armado submerso com cravação de camisas metálicas (exigidos no Edital) são distintas da cravação de estacas em perfis metálicos e estacas hélice contínua monitorada (comprovados pela licitante), pois envolvem técnica, e equipamentos distintos, conforme apropriadamente identificado na Nota Técnica nº 21/2014.

15. Contudo, à luz do TC 003.276/2010-4, acórdão nº 7.457/2013 da 2ª Câmara do TCU, que trata do tema relacionado a similaridade dos serviços atestados:

'Quanto à qualidade dos atestados, doutrina e jurisprudência defendem que a comprovação deve se dar por meio de objetos similares, e não necessariamente idênticos, visto que o objetivo da medida prevista na legislação é unicamente aferir se a licitante possui experiência anterior na produção e/ou fornecimento de bens da mesma natureza daqueles que estão sendo contratados. Ou seja, a finalidade é apenas afastar eventuais interessados que não detenham capacidade mínima de atender à Administração'.

16. Convém destacar que, conforme o item 23.7 do referido Acórdão, as normas que disciplinam a licitação serão sempre interpretadas em favor de ampliar a disputa entre licitantes, desde que não comprometam o interesse da administração, a finalidade e a segurança da contratação.

17. Admitir que a licitante em questão detém qualificação técnica para exercer o acompanhamento e assessoria à fiscalização (tendo por base que a similaridade entre os serviços constantes do atestado e os requisitados pelo edital) não compromete os interesses da administração, o qual é para o presente caso, prover tempestivamente a execução das obras de monitoramento e fiscalização necessários.

18. No que tange à finalidade, esta não restará comprometida, uma vez que se mantém a mesma. Tampouco a segurança da contratação, uma vez que se identificou tecnicamente, conforme demonstrado no quadro 1, que para fins de fiscalização, os controles necessários à execução guardam similaridade entre si.

19. Segundo este entendimento, embora o item não seja executado de maneira similar, trata-se de serviço similar, no sentido amplo, pelo menos no conceito, uma vez que não se trata da execução da obra, mas sim, de assessoramento à fiscalização. A assessoria à fiscalização compreende, entre outras coisas, o acompanhamento da execução, devendo-se analisar e verificar se a execução dos serviços atende aos projetos e as normas técnicas, principalmente o item 7.9.7 da NBR 6122 – Projetos e Execução de Fundações, que trata do Controle Executivo das estacas.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PORTOS**

CPL - Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia

924
21

20. *Verifica-se que todas as exigências recaem tanto para o executor quanto para a fiscalização, que deverá aprovar todas as medidas de correção adotadas e deverá levar em conta os critérios adotados no projeto e a influência no comportamento futuro das fundações.*

'7.9.7.2.3 - Sempre que houver dúvida sobre uma estaca, a fiscalização deve exigir comprovação de seu comportamento satisfatório. Se esta comprovação não for julgada suficiente, e dependendo da natureza da dúvida, a estaca deve ser substituída ou seu comportamento comprovado por prova de carga'.

21. *É prudente avaliar o risco envolvido na contratação de serviços de engenharia, que requerem necessariamente a capacidade e a responsabilidade técnica, neste aspecto, a execução das fundações embora, à primeira vista, sejam executadas de maneira similar, guardam metodologias e diretrizes que devem ser obedecidas, de maneira a manter a segurança, tanto na execução quanto no acompanhamento e fiscalização.*

22. *Vale destacar que o edital também previu Qualificação Técnica - Capacitação Técnico-Profissional, item 8.5.7, item este atendido pelo licitante, que demonstrou que tem profissional com a capacitação técnica requerida em seu quadro técnico.*

23. *O quadro adiante aponta alguns dos procedimentos relevantes que envolvem a fiscalização de estaca exigida no edital e as apresentadas pela licitante.*

Quadro 1: Comparativo entre os controles necessários ao monitoramento fiscalização de estacas profundas.

Controles Necessários (qualitativos e quantitativos)	Atestados Apresentados		Atestado Solicitado no Edital
	Estaca Cravada	Estaca Hélice Contínua	Estaca Camisa Cravada e posteriormente concretada
1. Locação	Sim Uso de topografia auxiliada com gabarito	Sim Uso de topografia	Sim Uso de topografia auxiliada com gabarito
2. Inclinação/Verticalidade	Sim	Sim	Sim
3. Qualidade dos materiais construtivos da Estaca	Sim	Concreto: Realização de amostragem de corpos de prova para atendimento do previsto em projeto.	Concreto: Realização de amostragem de corpos de prova para atendimento do previsto em projeto.
	Aço: Verificação do certificado do fabricante do perfil metálico que prescreve o atendimento do mesmo à normatização vigente		Aço: Verificação do certificado do fabricante do perfil metálico que prescreve o atendimento do mesmo à normatização vigente
4. Constatação da cota de assentamento da fundação	Sim	Sim	Sim Verificação do certificado do fabricante do perfil metálico que prescreve o atendimento do mesmo à normatização vigente
5. Verificação da cota de topo (superior) da estaca e da necessidade de proceder arrasamento (corte) da mesma.	Sim Executado a mais ou é alvo de complementação dependendo do comprimento do último elemento cravado	Sim Geralmente é executada um pouco a mais e sofre apicoamento para chegar na cota de arrasamento visando a qualidade executiva do material de topo	Sim Executado a mais ou é alvo de complementação dependendo do comprimento do último elemento cravado
6. Adequação da seção transversal da estaca (manutenção da geometria)	Sim Porém é necessário verificar se houve deformação/achatamento da seção de fábrica	Sim	Sim Porém é necessário verificar se houve deformação/achatamento da seção de fábrica
7. Constatação da adequação do equipamento	Sim	Sim	Sim
8. Constatação da qualidade das soldas executadas	Sim	De uma forma geral não. Exceção: no caso específico de junção de armaduras longitudinais maiores que o comprimento normal (12 metros) e onde é não é possível utilizar-se de luvas.	Sim
9. Acompanhamento na realização de provas de Carga	Sim	Sim	Sim

Página 5 de 7



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PORTOS

CPL - Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia

24. O quadro apresentado, onde há uma comparação entre os elementos de controle para efeito de fiscalização, listados em 9 (nove) itens de verificação (sugeridos de forma não restritivas) identifica uma série de similaridades nos procedimentos de fiscalização a serem implementados para a prevalência das condições de qualidade dos elementos de fundação a serem executados.

25. Para tornar mais claro o entendimento, cite-se que a estaca com camisa cravada e posteriormente concretada detém elementos construtivos cujas aferições e controles são comuns às estacas cravadas e às estacas hélice contínua.

26. Tanto a estaca cravada quanto a estaca com camisa cravada são estacas metálicas. O que difere as mesmas são os formatos das seções transversais de cada uma. A apresentada pela licitante é perfil "W" e a exigida no edital é perfil circular vazado. Outra diferença significativa é que a primeira, após a cravação, já se encontra, do ponto de vista executivo, finalizada; enquanto que a última, para composição da sua seção transversal, necessita de um preenchimento de concreto devidamente armado.

27. É justamente no acompanhamento da execução do concreto armado que, embora executadas de maneira distintas, no aspecto de fiscalização, se aproximam as semelhanças entre a concretagem da estaca (cuja camisa é cravada) com a estaca tipo hélice contínua.

28. Para melhor clareza, em relação ao controle, a metodologia hélice contínua, apresenta dois aspectos executivos peculiares que não se enquadram nessas semelhanças, porém não comprometem a similitude demonstrada no item 3 do quadro 1, quais sejam:

- Há o acompanhamento da retirada gradativa da hélice à medida que a escavação vai sendo preenchida com concreto;
- Há o acompanhamento da pressão de injeção no concreto.

29. Em que pese a peculiaridade de cada tipo de fundação, tanto para a estaca hélice contínua quanto para a estaca com camisa metálica cravada e concretada, deverá ser feita a verificação da qualidade executiva do concreto.

30. Desta forma, entende-se que tais serviços podem, com base na experiência demonstrada por meio dos atestados apresentados, serem monitorados e fiscalizados, tanto em termos qualitativos e quantitativos, pela empresa requerente.

IV. Conclusão

(...) à luz do entendimento do TCU, exarado no Acórdão nº 7.457/2013, é possível entender que o nível de exigência para atestar a qualificação técnica solicitada no edital, talvez não tenha sido o mais adequado aos fins, tendo por base a premissa de que, em termos de execução do produto, não há aderência, porém, quanto aos controles necessários ao monitoramento e fiscalização, conforme demonstrado no quadro 1, há relevante grau de similaridade.

33. Pelo exposto, admite-se que é possível dar provimento ao solicitado pela licitante, entendendo-se que os serviços constantes dos atestados por ela apresentados guardam similaridade, com os serviços necessários ao acompanhamento e fiscalização da 'Execução de estacas' em concreto armado submerso, por meio de cravação de camisas metálicas. (...)"

2.3 Portanto, da análise e conclusão da área técnica ficou demonstrado que os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa STCP são suficientes para a comprovação exigida no edital de licitação e, conseqüentemente, capazes de garantir que a Empresa, se contratada, terá capacidade de executar o objeto da licitação na forma exigida pelo edital e cumprir os compromissos estabelecidos no instrumento contratual.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PORTOS

CPL - Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia

922
58

2.4 Além disso, a Nota Técnica emitida pela área demandante da licitação traz de forma clara e objetiva que o posicionamento do TCU - Tribunal de Contas da União, ao analisar casos concretos em relação à capacidade técnica operacional, é de que “a comprovação deve se dar por meio de objetos similares, e não necessariamente idênticos”.

2.5 De acordo com o ensinamento do ilustre Marçal Justen Filho, pode-se conceituar qualificação técnica como “a comprovação documental da idoneidade técnica para execução do objeto do contrato licitado, mediante a demonstração de experiência anterior na execução de contrato similar e da disponibilidade do pessoa e dos equipamentos indispensáveis” (Curso de Direito Administrativo, 4ª. ed., Dialética, pag. 399). Trata-se de requisito de habilitação na licitação.


2.6 Importante ainda destacar que o próprio edital, no subitem 8.5.6.1, exige a comprovação de a licitante “(...) ter executado, em qualquer tempo, serviços de fiscalização, ou assessoria técnica à fiscalização, ou obras com complexidade e características semelhantes ao objeto dessa licitação (...)” (grifos nossos). Logo, vê-se que o edital não traz a obrigatoriedade de a comprovação da qualificação técnica dar-se por meio de objetos idênticos, motivo pelo qual não há motivos para invalidar os atestados apresentados pela Recorrente na licitação.

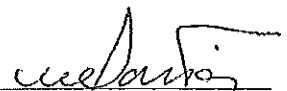
3 – Da Decisão


3.1 Por todo o exposto, a CPL, consubstanciada no teor da análise da área técnica, onde ficou demonstrado que as questões suscitadas pela **STCP Engenharia de Projetos Ltda** são procedentes, entende pela necessidade de reconsiderar a decisão proferida em relação à inabilitação da Recorrente e, por conseqüência, promover a reclassificação da Empresa no processo licitatório, uma vez que nas diligências promovidas ficou demonstrada a similaridade entre os serviços comprovados/executados pela STCP com os exigidos no edital para qualificação técnica.

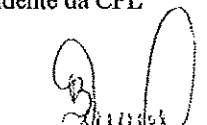
3.2 Por fim, tendo em vista o “Despacho de Diligência”, citado no subitem 1.8 deste relatório, entendemos que o assunto deve ser encaminhado ao Senhor Secretário Executivo, autoridade superior à CPL, para decisão final quanto ao provimento do recurso.

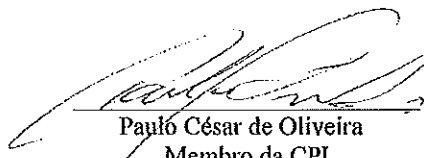
Brasília – DF, 24 de julho de 2014.

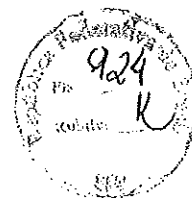

Antônio Augusto de Lima
Presidente da CPL


Carlos Augusto de O. Martins
Membro da CPL


Ivaci Pozenato Costa
Membro da CPL


Marcelo Brandão das Mercês
Membro da CPL


Paulo César de Oliveira
Membro da CPL



Decisão

Termo: Decisório

Feito: Recurso Administrativo

Referência: Edital de RDC Presencial SEP/PR nº 02/2013

Razões: Contra a decisão que inabilitou a empresa STCP Engenharia de Projetos Ltda. no processo licitatório.

Contrarrazões: Não houve apresentação de contrarrazões .

Objeto: Contratação de empresa especializada em engenharia para assessoria à fiscalização das obras de modernização do Cais Público do Porto Novo do Porto do Rio Grande (RS) – 2ª. etapa.


Processo nº: 00045.000681/2013-12

Recorrente: STCP Engenharia de Projetos Ltda.

Recorrida: Comissão Permanente de Licitação - CPL

Com base na análise efetuada pela CPL de Obras de Serviços de Engenharia da Secretaria de Portos/PR, designada pela Portaria nº 113, de 14.08.2013, alterada pela Portaria nº 173, de 28.05.2014, **DOU PROVIMENTO** ao Recurso Administrativo impetrado pela STCP Engenharia de Projetos Ltda., **HABILITANDO** a empresa no RDC Presencial SEP/PR nº 02/2013, uma vez que nas diligências promovidas ficou demonstrada a similaridade entre os serviços comprovados/executados pela Licitanet com os exigidos no edital para qualificação técnica.

Brasília – DF, 26 de julho de 2014.


ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA
Secretário Executivo