



RELATÓRIO DE JULGAMENTO

Concorrência RFB/Sucor/Copol Nº 01/2018

OBJETO: Execução da obra da reforma e readequação de edifício da Receita Federal, situado na ala “2” do Anexo ao Bloco “O”, na Esplanada dos Ministérios, Brasília-DF, e execução concomitante dos projetos executivos correspondentes.

O Presidente da Comissão Especial de Licitação (CEL), com a concordância de seus membros, designados pela Portaria nº 82, de 7 de maio de 2018, do Coordenador-Geral de Programação e Logística, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, divulga a resposta relativa à **impugnação interposta** pela empresa **ENGEPROM ENGENHARIA LTDA.** sobre o Edital:

I– DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, cabe ressaltar que a impugnação foi apresentada via protocolo presencial no dia 29/08/2018, às 15h59min.

Convém transcrever *in verbis* o disposto no subitem 4.2 do instrumento convocatório da Concorrência RFB/Sucor/Copol Nº 01/2018:

“4.2. Decairá do direito de impugnar os termos do presente Edital a licitante que não apontar as falhas ou irregularidades nele supostamente existentes até o 2º (segundo) dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação, ficando esclarecido que a intempestiva comunicação do suposto vício não poderá ser aproveitada a título de recurso.”

Vale registrar que a impugnante não apresentou seus envelopes no certame o que descaracterizou sua participação como licitante. Desta forma, sua impugnação é considerada intempestiva.



II- DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO:

Conforme os termos da impugnante:

“...CAPACITAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL

No subitem 9.6.5 do Edital, existe a seguinte exigência. Litteris:

‘9.6.5. Capacitação Técnico-Profissional – Atestado(s), fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado contratante da obra, devidamente registrado(s) no CREA ou CAU, ou acompanhado(s) da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT), emitida pelo CREA ou CAU, em nome de profissional ou profissionais de nível superior legalmente habilitados, integrantes do quadro permanente da licitante, comprovando experiência profissional na execução de obras com as seguintes características:

- a) Construção ou reforma de edificações de pelo menos 3.400.00m², em edificações de escritórios, comercial, institucional ou público;
- b) Sistema de ar condicionado central com carga maior que 225 TR em edificações de escritórios, comercial, institucional ou público.’

O inciso I, do art. 30, da Lei 8.666/93, no que tange à capacitação em tela, estabelece que a licitante deverá demonstrar, in verbis:

‘...

possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, **vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos...**’ (Os destaques não são do original)

Como se nota na transcrição anterior, o Edital estipula um mínimo de 3.400 m² de construção e reforma de edificações, bem como a execução de sistema de ar condicionado com capacidade maior do que 225 TRs, tudo em edificações de escritórios, comercial, institucional ou público.

A vedação quanto às quantidades solicitadas neste caso é clara, conforme bem delineia o destaque dado na transcrição de parte do artigo 30, da Lei 8.666/93 acima. A lei faz todo sentido, uma vez que quantidades de serviços ou obras são próprios de CAPACIDADE OPERACIONAL e não de capacidade técnica, uma vez que o saber executar tem caráter de conhecimento técnico apenas, enquanto que a condição de execução de determinada tarefa exige todo um conjunto de insumos que, inclusive, terá que permitir que esta seja concluída no VOLUME NECESSÁRIO e no PRAZO ESTABELECIDO.

0 Edital, ao estabelecer os contornos dimensionais dos serviços que entendeu ser necessários à consecução da obra a ser contratada já o fez para a empresa licitante, não havendo razão de estabelecer, da mesma forma, para seu responsável técnico, eis que este responde apenas pelo conhecimento teórico



necessário à empreitada. Nesse sentido, que é o único que se pode admitir no caso presente, a exigência é ILEGAL, além de EXCESSIVA, à luz da lógica e do bom senso.

De se ressaltar a ausência de um engenheiro eletricitista como residente da obra. A complexidade na área de sua especialização não pode ser atendida por engenheiro de outra especialização à luz do que estabelece a Resolução nº 218 do Confea. Seu artigo 8 define perfeitamente a necessidade de tal profissional, eis que, por exemplo, existe, na obra, um volume de quadro elétrico cujo valor ascende ao montante de R\$ 329.442,04, o que não pode ser considerado irrelevante. Há que se considerar, também, que os serviços relacionados à climatização demandam, da mesma forma, a participação de engenheiro mecânico, vez que, nesta área, existe uma previsão de custos de R\$ 725.921,10, o que, igualmente, não é desprezível. O engenheiro dessa especialização encontra suas atribuições especificadas no artigo 12 da referida Resolução. Ali se encontra, especificamente, atribuição voltada a ar condicionado.

Veja-se, para melhor compreensão, o teor dos referidos artigos, litteris:

‘Art. 8º - Compete ao ENGENHEIRO ELETRICISTA ou ao ENGENHEIRO ELETRICISTA, MODALIDADE ELETROTÉCNICA:

1 - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes à geração, transmissão, distribuição e utilização da energia elétrica; equipamentos, materiais e máquinas elétricas; **sistemas de medição e controle elétricos**; seus serviços afins e correlatos’

‘Art. 12 - Compete ao ENGENHEIRO MECÂNICO ou ao ENGENHEIRO MECÂNICO E DE AUTOMÓVEIS ou ao ENGENHEIRO MECÂNICO E DE ARMAMENTO ou ao ENGENHEIRO DE AUTOMÓVEIS ou ao ENGENHEIRO INDUSTRIAL MODALIDADE MECÂNICA:

I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a processos mecânicos, máquinas em geral; instalações industriais e mecânicas; **equipamentos mecânicos e eletro-mecânicos**; veículos automotores; sistemas de produção de transmissão e de utilização do calor; **sistemas de refrigeração e de ar condicionado**; seus serviços afins e correlatos.’

QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Noutro diapasão, veja-se a exigência da comprovação feita aos licitantes contemplada no subitem 9.6.1, abaixo reproduzido, verbis:

‘Comprovante de Registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, acompanhado do respectivo Certificado de Regularidade válido, nos termos do artigo 17, inciso II, da Lei nº 6.938, de 1981, e da Instrução Normativa IBAMA nº 31, de 03/12/2009, e legislação correlata.’

A exigência acima é despropositada, vez que no rol das atividades previstas no contrato a ser firmado não se vislumbra a existência de atividades poluidoras. As atividades a serem executadas podem até, em algum momento, lidarem com



materiais potencialmente poluidores, mas estes estarão encerrados nos equipamentos a serem instalados ou, de outro modo, integram algum produto ou material já fabricado, ou seja: que já ultrapassaram a fase de manufatura na qual, eventualmente, podem ter tido, em algum momento do processo fabril, a liberação de material de contaminação industrial.

Não é o caso. Essa exigência é excessiva, despropositada, e só restringe o universo dos participantes desse processo licitatório. Não se observa, portanto, nenhum enquadramento no artigo de lei acima citado, bem como na instrução normativa de referência.

ORÇAMENTO ESTIMADO DO EDITAL

O orçamento estimado existente no Edital é mais do que isso: é um LIMITADOR SUPERIOR para os preços que podem ser oferecidos pelos licitantes. Assim, de acordo com seus subitens 12.3.2.a e b, aquele que ultrapassar as estimativas estabelecidas nos subitens 10.1.1 e 10.2.3, respectivamente - este último versando sobre os montantes das diversas etapas dos serviços -, será automaticamente desclassificado.

Nesse sentido, tal orçamento não pode ser apenas estimativo, eis que lhe compete englobar TODOS OS CUSTOS envolvidos nos serviços. De outra forma, não poderia ser um instrumento de desclassificação de propostas, estas consideradas como detentoras de PREÇOS EXCESSIVOS.

Pois bem. Não se observa, no Orçamento Sintético Global - Anexo II do Edital - os provisionamentos para os custos relacionados aos projetos de COMUNICAÇÃO VISUAL e CONTROLE DE ENTRADA E SONORIZAÇÃO, respectivamente. Estes integram exigências contidas nos subitens 2.2 e 2.10, todos constantes no Anexo IX daquele instrumento.

O parágrafo 4º do art. 75, da Lei 8.666/93, ao disciplinar a execução de obras e serviços para a Administração Pública, assim estabelece:

‘§ 4º E vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços SEM PREVISÃO DE QUANTIDADES OU CUJOS QUANTITATIVOS NÃO CORRESPONDAM ÀS PREVISÕES REAIS DO PROJETO BÁSICO OU EXECUTIVO.’ (Destacou-se)

Vê-se, pois, que as ausências acima são ilegais, muito especialmente no caso presente, pois o orçamento dessa Administração define, do ponto de vista dos preços a serem oferecidos, quem pode ou não participar do certame. Seguramente, não há interesse dessa entidade e nem é seu papel se valer dos recursos alheios em seu benefício; não pretendendo, assim, se enquadrar no previsto nos arts. 884 a 886 do Código Civil que trata de ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA.

Ainda neste contexto, no quesito execução de projetos de responsabilidade do futuro detentor dos serviços ora licitados, observa-se que o montante previsto no Anexo II - Orçamento Sintético dos Serviços - para o caso do relacionado a combate a incêndio e de alarme e detecção (código C-MDB-0106-016) está muito aquém de seu valor de mercado, máxime se for entendido, como é o mais provável, que tal tarefa venha a ser subcontratada por este. Com efeito, o valor



de R\$ 1,16/m² se mostra irrisório para essa execução. Nesse aspecto, fica também desatendida a disposição do artigo da Lei 8.666/93 acima transcrito.

O item 3.0 e os subitens 3.4 e 9.3 do Edital, dentre outros, tratam de orçamento desonerado, ou seja: esclarecem que os cálculos existentes nas planilhas do edital foram executados tomando-se como base essa condição. Ora, é patente que a desoneração resulta em redução do preço final, pois foi criada exatamente para esse fim. Assim, na prática, a título de incentivo às empresas, a redução de custos obtida funciona como um importante insumo, o que, em tese, movimentaria mais a economia. Sem dúvida que a prática vem demonstrando que esse desiderato foi obtido. No entanto, gravou sobremaneira o orçamento da União, sendo certo que será extinto.

Ademais, o Poder Público, por força dos Acórdãos n^{os} 2.859/2013 e 1.212/2014 - Plenário TCU, tem cobrado de seus contratados a devolução das reduções obtidas nos contratos que com eles celebrou. Ficou estabelecido, portanto, que aquele poder não poderá aceitar tal redução sem que esta lhe seja devolvida.

Nesse diapasão, essa entidade não poderia considerar orçamentos desonerados em seu Edital, vez que a economia que obteria no preço final seria à custa da redução de receitas do próprio Governo do qual faz parte. Portanto, de acordo com aquele instrumento legal, em algum momento, o futuro contratado teria que devolver o que economizou para a União.

Assim, além da existência no Edital de cálculos que não podem ser aplicados no presente caso, tal medida introduz um importante fator que atenta contra a isonomia que deve permear tais processos licitatórios: aqueles que não fazem uso dessa desoneração, - como é o caso desta Impugnante - justamente em função de tal acórdão, ficam prejudicados, pois seus custos são mais elevados, perdendo, portanto, competitividade.

Pode-se argumentar que, no caso presente, aquilo que deixar de ingressar nos cofres da União será, na exata medida, economizado por essa entidade. No entanto, aqui se estará trocando uma verba de ampla utilização (caso da Previdência Social) por outra de aplicação restrita, vez que servirá aos propósitos de um órgão isoladamente. O alcance social daquela entidade lhe garante muito mais relevância nesse caso e, portanto, tal permuta não se justifica.

É de se considerar que essa entidade necessite dos serviços ora licitados e que tal licitação resulte em uma contratação que venha a se mostrar exitosa. Para tanto, é imprescindível que as condições necessárias estejam postas, de tal sorte que, dentre outras, o futuro contratado possa receber a devida remuneração por seus serviços, assim como o certame decorra com isonomia.

No entanto, mercê de inúmeras inconsistências existentes no instrumento convocatório, isso não poderá acontecer, indicando, de forma segura, que dita contratação se mostrará frustrada, com grandes prejuízos para ambas as partes, assim permaneça aquele instrumento formulado como ora se encontra.

A prevalecer o contido no Edital, na futura contratação, os serviços não poderão chegar a bom termo, pois estará estabelecido um grave desequilíbrio entre suas despesas e receitas, o que seguramente não será absorvido pelo contratado. A



grande responsabilidade que repousa sobre os ombros dessa Administração não condiz com uma situação dessa espécie e, muito menos, com a natureza de uma entidade voltada à fiscalização das obrigações dos contribuintes de tributos do país. Assim, é necessário que o presente edital seja revisto nos pontos aqui abordados, de modo que possa remunerar os serviços na exata proporcionalidade de seus custos. Ou que, alternativamente, sejam suprimidas as obrigações que não têm seus custos apropriados no Edital, e as correções necessárias na Planilha de Formação de Preços, conforme aqui estabelecido.

Ante o exposto, requer esta recorrente seja a presente Impugnação conhecida e, no mérito, provida, para o fim de que a Administração possa ampliar o cotejo da segurança da contratação, notadamente com a inclusão, no Edital, dos custos que tornem a remuneração do futuro contratado adequada à natureza e volume do que terá que ser executado. Assim agindo, evitará prejuízos às licitantes e a essa Administração. Termos em que, pede e espera deferimento.”

III – DA ANÁLISE DO MÉRITO:

Após análise da alegação apresentada pela empresa **ENGEPROM ENGENHARIA LTDA.**, resta esclarecer conforme o seguinte:

III.1 – DA ANÁLISE TÉCNICA

Alegações:

Sobre o item Qualificação Técnica, a impugnante alega que a exigência de quantitativos mínimos para atestar a capacidade técnico profissional é ilegal por violar o art. 30, inciso I da Lei 8.666/93. Outro item refutado pela impugnante é a exigência de comprovação de registro no cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais. Afirma que a exigência é despropositada, visto que no rol de atividades previstas no contrato não há atividades poluidoras.

Sobre os profissionais previstos na contratação, a impugnante afirma que seria necessário prever a presença de engenheiro eletricista e de engenheiro mecânico em função das atribuições respectivas definidas na Resolução nº 218 do Confea (Conselho Federal de Engenharia e Agronomia).

Sobre o orçamento estimado do Edital, afirma que não constam do Orçamento Sintético os custos relacionados aos projetos de Comunicação Visual, Controle de Entrada e



Sonorização. Além disso, alega que o valor previsto para os projetos de Combate a Incêndio e de Alarme e Detecção de Incêndio está aquém do valor de mercado. Por fim, alega que a escolha pelo orçamento desonerado prejudica a competitividade do certame, visto que os licitantes que não fazem uso da desoneração têm custos mais altos.

Análise:

A vedação estabelecida pelo art. 30, inciso I da Lei 8.666/93 trata de quantidade mínima de atestados e não da exigência de atestados. Já há entendimento do TCU, Acórdão nº 3.070/2013, no sentido de que:

“Não afronta o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 a exigência de atestados com quantitativo mínimo, para fins de comprovação de capacitação técnico-profissional, quando este quantitativo reflita características intrínsecas a cada contrato mencionado nos atestados e quando o objeto licitado for de natureza predominantemente intelectual, dificultando, por conseguinte, a aferição dessa capacitação.”

A exigência de registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais está conforme a Instrução Normativa IBAMA nº 31/2009 (art. 2º), que estabelece os ramos de atividades e serviços obrigados a manterem o mencionado registro.

Os profissionais previstos no orçamento compõem a Administração Local da obra e os engenheiros mecânico e eletricitista serão necessários eventualmente. O TCU já respondeu impugnação semelhante na Concorrência 2/2011, nos seguintes termos:

“Essa é a equipe estimada para acompanhar a obra ao longo de toda sua execução. Eventualmente, outros profissionais podem ser necessários, tais como um engenheiro de eletricitista, para os serviços de instalações, ou um engenheiro mecânico, para acompanhamento do ar-condicionado.



Contudo, esse não é um custo permanente e, portanto, deve estar diluído nas composições unitárias de cada serviço, e não na Administração Local.

Outrossim, é esperado que a empresa aloque profissionais em tempo parcial na obra ora contratada, uma vez que um mesmo empregado pode acompanhar diversas obras simultaneamente. Nesse caso, o custo com esses profissionais eventualmente pode estar previsto na rubrica de Administração Central, contida no BDI.”

Os itens Comunicação Visual, Supervisão, Comando e Controle e Sonorização constam do Orçamento Sintético, do Analítico e do Cronograma Físico-Financeiro sob os códigos: 04.02, 06.08 e 06.04.

O orçamento dos custos de projeto foi referenciado em tabela oficial mantida por órgão estadual (Instituto de Obras Públicas do Espírito Santo), por não haver preço de projeto no SINAPI.

O Acórdão mencionado pela impugnante trata de devolução de pagamentos recebidos a maior pela contratada, em consequência de não ter sido escolhido o orçamento mais vantajoso para a Administração. No caso em questão, a Administração Pública já optou pela alternativa mais vantajosa com base em estudo elaborado pelo orçamentista. .

IV – DA DECISÃO:

Diante do exposto, após análise percuciente às alegações contidas nas razões apresentadas pela empresa **ENGEPROM ENGENHARIA LTDA.**, amparado nos Princípios Básicos que regem as Licitações Públicas, entre os quais se destacam o da Economicidade, Isonomia, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Probidade Administrativa, Vinculação ao Instrumento Convocatório e Julgamento Objetivo, a Comissão **NEGA PROVIMENTO À IMPUGNAÇÃO**, considerando a impugnação intempestiva e as alegações



improcedentes. Tal negativa se relaciona ao fato de que, além da impugnação ser intempestiva, restou provada a existência de jurisprudência do Tribunal de Contas da União permitindo a exigência de quantitativo mínimo de capacidade técnica, existe Instrução Normativa do IBAMA exigindo o cadastro de atividades poluidoras, há jurisprudência do TCU sobre a utilização dos profissionais que não estarão presentes durante todo o tempo da obra, constam do orçamento do Edital a previsão dos itens Comunicação Visual, Supervisão, Comando e Controle e Sonorização, e o orçamento dos custos de projeto foi referenciado em tabela oficial.

(Assinado e datado digitalmente)

ROMMEL DE FREITAS ELIAS CAMPOS
Vice-Presidente da Comissão Especial de Licitação

Nos termos do relatório do Presidente da Comissão designado pela Portaria nº 82, de 7 de maio de 2018, e com fundamento na Lei n.º 8.666, de 1993, e **CIENTE DA DECISÃO**,
RESOLVO:

Determinar que se dê conhecimento da decisão aos interessados.

(Assinado e datado digitalmente)

GISELLE CHATER
Coordenadora de Logística Substituta



Receita Federal

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

A Secretaria da Receita Federal do Brasil garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001

Histórico de atividades sobre o documento:

Documento assinado digitalmente por:

ROMMEL DE FREITAS ELIAS CAMPOS em 05/09/2018, GISELLE CHATER em 05/09/2018.

Confira o documento original pelo Smartphone conectado à Internet:



Dúvida? Acesse

<http://sadd.receita.fazenda.gov.br/sadd-internet/pages/qrcode.xhtml>

Confira o documento original pela Internet:

a) Acesse o endereço:

<http://sadd.receita.fazenda.gov.br/sadd-internet/pages/validadocumento.xhtml>

b) Digite o número abaixo ou leia o código de barras a seguir:



AP05.0918.20197.0740

Código Hash obtido através do algoritmo SHA-256:

LP3ZOQir+YlgjNSj1LTytEwqgYIN40UJ9vxhyqRxx+I=